

# ægteskab

## 9 samliv uden ægteskab II forsørgelsespligt

afgivet af  
ægteskabsudvalget af 1969



betænkning nr. 989  
københavn 1983

ISBN 87-503-4513-3  
Ju 00-155-bet

J. H. Schultz a/s, København

# Indhold

## Indledning og resume

|                                                                                      | Side |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------|
| A. Ægteskabsudvalgets tidligere betænkninger m.v. . . . .                            | 11   |
| B. Nærmere om betænkning nr. 8 og den senere udvikling . . . . .                     | 11   |
| C. Resumé . . . . .                                                                  | 13   |
| D. Det fremtidige arbejde med en revision af den familieretlige lovgivning . . . . . | 17   |

## Del 1. Redegørelse af Inger Margrete Pedersen om underhold og forsørgelse i privat og offentlig ret.

### Afgrænsning af opgaven.

|                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| I. Indledende bemærkninger. . . . .                                                                     | 20        |
| II. Redegørelsens emner og opbygning. . . . .                                                           | 21        |
| III. Den historiske baggrund for nutidens forsørgerproblematik. Reformfor-<br>slag . . . . .            | 22        |
| IV. Analysen af forsørgervirkningerne i ægteskabsudvalgets betænkning nr. 5                             | 24        |
| V. Afsluttende bemærkninger. . . . .                                                                    | 25        |
| <b>1. Hovedafsnit. Privatretlige forsørgervirkninger . . . . .</b>                                      | <b>27</b> |
| I. Indledende bemærkninger. . . . .                                                                     | 27        |
| II. Individets eget ansvar. . . . .                                                                     | 29        |
| III. Andre individers ansvar/medansvar. . . . .                                                         | 29        |
| A. Hvilke personer? . . . . .                                                                           | 29        |
| B. Slægtskabsforhold . . . . .                                                                          | 29        |
| C. Ægteskab. . . . .                                                                                    | 30        |
| D. Husstandsællesskab. . . . .                                                                          | 31        |
| E. Nærmeste pårørende o.lign. . . . .                                                                   | 33        |
| IV. Kortlægning af forsørgerydelserne. . . . .                                                          | 33        |
| V. Generelle problemstillinger. . . . .                                                                 | 33        |
| A. Forsørgersituationen ændrer ikke den enkelte parts ejerrettighe-<br>der eller forpligtelser. . . . . | 33        |

|       |                                                                                                                                       |    |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| B.    | Nogle typiske forsørgersituationer . . . . .                                                                                          | 35 |
| C.    | Kønnenes ligestilling . . . . .                                                                                                       | 35 |
| VI.   | <i>Grundlaget for forsørgerydelsen.</i> . . . .                                                                                       | 36 |
| A.    | Løn. Anden erhvervsindkomst . . . . .                                                                                                 | 36 |
| B.    | Formueindtægter og lignende . . . . .                                                                                                 | 40 |
| C.    | Sociale ydelser og lignende ydelser fra det offentlige . . . . .                                                                      | 40 |
| D.    | Private pensioner og tjenestemandspensioner. ATP pension og indexreguleret opsparing. Livsforsikringer . . . . .                      | 41 |
| E.    | Uddannelsesstøtte. Uddannelseslån. Andre lån til forbrug . . . . .                                                                    | 42 |
| F.    | Personligt arbejde i hjemmet . . . . .                                                                                                | 42 |
| VII.  | <i>De enkelte bestanddele i forsørgerydelsen.</i> . . . .                                                                             | 43 |
| A.    | Mad og andre husholdningsudgifter. Husholdningsarbejde . . . . .                                                                      | 43 |
| B.    | Tøjudgifter, reparation og vask . . . . .                                                                                             | 44 |
| C.    | Bolig . . . . .                                                                                                                       | 44 |
| D.    | Indbo . . . . .                                                                                                                       | 45 |
| E.    | Transportudgifter. Arbejde med transportmidler . . . . .                                                                              | 46 |
| F.    | Helbredsudgiftej. Omsorgsarbejde ved sygdom og handicap . . . . .                                                                     | 46 |
| G.    | Skat . . . . .                                                                                                                        | 47 |
| H.    | Kontingenter. Præmier til forsikring, der ikke virker som opsparing . . . . .                                                         | 47 |
| I.    | Forsikring, der tjener til opsparing . . . . .                                                                                        | 47 |
| K.    | Anden opsparing . . . . .                                                                                                             | 48 |
| L.    | Uddannelsesudgifter . . . . .                                                                                                         | 48 |
| M.    | Fritids- og hobbyudgifter . . . . .                                                                                                   | 48 |
| N.    | Særlige udgifter . . . . .                                                                                                            | 48 |
| O.    | Børn i hjemmet - udgifter og pasning . . . . .                                                                                        | 49 |
| VIII. | <i>Afsluttende bemærkninger til 1. hovedafsnit.</i> . . . .                                                                           | 49 |
| A.    | Ægtefællers forsørgelse af sig selv . . . . .                                                                                         | 49 |
| B.    | Selvforsørgelse udelukker ikke økonomisk fællesskab . . . . .                                                                         | 50 |
| C.    | Forskellen på mænds og kvinders forsørgerydelser . . . . .                                                                            | 51 |
| D.    | Fordelingen af forsørgerydelser med og uden opsparingsvirkning . . . . .                                                              | 51 |
| E.    | Sammenfatning . . . . .                                                                                                               | 52 |
| 2.    | <b>Hovedafsnit. Forsørgervirkninger i regler om socialt prægede ydelser og i bestemmelser om sociale tildelingskriterier.</b> . . . . | 53 |
| I.    | <i>Indledende bemærkninger.</i> . . . .                                                                                               | 53 |
| A.    | Afgrænsning . . . . .                                                                                                                 | 53 |
| B.    | Problemstillingerne . . . . .                                                                                                         | 53 |
| C.    | Nogle hovedtræk på det sociale område . . . . .                                                                                       | 54 |
| D.    | Analysens systematik . . . . .                                                                                                        | 56 |

|      |                                                                                                                               |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| II.  | <i>Bistandslovens bestemmelser om forsørgelsespligt i forhold til det offentlige.</i>                                         | 57 |
| A.   | Generelle regler om forsørgelsespligt                                                                                         | 57 |
| B.   | Særligt om forbigående hjælp og varig hjælp                                                                                   | 59 |
| C.   | Særligt om betalings- og tilbagebetalingspligt                                                                                | 60 |
| D.   | Retsstillingen for børn, samlevende par og andre samboende, der ikke har retlig forsørgelsespligt over for ydelsesmodtageren. | 63 |
| E.   | Konkluderende bemærkninger vedrørende bistandslovens forsørgerregel.                                                          | 64 |
| III. | <i>Forsørgervirkninger på pensionsområdet.</i>                                                                                | 64 |
| A.   | De sociale pensioner.                                                                                                         | 64 |
| B.   | Tjenestemandspensioner og private pensioner.                                                                                  | 69 |
| C.   | Konkluderende bemærkninger vedrørende pensionsområdet                                                                         | 70 |
| IV.  | <i>Offentlige ydelser som grundlag for parternes mulighed for at forsørge familiemedlemmerne.</i>                             | 71 |
| V.   | <i>De enkelte komponenter i forsørgerydelsen.</i>                                                                             | 71 |
| A.   | Husholdningsudgifter.                                                                                                         | 72 |
| B.   | Praktisk arbejde i hjemmet                                                                                                    | 72 |
| C.   | Bolig                                                                                                                         | 73 |
| D.   | Indbo                                                                                                                         | 76 |
| E.   | Transportudgifter                                                                                                             | 76 |
| F.   | Udgifter, ydelser m.v. i anledning af sygdom, helbredssvækkelse og lignende                                                   | 77 |
| G.   | Hjælpemidler til handicappede                                                                                                 | 78 |
| H.   | Kontingenter, præmier til forsikring m.v.                                                                                     | 80 |
| I.   | Renteudgifter. Gældssanering. Skat m.v.                                                                                       | 81 |
| J.   | Støtte under uddannelse                                                                                                       | 81 |
| K.   | Hobby og fritid                                                                                                               | 83 |
| L.   | Særlige ordninger                                                                                                             | 84 |
| M.   | Kunststøtte                                                                                                                   | 84 |
| N.   | Børn                                                                                                                          | 84 |
| VI.  | <i>Sammenfattende bemærkninger om forsørgervirkninger på det sociale område.</i>                                              | 92 |
| A.   | Indledning                                                                                                                    | 92 |
| B.   | Oversigt over forsørgervirkninger af økonomisk karakter                                                                       | 93 |
| C.   | Bemærkninger til de skematiske opstillinger                                                                                   | 97 |

|                                                                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Del 2. Ægteskabsudvalgets overvejelser.....                                                                                          | 101        |
| <b>Kapitel 1. Forsørgelsesfællesskabet mellem ægtefæller.....</b>                                                                    | <b>101</b> |
| 1.1. <i>Under samlivet</i> .....                                                                                                     | 102        |
| 1.1.1. Fællesskabsprincippet .....                                                                                                   | 102        |
| 1.1.2. Forsørgelsesfællesskabet under samlivet i almindelighed .....                                                                 | 102        |
| 1.1.3. Bidragspligt under samlivet .....                                                                                             | 104        |
| 1.1.4. Særligt om medarbejdende ægtefæller.....                                                                                      | 105        |
| 1.1.5. Fordeling af opsparing .....                                                                                                  | 107        |
| 1.1.6. Fordeling af gæld .....                                                                                                       | 109        |
| 12 <i>Når samlivet er ophævet</i> .....                                                                                              | 110        |
| 1.2.1. Bidragspligt .....                                                                                                            | 110        |
| 1.2.2. Brugsretten til bolig, bohave og arbejdsredskaber.....                                                                        | 112        |
| 13. <i>Strafansvar for forsømmelse af underholdspligt</i> .....                                                                      | 114        |
| <b>Kapitel 2. Forsørgelsesfællesskabet mellem ugifte samlevende .....</b>                                                            | <b>115</b> |
| <b>Kapitel 3. Forældres økonomiske ansvar for børn .....</b>                                                                         | <b>116</b> |
| 3.1. Indledende bemærkninger.....                                                                                                    | 116        |
| 3.2. Forsørgelsespligt over for stedbørn.....                                                                                        | 117        |
| 3.3. Adgangen til at fremsætte begæring om bidragsfastsættelse .....                                                                 | 118        |
| 3.4. Særlige bidrag .....                                                                                                            | 120        |
| 3.5. Bidragspligtens varighed .....                                                                                                  | 121        |
| 3.5.1. Ophør af bidragspligt inden barnets 18. år.....                                                                               | 121        |
| 3.5.2. Bidrag efter den unges 18. år.....                                                                                            | 122        |
| 3.6. Bidragsfastsættelse, hvis bidragspligtige er ubemidlet .....                                                                    | 123        |
| <b>Kapitel 4. De socialretlige forsørgervirkninger.....</b>                                                                          | <b>126</b> |
| 4.1. Indledende bemærkninger.....                                                                                                    | 126        |
| 4.2. Ægtefællers ligestilling med hensyn til råden og gældsansvar samt selvstændighedsprincippet .....                               | 127        |
| 4.3. Løsningen af problemerne omkring de egentlige forsørgervirkninger.....                                                          | 129        |
| 4.4. Gennemførelsen af de grundprincipper, der i betænkning nr. 8 er fremhævet om ægteskab set i forhold til samliv uden ægteskab... | 130        |
| <b>Bilag 1. Ægteskabsudvalgets indstilling af april 1982 om ægtefællebeskatningen .</b>                                              |            |
| Indledning .....                                                                                                                     | 134        |
| Kapitel 1. Skattelovgivningen m.v. udarbejdet af Inger Margrete Pedersen ....                                                        | 135        |
| I. Indledende bemærkninger.....                                                                                                      | 135        |
| II. Skattelovgivningen.....                                                                                                          | 137        |

|            |                                                                                                                                         |     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A.         | Beskatning af ægtefællers indkomst og formue . . . . .                                                                                  | 137 |
| B.         | Problemerne omkring ægtefællebeskatningen . . . . .                                                                                     | 144 |
| C.         | Beskatning af børn . . . . .                                                                                                            | 151 |
| D.         | Skattebegunstigelse af pensionsordninger, livsforsikringer og lignende . . . . .                                                        | 152 |
| III.       | Socialindkomst - et nyt beregningsgrundlag for sociale ydelser . . . .                                                                  | 153 |
| A.         | Indledende bemærkninger . . . . .                                                                                                       | 153 |
| B.         | Formålet med indførelse af en socialindkomst . . . . .                                                                                  | 153 |
| C.         | Socialindkomstens beregning . . . . .                                                                                                   | 154 |
| D.         | Afsluttende bemærkninger . . . . .                                                                                                      | 156 |
| IV.        | Afgiftslovgivningen m.v. . . . .                                                                                                        | 156 |
| A.         | Gaveafgift . . . . .                                                                                                                    | 156 |
| B.         | Stempelafgift m.v. . . . .                                                                                                              | 157 |
| Kapitel 2. | Udvalgets overvejelser . . . . .                                                                                                        | 157 |
| I.         | Indledende bemærkninger om hovedproblemer med hensyn til ægtefællebeskatning samt socialindkomstens beregning . . . . .                 | 157 |
| II.        | Ægtefællers ligestilling med hensyn til råden og gældsansvar samt selvstændighedsprincippet . . . . .                                   | 158 |
| III.       | Løsningen af problemerne omkring de egentlige forsørgervirkninger og dermed beslægtede problemer . . . . .                              | 161 |
| IV.        | Gennemførelsen af de i udvalgets betænkning nr. 8 fremhævede grundprincipper om ægteskab set i forhold til samliv uden ægteskab . . . . | 162 |



# Ægteskabsudvalgets medlemmer

ved afgivelsen af denne betænkning

Folketingsmedlem *Yvonne Herløv Andersen*.  
Byretspræsident *N. C. Bitsch* (formand).  
Landsretssagfører *Hanne Budtz*.  
Landsdommer *Svend Danielsen*.  
Fhv. folketingsmedlem *Alice Hedegaard*.  
Folketingsmedlem *Inge Krogh*.  
Kontorchef i justitsministeriet *Marianne Levy*.  
Højesteretssagfører *Oluf Lind*.  
Folketingsmedlem *Aase Olesen*.  
Statsamtmand *Bodil Panild*.  
Advokat *Ulla Paabøl*.  
Socialrådgiver *Hanne Reintoft*.  
Folketingsmedlem *Erik B. Smith*.  
Folketingsmedlem *Ebba Strange*.  
Fhv. folketingsmedlem, landsretssagfører *Palle Tillisch*.  
Statsamtskontorchef *Alice Tolstoy*.

Kirkeminister *Elsebeth Kock-Petersen*, der har været medlem af udvalget siden 1975, har ikke deltaget i de afsluttende forhandlinger om denne betænkning.

Civildommer *Inger Margrete Pedersen*, der har været medlem af udvalget siden 1969, og som har udarbejdet redegørelsen i betænkningens del 1, har ikke deltaget i de afsluttende drøftelser vedrørende betænkningens del 2.

## SEKRETARIAT

Dommer *Vagn Joensen*.

# Ægteskabsudvalgets opgave

Udvalget skal overveje, i hvilket omfang der på baggrund af de ændrede samfundsforhold, ændringen af kvindens stilling i samfundet og de heraf følgende ændringer af opfattelsen af ægteskabsinstitutionen er behov for revision af reglerne om ægteskabs indgåelse og opløsning, herunder reglerne om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse, samt reglerne om ægteskabets retsvirkninger og om børnenes retsstilling under ægteskabet og efter separation eller skilsmisse.

Udvalget skal samtidig overveje, om der i tilknytning hertil er behov for ændring af regler i den øvrige lovgivning, der har forbindelse med ægteskabslovgivningen, og om nogle af de bestemmelser i lovgivningen, der knytter retsvirkninger til ægteskabet, bør kunne anvendes på visse ægteskabslignende forhold.

# Indledning og resumé

## A. Ægteskabsudvalgets tidligere betænkninger m.v.

Ægteskabsudvalget af 1969 har hidtil afgivet 8 betænkninger og 2 indstillinger. Det drejer sig om betænkning nr. 1 om ægteskabs indgåelse (nr. 691/1973), betænkning nr. 2 om ægteskabs opløsning (nr. 697/1973), betænkning nr. 3 om fornuftordningen (nr. 716/1974), betænkning nr. 4 om vilkårene for separation og skilsmisse (nr. 719/1974), betænkning nr. 5 om samliv og ægteskab (720/1974), udarbejdet af et medlem af udvalget civildommer Inger Margrete Pedersen, betænkning nr. 6 om ægteskabet i statistisk og sociologisk belysning (nr. 726/1974), udarbejdet af socialforskningsinstituttet efter udvalgets anmodning, betænkning nr. 7 om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse (nr. 796/1977), indstilling af 20. december 1977 med udkast til lov om ændring af myndighedsloven og retsplejeloven (forældremyndighed m.v. over børn uden for ægteskab), betænkning nr. 8 om samliv uden ægteskab I (nr. 915/1980) og indstilling af april 1982 om ægtefællebeskatningen.

## B. Nærmere om betænkning nr. 8 og den senere udvikling.

### a. Betænkningens indhold.

I betænkning nr. 5 kortlagdes en række problemer om ugiftes samlivsforhold. Med betænkning nr. 8: Samliv uden æg-

teskab I, begyndte ægteskabsudvalget sin gennemgang af disse problemer. Betænkningen indledes med redegørelser for den historiske udvikling, det nordiske samarbejde og for udbredelsen af og begrundelsen for samlivsforholdene mellem ugifte.

Herefter redegøres for udvalgets principielle overvejelser om lovgivning for ugifte samlivsforhold. Disse overvejelser resumeres således i betænkningen s. 12:

»Udvalget fremhæver..., at det mest nærliggende udgangspunkt for reformovervejelser måtte være en stillingtagen til, om regler, specielt inden for skatte- og sociallovgivningen, som bevirker, at det er økonomisk ufordelagtigt at gifte sig, kan ændres. Herved kunne ægteskabet antagelig gøres til en attraktiv samlivsform for mange, som i dag undlader at gifte sig. Det understreges, at ægteskabet - med de ændringer i reglerne, der må ske fra tid til anden, og som udvalget har behandlet i sine tidligere betænkninger - bedre end nogen anden retlig regulering kan skabe rammen om familiens liv og sikre familiens enkelte medlemmer følelsesmæssig og økonomisk tryghed. Lovgivningen bør derfor i videst muligt omfang indrettes på at tilskynde til at indgå ægteskab og ikke på at modvirke ægteskab. Udvalget tager afstand fra at skabe en samlet retlig regulering af samlivsforholdene eller at skabe en fælles lovgivning for ægteskab og andre samlivsforhold. En bredere lovgivning specielt for ugifte samlevende ville ifølge sagens natur ikke kunne være i det væsentlige identisk med ægteskabslovgivningen. Man ville derved

indføre et »ægteskab af anden klasse« og hos parterne skabe en falsk følelse af tryk-  
hed, som ville være egnet til at afholde dem  
fra at indgå ægteskab. Udvalget finder, at det  
grundlæggende synspunkt bag eventuelle re-  
former må være, at der ikke bør være særlige  
fordele knyttet til at samleve uden at være  
gift. De samlevende par bør ikke som følge  
af reformforslagene stilles bedre end ægte-  
par, men i det højeste ligestilles med gifte.

I overensstemmelse hermed har der været  
enighed i udvalget om ikke kun at koncen-  
trere sig om reformforslag, der eventuelt  
kunne ligestille ugifte par med ægtepar, men  
også at gennemgå de regler, der navnlig uden  
for ægteskabslovgivningen indeholder incita-  
menter til at undlade at indgå ægteskab.«

Betænkningen behandler herefter de  
ugifte samlevendes og ægtefællers ind-  
byrdes retsstilling med hensyn til følgen-  
de spørgsmål: forældremyndighed m.v.,  
retten til en leje- eller andelsbolig, for-  
mueforholdet mellem samlevende og ar-  
veafgift.

#### *b. Det senere lovgivningsarbejde m.v.*

På baggrund af udvalgets forslag i be-  
tænkning nr. 8 er der senere gennemført  
nogle lovændringer.

Ved lov nr. 223 af 26. maj 1982 om  
ændring af lov om børns retsstilling og  
retsplejeloven (faderskabssager m.v.) er  
der fastsat en fælles frist for moderen,  
ægtemanden og barnets værge på 3 år  
fra barnets fødsel med hensyn til anlæg  
og begæring om genoptagelse af fader-  
skabssager. Endvidere er der sket over-  
førelse af den administrative behandling  
af faderskabssager vedrørende børn  
uden for ægteskab, herunder modtagelse  
af anerkendelse af faderskab, fra politiet  
uden for København til statsamtene.  
Der henvises til udvalgets bemærkninger  
om disse spørgsmål i betænkning nr. 8 s.  
72.

Ved lov nr. 130 af 31. marts 1982 om  
ændring af lov om social bistand (æn-  
dring af reglerne om hjælpeforanstalt-  
ninger uden samtykke) er der ved en ny  
bestemmelse i bistsandsloven § 124, stk.  
2, sket en begrænsning af det sociale ud-  
valgs mulighed for efter § 124, stk. 1, at  
nedlægge forbud mod forældremyndig-  
hedens indehavers hjemtagelse af et  
barn, som bor hos den anden af foræl-  
drene, som ikke har del i forældremyn-  
digheden. Efter den nye bestemmelse  
kan hjemtagelse i disse tilfælde kun  
nægtes af det sociale udvalg, hvis den af  
forældrene, barnet bor hos, har anlagt  
sag eller indgivet begæring til statsamtet  
om at få overført forældremyndigheden,  
og udvalgets afgørelse har kun virkning,  
indtil der er truffet en forældremyndig-  
hedsafgørelse, eller sagen herom er fra-  
faldet. Der henvises til udvalgets be-  
mærkninger i betænkning nr. 8 s. 74 ff.

I juni 1981 har justitsministeriet ned-  
sat en arbejdsgruppe om forældremyn-  
dighed m.v., som bl.a. med udgangs-  
punkt i ægteskabsudvalgets overvejelser  
i betænkning nr. 7 om fremgangsmåden  
ved separation og skilsmisse og betænk-  
ning nr. 8 skal udarbejde lovudkast til  
en revision af reglerne i myndighedslo-  
ven og retsplejeloven om forældremyn-  
dighed og forældremyndighedssagers  
behandling. Der henvises til betænkning  
nr. 8 kapitel 6 om forældremyndighed  
m.v. s. 55 ff.

Ved lov nr. 706 af 22. december 1982  
om ændring af lov om leje er der ved en  
ny bestemmelse i § 77a skabt hjemmel  
for, at domstolene ved opløsning af et  
samlivsforhold mellem ugifte kan træffe  
afgørelse om, hvem af parterne der skal  
have ret til at fortsætte lejemålet vedrø-  
rende en lejlighed, som har tjent som  
parternes fælles bolig. Der henvises til  
udvalgets bemærkninger herom i be-  
tænkning nr. 8 s. 90.

I betænkning nr. 8 s. 33-38 er redegjort for socialforskningsinstituttets omnibusundersøgelser i perioden januar 1974 til januar 1979 vedrørende papirløse samlivsforhold. I Statistiske efterretninger, A 1981 nr. 33 s. 1035 ff og A 1982 nr. 25 s. 889 ff er offentliggjort resultaterne af omnibusundersøgelserne for henholdsvis maj 79/oktober 79/ja-

nuar 80 og maj 80/oktober 80/juni 81. Disse undersøgelser viser en fortsat stigning såvel absolut som procentuelt af antallet af samlivsforhold mellem ugifte, herunder også for den gruppe af ugifte, som har samlevet i 5 år og derover, og for hvem ægteskabsudvalget finder, at lovgivningsinitiativer kan have særlig interesse. Udviklingen ifølge omnibusundersøgelserne har været således:

| Omnibusundersøgelse               | Antal ugifte samlevende / i forhold til samtlige gifte og ugifte samlevende | Antal ugifte, der har samlevet i 5 år og derover / i forhold til samtlige ugifte samlevende |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Januar/maj 74 .....               | 200.000/8%                                                                  | —                                                                                           |
| Maj 76/oktober 76/januar 77 ..... | 315.000/12%                                                                 | 78.700/25%                                                                                  |
| Oktober 77 .....                  | 343.000/13%                                                                 | (75.400/22%)*)                                                                              |
| Maj 78/oktober 78/januar 79 ..... | 371.000/13%                                                                 | 92.750/25%                                                                                  |
| Maj 79/oktober 79/januar 80 ..... | 395.000/15%                                                                 | 110.600/28%                                                                                 |
| Maj 80/oktober 80/januar 81 ..... | 401.000/15%                                                                 | 120.300/30%                                                                                 |

\*) Tallet angiver ugifte samlevende, som har samlevet i 6 år og derover.

### c. Det nordiske lovsamarbejde.

I Sverige har de svenske familjesagkunniga i efteråret 1981 afgivet deres afsluttende betænkning: Äktenskapbalk (SOU 1981:85) med forslag til revision af reglerne om ægtefællers formueforhold og den efterlevende ægtefælles retsstilling samt til nye regler om ugifte samlevendes formueforhold. I efteråret 1982 fremsatte den svenske regering endvidere i rigsdagen forslag til en revision af reglerne om forældremyndighed og samkvemsret.

I Norge og Island blev i foråret 1981 og i Finland i efteråret 1982 vedtaget nye børnelove.

Nordisk Råd afholdt i maj 1982 i Danmark en rådskonference om familieret i Norden med temaerne: Børns familieretlige stilling og den økonomiske situation mellem ægtefæller og ugifte samboende. Der deltog politikere, interesserepræsentanter, embedsmænd og andre eksperter fra alle nordiske lande. Referat

af forhandlingen er trykt i NU 1982:5: Familieret i Norden. Konferencerapport.

De konsultationer med henblik på samordning af den familieretlige lovgivning i de nordiske lande, som tidligere og senest i 1980 blev afholdt mellem ægteskabsudvalgene i Sverige, Norge, Island og Danmark og repræsentanter fra det finske justitsministerium, er blevet fulgt op med et møde i Island i september 1982 vedrørende ægtefællers og ugifte samboendes formueforhold. I mødet deltog repræsentanter fra justitsministerierne samt fra Island og Norge tillige repræsentanter fra ægteskabsudvalgene.

### C. Resumé.

Betænkningen består af *del I*, som er en *redegørelse af Inger Margrete Pedersen om underhold og forsørgelse i privat og offentlig ret*, og *del 2*, som er *udvalgets overvejelser* vedrørende ændring af den gældende lovgivning med udgangs-

punkt i Inger Margrete Pedersens redegørelse.

I *del I* behandler Inger Margrete Pedersen i /. *hovedafsnit: privatretlige forsørgervirkninger*, herunder i *kap. II individets eget ansvar*, i *Kap. III andre individers ansvar/medansvar*, i *kap. IV kortlægning af forsørgerydelserne*, i *kap. V generelle problemstillinger* i *kap. VI grundlaget for forsørgerydelsen* og i *kap. VII de enkelte bestanddele i forsørgerydelsen*. I *kap. VIII: afsluttende bemærkninger* til 1. hovedafsnit konkluderes, at muligheden for selvforsørgelse for den gifte eller samlevende kvindes vedkommende og dermed den reelle ligestilling mellem mænd og kvinder er nået længere end nogen sinde, men at dette ikke udelukker et økonomisk fællesskab mellem parterne. Den levestandard, som forventes i dag, kan typisk kun opnås, hvis begge har indtægt, og fællesskabstanken også mellem ugifte samlevende er meget fremtrædende. Det påpeges samtidig, at kvindernes stilling stadigvæk adskiller sig fra mændenes på flere punkter, dels på det personlige plan, idet kvinderne på trods af deres øgede deltagelse i erhvervslivet fortsat står for størstedelen af arbejdet i hjemmet, dels på det samfundsmæssige plan, idet kvinder fortrinsvis beskæftiges inden for lavtlønsområdet, ligesom de fleste medarbejdende ægtefæller er kvinder.

I *del I*s 2. *hovedafsnit: Forsørgervirkninger i regler om socialt prægede ydelser og i bestemmelser om sociale tildelingskriterier*, behandler Inger Margrete Pedersen i *kap. II bistandslovens bestemmelser om forsørgelsespligt i forhold til det offentlige*. Det konkluderes, at denne forsørgelsespligt mellem ægtefæller har fået større og større praktisk betydning på grund af arbejdsløsheden og på baggrund af det stigende antal ugifte samlevende, som ikke er undergivet en tilsvarende indbyrdes offentligretlig forsørgel-

sespligt. Reglerne indebærer, at hjælpen til en ægtefælle nedsættes med den anden ægtefælles indtægt, og at en ægtefælle kan være nødsaget til at opgive en uddannelse for at forsørge den anden. I *kap. III gennemgås forsørgervirkningerne på pensionsområdet*. Det konkluderes, at der ikke m.h.t. de sociale pensioner er ligestilling mellem ægtefæller og ugifte samlevende. På den ene side er grundpensionsbeløbet lavere for gifte, og der tages i visse tilfælde hensyn til ægtefælles indtægt ved tildeling af pension og beregning af indtægtsregulerede tillæg, mens ægteskabstillæg og hustrutillæg på den anden side forudsætter ægteskab. Tjenestemandspensioner og private pensioner bevilges uden indkomstregulering eller hensyntagen til civilstand, men en forskelsbehandling mellem ægtefæller og ugifte samlevende fremkommer derved, at der ved tjenestemandspensioner sker samordningsfradrag også under hensyn til ægtefælles indtægt, mens retten for den efterladte til pension til gengæld forudsætter ægteskab. I *kap. IV og V gennemgås i jævnføring med kap. VI og VII i 1. hovedafsnit henholdsvis offentlige ydelser som grundlag for parternes muligheder for at forsørge familiemedlemmerne og de enkelte komponenter i forsørgerydelsen*. I *kap. VI: Sammenfattende bemærkninger om forsørgervirkninger på det sociale område*, sammenholdes og opstilles i skematisk form de vigtigste forsørgervirkninger inden for de forskellige regelsæt til belysning af, i hvilket omfang forsørgervirkningerne er i overensstemmelse med ægteskabslovgivningens principper, og i hvilket omfang der sker ensartet behandling af gifte og ikke-gifte par.

I *del 2: Udvalgets overvejelser*, behandles i tilslutning til 1. hovedafsnit i Inger Margrete Pedersens redegørelse i *kap. 1: forsørgelsesfællesskabet mellem ægtefæller*, i *kap. 2: Forsørgelsesfællesskabet*

mellem ugifte samlevende og i kap. 3: Forældres økonomiske ansvar for børn, og i tilslutning til 2. hovedafsnit i Inger Margrete Pedersens redegørelse i kap. 4: De socialretlige forsørgervirkninger.

I kap. 1: *Forsørgelsesfællesskabet mellem ægtefæller*, går udvalget i afsnit 1.1. om forholdet *under samlivet* ind for, at det forsørgelsesfællesskab m.m., som et samliv mellem ægtefæller er udtryk for, fortsat fastslås i lovgivningen om ægteskabets retsvirkninger, og foreslår følgende regel til afløsning af de gældende bestemmelser i §§ 1-3 i lov om ægteskabets retsvirkninger:

»§ 1. Ægtefæller skal i fællesskab varetage familiens tarv. De skal hver for sig efter evne (ved pengeydelse, arbejde i hjemmet eller på anden måde) bidrage til det underhold, som er nødvendigt for at tilgodese familiens og hver ægtefælles personlige behov.

Stk. 2. Hvis det, den ene ægtefælle skal bidrage med, ikke er tilstrækkeligt til at tilgodese dennes personlige behov eller det, som denne iøvrigt drager omsorg for til familiens underhold, skal den anden yde ægtefælles den nødvendige penge hertil.«

Udvalget finder endvidere, at der fortsat bør være mulighed for at pålægge en ægtefælle at betale bidrag til den anden under samlivet og foreslår følgende bestemmelse i stedet for den gældende bestemmelse i retsvirkningslovens § 5:

»§ 2. Forsømmer en ægtefælle sin underholdspligt efter § 1 kan statsamtet efter anmodning pålægge denne at betale bidrag til den anden ægtefælle.

Stk. 2. (ændringsbestemmelse).«

Udvalget finder dernæst, at en ægtefælle, der bistår den anden ægtefælle i dennes virksomhed, bør kunne kræve et arbejdsvederlag udbetalt. På nær et enkelt medlem foreslår udvalget, at dette

fastslås i ægteskabslovgivningen i form af følgende bestemmelse:

»§ 3. En ægtefælle, som yder den anden ægtefælle bistand i dennes erhvervsvirksomhed, har krav på et arbejdsvederlag, som svarer til den sædvanlige aflønning for tilsvarende arbejde, dog højst til en andel af virksomhedens overskud, som svarer til ægtefællernes indbyrdes indsats i virksomheden. Vederlaget udbetales ved sædvanlige lønterminer med virkning for arbejde udført efter fremsættelsen af krav om aflønning.«

Endelig foreslår udvalget, at der i tilfælde af separation og skilsmisse gives skifteretten mulighed for ikke alene at fordele gæld mellem ægtefællerne, som de begge hæfter for, jfr. skiftelovens § 65 a, men også gæld, som kun den ene hæfter for, men som er stiftet i begge ægtefællers eller den anden ægtefælles interesse. Udvalget foreslår, at bestemmelsen i skiftelovens § 65 a affattes således:

»§ 65 a. Findes der gæld, som begge ægtefæller hæfter for, eller gæld, som kun den ene ægtefælle hæfter for, men som er stiftet i begge ægtefællers eller den anden ægtefælles interesse, kan skifteretten på begæring bestemme, hvilken del af gælden hver af ægtefællerne endeligt skal bære. Ved afgørelsen tages hensyn til omstændighederne ved gældsstiftelsen, dens betydning for den enkelte ægtefælle og til hver ægtefælles formåen. En ægtefælle kan forlange, at den anden ægtefælle frigør ham eller hende for den del af gælden, som den anden endeligt skal bære, eller stiller sikkerhed for, at gælden betales.«

I afsnit 1.2. om forholdet, *når samlivet er ophævet*, går udvalget ind for, at det i særlige tilfælde fortsat skal være muligt at pålægge en ægtefælle at betale bidrag til den andens underhold, mens samlivet er ophævet, og foreslår følgende bestemmelse til afløsning af den gældende be-

stemmelse i § 6 i lov om ægteskabets retsvirkninger:

»§ 4. Når samlivet mellem ægtefæller er ophørt, kan statsamtet, hvis en ægtefælle har særligt behov for økonomisk støtte i forbindelse med samlivets ophør, efter anmodning pålægge den anden ægtefælle at betale bidrag til ægtefællens underhold i en overgangsperiode.

Stk. 2. Løvrigt kan bidrag ikke pålægges, medmindre den bidrags søgende ægtefælle som følge af forholdene under samlivet ikke gennem en rimelig udnyttelse af sin indtjeningsevne eller på anden måde selv kan skaffe sig et efter sine livsvilkår tilstrækkeligt underhold.

Stk. 3. Det er en forudsætning for at pålægge bidrag efter stk. 1 og 2, at den anden ægtefælle efter sine økonomiske og erhvervs-mæssige forhold formår at betale bidrag, og at det i det enkelte tilfælde skønnes rimeligt at pålægge bidrag.

Stk. 4. Bidrag efter stk. 1 og 2 kan kun, når særlige grunde taler derfor, pålægges for en tid, der ligger mere end 2 måneder forud for anmodningen.

Stk. 5. (ændringsbestemmelse).«

M.h.t. brugsretten til bolig, bohavet og arbejdsredskaber finder udvalget ikke, at der er behov for at opretholde den gældende bestemmelse i § 7 i lov om ægteskabets retsvirkninger, hvorefter statsamtet kan træffe bestemmelse om fordeling af brugsretten til bohavet og arbejdsredskaber, mens samlivet er ophævet. For så vidt angår brugsretten til boligen er det den overvejende opfattelse i udvalget, at der også for ejerboliger bør være mulighed for at træffe en midlertidig bestemmelse om brugsretten, når sag til separation eller skilsmisse er anlagt.

I afsnit 1.3. om strafansvar for forsømmelse af underholdspligt går udvalget ind for en ophævelse af dette strafansvar efter straffelovens § 213, idet der ikke kan antages at være behov herfor.

I kap. 2: *Forsørgelsesfællesskabet mellem ugifte samlevende* konkluderer udvalget, at der ikke bør indføres almindelige regler om forsørgelsesfællesskabet mellem ugifte samlevende.

I kap. 3: *Forældres økonomiske ansvar for børn* finder udvalget, at det fortsat ikke er hensigtsmæssigt at fastsætte regler om forsørgelsespligt over for stedbørn. M.h.t. adgangen til at fremsætte begæring om og modtage bidrag til et barns underhold, går udvalget ind for, at unge, der er fyldt 18 år, altid skal kunne modtage et fastsat bidrag fra bidragspligtige med frigørende virkning, og i særlige tilfælde selv kunne indgive begæring om fastsættelse af bidrag. For så vidt angår særlige bidrag foreslår udvalget, at adgangen til at pålægge dåbsbidrag ophæves, og udvalgets flertal foreslår, at også adgangen til at pålægge konfirmationsbidrag ophæves. Vedrørende bidragspligtens varighed finder udvalget, at bestemmelsen i børnelovens § 14, stk. 2, 2. pkt., hvorefter bidraget til en datter, medmindre andet bestemmes, bortfalder, når hun indgår ægteskab, bør ophæves, og at det fortsat bør være muligt at pålægge bidrag til uddannelse indtil den unges 24. år. M.h.t. bidragsfastsættelse i tilfælde, hvor bidragspligtige er ubemidlet, går udvalget ind for, at der af hensyn til bidragsberettigedes mulighed for forskudsvis udbetaling af bidraget fra det offentlige bør fastsættes et bidrag svarende til det gældende normalbidrag for fædre, uanset om bidragspligtige er moderen eller faderen, og uanset om vedkommende er i stand til at betale. Samtidig foreslår udvalget, at adgangen for det sociale udvalg til at eftergive forskudsvis udlagte bidrag udvides.

I kap. 4: *De socialretlige forsørgervirkninger*, har udvalget begrænset sig til at give udtryk for principielle synspunkter om visse hovedspørgsmål i erkendelse af, at der er tale om udviklede lovkom-

plekser, hvor socialpolitiske, samfunds-  
politiske og administrationstekniske hen-  
syn må have stor vægt. Det er herved  
udvalgets hovedsynspunkt, at de familie-  
retlige problemer uden for den egentlige  
ægteskabslovgivning og de dermed be-  
slægtede lovområder i videst muligt om-  
fang løses på ensartet måde og i over-  
ensstemmelse med ægteskabslovgivnin-  
gens grundtanker, og at lovgivningen  
ikke uden stærke saglige grunde udfor-  
mes således, at den økonomisk begunstiger  
samliv uden ægteskab. Det bør end-  
videre efter udvalgets opfattelse være et  
ubetinget krav til fremtidig lovgivning,  
at det i alle tilfælde, hvor ægteskabslov-  
givningens principper ønskes fraveget, i  
bemærkningerne til lovforslaget udtryk-  
keligt begrundes, hvorfor en sådan afvi-  
gelse findes nødvendig. Udvalget går  
dernæst ind for, at man i sociallovgiv-  
ningen undgår generelle regler om »of-  
fentligretlig forsørgelsespligt« for ægte-  
fæller, og i stedet i tilknytning til hvert  
enkelt område tager stilling til, i hvilket  
omfang tilhørsforhold til en familie eller  
husstand skal have betydning for ydelser  
fra det offentlige. Det fremhæves, at en  
del regler inden for sociallovgivningen  
indebærer, at der undertiden er forbun-  
det endog meget betydelige fordele ved  
at undlade at gifte sig, således at lovgiv-  
ningen modvirker ægteskab. Et stort  
flertal af udvalgets medlemmer fremhæ-  
ver, at der er tale om en åbenbar og uac-  
ceptabel diskrimination imod ægteskab i  
forhold til samliv uden for ægteskab, og  
at det derfor i hvert fald i mere varige  
samlivsforhold må være rimeligt at tage

samme hensyn til en samlevers forhold  
som til en ægtefælles ved ydelse af  
hjælp.

#### **D. Det fremtidige arbejde med en revision af den familieretlige lovgivning.**

Med den foreliggende betænkning anser  
ægteskabsudvalget sit arbejde for afslut-  
tet.

Tilbage står at udarbejde detaljerede  
lovudkast med bemærkninger til revision  
af reglerne i lov om ægteskabs indgåelse  
og opløsning og i lov om ægteskabets  
retsvirkninger, af skiftelovens regler om  
ægtefælleskifte og af retsplejelovens reg-  
ler om ægteskabssager.

Denne opgave vil efter sit omfang og  
karakter ikke inden for rimelige tids-  
mæssige rammer kunne løses af et ud-  
valg med ægteskabsudvalgets nuværende  
størrelse og sammensætning. Udvalget  
har i sine betænkninger i overvejende  
grad måttet beskæftige sig med de prin-  
cipielle spørgsmål og hovedlinjerne i  
den familieretlige lovgivning. Det arbej-  
de, der nu står tilbage, består i dels at  
tage stilling til en række detailspørgsmål  
dels at udforme lovteknisk hensigtsmæs-  
sige regler. Et arbejde af denne karakter  
må nødvendigvis udføres i et udvalg el-  
ler en arbejdsgruppe med væsentlig fær-  
re medlemmer end ægteskabsudvalget.  
Denne arbejdsform er som nævnt oven-  
for valgt med henblik på udarbejdelse af  
nye regler om forældremyndighed og  
forældremyndighedssagers behandling  
med udgangspunkt i ægteskabsudvalgets  
overvejelser herom i betænkningerne nr.  
7 og 8.



Del 1:

Redegørelse  
af Inger Margrete Pedersen  
om underhold og forsørgelse  
i privat og offentlig ret.

# Afgrænsning af opgaven

## I. Indledende bemærkninger.

1. I betænkning nr. 3 fra ægteskabsudvalget (nr. 716/1974) har udvalget behandlet følgende spørgsmål vedrørende ægtepars økonomi:

a. Hvem bestemmer over indtægter m.v., og hvem er ansvarlig for betaling af gæld?

b. Hvordan skal et eventuelt overskud deles, eller hvordan skal der på anden måde ske formueudligning?

Udvalgets forslag indebærer, at man som hovedregel bevarer den nugældende ordning, hvorefter ægtefæller er ligestillede og selvstændige personer under ægteskabet, således at de i denne periode på de fleste punkter har en ejers rettigheder over deres erhvervser, men at der til gengæld deles lige, når ægteskabet ophører.

Udvalget har i betænkning nr. 4 (719/1974) taget stilling til et andet økonomisk problem, nemlig bidrag efter separation og skilsmisse. Men som det fremgår af betænkningen s. 14 ff., har udvalget udskudt sin (endelige) stillingtagen til forsørgelsen under ægteskabet.

Udvalget har udtrykkelig forkastet særeje som den almindelige formueordning, og man har fastholdt fællesejet i den klassiske nordiske form, hvor fællesskabet *først og fremmest* giver sig udslag i deling af overskuddet ved separation eller skilsmisse eller ved død.

I betænkning nr. 8 (915/1980) har udvalget bl.a. drøftet de økonomiske problemer ved faste samlivsforholds ophør. Et flertal af udvalgets medlemmer ønsker at åbne mulighed for, at der kan tillægges den ene part et beløb hos den anden.

Drøftelsen af ægtefællernes økonomiske ansvar over for hinanden rejser særlig nedennævnte to yderligere spørgsmål:

c. Hvorledes fremskaffes de økonomiske midler og den arbejdsindsats (service- og omsorgsindsats), som er nødvendig for familiens daglige liv og tilværelse?

Dette spørgsmål er fælles for børnefamilier med kun eet voksent medlem og for familier med to voksne medlemmer (og eventuelle børn). Det gælder, hvad enten der foreligger ægteskab eller ej. Samme problemer opstår desuden for andre husstandsfællesskaber og for faktisk enlige.

d. Hvad skal det enkelte familiemedlem yde, og hvad har det krav på, medens familiesamvirket består?

2. *De spørgsmål, som blev behandlet i betænkning nr. 3, 4 og 8 angår først og fremmest den familieretlige lovgivning og anden privatretlig lovgivning, selv om de behandlede emner naturligvis har berøring med offentlig ret. Det gælder særlig de skatteretlige regler og ansvar for*

selvangivelse og for skattens betaling, der imidlertid ikke blev nærmere gennemgået i betænkning nr. 3, selv om de offentligretlige regler dengang ikke var i overensstemmelse med ægteskabslovgivningens bestemmelser om rådighed og hæftelse og fortsat ikke var det, da arbejdet med nærværende betænkning blev påbegyndt.

Disse skatteretlige problemer, der som en bivirkning havde stigende betydning for socialretten, er behandlet i bilag 1 s. 137 ff.

3. / *modsatning til spørgsmålet om gældsansvar og bestemmelsesret samt deling af opsparingen har forsørgelses- og underholdsproblemerne over en bred front nær sammenhæng med den offentligretlige lovgivning, især lovgivningen vedrørende de sociale og socialt prægede ydelser.* Et fuldstændigt billede af forsørgelsesproblematikken i vid forstand fås kun ved at sammenholde privatretten og den offentlige ret.

Den offentlige ret spiller særlig ind på to punkter:

a. Det offentlige tilvejebringer i dag en del af det forsørgelsesgrundlag, som tidligere skulle fremskaffes af borgerne selv eller deres pårørende.

b. Familietilhørsforholdet er i en del tilfælde afgørende for, om en person overhovedet er berettiget til en offentlig ydelse. I andre tilfælde har det betydning for ydelsens størrelse. Regler om offentlige ydelser får derved betydning for, hvad det enkelte familiemedlem har mulighed for at yde som sin del af familiens samlede underhold.

På det *privatretlige* område kan der særlig nævnes to områder, hvor det er vigtigt at uddybe de foran s. 20 under c og d nævnte hovedspørgsmål:

i. Medfører familie- eller slægtskabstilknævn, at en person over for en an-

den privatperson har krav på penge eller omsorgsydelser til dækning af sit løbende behov? Medfører samliv uden ægteskab eller husstandsføllesskab evt. tilsvarende virkninger?

ii. Har det nogen juridiske virkninger, at der også uden egentlig retspligt *rent faktisk* ydes pengebidrag eller omsorgsydelser mellem familiegrupperes medlemmer?

I tilslutning hertil kan følgende overvejes:

iii. Hvilken rolle spiller forsørgelsesproblematikken for de i betænkningerne nr. 3 og 8 nævnte regler og domspraksis om deling af formue eller overførelse af dele af opsparingen?

Det kan her bl.a. nævnes, at domspraksis angående formueoverførsler mellem ikke-gifte par ved samlivets ophør i et vist omfang råder bod på de problemer, som opstår, når den ene part yder sit bidrag til familieøkonomien ved indkøb af det løbende husholdningsforbrug, medens den anden bruger sine indtægter til køb af varige forbrugsgoder.

4. En præcis afgrænsning af, hvad der forstås ved forsørgelse og underhold, er vanskelig. Det er imidlertid næppe hensigtsmæssigt at forsøge at foretage en sådan afgrænsning på nuværende tidspunkt.

I den efterfølgende tekst anvendes udtrykket *forsørgervirkning* jævnligt for at beskrive det forhold, at en regel har en virkning, som falder inden for de i nærværende afsnit beskrevne rammer.

## **II. Redegørelsens emner og opbygning.**

Fremstillingen er bygget op i følgende afsnit:

### **1. Hovedafsnit: Privatretlige forsørger-virkninger.**

Her gennemgås følgende emner:

1. Forsørgelsesbestemmelserne i lov nr. 56 af 18. marts 1925 om ægteskabets retsvirkninger (retsvirkningsloven) samt i et vist omfang reglerne i kap. II i lov nr. 200 af 18. maj 1960 om børns retsstilling (børneloven).

2. De enkelte led og funktioner i forsørgelsesydelse (omfattende såvel penge- som omsorgsforsørgelse).

Dette afsnit skal først og fremmest danne baggrund for ægteskabsudvalgets overvejelser om eventuelle ændringer af de privatretlige forsørgelsesregler, herunder eventuelle supplerende forslag vedrørende underholdspligten efter separation og skilsmisse, der som nævnt tidligere er behandlet i udvalgets betænkning nr. 4.

Endvidere er det tanken, at afsnittet skal give mulighed for at undersøge samspillet mellem familiemedlemmernes bidrag til underholdet og de forskellige typer offentligretlige underholdsydelser.

## **2. hovedafsnit: Forsørgervirkninger i regler om socialt prægede ydelser.**

Her gennemgås følgende emner:

1. Reglerne om den offentligretlige forsørgelsespligt i bistandsloven.

2. Forsørgervirkninger på pensionsområdet.

3. Forsørgervirkninger på andre områder.

Som led heri gennemgås de forskellige ydelsestyper (børnetilskud, sygedagpenge, boligstøtte m.v.).

Systematikken er tilrettelagt således, at den fremmer muligheden for at sammenholde familiens egen indsats med det offentliges.

Der er lagt særlig vægt på at beskrive, hvornår familiemedlemmets eller husstandsmedlemmets forhold får betydning for transgbedømmelse og indtægts-

regulering, eller om de på anden måde udløser forsørgervirkninger.

Der er endvidere lagt vægt på at angive, hvorvidt der inden for de enkelte områder er ligestilling mellem gifte og ikke-gifte par, og om der - når der er tale om ydelser, som angår børn - sker ligebehandling af fællesbørn og særbørn.

Formålet med dette afsnit er først og fremmest at give ægteskabsudvalget mulighed for at sammenligne de hyppigt forekommende forsørgervirkninger i den offentlige ret med de privatretlige principper.

Der er imidlertid også lagt vægt på at give en fremstilling, der kan lette arbejdet med det problemkompleks - forsørgervirkningerne i de socialt begrundede ydelser - som spiller en stadig større rolle i det løbende lovgivningsarbejde.

Der tænkes herved ikke mindst på det stigende antal regler, som bygger på indtægtsregulering eller transgbedømmelse på grundlag af familieindkomsten, såvel for gifte som for ikke-gifte par.

Fremstillingen medtager lovstof m.v. til og med 1/7 1982, og det må således understreges, at henvisninger til love, bekendtgørelser og cirkulærer, der er berørt af indførelsen af socialindkomstbegrebet, når ikke andet er nævnt, omtales i den form, de har fået efter gennemførelsen af dette lovkompleks.

Redegørelsen har oprindeligt været disponeret med et 3. hovedafsnit om skatte- og socialindkomstreglerne og afgifts- og pensionsbeskatningslovgivningen. Dette hovedafsnit er nu indarbejdet i udvalgets indstilling om ægtefællebeskatningen, jfr. bilag 1 s. 134 ff.

## **III. Den historiske baggrund for nutidens forsørgerproblematik. Reformforslag.**

Inden gennemgangen af emnerne i de to hovedafsnit er det praktisk at trække

nogle punkter frem som baggrundsstof for spørgsmålet om forsørgervirkninger, som er det gennemgående tema i disse afsnit.

1. Da de nugældende familieretlige regler om ansvaret for familiens forsørgelse blev indført i 1925, var det danske socialsikringssystem i sin nuværende form endnu kun i sin vorden. Ansvaret for forsørgelsen af et andet familiemedlem - voksen eller barn - var derfor særdeles vidtgående. Det gjaldt både i situationer, der krævede økonomiske ydelser, og i situationer, hvor f.eks. alvorlig sygdom eller invaliderende handicap krævede en betydelig omsorgs- eller plejeindsats.

Den senere udvikling i sociallovgivningen har medført, at forsørgelsespligtens omfang reelt er blevet formindsket. Tendensen har været, at udgifter og arbejdsopgaver, der ligger uden for en families normale økonomiske eller praktiske evne, i stigende grad er blevet overtaget af det offentlige.

2. Udover problemet omkring forsørgelsesbyrdens omfang i forhold til familiens samlede evne til penge- og omsorgsindsats var der også et ligestillingsproblem i forsørgerreglerne.

3. For ægteskabslovgivningens vedkommende var det løst, uden at der i selve lovreglerne blev givet forskellige regler for mand og hustru. Men den omstændighed, at det i § 2 i loven om ægteskabets retsvirkninger er bestemt, at underholdspligten også kan opfyldes ved arbejde i hjemmet, tager sigte på den hjemmearbejdende hustrus situation. Ved reglen fastslås det, at hun er en ligeværdig forsørger.

Da bestemmelsen er kønsneutralt udformet, indebærer den imidlertid også, at de nu til dags om end kun sjældent forekommende hjemmearbejdende mænd er ligeværdige forsørgere.

4. Inden for det offentligretlige område opstod der imidlertid, særlig i tiden efter 1. verdenskrig, et stigende antal bestemmelser, der behandlede gifte mænd som eneforsørgere eller pengeforsørgere, medens gifte kvinder, og i et vist omfang også enlige mødre, blev behandlet som ikke-forsørgere eller omsorgsforsørgere.

Dette medførte væsentlige forskelle i de to køns rettigheder til pengeydelser. Der fandtes således ordninger, som byggede på indkomstbortfaldsprincipper, hvor end ikke gifte kvinder, der reelt var familiens forsørgere, kunne opnå ligestilling med gifte mænd, uanset om disses hustruer selv havde erhvervsindtægt. Til gengæld var kvinderne bedre stillet i ordninger, som tilsigtede at beskytte enlige, særlig enlige forsørgere af børn.

Disse ting blev påvist i kvindekommisionens rapport om juridisk forskelsbehandling af mænd og kvinder: Forsørgerbegrebet. Studier i familiens retlige problemer (nr. 440/1966).

Denne betænkning blev efterfulgt af en tillægsbetænkning (nr. 708/1974). Her kunne det konstateres, at de regler, hvorefter gifte kvinder ansås som ikke-forsørgere, var stærkt på retur, samt at ligestilling mellem mand og hustru i et vist omfang var sket ved, at *begge ægtefæller* blev anset som forsørgere ikke alene i forhold til eventuelle børn, *men også i forhold til hinanden*. Endvidere var der opstået regler, der anerkendte mænd som omsorgsforsørgere af børn.

5. Kritik mod forsørgerreglerne har været rejst både på dansk og nordisk basis under udvalgsarbejde og lignende. Problemet har også været gjort til genstand for diskussion og kritik andetsteds ud fra de samme synspunkter, som er fremsat i de nedenfor omtalte offentlige publikationer.

6. I kvindekommisionens betænkning nr. 575/1970 (Familiens og børnenes tilpasning, afgivet af et underudvalg) gik

flertallet ikke ind på spørgsmålet om underholdet *under* ægteskabet, men udtalte, at man ville finde det principielt rigtigt, om underholdsbidrag efter separation og skilsmisse blev afskaffet, dog under den forudsætning, at der sker en sådan ændring i familie- og samfundsmonstret, at ægteskabet ikke - eller ikke i væsentlig grad - rent faktisk virker mere hæmmende på kvindernes indtjeningsevne end på mændenes.

Tre medlemmer gik videre og gav udtryk for deres synspunkter ved at citere fra den svenske regerings rapport til FN i 1968: »Den opfattelse, at kvinder bør være økonomisk understøttede gennem ægteskabet, må effektivt afvises - også på det lovmæssige område - da dette synspunkt er en direkte hindring for, at kvinden kan blive økonomisk uafhængig, og for hendes mulighed for at konkurrere på lige vilkår på arbejdsmarkedet.«

Betænkningen blev afgivet omtrent samtidig med, at den nye kvindebevægelse opstod. Dennes synspunkter har derfor ikke fundet udtryk i den.

7. Forsørgerproblematikken har også været fremme flere gange i Nordisk Råds arbejde. Det må særlig fremhæves, at rådet i februar 1973 vedtog en rekommandation, hvor man gik ind for ligestilling mellem mænd og kvinder i forsørgerrollen samt anbefalede, at »man därvid (skulle) knyta försörjningsskyldigheten till barnen.«

Man anbefalede endvidere at udforme socialforsikringssystemerne således, at de kom til at dække den, der i sit hjem har omsorgen for børn, syge eller handicappede.

Rekommandationen medførte, at Nordisk Socialpolitisk Komité foranledigede, at der blev udarbejdet redegørelser vedrørende forsørgerbegrebet i de enkelte lande. De blev sammenarbejdede i Ekteskab og forsørgelse i Norden (NU

1976:30). Med denne som udgangspunkt blev der på initiativ af Nordisk Ministerråd arrangeret et seminar i efteråret 1979, se herom beretningen NU 1979: B 15 Familie, ekteskab og forsørgelse.

I sammendrag og synspunkter hedder det om de voksnes forsørgelsesansvar:

»Seminarets deltakere var enige om at alle voksne, arbejdsføre mennesker har ansvar for å forsørge seg selv. Dermed bør forsørgerbegrebet i den offentlig-rettslige lovgivning tas bort. Det gjenstår å diskutere, hvordan alle voksne skal settes i stand til å forsørge seg selv og sine barn og samtidig få tid til omsorgsoppgavene. Overgangsordninger for voksne, som tross alt ikke kan komme ut i arbeidslivet, må komme i stand.«

#### IV. Analysen af forsørgervirkningerne i ægteskabsudvalgets betænkning nr. 5.

1. Betænkning nr. 5 (720/1974) er en beskrivelse af en lang række retsvirkninger i lovgivningen dels for ægtepar (der har indbyrdes forsørgelsespligt) og par, der samlever uden at være gift (som ikke har indbyrdes forsørgelsespligt). Den er ikke begrænset til regler med forsørgervirkninger, men det må understreges, at gennemgangen viser, at de fleste retlige reguleringer af forholdene for samlevende par (gifte som ikke-gifte) har berøring med forsørgelsesproblemerne.

2. I denne betænkning, som er udarbejdet af nærværende redegørelses forfatter, påpeges det i konklusionen, at det er et hovedtræk i den nugældende lovgivning, at den tilgodeser ægteskabet som et personligt og økonomisk fællesskab med gensidige hjælpe- og støtteopgaver, også mellem de voksne indbyrdes, og med opdragelsesopgaver over for børnene.

3. Det fremhæves også, at man i bestemmelser vedrørende retten til ydelser

fra det offentlige ikke sjældent betragter familien som en *økonomisk forbrugsenhed*. Virkningen heraf er set fra familiens side ofte negativ, mens samlivet består, idet det fører til lavere sociale ydelser eller til krav om (højere) betaling for social service.

Men indtræffer der dødsfald - og jævnligt også ved separation/skilsmisses - tilgodeses det afbrudte personlige og økonomiske fællesskab af en række retsregler både inden for det privatretlige og det offentligretlige område. Disse regler betyder meget ofte, at gifte par i opløsningssituationen er bedre stillet end ikke-gifte.

4. Visse af reglerne tilgodeser direkte den situation, at den ene ægtefælle er - eller har været - *økonomisk afhængig* af den anden.

5. For atter andre regler gælder det, *at de er udtryk for en gensidig økonomisk afhængighed* mellem familiens voksne medlemmer.

6. Endelig bør det nævnes, at der findes en del bestemmelser, hvorefter en ægtefælle i tilfælde af død, separation og skilsmisses kan indtræde i den anden ægtefælles rettigheder eller forpligtelser. De dækker meget forskellige livsområder, men ved at understrege samhørigheden mellem ægtefællerne letter de familiens økonomiske og/eller praktiske situation, når samlivet ophører.

## V. Afsluttende bemærkninger.

1. De regler, der beskrives i betænkning nr. 5, er på et meget stort antal områder af en sådan art, at det ville give anledning til almindelig eller dog meget udbredt utilfredshed, hvis man opgav lovregulering af enhver art. Hovedproblemerne er derfor, om der skal ske en modernisering, og om reglerne skal være ens for gifte og ikke-gifte par.

2. Mange af reglerne er blevet til eller blevet moderniseret inden for de sidste tiår, hvor udviklingen har været præget af, at kvinderne har fået erhvervstilknytning - og dermed egne indtægter - i langt højere grad end før. Ægteskab medfører som helt overvejende hovedregel ikke længere, at kvinder tilsigter at opgive egne indtægtsmuligheder for bestandigt.

3. Adskillige af de lovkomplekser, som indeholder regler om vigtige forsørgervirkninger, er usystematiske og vanskelige at overskue i sammenhæng. En kortlægning som i nærværende redegørelse må på denne baggrund som et af sine væsentlige formål have at bidrage til en afklaring, der kan danne et formålstjenligt grundlag for principielle overvejelser om familiens stilling ikke alene i den familieretlige lovgivning, men også inden for andre lovområder.

4. Ved overvejelserne herom bør man ikke alene være opmærksom på den historiske udvikling inden for de lovområder m.v., der angår forsørgerproblematikken. Man bør også være opmærksom på, at de meget betydelige ændringer i samfundet, som har fundet sted i de senere tiår, på adskillige punkter må få indflydelse på problemstillingerne og disses mulige løsninger.

5. Nogle hovedpunkter kan nævnes:

a. Familierne - selv de unge - ejer væsentlig mere end tidligere.

b. Skatteniveauet har i stigende grad belastet familiernes økonomi.

c. Det offentlige yder langt flere typer ydelser og med langt højere beløb end tidligere.

d. Mens tendensen i 1960'erne og 1970'erne gik i retning af at opgive trans- og indtægtskriterier for sociale ydelser, går udviklingen nu i den modsatte retning og må - allerede af samfundsøkonomiske hensyn - forventes at

fortsætte. Det betyder, at tanker, der bygger på familien som forbrugsenhed, får større aktualitet.

e. En hensigtsmæssig løsning af problemerne kompliceres af, at der som omtalt i betænkning nr. 8 er sket en stærk stigning i antallet af samlivsforhold uden ægteskab.

f. Trods det under d. nævnte må det antages, at man hverken på kortere sigt (af sparegrunde) eller på længere sigt (af socialpolitiske grunde) vil opgive tanken om, at en række ydelser (f.eks. syge- eller arbejdsløshedsdagpenge) bør ydes efter et indkomstbortfaldsprincip uden hensyn til forsørgerforpligtelser og i princippet uden behovs- eller indtægtsregulering.

g. Problemerne omkring kvindernes stilling i samfundet frembyder et særdeles kompliceret billede.

På den ene side kan det med rette fremføres, at kvindens stilling i samfundet mærkbart er blevet styrket ved de

stigende muligheder for at opnå egne erhvervsindtægter, jfr. ovenfor under 2.

På den anden side har man, og det også fra officiel side, i langt højere grad end tidligere været opmærksom på, at den stigende grad af juridisk ligestilling mellem mand og kvinde i nogen grad har tilsløret, at der stadig mangler meget i opnåelse af reel ligestilling, jfr. herved særlig indledningsafsnittet i den nordiske betænkning Retsbeskyttelse af ligestillingen mellem kvinder og mænd (NU 1976:31).

Lavindkomstkommissionens publikationer bestyrker også, at der mangler meget i reel ligestilling.

Ægteskabsudvalgets betænkning nr. 3 (716/1974) berører disse problemer i sin redegørelse for, hvorfor der ikke bør indføres en særejeordning.

Problemerne omkring den manglende reelle ligestilling og de forsørgelsesretlige problemer er jævnligt behandlet i de i Juristforbundets Forlags Kvinderetlig Skriftserie udgivne publikationer.

# 1. Hovedafsnit.

## Privatretlige forsørgervirkninger.

### I. Indledende bemærkninger.

1. I dette afsnit beskrives en række problemer inden for privatretten angående forsørgerydelser og forsørgerfunktioner. Herved forstås afholdelse af de udgifter og udførelse af de arbejder, som danner basis for familiegruppernes tilværelse.

Udgangspunktet er familie- og personrettens udtrykkelige regler om forsørgelse og underhold, men der tages også hensyn til forsørgerfunktioner, der udøves uden nogen retlig forpligtelse og - i sammenhæng hermed - til andre samboende pars situation.

2. De grundlæggende problemer er: Hvornår har en person ansvar/medansvar for en andens tilværelse, hvad indebærer dette ansvar, og hvorledes giver det sig juridisk udslag.

3. Det materiale, der ligger til grund for afsnittet, er naturligvis først og fremmest lovteksterne. Disse er imidlertid kortfattede, og der findes kun en sparsom domspraksis. Det hænger sammen med, at ægtefæller og børn forståeligt nok ikke fører proces om disse spørgsmål. Er konflikterne tilstrækkelig store, ophører familiens samliv. Og i de retssager, der føres i den anledning - først og fremmest separations- og skilsmisssager

- opmuntrer domstolene ikke parterne til åndelig storvask vedrørende forholdet under samlivet.

4. En række forhold fører imidlertid til, at der nu kan være behov for en mere udspecificeret analyse af de detaljerede aspekter af underholdsproblemerne, herunder også den måde, hvorpå forsørgelsen fungerer rent praktisk.

a. Under revisionen af ægteskabslovgivningen må der tages stilling til §§ 2-9 i loven om ægteskabets retsvirkninger. Man bør formentlig også i forbindelse hermed diskutere § 1, hvori det hedder, at mand og hustru skal være hinanden til støtte og i fællesskab varetage familiens tarv. Udvalgets stillingtagen skal ske på baggrund af, at der på forskellig vis - herunder også ved en organisationshenvendelse til udvalget - er rejst spørgsmål om afskaffelse af forsørgelsespligten mellem ægtefællerne. Der henvises også til det foran s. 10ff. oplyste om de synspunkter, der er kommet frem i nordisk samarbejde.

b. I de svenske familjelagssakkunigas betænkning SOU 1977:37 (Underhåll till barn och frånskilda) anføres det s. 106, at en af grundene til, at man har bevaret reglerne om underholdspligten i ægteskabet er, at advokater m.v. har påpeget deres betydning ved behandling af uo-

verensstemmelser mellem ægtefæller, der er uenige om deres økonomi. Samme synspunkt blev gjort gældende af en advokat på Nordisk Råds forsørgerbegrebs seminar i 1972. I udlandet findes der rådgivningsvirksomhed, hvor arbejdet med at afværge ægteskabets sammenbrud foregår ud fra tilsvarende synspunkter.

En mere detaljeret analyse af gældende ret vil kunne være en støtte for de anførte mæglingsbestræbelser, der har en væsentlig anden karakter end den nuværende lovbestemte mægling, som ægteskabsudvalget foreslår afskaffet.

c. En detaljeret gennemgang af forsørgelsesfunktionerne fra både praktiske og juridiske synspunkter ville kunne bidrage til at skabe en klarere oversigt over samspillet mellem den del af underholdet, der ydes ved de privates egen indsats, og den del, der ydes gennem offentlige ydelser.

d. En sådan gennemgang vil også være nyttig for at få overblik over de retsvirkninger, som opstår for samlevende par og for medlemmer af andre husstandsfællesskaber, problemer der har fået stærkt øget betydning på grund af det fortsat stigende antal samlivsforhold uden ægteskab.

5. Det vil naturligvis være ønskeligt, at den under pkt. 4. nævnte detailanalyse i videst muligt omfang bygger på et nogenlunde dækkende erfaringsgrundlag. Erfaringsmaterialet fra retssager vedrørende underhold er, som anført under 3, overordentlig spinkelt. Det må dog fremhæves, at der tidligere forekom en ret omfattende domspraksis om ægtefællers ansvar over for kreditorer, når det drejede sig om den såkaldte husholdningsfuldmagt, § 11 i loven om ægteskabets retsvirkninger, omtalt i udvalgets betænkning nr. 3 s. 37 ff.

I de seneste år har der været et stærkt stigende antal retssager angående det økonomiske opgør mellem parter, der har levet sammen uden at være gift. I disse sager er det som oftest nødvendigt at foretage en ret udførlig gennemgang af den måde, hvorpå parterne rent faktisk har tilrettelagt deres økonomi. Forfatteren har indsamlet landsrets- og højesteretsdomme på dette område siden 1974-75. Dette materiale, der i vidt omfang er utrykt, er benyttet som baggrund for fremstillingen.

Endvidere støtter fremstillingen sig til socialforskningsinstituttets mange publikationer, der berører familiernes levestandard, herunder ikke mindst publikation 99, Den unge familie i 1970'erne, udarbejdet af Ole Bertelsen (1980) - herefter citeret som Bertelsen. Berteisens undersøgelse bygger - foruden på data fra tidligere undersøgelser fra socialforskningsinstituttet - på oplysninger indhentet ved personlige interviews i april-maj 1975 af 5.240 kvinder i alderen 18 til 49 år, der udgør et repræsentativt udsnit af kvinderne i hele landet.

Undersøgelsen har bl.a. til formål at beskrive de unge familiers bolig, kvindens erhvervsdeltagelse og mandens inddragelse i det huslige arbejde. Med unge familier menes dels nyetablerede par, gifte såvel som ikke-gifte, og dels småbørnsfamilier. Undersøgelsen blev tilrettelagt således, at det var muligt at sammenligne gifte og ikke-gifte par.

Fremhæves skal også socialforskningsinstituttets meddelelse 18, Dines Andersen: Papirløst samliv blandt de 20-29 årige (1976) - herefter citeret som Dines Andersen. Denne afhandling bygger først og fremmest på materiale fra nogle af de interviewundersøgelser - de såkaldte omnibusundersøgelser - som løbende foretages i samarbejde mellem Danmarks Statistik og Socialforskningsinstituttet.

Af andet vigtigt materiale kan nævnes børnekommissionens udvalgsrapport nr. 1: Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold (1980). Nyttigt materiale findes også i en række af lavindkomstkommissionens publikationer og arbejdsdirektoratets årsberetning 1979 s. 14 ff. (Ligestillingsproblemer på arbejdsmarkedet).

Endelig har den amerikanske sociolog Lenore Weitzmans arbejder om kontrakter mellem gifte og ikke-gifte samlevende været til stor nytte, idet de indeholder indgående beskrivelser af familiemedlemmernes fordeling af deres arbejds- og pengeindsats for fællesskabet. Professor Weitzman og hendes forlag (Macmillan Publishing Co.) har stillet dele af bogen *The Marriage Contract* (1982) til rådighed, mens den endnu forelå i manuskript.

## II. Individets eget ansvar.

Udgangspunktet er, at ethvert individ har ansvar for sig selv, jfr. herved også bistanndslovens § 6 om den enkelte borgers ansvar i *forhold til det offentlige*. I princippet gælder det formentlig også for børn og unge under 18 år (mindreårige), selv om det tilsløres af, at det kun er sjældent, at de ejer midler i et sådant omfang, at forsørgelsen kan dækkes af dem. Hertil kommer, at det kun er den ældste gruppe mindreårige, der har praktisk mulighed for selv at bestride alle de dem vedrørende omsorgsopgaver.

Grundloven har ikke nogen udtrykkelig bestemmelse om borgerens ansvar for sin tilværelse, men problematikken berøres i dens § 75, der lyder:

»§ 75. Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for at 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 of-

fentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, loven herom påbyder.«

## III. Andre individers ansvar/medansvar.

### A. Hvilke personer?

Et grundlæggende problem i de privatretlige forsørgelsesregler er spørgsmålet om, hvilken form for personlig tilknytning - slægtskab, ægteskab, husstands-fælleskab eller lignende - som medfører, at visse personer får et privatretligt ansvar eller medansvar for andres tilværelse. Der sigtes herved til den situation, at een person har en retlig pligt til at træde til med økonomiske ydelser og/eller med arbejdsindsats, hvis en anden person har behov for en sådan bistand.

### E. Slægtskabsforhold.

Ifølge kapitel II i børneloven af 1960 har forældrene hver for sig pligt til at forsørge børnene, uanset om det er børn i eller uden for ægteskab.

En forudsætning for forsørgelsespligten er, at det juridiske slægtskab ligger fast. Det rejser rent praktisk ikke problemer i forhold til moderen. For faderens vedkommende må faderskabet i visse tilfælde fastslås i overensstemmelse med lovgivningens nærmere regler.

Der findes ikke nogen almindelig lovregel om stedforældres stilling i forhold til stedbørn. Spørgsmålet har været om-diskuteret i den juridiske litteratur.

Det må antages, at diskussionen har angået stedbørn i ægteskaber. Der findes imidlertid også et ikke ringe antal stedbørn i samlivsforhold uden vielsesattest.

Der er formentlig grund til at antage, at retsstillingen i dag er den, at der end ikke i forhold til stedbørn i ægteskaber foreligger nogen privatretlig forsørgelsespligt. Der må herved bl.a. lægges vægt på, at den offentligretlige forsør-

gelsespligt blev ophævet i 1961, og at børnetilskudsloven af 1967 er således opbygget, at der normalt er offentlig garanti for udbetaling af en mindsteydelse til børn, der ikke forsørges i hjemmet af begge deres forældre.

Som det fremgår af bilag 1 s. 151 f. beskæftiger skattereglerne sig i ikke ringe omfang med plejebørn. Der er ingen grund til at antage, at der består nogen forsørgelsespligt for plejeforældrene.

Voksne børn har ingen forsørgelsespligt over for deres forældre. Sådanne regler har indtil den nyeste tid været kendt i en del lande herunder også nogle af vore nabolande, bl.a. Sverige.

### C. Ægteskab.

1. Loven om ægteskabets retsvirkninger indeholder regler, hvorefter såvel mand som hustru har ansvar for familiens forsørgelse.

Disse regler har næppe længere selvstændig betydning i forhold til børnene, jfr. ovenfor om børneloven.

2. Men det har fortsat betydning, at ægtefællerne har ansvar for hinandens underhold. Det gensidige ansvar mellem den gifte families voksne medlemmer består altså fortsat.

Hovedbestemmelsen er § 2, der lyder således:

»§ 2. Det påhviler mand og hustru gennem pengeydelse, gennem virksomhed i hjemmet eller på anden måde at bidrage, hver efter sin evne, til at skaffe familien det: underhold, som efter ægtefællemes livsvilkår må anses for passende. Til underholdet henregnes, hvad der udkræves til husholdningen og børnenes opdragelse såvel som til fyldestgørelse af hver ægtefælles særlige behov.«

§§ 3-5 omhandler pligtens opfyldelse og virkninger.

3. §§ 6-9 omhandler situationen, hvor ægtefællernes samliv er ophævet på

grund af uoverensstemmelse, uden at der foreligger separation eller skilsmisse. Efter § 6 er det udgangspunktet, at reglerne i § 2 stadig finder anvendelse. Tilskuddet til familien bliver dog på begæring at fastsætte til et pengebidrag.

Det må understreges, at der foreligger en lang række andre tilfælde, hvor det får juridisk virkning, at samlivet mellem ægtefæller ophæves, uden at separation og skilsmisse har fundet sted, jfr. ægteskabsudvalgets betænkning nr. 5 s. 92 ff.

4. I sammenhæng med underholdsreglerne bør fremdrages den ovenfor nævnte § 1 - den generelle programerklæring om fællesskabet i ægteskabet - og § 10, der på det helt praktiske plan pålægger ægtefællerne pligt til at give hinanden de oplysninger om deres økonomiske forhold, som kræves til bedømmelse af deres underholdspligt. Sidstnævnte bestemmelse er dog allerede behandlet i udvalgets betænkning nr. 3, se særlig lovskitsen § 4, stk. 2.

5. Den svenske ægteskabslovgivning indeholdt indtil 1978 en bestemmelse om underholdspligt, der svarede til de danske. Hovedbestemmelsen lyder nu således:

»Makarna skall, var och en efter sin förmåga, bidra till det underhåll som behövs för att tilgodese deras gemensamma och personliga behov. De skall fördela utgifter och syslor mellan sig.« (Giftermålsbalkens 5 kap 2 §).

Bestemmelsen bygger på et forslag fra det svenske ægteskabsudvalg (Familjelagssakkuniga). Dette forslag indebar dog, at ordene »efter sin förmåga« ikke skulle indeholdes i en ny lov.

Derimod stemmer det med det svenske udvalgs indstilling, at den ny lov ikke indeholder nogen bestemmelse om, at

underholdspligten kan opfyldes ved arbejde i hjemmet.

Disse regler må ses i sammenhæng med den nye formulering af den almindelige programerklæring om fællesskabet i ægteskabet. Den foreskriver, at mand og hustru skylder hinanden troskab og bistand, og at de i fællesskab skal passe hjem og born og i samråd virke for familiens bedste. (Udvalget foreslog ikke »troskab og bistand«, men »loyalitet og hensyn«).

I udvalgets bemærkninger til denne lovbestemmelse hedder det bl.a.:

»De konkrete bestæmmelserne bör ge uttryck för att äldre tiders arbetsfördelning i familjen inte längre skall gälla, utan att båda makarna skall ta ett direkt och personligt ansvar för hem och barn. Lagstiftningens möjligheter att påverka människor i denna riktning måste visserligen anses begränsade, men en regel av denna innebörd kan ändå ha betydelse som utgångspunkt för åtgärder på andra områden. Även i övrigt bör det åligga makarna att verka för familjens bästa.«

I nær tilknytning hertil hedder det i bemærkningerne til den egentlige underholdsbestemmelse:

»Genom föreskriften att makarna tillsammans skall svara för den gemensammaushållningen och vardera makens personliga kostnader samt sig emellan fördela utgifter och sysslor betonas, liksom i 1 §, att båda makarna har ansvar för de olika momenten i familjens försörjning. Även om hänvisningen till makes förmåga att bidra till underhållet fått utgå, menas därmed givetvis inte att denna är ovidkommande. Det är naturligtvis av största betydelse hur stora inkomster vardera maken har. Men en uttrycklig hänvisning till förmåga kan tänkas ge endera maken en ursäkt att inte fullgöra eller delta i sådana uppgifter som han inte anser sig klara av. Den kunde därför motverka en sådan utveckling som förutses i motiveringen till 1

§. Klart är emellertid att makarna själva måste komma överens om hur mycket var och en skall bidra med till det gemensamma hushållet och hur de skall fördela uppgifterna i hemmet. I paragrafens nu gällande lydelse sägs uttryckligen att verksamhet i hemmet är ett sätt att bidra till familjens underhåll. Även vi anser att makes arbete med hus och hem är av betydelse för familjens försörjning. Med hänsyn till att det blir allt mera sällsynt att ena maken annat än periodvis ägnar sig uteslutande åt sådan verksamhet finner vi det lämpligast att inte i lagen särskilt nämna verksamhet i hemmet som ett sätt att bidra till underhållet.«

#### **D. Husstandsflællesskab.**

1. Når der tales om medlemmer af et husstandsfællesskab er der - når ikke andet er angivet - tænkt på personer, der uanset alder, køn, slægtskabsforhold, seksuel forbindelse etc. bor i samme bolig, hvad enten det er en lejebolig eller ejerbolig.

Som hovedregel bortses der dog fra to grupper:

a. Personer, der står i ansættelsesforhold til en af de andre personer i husstanden. Deres retsforhold vil nu til dags som alt overvejende hovedregel blive afgjort efter bestemmelser inden for ansættelsesretten. Der findes dog undtagelser, jfr. praksis med hensyn til arveafgift omtalt i betænkning nr. 8 s. 132 ff.

b. Personer, der må karakteriseres som loggerende, dvs. personer, der lejer et eller flere værelser i boligen og benytter disse lokaliteter uden egentlig fællesskab med resten af beboerne.

2. Der findes ikke i dag inden for familielovgivningen eller den dermed beslægtede lovgivning regler om egentligt forsørgelsesansvar over for husstandsmedlemmer svarende til det for ægtefæller gældende. Det gælder både pengeydelser og omsorgsydelser.

3. Som det fremgår af 2. hovedafsnit findes der imidlertid regler inden for den offentligretlige lovgivning, der tillægger husstandsfællesskab retsvirkninger af forsørgelseslignende karakter, og det både i positiv og negativ retning. I nogle tilfælde er det en forudsætning, at der består et ægteskabslignende forhold eller noget, der minder derom. I andre tilfælde er selve husstandsfællesskabet tilstrækkeligt.

4. Der består et betydeligt antal husstandsfællesskaber af ægteskabslignende karakter, jfr. s. 13 og betænkning nr. 8 s. 33ff. Det fremgår af denne betænkning, at de dels frembyder generelle retspolitiske problemer, dels særskilte juridiske problemer på flere områder, herunder også med hensyn til formueopgør ved samlivs ophør.

På denne baggrund er det naturligt at undersøge, om disse forhold også giver anledning til forsørgelsesprasede problemer inden for privatretten.

Det vil være af særlig interesse at undersøge, om der er nogen forskel på par, der lever i ægteskabslignende forhold, og på fællesskaber, der selv efter den videst tænkeligt formulerede definition falder uden for denne kategori. Der tænkes herved bl.a. på husstandsfællesskab mellem søskende eller mellem voksne børn og forældre, jfr. den svenske betænkning.

5. Der findes ingen regler, der pålægger medlemmer af husstandsfællesskab gensidig underholdspligt som den, der gælder for ægtefæller efter retsvirkningslovens § 2. Som tidligere anført kan det heller ikke antages at gælde i forhold til mindreårige husstandsmedlemmer, selv når de rent faktisk er medtaget til forsørgelse.

6. Husstandsmedlemmer kan indgå aftaler om gensidig forsørgelse, hvad enten det drejer sig om et ægteskabslignende forhold eller ej.

Dommen i UfR 1959.427 H angik en aftale mellem et samlevende par, hvor kvinden var hjemmearbejdende. Aftalen tillagde hende bl.a. en årlig ydelse som en slags hustruløn. Østre landsret kunne ikke give den mandlige parts arvinger medhold i, at aftalen måtte erklæres ugyldig som stridende mod lov og ærbarhed. Arvingerne accepterede afgørelsen, idet spørgsmålet ikke blev inddraget under sagens behandling for Højesteret, der tog stilling til en række andre spørgsmål vedrørende aftalens fortolkning.

Spørgsmålet om gyldigheden af aftaler mellem samlevende par er i øvrigt ikke afklaret og er genstand for diskussion i den juridiske litteratur.

Der henvises også til betænkning nr. 8 s. 119 ff. og til den svenske betænkning Åktenskapsbalken (SOU 1981.85).

7. Der findes lovregler inden for privatretten og den dermed beslægtede lovgivning, som tillægger en faktisk etableret forsørgelsessituation retsvirkninger. Reglerne er ikke begrænset til ægteskabslignende samlivsforhold, men får dog i praksis særlig betydning for disse. De er heller ikke altid begrænset til situationer, hvor der foreligger husstandsfællesskab, men de dækker typisk denne situation. Det drejer sig om følgende:

a. Reglerne om erstatning for tab af forsørger gælder også i tilfælde, hvor den dræbte ikke var retligt forpligtet til at yde de efterladte underhold, jfr. betænkning nr. 5 s. 67-68. Det fremgår her, at der dengang endnu ikke forelå tilfælde, hvor der var ydet en efterladt samlever en egentlig erstatning for tab af forsørger, mens der i flere tilfælde var tillagt beløb for forstyrrelse i stilling og forhold.

I dommen UfR 1978.261 blev der tillagt en efterladt samleverske erstatning for tab af forsørger.

b. Det såkaldte transbeneficium, jfr. retsplejelovens § 509, stk. 1, hvorefter der ikke kan foretages udlæg i aktiver, bortset fra fast ejendom, der er nødvendige til opretholdelse af et beskedent hjem og en beskedent levestandard for skyldneren og hans husstand. Til husstanden hører ikke alene ægtefælle og børn, men også andre, der til stadighed bor hos skyldneren og har fælles husholdning med denne. Det antages i litteraturen, at det formentlig er en forudsætning, at husstandsmedlemmerne helt eller delvis forsørges af skyldneren.

c. Konkurslovens § 106, hvorefter der, hvis skyldneren ikke ved eget arbejde kan sørge for sit og sin families underhold, af konkursboet kan tillægges ham eller dem, han har forsørget, en understøttelse.

Det fremgår af lovens forarbejder, at det ikke er nødvendigt, at forsørgelsen har hvilet på en retlig forpligtelse.

#### **E. Nærmeste, pårørende o.lign.**

En del lovbestemmelser anvender udtrykket nærmeste, nærstående eller lignende vendinger. Det drejer sig ikke sjældent om ret ny lovgivning, som regel forberedt i justitsministeriet.

Regler af denne type forudsætter ikke husstandsfællesskab, selv om de ofte vil blive anvendt netop på husstandsfæller, herunder samleverne.

De angår i de fleste tilfælde personlige forhold og vil ikke sjældent være nært beslægtede med regler om omsorgsforsørgelse.

Et eksempel er § 2 i sindssygeloven af 1938, hvorefter det påhviler en sindssygs nærmeste at tilkalde en læge, når de skønner, at han er så sindslidende, at behandling er påkrævet.

Beføjelsen til at begære patienten udskrevet efter indlæggelse tilkommer derimod følgende: indehaver af forældre-

myndighed, værge, lavværge, tilsynsværge, ægtefælle, myndige børn, forældre eller andre nære slægtninge.

Også beføjelsen til at begære umyndiggørelse er begrænset til en på tilsvarende måde afgrænset kreds, nemlig ægtefælle, slægtninge i op- og nedstigende linie, søskende, værge eller lavværge.

Men hensyn til den økonomiske side af forsørgelsesproblematikken mellem personer, der er hinandens nærmeste, henvises til foran under D.

#### **IV. Kortlægning af forsørgerydelserne.**

De efterfølgende afsnit indeholder en kortlægning af forsørgelsesmønstret i bestående samliv mellem gifte såvel som ikke gifte par.

Indledningsvis behandles nogle generelle problemstillinger. Derefter gennemgås problemerne omkring det enkelte familiemedlems *mulighed* for ved penge eller arbejdskraft at yde sit forsørgelsesbidrag og de foreliggende oplysninger om, hvorledes sådanne bidrag *rent faktisk* ydes. Endelig drøftes de enkelte bestanddele i forsørgerydelserne - en række typiske omsorgs- og serviceydelser inden for familielivets rammer og en række typiske udgiftsposter på familiebudgettet.

#### **V. Generelle problemstillinger.**

##### **A. Forsørgersituationen ændrer ikke den enkelte parts ejerrettigheder eller forpligtelser.**

1. Præstation af en forsørgerydelse ændrer principielt ikke noget i en ægtefælles eller en samlevers juridiske selvstændighed. Det gælder, hvad enten ydelsen er præsteret som udslag af en retspligt eller ej.

Det må i denne forbindelse understreges, at også gifte personer med fælleseje

i princippet har en ejers rettigheder og forpligtelser med meget få begrænsninger. Reglerne er udforlig beskrevet i ægteskabsudvalgets betænkning nr. 3.

2. Disse begrænsninger skyldes i et vist omfang forsørgerhensyn, således særlig:

a. Der skal samtykke til bl.a. for at sælge familieboligen og familiebohavet, jfr. særlig betænkning nr. 3 s. 26 ff.

b. Retsvirkningslovens § 11 - den såkaldte husholdningsfuldmagt - medfører, at begge ægtefæller hæfter for kredittob til husholdningen og børnenes fornødenheder. Manden hæfter desuden i et vist omfang for gæld stiftet med henblik på hustruens personlige forbrug. Der henvises i øvrigt til betænkning nr. 3 s. 37-39 og de deri indeholdte ændringsforslag, der bl.a. indebærer, at hustruenigestilles med manden med hensyn til ansvar for kredittob af personlige fornødenheder.

I samlivsforhold uden vielsesattest kan den ene parts holdning over for omverdenen i visse tilfælde medføre hæftelse ud fra fuldmagtsgrundsætninger, jfr. herved også det norske ægteskabsudvalgs betænkning NOU 1980:50, Samliv uten vigsel, s. 22.

Det må formentlig antages, at disse synspunkter jævnligt kan føre til, at begge vil blive ansvarlige for kredittob til den daglige fælles husholdning og til fornødenheder til fællesbørn.

3. Men bortset fra sådanne specielle forhold og andre lignende forhold (f.eks. udtrykkelige aftaler med tredjemand) medfører modtagelse af en forsørgelsesydelse ikke gældsansvar for modtageren. Heraf følger:

a. Køb og aftaler, der angår forsørgerydelser, forpligter kun den, der indgår aftalen.

b. Økonomiske fordele - fortjeneste og værdistigning - tilfalder kun ejeren.

4. Det har derfor stor praktisk betydning, om end i særlig grad for ikke-gifte par og ægtepar med særeje, at en række af de ydelser, som danner grundlag for familiens hverdag, i et vist omfang har opsparingskarakter og fører til en opsparing hos den, som præsterer ydelsen, uden at den anden part får en direkte ret til en andel i opsparingen, med mindre der foreligger aftale om sameje.

Det gælder således ejerboliger, og de seneste tal viser, at det nu er ca. 2/3 af befolkningen, der bor i disse.

5. I en del tilfælde er det vanskeligt at afgøre om og eventuelt i hvilket omfang, der foreligger opsparing i forbindelse med præstation af ydelser med forsørgelsesformål.

Et eksempel er boligindskud, der ofte udgør beløb, som er betydelige i forhold til den enkelte families økonomi, og som i øvrigt ofte fremskaffes ved lån. Erfaringsmæssigt bliver indskuddet som regel brugt til dækning af fraflytningsudgifter.

6. Det har under de foreliggende omstændigheder praktisk betydning, at parrene gennemgående tjener og ejer langt mere end tidligere, jfr. således Dines Andersen s. 54. Materialet viser, at i den gruppe unge, hvis forhold han beskriver, såvel gifte som ikke-gifte par, har et ganske betragteligt antal varige forbrugsgoder, der indebærer en vis opsparing og i et vist omfang også en inflationsbegrundet værdistigning.

7. Da der således jævnligt sker opsparing, og da der endvidere ofte - således som det er tilfældet med uddannelsessøgende - stiftes lån til forbrug, er det af hensyn til det under 3-4 anførte af stor betydning, hvordan forsørgerindsatsen fordeles mellem parterne. Situationen skaber i øvrigt også hyppigt problemer omkring ligestilling mellem kønnene, jfr. nedenfor.

## B. Nogle typiske forsørgersituationer.

I det efterfølgende fremdrages nogle typiske måder, hvorpå de voksne medlemmer i husstandsfællesskaber udveksler de ydelser, som danner grundlag for fællesskabets tilværelse. Problemerne er ikke begrænset til husstandsfællesskaber med to voksne medlemmer, men af praktiske grunde begrænses systematikken til denne situation.

De nedenfor nævnte fire økonomiske livsmønstre er formentlig alle ret udbredte, men opregningen er ikke tænkt som udtømmende.

a. Begge har indtægter, som er tilstrækkelige til deres egen forsørgelse. Økonomien er organiseret således, at der løbende er rede på, hvem indkøbte effekter tilhører, og at den ene ikke bliver beriget på den andens bekostning. Her foreligger et *økonomisk fællesskab*, der i et vist omfang medfører besparelser. Fællesskabet kan også trods indtægternes størrelse komme til at medføre en *indbyrdes økonomisk afhængighed*, nemlig hvis man har indrettet sig med fællesudgifter, der forudsætter to indtægter.

Selv om der ikke foreligger undersøgelser, er der nok grund til at tro, at personer, der bor sammen, men hvis samboen ikke under nogen omstændigheder kan betegnes som ægteskabslignende, organiserer deres tilværelse på denne måde. Det drejer sig f.eks. om forældre/voksne børn og søskende. Det er vanskeligt at sige, i hvilket omfang et tilsvarende mønster findes blandt gifte og samlevende par.

b. Begge har indtægter som under a. anført, men forsørgelsesudgifterne afholdes uden hensyntagen til en eventuel opsparringseffekt.

Dette mønster kendes fra mange ægteskaber og ægteskabslignende samlivsforhold.

Der kan på samme måde som under a. opstå indbyrdes økonomisk afhængighed og opnås besparelser ved den fælles husholdning.

c. Den ene har indtægt og den anden har ingen eller kun ubetydelig indtægt efter (evt. stiltiende) aftale mellem parterne.

Familier, hvor den ene part, som regel kvinden, er hjemmearbejdende, er typeeksemplet på denne gruppe.

Sker der opsparring i familiegrupper af type b. og c, kan spørgsmålet om eventuel fordeling af opsparringen give anledning til væsentlige praktiske og juridiske problemer. Spørgsmålet om, hvilken økonomisk værdi man vil tillægge den hjemmearbejdende parts omsorgs- og serviceindsats, er et af momenterne.

d. Den ene har indtægt, den anden har mod parternes eget ønske ingen eller ringe indtægt.

Dette er en situation, som f.eks. forekommer, når den ene part er arbejdsløs uden at være arbejdsløshedsforsikret, eller hvis den pågældende kun kan opnå deltidsarbejde, muligvis endda inden for lavtlønsområdet.

Problemet omkring eventuel opsparring er ikke mindre i denne situation end i de under b. og c. nævnte situationer, og transbestemmelserne i bistandsloven kan medføre, at den arbejdsløse får ingen eller ringe understøttelse.

## C. Kønnenes ligestilling.

Mange af de problemer, som opstår omkring udvekslingen af forsørgerydelser, er præget af kønsrollespørgsmål.

a. Den oven for under d. nævnte situation vil oftest foreligge således, at det er hustruen (den kvindelige part), som ikke kan opnå indkomstbortfaldsydelser i arbejdsløshedssituationer eller lignende.

Problemet er indgående drøftet af Marianne Hojgaard Pedersen: Kvinder og Socialret. Om arbejdsmarkedstilknytning og sociale rettigheder. Årbog for Kvinderet (1978) s. 103 ff.

Problemet har endvidere været gjort til genstand for behandling af Folketingets Ombudsmand med hensyn til spørgsmål om tildeling af invalidepension til gifte kvinder, se beretning for året 1979, sag nr. 23.

b. Det forekommer hyppigt, at der sker en opdeling af funktionerne, således at den kvindelige part af sine indtægter kober ind til husholdning, børn m.v., medens manden betaler faste udgifter. Disse udgifter vil hyppigt have opsparelseffekt.

Det tidligere nævnte domsmateriale tyder på, at ikke-gifte par meget ofte tilrettelægger deres tilværelse på samme måde. Dommene angår på denne baggrund oftest den kvindelige parts krav om en andel i opsparingen.

De sociologiske undersøgelser på området dækker ikke fuldt ud denne problematik, men det fremgår af Bertelsen s. 88, at det i helt overvejende grad er kvinden, der rent faktisk foretager de daglige indkøb. Det gælder også erhvervsarbejdende kvinder. Der foreligger ikke oplysninger om, hvorledes udgiften til indkøbene afholdes.

c. Det fremgår også af Bertelsen (særlig s. 99), at det i helt overvejende grad er kvinden, der udfører husholdningsarbejdet. Også dette gælder, selv om hun er udearbejdende. Tallene vil blive yderligere belyst nedenfor.

## VI. Grundlaget for forsørgelsesydelsen.

I dette afsnit gennemgås først de typiske indtægtsarter, idet det jo er disse indtægter, der gør det muligt at bidrage med

forsørgerydelser, som skal fremskaffes ved betaling for ydelsen.

I sammenhæng hermed gennemgås muligheden for at udføre de omsorgs- og serviceydelser, der præsteres som en personlig arbejdsindsats.

### A. Løn. Anden erhvervsindkomst.

1. Mænds livsforløb har et ret ensartet præg. Efter skolegang, eventuel erhvervsuddannelse og udøvelse af erhverv ender de med en alderspension (folkepension eventuelt suppleret med en yderligere pension).

Dersom de af helbredsmæssige grunde ikke forbliver i arbejdslivet til normal pensionsalder, vil de normalt få invalidepension eller anden tilsvarende pension.

Deres tilværelse er således præget af, at den i de unge år er rettet mod arbejdsmarkedet, og at de normalt i årene indtil pensionsalderen har en fast arbejdsmarkedstilknytning.

Dette betyder, at mænd typisk er i stand til at optræde som pengeforsørgere for familien. Som anført i indledningen var lovgivningen da også indtil for nylig på afgørende vis præget af, at gifte mænd blev betragtet som familiens juridiske ene - eller hovedforsørger - »pengeforsørgeren«.

2. For kvindernes vedkommende er situationen stadig i dag helt anderledes.

Selv om Danmark er et af de lande, der er nået længst i at ligestille kønnene i skoleforløbet, viser meget materiale, at kvindernes livsforløb fra et tidligt tidspunkt på en række punkter bliver præget af forventningen om, at de vil blive gift, og at ægteskabet får indflydelse på deres forhold til erhvervslivet og dermed deres praktiske muligheder for at være pengeforsørgere.

3. Såvel kvindekommisionens betænkninger som mange af socialforsk-

ningsinstituttets publikationer samt andre offentlige publikationer, jfr. nedenfor, indeholder meget materiale derom. Det fremgår klart, at der foregår forandringer af vidtrækkende betydning, og at man står midt i en ændringsproces.

Generelt må det fremhæves, at kvinderne - heller ikke i dag, hvor de udgør hen mod halvdelen af arbejdsstyrken - har samme faste arbejdsmarkedstilknæytning som mændene. Og selv når de har dette, er deres økonomiske muligheder for at bidrage til familiens udgifter ofte mindre end mændenes, et forhold der bl.a. fremgår af lavindkomstkommissionens undersøgelser.

De faktorer, der præger kvindernes tilværelse, hænger alle i et vist omfang sammen med samfundsforholdene og kønsrollemønstret. Men det er vigtigt at understrege, at medens den enkelte familie har betydelig indflydelse på nogle af faktorerne, er der andre faktorer, som den ikke har nogen mulighed for at påvirke.

4. Gennem 1960'erne og i begyndelsen af 1970'erne var der en kraftig økonomisk vækst, som medførte et stærkt stigende udbud af arbejdspladser. Den meget betydelige stigning i arbejdsstyrken gennem disse år er først og fremmest hentet blandt kvinderne, herunder også de gifte kvinder. Berteisens undersøgelse viser (s. 18-19), at det ikke blot er et samfundsmæssigt pres, der har fået kvinderne ud på arbejdsmarkedet. Materialet viser således, at 71% af de 18-49 årige kvinder var i arbejde, men herudover var der yderligere 10%, som ønskede at komme i arbejde, jfr. herved også børnekommissionens udvalgsrapport nr. 1 s. 129, hvor det oplyses, at ønsket er særlig markant hos hjemmearbejdende kvinder med eet barn i skolealderen. Halvdelen af de hjemmearbejdende kvinder var af den opfattelse, at familien med små børn indretter sig bedst, når kvinden har

deltidsjob, og det er værd at bemærke, at denne opfattelse deltes af 95% af dem, der arbejdede 25 timer eller mere om ugen. Derimod er der kun ganske få %, der går ind for fuldtidsjob.

5. Også udvalget vedrørende familiepolitiske foranstaltninger under Børnekommissionen antager i sin rapport - den før nævnte Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold (1980) - at erhvervsmønstret er ændret, se bl.a. s. 61, hvor det anføres, at efterspørgslen efter arbejdskraft vel var konjunkturbestemt, men at den har været ledsaget af ændrede roller og normer for den gifte kvinde i forhold til hende selv og i forhold til familien.

Det siges herom:

»I modsætning til tidligere er det således i dag normen, at den gifte kvinde er erhvervsaktiv.

For familierne har det i første række betydet en fordeling af forsørgerbyrden mellem forældrene. En tilsvarende fordeling af arbejdsbyrden i hjemmene har dog ikke fundet sted. ...«

6. Berteisens undersøgelse viser som anført, at det i ikke ubetydeligt omfang er kvinderne selv, der ønsker deltidsarbejde. Det er også en udbredt indstilling, at det ville være ideelt, hvis både mand og kvinde arbejdede på deltid i børnefamilierne.

Der foreligger ingen undersøgelser vedrørende mænds ønsker på dette punkt.

7. Det er også, bortset fra videnskabelige undersøgelser, givet, at deltidsarbejde ofte etableres efter kvindens/familiens udtrykkelige ønske, og at dette er et af de områder, hvor familierne selv kan have mulighed for at træffe et valg. Men det må understreges, at hele spørgsmålet omkring befolkningens reelle ønsker og muligheder med hensyn til deltidsarbejde

de langt fra er afklaret. Det må dog lægges til grund, at der findes tilfælde, hvor kvinder ønsker, men ikke kan få deltidsarbejde, og omvendt tilfælde, hvor kvinderne ønsker heltidsarbejde, men ikke kan få det.

Lavindkomstkommissionen er særdeles opmærksom på disse problemer, se bl.a. kommissionens arbejdsnotat 13, Birgitte Liebach: Lavindkomstproblemer blandt kvindelige servicearbejdere (der udgør en talstærk og meget lavtlønnet gruppe af den kvindelige arbejdskraft).

Spørgsmålet er også behandlet i ligestillingsrådets arbejdsrapport nr. 4 (1981).

8. Også efter ligelønnens indførelse er kvinders gennemsnitsindkomster lavere end mænds, og lavindkomstkommissionen har da også konstateret, at kvinderne dominerer stærkt i alle lavindkomstgrupper.

Dette forhold hænger sammen med mange faktorer. Bl.a. kan det nævnes, at store dele af arbejdsmarkedet er stærkt kønsopdelt, og at de udprægede kvindeslag er lavtlønsområder. Kvindernes gennemgående lavere uddannelse og den omstændighed, at mange er ude af arbejdsmarkedet i en årrække af hensyn til børnene, således at de mister anciennitet, er også med til at trække det gennemsnitlige lønniveau for kvinder ned.

Familien har ingen indflydelse på disse omstændigheder, men det forhold, at selv den fuldtidsarbejdende kvinde meget ofte har en lavere løn end manden, præger mange forhold i familielivet. F.eks. er det medvirkende til, at det ofte er kvinden, der bliver hjemme fra arbejdet, når et barn er sygt og kræver pasning i hjemmet. Dette støttes også af Bertelsen s. 88, se skemaet: vedrørende fordelingen af familiens funktioner mellem mand og kvinde.

Kvindernes gennemsnitlige lavere indtægter er medvirkende til, at der også i familier, hvor begge har fuldtidsarbejde,

kan opstå problemer om fordeling af opsparing.

9. Det er kvindernes fra mændene afvigende arbejdsmønster, der er baggrunden for de problemer, som er behandlet i den ovenfor nævnte artikel af Marianne Højgaard Pedersen vedrørende problemerne omkring arbejdsmarkedstilknæytning og sociale rettigheder. Disse spørgsmål, der vil blive behandlet mere indgående i 2. hovedafsnit, får deres indflydelse på den enkelte familie, idet disse forhold kan få indflydelse dels på indtægtsmulighederne, dels på både mandens og kvindens holdning til hendes indtægtsgivende arbejde.

Her skal det dog fremhæves, at det først og fremmest er kvinder, som mister arbejdsløshedsdagpenge på grund af manglende børnepasningsmuligheder, jfr. det såkaldte børnepasningscirkulære af 5. januar 1979 og ligestillingsrådets årsberetning for 1979 s. 150 ff.

10. Om kvinders indtægter fra selvstændigt erhverv foreligger der ikke så mange og så omfattende oplysninger som om deres lønarbejde. Det må fremhæves, at en gift kvinde, der uden at samvirke med sin mand driver selvstændigt erhverv, også efter de tidligere ægtefællesbeskatningsregler, personlig bevarede alle sine skattemæssige fradrag vedrørende selve erhvervet. Hendes nettoindtægt efter beskatning var altså den samme som en mands og som personer, der lever i samlivsforhold uden at være gift, cfr. modsætningsvist nedenfor bilag 1, s. 137 ff. om de indtil 1983 gældende regler om formue og formueindtægt.

11. Ægtefæller, der samvirker om erhverv, giver anledning til langt mere komplicerede spørgsmål.

En arbejdsgruppe nedsat af ligestillingsrådet har i 1978 afgivet en rapport om de medhjælpende ægtefællers problemer.

Hvis de ejer virksomheden i sameje - som kompagnoner - er der dog ikke privatretligt større problemer for dem end for andre kompagnoner. Skattereglerne medfører derimod vanskeligheder, idet de kun rent undtagelsesvist vil blive beskattede hver for sig. De vil derimod - uanset ejerformen - også efter de seneste lovændringer blive beskattet efter de særlige regler for medhjælpende ægtefæller, jfr. nedenfor bilag 1 s. 135 og 138 f. Her skal det kort nævnes, at indtægten beskattes hos den af ægtefællerne, der i overvejende grad har drevet virksomheden. Hvis ægtefællerne anmoder herom, kan 50%, for 1983 dog maksimalt 100.000 kr., overføres til beskatning hos den anden, der i så fald hæfter for skatens betaling, uanset om den pågældende har et privatretligt krav på nogen del af indkomsten fra erhvervsvirksomheden.

Der er grund til at antage, at det i overvejende grad er manden, der privatretligt er ejer af de virksomheder, der drives i samvirke mellem mand og hustru, men nogen undersøgelse deraf foreligger så vidt vides ikke.

Disse virksomheder forekommer især inden for landbrug og liberale erhverv samt inden for mindre håndvasks- og handelsvirksomheder.

12. Med hensyn til landbruget er det i hvert fald overordentlig almindeligt, at manden alene har skøde på landbrugs-ejendommen.

Dette underbygges af, at det gav anledning til meget kraftige reaktioner, da en familieretsjurist i 1979 på familiesiderne i et landbrugsblad med betydeligt oplag fremhævede, at landbrugshustruerne burde sørge for at få deres navn med på skødet.

Det stigende antal tvangsauktioner har dog vist, at det i visse tilfælde kan være en fordel, også for hustruen, at hun ikke er medejer. Det forekommer ikke sjældent, at

hun overtager ejendommen efter tvangsauktionen.

13. De rent formelle ejerforhold til de håndværks- og handelsvirksomheder, der drives i samvirke mellem ægtefæller, findes der heller ikke eksakte oplysninger om. Det må dog formentlig antages, at det i flertallet af tilfældene er manden, der er eneejer.

Antagelsen bygger bl.a. på en række møder og kurser med de inden for de sidste ca. 15 år stiftede organisationer for medhjælpende hustruer inden for disse brancher. De oplysninger, der fremkommer under diskussion med kursusdeltagerne, tyder i høj grad på, at mændene er de egentlige ejere. Indstillingen hos de medhjælpende hustruer - som i høj grad er klar over problemerne omkring gældsansvar i forbindelse med virksomhedsdrift - er, at virksomhederne drives på mandens økonomiske ansvar, og at de - omend de er meget tiltalt af samejeløsninger - vil være betænkelige ved en driftsform, der indebærer, at virksomhedens konkurs ville medføre, at begge blev inddraget under konkursen.

Der er generel utilfredshed med, at indsat- sen i virksomheden kun medfører et krav på forsørgelse under samlivet og ikke lønkrav eller lignende.

14. Efter de foreliggende oplysninger - herunder særlig materiale fremskaffet af de berørte organisationer - er der grund til at tro, at et meget betydeligt antal medhjælpende hustruer udfører en særdeles omfattende arbejdsindsats, ikke sjældent svarende til mindst fuld arbejdstid inden for lønmodtagerområdet, og for så vidt angår landbruget og nu også håndværk og handel har de senere års udvikling medført, at hustruerne ofte ud over en vis deltagelse i familievirksomheden har lønarbejde for at fremskaffe de nødvendige indtægter.

Den medhjælpende ægtefælle har ikke privatretligt krav på udbetaling af løn. Hvorledes stillingen er for den ikke-gifte samlivspartner kan måske være mere usikkert. Egentlige aftaler om løn mellem parterne vil formentlig blive accepteret, men det er mere uklart, hvorledes sagen vil stille sig, hvis der ikke er indgået nogen aftale.

Der foreligger to nye domme, hvor medhjælpende samlivspartnere har rejst spørgsmål om deres retsstilling i den form, at de ved samlivets opløsning har gjort krav på en andel i den formueforøgelse, som den anden part havde opnået, principielt med påstand om, at der var opstået et sameje.

Østre landsrets ankedom af 19. juni 1980 (18. afd. 372/79): Kvinden, der var lærer, købte efter nogle års samliv en mindre landbrugs-ejendom. Manden opgav sit erhverv som elektriker og passede ejendommen og børnene.

Der var betydelig uenighed mellem parterne om adskillige faktorer, herunder omfanget af mandens arbejde.

Landsretten gav ikke manden medhold i, at der var opstået sameje, men tillagde ham et beløb på 35.000 kr., der blev fastsat under hensyn til varigheden af parternes samliv (ca. 9 år), omfanget af mandens arbejdsindsats, værdiforholdene vedrørende gården og til det om kvindens økonomiske forhold oplyste.

Østre landsrets dom af 8. juli 1980 (15. afd. 121/1979): Manden og kvinden samlevede i 16 år og havde 3 fællesbørn. Kvinden havde ingen pengeindtægter, men arbejdede på de skiftende landbrugsejendomme, som manden havde i årenes løb og i en periode i en ham tilhørende købmandsejendom.

Landsretten gav i denne sag kvinden medhold i, at der var opstået et sameje, og tillagde hende i den anledning et beløb på 100.000 kr. I præmisserne henvises bl.a. til samlivets længde, og til at kvinden under samlivet »fortrinsvis i hjemmet og i købmandsforretningen, men også i driften af de tre land-

brugsejendomme har præsteret en ikke uvæsentlig arbejdsmæssig indsats.«

## **B. Formueindtægter og lignende.**

1. Det er formentlig kun få familier, hvor formue og formueindtægt danner hovedgrundlaget for familiens tilværelse. Men der er mange familier, hvis erhvervs- og andre indtægter suppleres med formueindtægter, og bl.a. den formue, der repræsenteres ved ejerboligen, spiller en stor praktisk rolle.

Den privatretlige lovgivning er ganske klar på dette område. Hverken gifte eller samlevende par bliver mødt med særregler. Som foran anført er det i stigende grad sædvanligt, at såvel gifte som ikke-gifte par får fælles skøde på den faste ejendom.

De hidtidige skatteregler har medført, at det nettoprovenu, som hver af parterne får til disposition, har adskilt sig væsentligt fra de privatretlige principper.

Dette omtales nærmere nedenfor i bilag 1 s. 137 ff.

Her skal det blot nævnes, at det var den gifte mand, som skulle svare skat af hustruens formueindtægt og formue.

Til gengæld var det også ham, der fik ret til de dertil hørende fradrag, hvilket navnlig havde stor praktisk betydning ved fradrag af renteudgifter vedrørende en ejerbolig og vedrørende studielån.

Hensynet til de tidligere regler om skattefradrag nævnes af parterne i et stort antal retssager angående økonomiske stridigheder mellem tidligere samlevende parter, og i den løbende debat er skattereglerne helt fast blevet anført som et vigtigt moment, når par overvejer, om de vil gifte sig eller samleve uden vielse.

## **C. Sociale ydelser og lignende ydelser fra det offentlige.**

1. Som det fremgår af 2. hovedafsnit hidrører parternes indtægter ofte fra sociale og socialt prægede ydelser m.v. Det vil blive nærmere gennemgået i dette afsnit.

2. Her skal derfor blot fremhæves enkelte punkter:

Det er - jfr. Bertelsen s. 60 - i helt overvejende grad kvinderne, der bringer særbørn med sig i samlivsforholdene. Dette indebærer naturligvis også, at de oppebærer børnetilskud (og i en del tilfælde tillige børnebidrag). Desuden udbetales børnetilskud til fællesbørn næsten altid til moderen.

3. På grund af aldersfordelingen i ægteskaber - og formentlig også parforhold - vil den mandlige part oftere være berettiget til folkepension. Ændringerne i folkepensionsloven i 1973 har medført, at en del ubemidlede gifte kvinder i alderen 62-67 nu ikke længere er personligt pensionsberettigede, men forudsættes forsørget af et hustrutillæg, der udbetales til manden, og som for ubemidlede mandlige pensionister svarer til folkepensionen.

4. Med hensyn til invalidepension bedømmes gifte kvinder, der på ansøgningstidspunktet er uden erhverv, ofte som »husmoder«. Som påpeget bl.a. i ligestillingsrådets årsberetning for 1979 s. 166 har det betydning for pensionens størrelse. I visse tilfælde betyder det endog afslag på pensionsansøgningen.

5. Et andet udslag er praksis efter det såkaldte børnepasningscirkulære - Arbejdsdirektoratets cirkulære af 5. januar 1979 vedrørende dagpengeretten for medlemmer, der har børnepasningsproblemer.

Det fremgår af en af ligestillingsrådet foretaget undersøgelse (årsberetningen for 1979 s. 150 ff.), at det stort set udelukkende er kvinderne, der udelukkes fra arbejdsløshedsunderstøttelse efter cirkulærets regler.

Med hensyn til virkningen af bortfaldet af dagpengeretten påpeger ligestillingsrådet, at de gifte kvinder på grund af forsørgelsesreglerne i bistandsloven ofte ikke vil få indkomstbortfalddækning i form af bistandshjælp under hensyn til mandens indtægter. Bistandsloven bygger på ligestillingsprincipper - det er således familiens faktiske levevilkår, der medfører denne virkning.

6. Medhjælpende ægtefæller - altså hyppigst kvinder - er i den situation, at deres ret til syge- og barseldagpenge samt arbejdsløshedsunderstøttelse bestemmes med udgangspunkt i det beløb, som efter skattereglerne overføres til dem - som ovenfor anført for 1983 maksimalt 100.000 kr.

Før ændringen af ægtefællebeskatningen fik skattereglerne også på andre punkter betydning for beregningen af sociale ydelser, f.eks. ved indtægtsregulering af ydelser. Hustruens formueindtægt og formue regnedes også i socialretlig henseende som tilhørende manden, hvad der efter omstændighederne kunne medføre tab af rettigheder for manden, mens hustruen til gengæld i visse tilfælde fik højere ydelser, end hvis det privatretlige ejerforhold blev lagt til grund.

Der henvises til bilag 1, særlig afsnittet om socialindkomsten som beregningsgrundlag s. 153 ff.

#### **D. Private pensioner og tjenestemandspensioner. ATP pension og indexreguleret opsparing. Livsforsikringer.**

1. Disse ydelser er juridisk præget af, at der er fuld ligestilling og ingen indtægtsregulering. Med undtagelse af reglerne om samordning mellem folkepension og tjenestemandspension kommer der således heller ikke indirekte retlige ligestillingsproblemer ind i billedet.

Men bortset fra den indexregulerede opsparing og livsforsikringerne er ord-

ningerne for de direkte berettigede forbundet med en tilknytning til arbejdsmarkedet enten som lønmodtager eller som selvstændig erhvervsdrivende. Også livsforsikringerne tegnes rent faktisk oftest som privat individuel pensionering af en person med tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette betyder utvivlsomt, at langt flere mænd end kvinder har sådanne pensionsordninger, især da mange stillinger inden for lavtlønsområderne, hvor de kvindelige ansatte dominerer, ikke har pensionsordninger, men henviser de ansatte til folkepension samt ATP, der jo er ret beskeden.

2. Til pensionsordningerne - og meget ofte også til livsforsikringerne - er der imidlertid knyttet pension eller andre ydelser til efterladt ægtefælle. For efterladte samlevende er der kun i begrænset omfang mulighed for efterladtesikring f.eks. i de til mange pensionsordninger knyttede gruppelivsforsikringer og ved individuelle ordninger knyttet til livsforsikring.

Tidligere var enkemandspensioner så godt som ukendt, men selv efter de senere års udvikling mod ligestilling på pensionsområdet er det talmæssig utvivlsomt stadig kun få mænd, der aktuelt oppebærer efterladtepensioner. Disse er i øvrigt typisk lavere end egenpensioner.

I de lande, hvor man som f.eks. i Norge og Sverige har en generel tillægspension beregnet på grundlag af indtægten i de erhvervsaktive år som overbygning på folkepensionen, har man været opmærksom på, at et sådant system rent faktisk bevirker et lavere indtægtsniveau for kvinder end for mænd i pensionsårene på grund af kvindernes mere sporadiske tilknytning til arbejdsmarkedet og deres lavere gennemsnitsløn.

#### **E. Uddannelsesstøtte. Uddannelseslån. Andre lån til forbrug.**

1. En stigende gruppe, først og fremmest unge, fremskaffer en betydelig del af deres indtægt gennem uddannelsesstøtteordningerne, der også vil blive omtalt i 2. hovedafsnit. De benyttes i vid udstrækning af såvel mænd som kvinder. Efter den seneste nyordning er ægtefællens indtægt uden indflydelse på størrelsen af de ydelser, den enkelte studerende er berettiget til.

2. I nærværende afsnit er der særlig grund til at henlede opmærksomheden på problemerne for den part, der tilvejebringer finansieringsgrundlaget for de bidrag, han eller hun yder til familien, ved at optage lån, som forbruges, således at der ikke er noget aktiv, der kan opveje gældsstiftelsen. Studielånene er det mest udprægede eksempel, men der findes også andre som f.eks. lån til boligindskud, hvor der som regel ikke er noget tilbage, når fraflytningsudgifterne er betalt, mens gælden ikke altid er fuldt afdraget, når flytningen finder sted.

3. Et beslægtet problem er forekommet ved lån til køb af andelslejligheder, når den ene part har optaget lånet, mens den anden er adkomsthaver. Problemet er særlig alvorligt for ikke-gifte par, men kan også være alvorligt for ægtepar. Det er således forekommet, at et ægtepar under den tidligere studielånsordning, hvor forrentning først begyndte ved studiets slutning, havde optaget langt den største del af lånene i hendes navn, fordi hun måtte forventes at afslutte studierne senere end han. Da de blev skilt, var hendes gæld væsentlig større end hans, men da ingen af dem ejede aktiver, afviste skifteretten at tage sig af sagen.

#### **F. Personligt arbejde i hjemmet.**

1. En væsentlig del af familiens daglige tilværelse er baseret på forskellig arbejdsindsats ydet af familiemedlemmer-

ne. Fremmed medhjælp findes, men kun i begrænset grad.

2. Berteisens undersøgelse omfatter også parternes indsats med hensyn til det huslige arbejde og en række andre af dagliglivets arbejdsopgaver i hjemmet. Den er imidlertid ikke udtømmende. F.eks. er der mange af de utrykte domme, som omhandler omfattende istandsættelsesarbejder eller ligefrem ombygninger, der klart betyder en forbedring af og værdistigning for ejendom, der tilhører den anden part.

Af daglige gøremål, som ikke er medtaget af Bertelsen, kan nævnes pasning af bil samt havearbejde, noget der ofte udføres af mændene.

3. I nærværende afsnit, der omhandler *grundlaget* for forsørgerydelsen, vil der ikke blive foretaget en detailgennemgang af Berteisens resultater og de konklusioner, som han drager ved sammenligning med resultaterne af tidligere undersøgelser.

Udgangspunktet må imidlertid være, at begge parter fysisk bortset fra amning i det store og hele rent praktisk har samme mulighed for at udføre hjemmets gøremål. Endvidere må udgangspunktet være, at hjemmearbejdende parter stort set kun findes blandt kvinderne, og at det i helt overvejende grad er kvinder, der har deltidsarbejde.

4. Trods kvindernes stærkt stigende deltagelse i erhvervslivet er det fortsat dem, der har den overvejende del af arbejdet i hjemmet, selv om der (s. 103) er sket en betydelig stigning i mændenes gennemsnitlige indsats i tiden 1964-1975 (fra 11 til 46-48 minutter daglig).

Det hedder i øvrigt i opsummeringen af undersøgelsens resultater (s. 17):

»Undersøgelsen har ikke kunnet påvise, at det er de erhvervsbeskæftigede kvinder, der især har fået hjælp, ligesålidt som det er i småbørnsfamilien, at manden især er aktiv

på hjemmefronten. Resultaterne peger snarere i retning af, at det er i de ganske unge familier, familier, hvor der endnu ikke er kommet børn, at manden er blevet mere aktiv i det huslige arbejde.

Når det er mænd i familier uden børn, der relativt hyppigt deltager i husarbejdet, kan det skyldes, at det drejer sig om de helt unge par. Om disse mænd vil blive mindre aktive i husarbejdet, når børnene kommer, er vanskeligt at spå om, men muligheden for, at de unge vender tilbage til de vante kønsroller, er tænkelig, når kernefamilien er etableret, og parterne har fået tillagt fader- og moderrollen. Imod dette taler, at kvinden uomtvisteligt i disse år er ved at etablere sig i en stærkere samfundsmæssig stilling i forhold til manden.«

Der kan i denne forbindelse være anledning til at være opmærksom på, at der fortsat foregår et arbejde for at forbedre kvindernes stilling i samfundet. Som eksempler kan nævnes ligelønsloven, ligebehandlingsloven og etableringen af Ligestillingsrådet samt indsats fra Lavindkomstkommissionen og Arbejdsdirektoratet. Kvindernes gennemsnitlige uddannelsesniveau er også stigende, og det må her særlig fremhæves, at Bertelsen (s. 107) påpeger, at mandens indsats på hjemmefronten er større jo længere skoleuddannelse, kvinden har.

## VII. De enkelte bestanddele i forsørgelsesydelsen.

I dette afsnit behandles de forskellige udgiftstyper samt service- og omsorgsindsatser.

### A. Mad og andre husholdningsudgifter. Husholdningsarbejde.

1, Berteisens undersøgelse viser, at de daglige indkøb foretages af kvinden alene i 68% af tilfældene. For manden er tallet 7%, medens han angives at hjælpe med indkøbene i 23% af tilfældene.

Det er ikke oplyst, hvem der rent faktisk afholder udgiften, men domsmaterialet viser klart, at der er en overvejende

tendens til, at kvindernes indtægter bruges til indkøb af denne type.

2. Med hensyn til husholdningsarbejdet ligger den overvejende byrde på kvinden.

Bertelsen udtaler (s. 89):

»Vask og reparation af tøj, indkøb, madlavning og den daglige rengøring og oprydning hviler i mere end halvdelen af familierne alene på kvinden, og der er yderst få mænd, der alene står for disse gøremål. Typiske områder, som manden tager sig af, er reparation af småting og betaling af faste udgifter. Det er kun på disse to områder, at manden i mere end halvdelen af familierne deltager.«

Det er dog ganske få mænd, som slet ikke deltager i dagliglivets gøremål.

Der er i forhold til tidligere tale om en stigning i mændenes arbejde, men der er ikke så meget tale om, at de har overtaget de pågældende funktioner, men at de hjælper til i større omfang end tidligere.

De udgifter og det arbejde, der her er tale om, er i udpræget grad fællesanliggender. Dog må det erindres, at kvinderne gennemgående har flere særbørn med til forsørgelse i hjemmet.

Om arbejdet med børnene, se nedenfor.

## **B. Tøjudgifter, reparation og vask.**

1. Disse udgifter er i udpræget grad udgifter, som angår det enkelte familiedlem. Der foreligger ikke oplysning om, hvorledes de afholdes. Det er dog vist nok en udbredt skik, at der købes tøj til børnene, når børnetilskuddene udbetales kvartalsvis. Da det i sin tid blev bestemt, at udbetaling af disse tilskud skulle ske til moderen, var det i øvrigt med den begrundelse, at man derved ville få større sikkerhed for, at tilskuddene kom børnene til gode.

2. Reparation og vask af tøj hører som anført til de opgaver, der i helt overvejende grad påhviler kvinden. Manden er dog mere aktiv med hensyn til vask (hvad der kan have sammenhæng med vaskemaskinernes indmarch i hjemmet).

## **C. Bolig.**

### *a. Ejerbolig.*

1. Den omstændighed, at nu ca. 2/3 af befolkningen bor i ejerbolig, præger Bertelsens undersøgelse og har naturligvis den største betydning for den enkelte families forsørgelsesmønster, idet det normalt indebærer, at de direkte udgifter er højere, men at de rummer afdrag, og at der kan påregnes en i perioder endog særdeles betydelig inflationsgevinst for ejeren af boligen.

2. Hertil kommer, at reglerne om skattemæssige fradrag også har påvirket den endelige boligudgift, og at disse regler har en sådan karakter, at de har bevirket en forskel på gifte og samlevende familier. Det skyldes bl.a., at fradragene har skullet ske i mandens indtægt, selv når hustruen var ejer, og at dette har betydet et økonomisk tab, når hustruens indtægt var højere end mandens, men til gengæld en økonomisk gevinst, når hans indtægt var den højeste.

Ændringen i ægtefællebeskatningsreglerne bevirker, at hver ægtefælle fra og med skatteåret 1983 beholder sine egne fradrag.

3. Berteisens tal viser klart, at det blandt de gifte er undtagelsen, at hustruen har eneandkomst på boligen. Han anfører dog, at der er sket en udvikling i kønsrollemønstret. Blandt de nyetablerede par er manden ene-ejer i under halvdelen af tilfældene.

Blandt de ikke-gifte par er de ugifte kvinder ejere i 15% af tilfældene, mens tallet er 26 for fraskilte.

Men i øvrigt viser undersøgelsen, at sameje er meget udbredt i alle grupper (ugifte: 39%, fraskilte: 23%, gifte: 33%).

4. Undersøgelsens oplysninger om ejerforholdene og den dermed følgende hæftelse for udgifterne er ikke fulgt op med en undersøgelse af, hvem der rent faktisk skaffer pengene til de årlige ydelser.

Materialet fra det tidligere nævnte domsmateriale tyder på, at det er almindeligt, at det er den mandlige part, som betaler denne type udgifter, men på den anden side forekommer der også tilfælde, hvor begge parter af deres indtægter betaler ind på en terminkonto. Efter de offentliggjorte omnibusundersøgelser er det for samlevende pars vedkommende ret udbredt, at de har fælles bankkonto (1979-80: 27%, jfr. Statistiske Efterretninger 1981, nr. A 33). Dette vil formentlig jævnligt være en terminkonto.

5. Med hensyn til sommerhuse fremgår det af Dines Andersen s. 54, at 5% af de gifte unge har sådanne huse mod 2% af de ikke-gifte. Der er intet oplyst om skødeforholdene.

#### *b. Lejeboliger.*

Bertelsen anfører (s. 81), at de samlevende par især har bosat sig i udlejningsbyggeriet og i etagebyggeriet og har lidt lavere boligudgifter end de gifte par. Endvidere kan man blandt de ikke-gifte iagttage en ændring af den traditionelle kønsrolledeleling, således at der hyppigere er tale om, at kvinden står som lejer af boligen. Den sidstnævnte tendens kan dog også iagttages blandt de helt unge ægtepar.

Såvel blandt de faktisk samlevende par, hvor kvinden ikke har været gift, som blandt de unge ægtepar er der også en klar tendens til, at begge er med på lejekontrakten. Dette stemmer også med tendenserne i omnibusundersøgelserne.

Når det drejer sig om de samlevende par, hvor kvinden er fraskilt, har hun adkomst på lejligheden i 66% af tilfældene.

Heller ikke på dette punkt er der konkret oplysning om, hvem der rent faktisk betaler lejen.

Det bør erindres, at eventuel boligsikring i princippet tilkommer lejereren, men at det også er lejereren, som må betale udgifterne til istandsættelse ved fraflytning, noget der ofte er et væsentligt økonomisk problem.

#### *c. Praktisk arbejde.*

Med hensyn til det praktiske arbejde som udføres i boligen viser Berteisens undersøgelse, at småreparationer i helt overvejende grad udføres af manden.

Det tidligere nævnte domsmateriale giver indtryk af, at det også i helt overvejende grad er manden, der udfører større arbejder, ofte dog med kvinden som hjælper.

Et konkret eksempel er en utrykt Østre landsretsdom af 23. februar 1979 (12. afd. 228/1978) (citeret i bet. 8 s. 110) angående et samlivsforhold, hvor den kvindelige part under samlivet erhvervede en sommerhusejendom, hvor manden udførte et væsentligt byggearbejde m.v.

#### **D. Indbo.**

1. Indbo kan være af yderst forskellig art lige fra det mest nødvendige bohav, der falder ind under trangsbeneficiet, til genstande, der i lige så høj grad er anskaffet med henblik på investering som med henblik på møblering af hjemmet. Der kan her henvises til de i betænkning nr. 3 s. 29 nævnte samlinger af f.eks. malerier eller antikviteter.

2. Indimellem disse to yderpunkter findes i et betydeligt antal hjem indbo, der har været relativt dyrt i anskaffelse,

herunder bl.a. hårde hvidevarer. Disse genstande bevarer ikke deres værdi på samme måde som egentlige investeringsobjekter, men når et samliv opløses, har det stor betydning, hvem der kan overtage dem, da de har stor brugsværdi og betydelig genanskaffelsesværdi.

3. Af Dines Andersens undersøgelse (s. 54) fremgår det, at selv de af ham omtalte meget unge par ejer ganske meget af denne type indbo. Derimod foreligger der ikke oplysning om, hvem der foretager anskaffelserne.

Ifølge den s. 45 omtalte artikel i Statistiske Efterretninger 1981 havde 72% af de af undersøgelseerne omfattede samlevende par købt indbo *eller bil* i fællesskab. Om transportmidler i øvrigt, se nedenfor.

1. Højesteretsdommen UfR 1982 s. 93, der drejede sig om et samlevende par, hvor kvindens indtægt ikke var af ganske underordnet betydning, var parterne ikke enige om, hvorledes udgifterne til indboet var afholdt. Højesteret statuerede lige sameje om indboet, men forkastede en påstand om sameje over hus og bil. K fik dog et beløb på 20.000 kr.

4. Det må formodes, at anskaffelserne i vidt omfang anskaffes på afbetaling, og de tidligere skatteregler om fradrag af renter må derfor antages jævnlige at være indgået i overvejelserne. Domsmaterialet viser i hvert fald, at dette ikke har været ualmindeligt.

5. Ligesom boligudgiften er udgiften til indkøb af indbo og lignende genstande normalt fællesudgifter, dvs. udgifter, der som hovedregel kommer såvel de voksne familiemedlemmer som børnene til gode. Undtagelsesfrit er det dog ikke.

#### **E. Transportudgifter. Arbejde med transportmidler.**

1. Her drejer det sig både om fællesudgifter - f.eks. familiens ture i fritiden - og særudgifter, navnlig udgifter til transport til arbejde eller for børnenes vedkommende til skole.

2. I det omfang transporten sker med cykel, knallert og bil gælder der det samme som med hensyn til det oven for nævnte om hårde hvidevarer og lignende - selv om tingene taber i værdi, er der dog tale om mere varige forbrugsgoder. Med hensyn til bilers indkøb i fællesskab af samlevende par henvises til det ovenfor under D. 3. nævnte.

3. Det må antages, at det først og fremmest er manden, der foretager pasning og løbende småreparationer på transportmidler.

#### **F. Helbredsudgifter. Omsorgsarbejde ved sygdom og handicap.**

1. Meget væsentlige dele af helbredsudgifterne betales enten direkte af det offentlige eller kan refunderes, i hvert fald hvis der tegnes ekstra sygeforsikring.

2. Der kommer dog bl.a. problemer, når der foreligger langvarige sygdomme eller handicaps, der nødvendiggør anbringelse på institution, som ikke hører under sygehusvæsenet. Herom henvises til 2. hovedafsnit. Samme steds omtales reglerne om hjælpemidler til handicappe, hvor der nu i visse tilfælde - afhængig af den handicappedes egen socialindkomst - skal ydes betaling.

3. Om pasning af børn under sygdom se nedenfor. I øvrigt må det antages, at pasning af andre familiemedlemmer under almindelige kortvarige sygdomme ikke frembyder væsentlige problemer. Om nødvendig pasning af syge, når de raske familiemedlemmer er på arbejde, se om hjemmehjælp i 2. hovedafsnit. Der stilles ikke større krav til kvinder end til mænd i denne relation.

4. Spørgsmålet om, hvorvidt langvarigt krævende arbejde med pasning under sygdom giver anledning til krav på vederlag hos den anden part, blev i et tilfælde af samliv uden vielsesattest afgjort af den svenske Højesteret i 1975. Retten stillede sig generelt mere imødekommende end efter tidligere retspraksis overfor krav om arbejdsvederlag også i tilfælde, hvor der ikke foreligger en direkte aftale om et sådant vederlag. Men den pågældende kvinde fik ikke tillagt noget beløb, idet arbejdet i samme grad som i et ægteskab måtte anses som udført i begge parter interesse og som en del af samlivet (NJA 1975.298).

5. Et noget beslægtet problem har været fremme i en utrykt Østre landsretsdøm (13. afd. 103/1978), hvor en særdeles alvorligt tilskadekommet mand i lang tid blev plejet af sin mangeårige samlever, der gjorde gældende, at hendes ønske om bistand af en hjemmesygeplejerske var blevet afvist, og at plejeopgaven havde hindret hende i som planlagt at tage heldagsarbejde. Forsikringsselskabet protesterede mod kravet under henvisning til, at hendes indsats ikke var gået ud over, hvad nærpårørende yder hinanden. Retten tillagde manden en - formentlig ringe - sum i anledning af samleverens indsats, men kun som en del af en samlet godtgørelse for forstyrrelse i stilling og forhold og erstatning for vansir.

#### **G. Skat.**

Der henvises herom til den mere udførlige gennemgang i bilag 1 s. 137 ff.

Skatten er i helt udpræget grad efter sit væsen en særudgift, men som det er fremgået, har der for ægtepar været tilfælde, hvor manden har skullet svare skat af værdier inden for kvindens rådighedssfære. Efter ændringerne i ægtefællebeskatningsreglerne er det nu kun

medhjælpende ægtefæller, der kan komme til at betale skat vedrørende indkomst og formue uden for deres egen rådighedssfære. Det må antages, at en ægtefælle, som får pålagt skatteansvar vedrørende den andens værdier, har krav på, at ejeren refunderer ham eller hende skatten. Hjemmelen må formentlig søges i § 2, jfr. § 3 i loven om ægteskabets retsvirkninger.

Den lyder således:

»§ 3. Kan udgifterne til en ægtefælles særlige behov og udgifterne ved de hverv, som han efter skik og brug og ægtefællernes forhold har at varetage for familiens underhold, ikke dækkes af det bidrag, han selv skal yde ifølge § 2, er den anden ægtefælle pligtig at overlade ham de fornødne pengemidler i passende beløb ad gangen. Dette gælder dog ikke, hvis en anden ordning er påkrævet, fordi ægtefællen har vist sig uskikket til at forvalte penge, eller fordi andre særlige grunde foreligger.«

Før kildeskattelovens ikrafttræden forekom der ofte retssager, hvor manden efter samlivets ophør sagsøgte hustruen med påstand om, at hun skulle refundere ham den andel af skatten, som angik hendes indkomst.

#### **H. Kontingenter, præmier til forsikring, der ikke virker som opsparing.**

En række af disse udgifter - som f.eks. fagforeningskontingent - er udprægede særudgifter, der i øvrigt i et vist omfang kan bringes til fradrag i den skattepligtige indtægt, således at de ikke i fuldt omfang fragår i den nettoindkomst, som er til rådighed til forsørgelsesformål.

Andre - f.eks. familieforsikring - er fællesudgifter. Ifølge den (s. 45) nævnte artikel havde halvdelen af de samlevende par fælles familieforsikring.

#### **I. Forsikring, der tjener til opsparing.**

1. Der foreligger ikke nærmere oplysning om, i hvilket omfang mænd og kvinder tegner sådanne forsikringer. Der er dog i løbet af de sidste 10–15 år foregået en klar ændring i forsikringsselskabernes annoncer, der tidligere forudsatte manden som enepengeforsørgeren. Man ser nu jævnligt forsikringsannoncer, der henleder forbrugernes opmærksomhed på, at familiens levestandard bygger på *begge* parters indtægter.

2. Præmier, der dækker efterladtesikring er fradragsberettigede, men kun hvis parterne er gift. I praksis vil opsparingsforsikringsordninger næsten altid være opbyggede, således at begge ægtefæller sikres under en eller anden form, hvorefter præmien kan karakteriseres som en fællesudgift. Der henvises i øvrigt til bilag 1 s. 152 f.

## K. Anden opsparing.

Som tidligere anført foregår en væsentlig del af familiens opsparing ved anskaffelse af ejerbolig m.v.

Der foreligger ikke nærmere oplysninger om fordelingen af opsparing i værdipapirer og lignende.

Ifølge den s. 45 nævnte artikel havde 27% af parrene fælles bankkonto. Disse konti kan imidlertid godt være terminskonti eller lignende, der kun benyttes til korttidsopsparing.

## L. Uddannelsesudgifter.

I et ikke ringe antal tilfælde er en af parterne eller begge under uddannelse. Det er værd at bemærke, at man fra og med 1980/81 ikke skal medregne ægtefællens indtægt og formue, når indtægtsgrænserne for studiestøtte beregnes - en indikation for, at studieudgifterne betragtes som særudgifter.

## M. Fritids- og hobbyudgifter.

Der foreligger ingen oplysninger om, hvorledes disse udgifter afholdes, og i hvilket omfang der er tale om fælles familieudgifter eller om individuelle interesser.

Inden for dette område *kan* der være tale om opsparing, f.eks. ved køb af båd.

UfR 1977.814 0 angik et samlevende par. Kvinden betalte for husholdningen, mens manden samlede mønter og platter, som blev købt for hans indtægter. Ved hans død havde hun ingen opsparing. Hun nedlagde påstand om sameje og fik medhold. Også efter afsigelsen af den i betænkning nr. 8 s. 111 nævnte højesteretsdom af 1. april 1980 (UfR 1980.480 H) ville hun formentlig have fået en andel i opsparingen men muligvis ikke i kraft af traditionelle samejebetræktninger, jfr. dog den under D. 3. citerede højesteretsdom.

## N. Særlige udgifter.

1. Mændene betaler utvivlsomt hyppigere bidrag til børn, der ikke er i hjemmet. Hertil kommer hustrubidrag, som er den oftest forekommende type ægtefællebidrag.

2. Renter og afdrag på studiegæld er allerede nu et føleligt problem og må efter de foreliggende oplysninger ventes at blive et særdeles væsentligt problem for mange familiers økonomi i de kommende år. Hvis uddannelse ikke er fuldført og/eller ikke danner grundlag for erhvervsindtægter, vil problemet utvivlsomt føles særlig belastende.

Udgifter af denne type er klart særudgifter. Skattefradragsreglerne medførte tidligere, at renter betalt af en gift kvinde fradrages i hendes mands indtægt.

3. Som andre eksempler på særlige udgifter kan nævnes retssagsudgifter (hvor adgangen til fri proces som hovedregel er indtægtsreguleret på grundlag af begge ægtefællers indtægt).

## O. Børn i hjemmet - udgifter og pasning.

Om tøjudgifter se ovenfor s. 44.

Børnefamilierne har gennemgående større og dyrere boliger end familierne uden børn, således at en del af denne fællesudgift reelt vedrører børnene. Det samme gælder utvivlsomt til en vis grad også indbo, i hvert fald indbo, der anskaffes specielt til det pågældende barns brug.

Af andre udgifter kan især nævnes betaling for daginstitutioner og lomme-penge til de noget større børn.

Betalingen for daginstitutioner er reguleret efter socialindkomsten, jfr. nedenfor under 2. hovedafsnit. Selv ikke-gifte stedforældres indtægt kommer efter omstændighederne i betragtning.

I de fleste tilfælde vil børnene naturligvis være fællesbørn, men - som det bekræftes af Berteisens undersøgelse - findes der også et betydeligt antal særbørn. Det er først og fremmest den kvindelige part, der medbringer særbørn til forsørgelse i hjemmet.

De praktiske ting vedrørende børnene deles ofte mellem forældrene. Det er imidlertid meget almindeligt, at kvinden står alene for disse gøremål, mens det næsten aldrig er manden.

Forsiden på statens officielle pjece om socialindkomsten viser en tegning med moder, fader og to børn ved bordet. Moderen taler med børnene, og faderen læser avis.

Når det drejer sig om kontakt med skole og daginstitutioner, er begge forældre med i ca. 3/4 af familierne.

Børnefamiliernes forhold - herunder også udgiftsfordeling, indkomstforhold hos forældrene og adskillige andre forhold, som er af betydning for forsørgermønstret - er indgående behandlet i den tidligere flere gange nævnte betænkning fra børnekommissionens familiepo-

litiske udvalg: Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold.

Betænkningen indeholder også afsnit om enlige forsørgere, hvoraf størstedelen er kvinder, som er placeret i lavindkomstgruppen (under 60.000 kr. i skattepligtig indkomst i 1975). De forholdsvis få enlige mandlige forsørgere var gennemsnitligt væsentlig bedre økonomisk stillet.

## VIII. Afsluttende bemærkninger til 1. hovedafsnit.

Indledningsvis vil der blive trukket nogle hovedlinier frem, som der kan være særlig anledning til at overveje, når der skal tages stilling til, om der er anledning til at ændre ægteskabslovgivningens forsørgelsesregler.

### A. Ægtefællers forsørgelse af sig selv.

1. Dette punkt er ikke udtrykkelig omtalt i den privatretlige lovgivning, men spørgsmålet om pligten og evnen til selvforsørgelse har helt utvivlsomt været det centrale punkt for de på forskellig vis - også i Nordisk Råds regi - fremsatte ønsker om afskaffelse af forsørgerbegrebet for voksne.

2. Når disse ønsker analyseres, må det antages, at forslagsstillerne som minimum lægger vægt på, at hustruen *får samme mulighed* som manden for at forsørge sig selv med pengeindtægter. Mange har imidlertid formentlig lagt vægt på en udvikling, der førte frem til, at hustruen *rent faktisk* løbende udnytter disse muligheder på lige fod med manden, dvs. løbende har samme arbejdsmarkedstilknytning som han. Bl.a. i denne forbindelse har man diskuteret tanker om at skabe mulighed for nedsat arbejdstid for begge forældre til mindre børn.

3. En målsætning, der giver kvinden mulighed for at være sin egen pengefor-

sorger ved indtægter fra erhvervsarbejde eller indtægter, der træder i stedet derfor, er meget tættere på at være opfyldt end blot for 20 år siden. Det store flertal af gifte kvinder har erhverv eller uddanner sig med henblik herpå. De, der er ude af erhverv, ønsker eller planlægger for det store antals vedkommende at vende tilbage til arbejdsmarkedet og er langt oftere arbejdsløshedsforsikret end tidligere.

Børnekommissionens familiepolitiske udvalg er da også af den opfattelse, at kvindernes stigende beskæftigelse har været ledsaget af normændringer, således at det nu er normen, at gifte kvinder er erhvervsaktive.

Tendensen er særlig klar for de unge familier, og endnu klarere, hvis det drejer sig om par, der ikke er gift.

4. Erhvervstilknytningen er imidlertid præget af, at den kvindelige arbejdskraft dominerer inden for lavindkomstområderne og med hensyn til deltidsarbejde. Der er gennemgående ikke reel ligestilling, når det drejer sig om kvindernes mulighed for at opnå indtægter af samme størrelse som mandens.

## **B. Selvforsørgelse udelukker ikke økonomisk fællesskab.**

1. Den omstændighed, at kvinderne er blevet aktuelle eller potentielle pengeforsørgere *udelukker imidlertid ikke et økonomisk fællesskab mellem parterne.*

Såvel Dines Andersens som Berteisens undersøgelser og det tidligere omtalte domsmateriale viser - i øvrigt i overensstemmelse med en lang række andre oplysninger - at ægteparrene ikke indretter sig som to fuldstændig uafhængige individer, men som to individer, der lever i et fællesskab, hvor der, om end i varierende grad, foretages en eller anden form for fordeling. Dette gælder både betalingen for de økonomiske ydelser,

der danner basis for familiens hverdag, samt arbejdsopgaverne.

2. Dette fællesskab indebærer ofte en *gensidig økonomisk afhængighed*, idet det - som også påpeget af Bertelsen s. 113 - bliver mere og mere almindeligt, at den levestandard, som forventes i dag, kun kan opretholdes, hvis *begge* har indtægt. Såvel i ægteskabssager som sager mellem samlevende par viser det sig således jævnlige, at familieboligen må afhændes, når parret går fra hinanden, fordi ingen af dem har råd til alene at betale udgifterne.

3. Den indbyrdes økonomiske afhængighed har tildels sammenhæng med, at samlivet medfører visse besparelser. Det er disse besparelser, der bl.a. er baggrunden for, at ægtepar (og undertiden andre par) i lovgivningen betragtes *som en økonomisk forbrugsenhed*.

4. Hverken Bertelsen eller Dines Andersen har materiale, der direkte viser, om det således etablerede fællesskab opstår på grund af familiens ønsker, eller i hvilket omfang det eventuelt er forårsaget af samfundets og omgivelsernes påvirkning.

Det tidligere nævnte domsmateriale vedrørende samlevende synes at tyde på, at parterne, mens samlivet består, anser fællesskab af den ovennævnte type som en naturlig samlivsform. Ofte fremgår det endda udtrykkeligt, at det anses for naturligt, at der ydes efter evne, når der er forskel på parternes indtægtsniveau.

5. Dette kommer også frem i Lenore J. Weitzmans kontraktmateriale.

6. En støtte for, at parterne finder fællesskabsmomentet i samlivet som en naturlig ting, kan findes i socialforskningsinstituttets for ægteskabsudvalget foretagne undersøgelse (bet. nr. 6 (nr. 726/1974)). De interviewede (såvel gifte som samlevende) blev ikke spurgt om forsørgelsen under samlivet, men de blev

spurgt om formueopgøret ved samlivets ophør. Det viste sig da, at der kun var meget få, som gik ind for særeje. Der var derimod en overvejende stemning for lighedeling af opsparingen, i hvert fald den del, som var erhvervet under samlivet.

### **C. Forskellen på mænds og kvinders forsørgerydelser.**

#### *a. Pengeforsørgelse.*

Kvindernes gennemsnitligt ringere indtægtsmuligheder - og derved ringere mulighed for pengebidrag til familien - skyldes i meget høj grad samfundsskabte faktorer, særlig forholdene på arbejdsmarkedet. Men det fremgår af Berteisens undersøgelse, at den høje procentdel af deltidsarbejdende kvinder i betydelig grad har sammenhæng med kvindernes egne ønsker, selv om det er vanskeligt med sikkerhed at afgøre, i hvilket omfang deltidsproblemet også er påvirket af andre og udefra kommende samfunds faktorer, som bl.a. antages at ville vanskeliggøre en ligestilling af mand og hustru ved, at der stiles mod deltidsarbejde for begge forældre til mindre børn.

#### *b. Omsorgs- og serviceforsørgelse.*

1. Materialet viser, at der gennemsnitligt klart er en mere omfattende indsats fra kvindens side, også når hun er heltidsarbejdende.

2. Denne arbejdsdeling er naturligvis i første række et spørgsmål, som beror på parterne selv og deres indbyrdes forhold. Det må imidlertid fremhæves, at problemet har den nærmeste sammenhæng med hele kønsrolleproblematikken, hvor det er almindelig anerkendt, at samfundsmonstret har en meget betydelig indflydelse på individernes holdning.

3. Det må også fremhæves, at problemet omkring de udearbejdende - også de heltidsarbejdende - kvinders omfattende indsats i hjemmet er et af de centrale punkter i debatten om kvindernes stilling i samfundet. Heri indgår det også, at det såkaldte »dobbeltarbejde« både kan være med til at holde gifte kvinder borte fra virke i det offentlige liv, men også kan være afgørende for, om kvinderne har mulighed for at opnå de bedre betalte stillinger og i det hele taget ændre deres generelt dårlige stilling på arbejdsmarkedet.

### **D. Fordelingen af forsørgelsesydelse med og inden opsparelsvirkning.**

Gennemgangen af de enkelte typer forsørgelsesydelse viser, at det i et stort antal tilfælde gør en betydelig forskel, om forsørgelsesydelsen går til løbende forbrug eller til ejendele, der bevarer værdien eller måske endog er genstand for inflationsstigning.

De foreliggende sociologiske undersøgelser er ikke gået ind på dette spørgsmål, men alt foreliggende materiale indikerer, at det er overordentlig sædvanligt, at kvinden *betaler* for betydelige dele af det løbende forbrug. Det er en ordning, der jævnligt forekommer i det foreliggende domsmateriale. Og at det rent faktisk oftest er kvinderne, der *foretager* indkøbene, fremgår af Berteisens undersøgelse.

Det har naturligvis særlig betydning for ikke-gifte partnere og for ægtefæller med særeje, hvis opsparingen helt eller i overvejende grad foregår hos den anden part. Det har imidlertid også betydning i et ægteskab med fælles ejendele. Der henvises herved til, at udvalget i betænkning nr. 3 s. 54 har foreslået, at man skal fastholde den nugældende regel, hvorefter den ægtefælle, der er ejer, skal have fortrinsret

til at få disse ejendele udlagt (om end naturligvis efter vurdering).

Selv om de sidste års økonomiske udvikling har understreget, at der med ejerværdigheden også følger gældsansvar, må det fortsat normalt betragtes som en fordel at være ejer, jfr. i det hele diskussionen i betænkning nr. 3 s. 54 ff. og flere steder i betænkning I (nr. 305/1962) fra Ægteskabsudvalget af 1957.

Den omstændighed, at materialet synes at støtte den antagelse, at parrene gennemgående ejer mere end tidligere, samt den omstændighed, at kvindernes indtægter, når de har sådanne, gennemsnitligt er lavere end mændenes, understreger problematikken praktiske betydning.

#### **E. Sammenfatning.**

En status over den privatretlige situation for ægtefællerne viser således, at muligheden for selvforsørgelse, også for hustruerne, er nået længere end nogensinde tidligere, og at der stadig er en udvikling i gang. Den nordiske ægteskabslovgivnings juridiske selvstændighedsprincip er altså en større realitet end nogensinde, og den reelle ligestilling mellem ægtefællerne er tilsvarende øget.

Dette har ikke medført et ønske om at

mindske det fællesskabsprincip, som er indbygget først og fremmest i reglerne om formuefællesskabet. Noget tyder endda på, at fællesskabstanken er mere levende end nogensinde.

Tilsvarende tendenser findes hos par, der samlever uden ægteskab.

Skal der fastlægges juridiske regler for familierne i dag, er det naturlige udgangspunkt derfor, at sådanne regler skal passe til to ligestillede partnere, som lever i et fællesskab, men hver med et selvstændigt ansvar, økonomisk såvel som personligt.

Ved afgørelsen af, om der bør lovgives og i bekræftende fald hvorledes, må det dog overvejes, hvilken betydning det bør have, at kvindernes stilling på flere punkter adskiller sig fra mændenes. På det rent personlige plan må det særlig fremhæves, at de trods deres stadig mere omfattende deltagelse i erhvervslivet fortsat står for størstedelen af det praktiske arbejde i hjemmet. Når det drejer sig om deres samfundsmæssige stilling, kan der særlig peges på kvindernes stilling på arbejdsmarkedet, herunder at de i helt overvejende grad er beskæftiget på lavtlønsområder, og at det må antages, at de fleste medhjælpende ægtefæller er kvinder.

## 2. Hovedafsnit.

# Forsørgervirkninger i regler om socialt prægede ydelser og i bestemmelser om sociale tildelingskriterier.

### I. Indledende bemærkninger.

#### A. Afgrænsning.

1. Der findes ikke nogen entydig afgrænsning af udtrykket socialt prægede ydelser.

I nærværende afsnit behandles først og fremmest bistandsloven og en række andre love, som hører under socialministeriets område.

2. I sammenhæng hermed behandles imidlertid også reglerne om boligsikring, uddannelsesstøtte og flere andre indkomstafhængige ydelser med et vist socialt sigte, jfr. herved også betænkning nr. 896/1980 om socialindkomst, hvor man med henblik på anvendelse af bestemmelserne om socialindkomst har indhentet oplysning fra en række andre ministerier.

3. Fremstillingen berører imidlertid også andre ydelser, f.eks. kunststøtte.

#### B. Problemstillingerne.

1. Som det fremgår af de indledende bemærkninger s. 20 til denne redegørelse, er det væsentligt at gøre sig klart, at en lang række ydelser, der i tidligere tid måtte fremskaffes af eller betales for af forsørgelsespligtige familiemedlemmer, i dag skaffes til veje ved det offentliges foranstaltning. *Den privatretlige forsørgerbyrde er altså på denne måde formindsket og i nogle tilfælde helt afskaffet.* Det drejer sig ikke om en ganske ubrudt udvikling.

2. Det er naturligvis først og fremmest inden for det centrale sociale område, at det offentlige yder en sådan indsats. Foranstaltninger og ydelser af denne type vil da også jævnlige blive omtalt i det efterfølgende. Sundhedssektoren er et andet vigtigt område, hvor en tilsvarende udvikling har fundet sted. Disse spørgsmål vil imidlertid ikke blive gjort til genstand for en egentlig systematisk

behandling. Det skyldes også, at de offentlige foranstaltninger, der kommer den enkelte borger og familierne til gode, i den moderne komplicerede samfundsøkonomi tit tilvejebringes helt uden for det sociale system.

Et eksempel er boligområdet. Her ydes der, som påvist neden for s. 74 f., direkte tilskud i form af boligsikring og boligydelse. Den enkeltes boligudgift påvirkes imidlertid også af en lang række andre love inden for boligområdet, men der hersker både i befolkningen, blandt fagøkonomer og blandt politikere betydelig uenighed, om og i hvilket omfang disse regler fungerer som tilskud til nedbringelse af den enkelte families boligudgift.

I børnekommissionens udvalgsrapport nr. 1, afgivet af kommissionens udvalg vedrørende familiepolitiske foranstaltninger i 1980, kommenteres problemet således:

»Boligudgiften for en familie i ejerbolig er betaling af renter og afdrag på lånen i ejendommen samt lejeværdibeskatningen og ejendomsskat. Denne bruttoboligudgift reduceres imidlertid af retten til at fradrage renteudgifter og ejendomsskatte på selvangivelsen. Herved yder det offentlige et indirekte tilskud til boligudgiften, idet den skattepligtige indkomst og dermed skatten reduceres. Med de nugældende skatteregler begunstiges højere indkomster, idet det offentlige tilskud (nedsat skat) er stigende med stigende indkomst. Familiens nettoboligudgift (bruttoboligudgiften nedbragt med skattenedsættelsen) indeholder endvidere en væsentlig opsparringsandel. Yderligere begunstiges indehavere af fast ejendom af de belåningsmuligheder, som den løbende stigning i jord- og ejendomspriser medfører. Derfor er bruttoboligudgiften ved at bo i ejerbolig almindeligvis væsentlig højere end udgifterne ved at bo til leje, mens den reelle udgift er svær at beregne. Selvom nettoudgifterne på længere sigt således kan være lavere for ejere end for lejere, kræves der for at bo i ejerbolig en relativ høj løbende indtægt.«

3. Det andet hovedpunkt i nutidens forsørgerproblematik er spørgsmålet *om, hvilken betydning tilhørsforholdet til en familiegruppe eller til en husstand har for individernes og gruppens praktiske og økonomiske tilværelse*, når dette spørgsmål anskues ud fra den opgave, der er stillet ægteskabsudvalget.

Det er denne problemstilling, der vil blive gjort til genstand for behandling i de efterfølgende afsnit. Den er da også kernen i reglerne om forsørgelse og underhold inden for det offentligtretlige område.

### C. Nogle hovedtræk på det sociale område.

1. Det danske socialsikringsystem er - selv efter at det er blevet simplificeret ved bistandslovens gennemførelse - ikke let overskueligt. Det skyldes blandt andet, at lovkomplekset fortsat bærer præg af, at de forskellige ordninger er vokset gradvist frem, efterhånden som indstillingen til ydelser fra det offentlige ændrede sig, og efterhånden som der opstod samfundsøkonomisk mulighed for at gennemføre reformtanker. Inden den nærmere analyse af det sociale områdes forsørgelsesproblematik kan der være anledning til at fremhæve følgende hovedtræk:

a. Der ydes som altovervejende hovedregel principielt det enkelte individ en social basissikring, uden at der kræves nogen form for medlemskab, præmiebetaling eller lignende. Det drejer sig om ydelser som offentlig hjælp til den, der savner grundlag for at opretholde livet, gratis behandling under sygdom og sociale pensioner i tilfælde af invaliditet og alderdom.

b. Der ydes *tilskud* til borgerne til en række socialt anerkendelsesværdige formål som f.eks. til nedbringelse af bolig-

udgiften for mindrebemidlede boligtagere.

c. Der stilles en del *serviceydelser* til rådighed (hjemmehjælp, børneinstitutioner, plejehjem m.v.), for hvilke der i princippet skal betales af brugerne, men som ydes gratis eller til nedsat vederlag til mindrebemidlede. Der findes også eksempler på serviceydelser uden for socialministeriets lovområde.

d. En del ydelser tildeles efter det såkaldte indkomstbortfaldsprincip. Dette er et udmålingsprincip, hvorefter de sociale ydelsers højde skal afpasses efter den enkeltes hidtidige indkomst, således at ydelsens størrelse bliver fastlagt under hensyn til omfanget af indkomstbortfaldet.

Når det drejer sig om dagpengeordninger (arbejdsløsheds- og sygedagepengeordninger) er baggrunden den, at den berettigede (og hans/hendes familie) ikke i væsentlig grad skal ændre deres livsform som følge af den indtrådte socialbegivenhed. En af begrundelserne er, at en brat omlægning af økonomien i nedadgående retning vil kunne få uforholdsmæssigt store følger i det moderne samfund, hvor mange borgere har ret store løbende forpligtelser (lån, afbetaling osv.).

Indkomstbortfaldsydelser udbetales normalt uden hensyn til den berettigedes øvrige økonomiske forhold eller civilstand, men somme tider kun under forudsætning af kontingentbetaling.

Rene indkomstbortfaldsydelser udgår i princippet kun til personer med erhvervstilknytning.

e. I visse tilfælde stilles der ydelser til rådighed som kompensation for handicap. Det drejer sig både om generelle og formålsbestemte ydelser.

f. Udgiften til den såkaldte særforsorg (foranstaltninger til fordel for grupper af alvorligt handicappede - blinde, døve etc. -) afholdes som udgangspunkt af

offentlige midler, bortset fra egentlige opholdsudgifter.

g. Mens regler om indtægtsregulering, trangsbedømmelse eller lignende var stærkt aftagende i 1960'erne og 1970'erne, er de nu tiltagende. Det sås bl.a. i en del af de love, der blev vedtaget samtidig med, at socialindkomsten blev indført som beregningsgrundlag.

2. Der er dog en betydelig overlapning mellem de forskellige principper - formentlig med baggrund i, at det danske socialsikringssystem er mere »naturgroet« end de fleste andre landes, jfr. foran under 1. Hertil kommer, at de i stadig mindre grad er organiseret efter forsikringsmæssige principper og i stigende grad inddrages som integrerede led i den offentlige socialforvaltning. Til dels i sammenhæng hermed må det ses, at det formentlig er det system, der, internationalt set, har den højeste grad af skattefinansiering og den laveste procentdel af finansiering ved hjælp af arbejdsgiver- og arbejdstagerbidrag.

3. De norske og svenske sikringssystemer har flere væsentlige træk til fælles med det danske herunder den fundamentale basissikring *af den enkelte borger* som individ, noget der blandt andet er en stor fordel for kvinderne, jfr. den nordiske betænkning NU 2: 1972, Forsørgerbegrebets rolle i dagens samfund, mit indlæg: Samfundets ansvar på socialforsikringens område s. 41 ff. I overensstemmelse med hvad der blev fremhævet i dette indlæg, blev det i forbindelse med Danmarks tilslutning til EF fremhævet, at det i de oprindelige 6 medlemslande herskende system, hvor sikringssystemerne som udgangspunkt er knyttet til den sikredes arbejdsforhold, i praksis medfører, at gifte kvinder ofte kun sikres i deres egenskab af familied medlemmer med de deraf følgende ulemper, der med særlig styrke kommer frem i tilfælde af skilsmisse.

Men selv om de andre nordiske lande har væsentlige principper fælles med Danmark, bør det bemærkes, at Norge og Sverige i 1960'erne har gennemført en grundlæggende fællesreform af store dele af sikringssystemet ud fra stærkt socialforsikringsprægede principper (den svenske lag om allmän försäkring og den norske folketrygdlov).

4. Som eksempler på »overlapning« af principper kan nævnes, at invalidepensionen, der i sit udspring er en indtægtsbortfaldsydelse, her i landet, i modsætning til lande uden for Norden, også ydes til husmodre, hvad der påskønnes internationalt. På hjemlig basis har det derimod givet anledning til kritik, at kriterierne for at tildele hjemmearbejdende husmødre invalidepension har adskilt sig fra kriterierne for pensionsøgende med erhvervstilknytning, se nedenfor s. 66.

5. Som et andet eksempel kan nævnes folkepensionen, der i sin oprindelige udformning som aldersrente kun udgik til den mindrebemidlede del af befolkningen, mens det senere som en helt principiel ændring blev bestemt, at folkepensionens grundbeløb fra 1. april 1970 skulle tilfalde alle over 67 år uanset indkomst og civilstand.

Ordningen blev indført gradvis. Med hensyn til civilstand må det erindres, at gifte pensionister stadig modtager et mindre grundbeløb end enlige. Siden 1972 er det ved udtrykkelig lovforskrift sikret, at gifte kvinder personlig får udbetalt deres pension.

Denne nyordning af det grundlæggende sociale alderspensionssystem indebar, at det på een gang kom til at tjene som en minimumsindkomstbortfaldssikring for alle i erhvervslivet og en basissikring for den ældre del af befolkningen, som ikke havde haft tilknytning til erhvervslivet (herunder for gifte kvinder uden hensyn til ægtefælles eller deres egen indtægt).

I forbindelse med de seneste års debat om pensionsreformer er der nu på ny rejst spørgsmål om at indtægtsregulere folkepensionen, også dens grundbeløb, jfr. nedenfor s. 65.

Endelig kan det nævnes, at selve det grundlæggende middel til at afhjælpe borgernes trang - afløseren af tidligere tiders fattighjælp og forsorgshjælp - i sin moderne udformning har lånt træk af indkomstbortfaldsprincippet. Bistandslovens § 37 om ydelse af forbigående hjælp fremhæver nemlig, at formålet er, at det modvirkes, at den pågældendes og familiens levevilkår i væsentlig grad forringes.

Men udmålingen af ydelserne er ikke afhængig af indkomsten, derimod af udgifterne, dog at det hidtidige levestandard sætter en overgrænse. Hertil kommer, at også dagpengeniveauet siden 1/1 1981 nu normalt danner overgrænse.

Også bistandslovens trangs- og forsørgerregler gør, at forbigående hjælp ikke fuldt ud kan sidestilles med de foran under d nævnte indkomstbortfaldsydelser.

## D. Analysens systematik.

I et socialsystem som beskrevet foran er det teknisk vanskeligt at give en oversigt over forsørgervirkningerne og endnu vanskeligere at gøre det på en sådan måde, at fremstillingen kan danne grundlag for en diskussion af fremtidige fællesprincipper.

Forsøget vil alligevel blive gjort. Fremstillingen vil blive opdelt i tre afsnit:

### *a. Bistandslovens bestemmelser om forsørgelsespligt i forhold til det offentlige.*

Bistandslovens regler angår i princippet individuelt udmålte ydelser (herunder kontant hjælp - den tidligere »socialhjælp«) og betalingen for offentlige

serviceydelser, altså et område med mange fællestræk.

Hertil kommer, at reglerne om forsørgervirkninger, der bygger på ægtefællernes gensidige ansvar for hinanden i forhold til det offentlige, er fastlagt ud fra generelle principper. Der er ikke ligestilling mellem gifte og samlevende par.

Som det fremgår nedenfor s. 92 har man imidlertid givet udtryk for, at den endelige stillingtagen til spørgsmålet om forsørgelsespligt burde afvente udviklingen inden for den generelle familiepoltiske lovgivning.

### *b. Pensionsområdet.*

Den sociale pensionslovgivning har væsentlige fællestræk, når det drejer sig om folke-, invalide- og enkepension.

Principperne i de øvrige pensionsordninger og pensionslignende ordninger under social- og arbejdsministeriernes område lader sig nogenlunde tvangsfrit sammenholde hermed. Bortset fra grundpensionen for pensionister over 67 og arbejdsskadeordningen er billedet præget af indtægtsreguleringer under hensyntagen til egenindtægten og også ofte ægtefælleindtægten.

Der er i princippet ikke ligestilling mellem gifte og samlevende par.

På førtidspensionsområdet foreligger der en betænkning fra 1980 (nr. 898/1980). Den foreslår blandt andet, at de særlige førtidspensionsordninger for kvinder afskaffes, og at der i de tilfælde, hvor erhvervsevnen ved bedømmelsen af pensionsbehovet ikke er nedsat med <sup>2</sup>A blandt andet lægges vægt på ægtefælleindtægten.

Der foreslås ikke ligestilling mellem gifte og samlevende par. Spørgsmålet forudsættes derimod løst i større familiepoltisk sammenhæng.

Tjenestemandspension og private pensioner er ikke indtægtsregulerede. Såvel

egenpensionerne som ægtefællepensionerne er opbygget efter indkomstbortfaldssystemet.

Såvel for tjenestemænd som for mange andre pensionistgrupper er der ligestilling mellem enker og enkemænd med hensyn til ægtefællepension.

### *c. Andre områder.*

Uden for bistandslovens og pensionslovgivningens område er det vanskeligt at påpege generelle principper til trods for, at det ofte drejer sig om økonomiske ydelser af den største betydning for individernes og familiernes økonomi (f.eks. uddannelsesstøtte, boligsikring, børnetilskud). Hertil kommer, at der på en række områder - det gælder ikke alene de rene dagpengeregler som syge- og barseldagpenge - overhovedet ikke gælder nogen forsørgervirkninger.

På denne baggrund vil dette område blive fremstillet, således at det kan sammenholdes med beslægtede afsnit i 1. hovedafsnit, altså således at gennemgangen sker som en beskrivelse af de enkelte komponenter i forsørgerydelser (bølg, husholdning, tøj osv.), og i sammenhæng dermed de offentligretlige regler, der gælder herom.

## **II. Bistandslovens bestemmelser om forsørgelsespligt i forhold til det offentlige.**

### **A. Generelle regler om forsørgelsespligt**

**1.** Som tidligere anført angår bistandsloven en række ydelser, både kontante beløb og praktisk bistand.

Den dækker et meget vidt område, idet den afløste forsørgsloven, børne- og ungdomsforsørgsloven, revalideringsloven, loven om omsorg for folke- og invalidepensionister, mødrehjælpsloven, loven om husmoderafløsning og hjem-

mehjælp samt lov om tilsyn med herberger m.v.

På denne baggrund kan det ikke undre, at der er tale om mangeartede og højst forskellige ydelser fra det offentlige til borgeren. Som eksempler kan nævnes kontant pengehjælp af den art, man tidligere kaldte socialhjælp, revalideringsydelser, forskellig støtte til børnefamilier med problemer, ydelse af hjemmehjælp (og betaling derfor), tilvejebringelse af børneinstitutioner (og betaling derfor).

2. Der tilsigtes ikke nogen udtømmende fremstilling, men de vigtigste funktioner vil dog blive berørt i de relevante sammenhænge i de efterfølgende afsnit.

Foruden serviceydelser forekommer der kontant ydelser i alle variationer, eksempelvis:

Udpræget transgbestemte ydelser som betaling af udgifter til sygebehandling, der ikke dækkes af sygesikringen, jfr. § 46, stk. 1.

Transgbestemte ydelser, der beregnes efter grundsætninger, som (i hvert fald i den oprindelige udformning) er nær beslægtet med indkomstbortfaldsprincippet (forbigående hjælp efter § 37, jfr. s. 59).

Ydelser til kompensation for et handicap, jfr. s. 78 ff.

3. I lovens afsnit I, der indeholder dens almindelige bestemmelser, findes adskillige regler, der angår forsørgelsen. Af særlig interesse for nærværende redøgelse er følgende bestemmelser om borgernes pligter:

a. Bistandslovens § 6 lyder således:

»§ 6. Enhver mand og kvinde er over for det offentlige forpligtet til at forsørge sig selv, sin ægtefælle og sine børn under 18 år.

Stk. 2. Forsørgelsespligten over for en ægtefælle ophører ved separation eller skilsmisse.

Stk. 3. Forsørgelsespligten over for et barn ophører,

- 1) hvis barnet selv får forsørgelsespligt over for en ægtefælle eller et barn,
- 2) hvis der må ydes en datter hjælp i forbindelse med svangerskab.«

Forsørgelsespligten bortfalder ikke, fordi de unge under 18 år indleder et ægteskabslignende forhold.

Spørgsmålet om barnets egen forsørgelsespligt over for sig selv er ikke afgjort i loven. I socialministeriets bekendtgørelse nr. 467 af 17. oktober 1980 om betaling for ophold i døgninstitutioner synes en vis selvforsørgelsespligt dog forudsat.

Udtrykket børn omfatter ikke stedbørn.

b. Bistandslovens § 7, stk. 1, lyder således:

»§ 7. Medmindre andet er bestemt i denne lov, skal den, der modtager bistand fra det offentlige til sig selv, sin ægtefælle eller sine børn, yde betaling efter de regler, der gælder for den modtagne bistand. For kontanthjælp samt anden hjælp, der ydes under hensyn til økonomisk trang, skal modtageren ikke yde betaling.«

c. Efter bistandslovens § 2 er retten til vedvarende forsørgelse her i landet betinget af dansk indfødsret, men en *udenlandsk kvinde, der er eller senest har været gift med en dansk statsborger*, har samme ret. Tilsvarende regler findes iøvrigt i andre sociale love.

4. Bistandslovens forsørgerregler varierer i nogen grad efter ydelsens art - visse ydelser udbetales endog uden hensyn til den pågældendes indkomst. Forsørgervirkningerne med hensyn til bistandslovens generelle kontanthjælpsydelser - socialhjælps afløsere - er dog af særlig praktisk betydning. Disse ydelser - forbigående og varig hjælp efter bistandslovens kapitler 9 og 10 - vil der-

for blive selvstændig gennemgået nedenfor i afsnit B.

## **B. Særligt om forbigående hjælp og varig hjælp.**

1. Den *varige hjælp* - bistandslovens kapitel 10 - som ydes, når der er et vedvarende behov for hjælp, beregnes som et samlet beløb, således at den hjælpssøgende får rådighed over et beløb af samme størrelse som til en folkepensionist uden andre indtægter med et tillæg for hvert barn svarende til det særlige børnetilskud (faders normalbidrag).

Den *forbigående hjælp* - bistandslovens kapitel 9 - ydes, når en person på grund af *ændringer* i sine forhold i en begrænset tid er afskåret fra at skaffe det fornødne til sig og familiens underhold.

Det er altså en forudsætning for ydelsen, at der er indtruffet en såkaldt socialbegivenhed.

Som eksempel på ændringer nævner loven sygdom og samlivsophævelse.

Ydelsen beregnes ud fra et grundbeløb til underhold (højst et beløb svarende til 90 pct. af folkepensionens grundbeløb). I øvrigt skal der tages hensyn til hidtidige rimelige faste udgifter, jfr. herom nærmere socialministeriets kontanthjælpscirkulære. Den samlede hjælp kan, efter at bistandsloven i forbindelse med indførelsen af socialindkomsten blev ændret ved lov nr. 258 af 16. juni 1980, som hovedregel ikke overstige det beløb, der udbetales personer, der får dagpenge efter den højeste sats og ikke har andre indtægter. For ægtepar, hvor begge parter har haft arbejdsindtægt, udgør det normale loft to nettodagpengebeløb efter højeste sats.

2. De vigtigste forsørgervirkninger er:

a. Er den hjælpssøgende gift, beregnes de ovenfor nævnte beløb, der er sat i relation til folkepensionen, således at de

svarer til de beløb, der udbetales til samgifte pensionister. Også modtageren af forbigående hjælp får ydelsen forhøjet med et tillæg for hvert barn (faders normalbidrag). Det gælder, hvad enten ansøgeren har barnet hos sig eller bidrager til dets underhold efter en privatretlig bidragsresolution.

b. I den beregnede hjælp foretages der fradrag for indtægter, som tilflyder såvel den hjælpssøgende selv som de personer, han eller hun har forsørgelsespligt over for.

I kontanthjælpscirkulærets punkt 15 er det bestemt, at da børn ikke har forsørgelsespligt over for forældrene, kan deres indtægter højst fradrages med et beløb svarende til det særlige børnetilskud.

Indtil lovændringen af 16. juni 1980 var der hjemmel for at se bort fra indtil halvdelen af en ægtefælles arbejdsindtægt, men denne regel er nu afskaffet.

Begrundelsen for ændringen var, at den hidtidige regel byggede på forudsætningen om, at normalt kun den ene ægtefælle havde arbejde uden for hjemmet, og at det derfor burde »præmieres«, dvs. ikke medføre fuldt fradrag i hjælpen, når en hidtil hjemmearbejdende i en vanskelig situation for familien gik ud på arbejdsmarkedet. Denne forudsætning anses nu for ændret med kvindernes stigende erhvervsfrekvens.

Samtidig bortfaldt (uden nærmere begrundelse) reglen om, at der kunne ses bort fra indtil halvdelen af en enlig forsørgers indtægt, en regel, der var indført i 1960'erne af hensyn til omsorgen for børnene.

Begge regler havde efter det oplyste i praksis kun begrænset betydning, fordi den samlede indtægt (erhvervsindtægt m.v. + bistandshjælp) ikke måtte overstige det hidtidige leveniveau.

c. Der tages hensyn til både den hjælpssøgendes og ægtefællens formue.

d. Det er en forudsætning for hjælpens udbetaling, at både den hjælpssøgende og ægtefællen udnytter deres erhvervsevne.

For så vidt angår den forbigående hjælp er det udførligt uddybet i § 38.

Det må særlig fremhæves, at det af forarbejderne fremgår, at det ikke har været lovens hensigt, at en hidtil hjemmearbejdende ægtefælle skal tvinges ud på arbejdsmarkedet på grund af en kortvarende trangssituation, jfr. § 38 nr. 5, hvor der navnlig henvises til den situation, at man er ude af arbejdsmarkedet på grund af bornepasning. Hvis ægtefællen ikke har indtægter, fordi han eller hun er under uddannelse, vil dette ikke være tilstrækkeligt til opfyldelse af kravet om at udnytte erhvervsevnen. Loven nævner dog som en undtagelse fra hovedreglen den situation, hvor man er under en uddannelse, der er begyndt eller fortsat efter tilskyndelse af det sociale udvalg, jfr. bistandslovens § 42. Der vil jævnligt blive stillet krav om, at den hjælpssøgendes ægtefælle søger arbejde, også selv om det betyder, at han eller hun må opgive uddannelsen. Det vil dog afhænge af, hvor lang tid der er tilbage af uddannelsen.

Når det drejer sig om varig hjælp, er kravene til, at ægtefællen udnytter sine arbejdsmuligheder strengere.

Det hedder i kontanthjælpscirkulærets punkt 40:

»Selv om den ene ægtefælle i en længere årrække udelukkende har været beskæftiget i hjemmet, kan det således i almindelighed ikke accepteres, at pågældende undlader at udnytte en arbejdsmulighed, når den anden ikke kan bringes til at klare familiens underhold ved egne indtægter.«

### C. Særligt om betalings- og tilbagebetalingspligt.

#### a. Betalingskrav.

Den grundlæggende regel - den oven for citerede § 7 - synes for så vidt klar, idet den udtaler, at medmindre andet bestemmes i loven, skal den, der modtager bistand fra det offentlige til sig selv, sin ægtefælle eller sine børn, yde betaling efter de regler, der gælder for den modtagne bistand.

Retningslinier for betaling af de enkelte ydelser er fastsat i de forskellige afsnit af loven og de dertil knyttede bekendtgørelser, jfr. nærmere herom i de senere afsnit.

Betalingsproblemerne giver undertiden vanskeligheder i inddrivelsespraksis.

Her skal blot erindres om, at der *kun* er solidarisk hæftelse for ægtefællerne i det omfang, der er udtrykkelig og klar lovhjemmel derfor, jfr. herved s. 10 i betænkning nr. IV (479/1968) fra Ægteskabsudvalget af 1957. Her fastslås det, at ægteskabslovgivningens regler om særråden og særhæften også er anvendelige i tilfælde, hvor en ægtefælle optræder som part i et offentligretligt retsforhold, medmindre speciallovgivningen indeholder særegne regler om disse forhold.

I denne forbindelse må det fremhæves, at det er socialministeriets opfattelse, at det er uden grundlag at sætte særhæften og særråden i relation til hjælp efter bistandsloven. Det følger af dennes § 6, at der ved udmåling af hjælpen tages hensyn til begge ægtefællers forhold. Man kan kun få hjælp til hele familien, ikke til personligt brug.

Om denne fortolknings indflydelse på tilbagebetalingsspørgsmålet, se neden for under b.

#### b. Tilbagebetalingskrav.

1. Bistandslovens kapitel 6 indeholder bestemmelser om tilbagebetaling af udbetalte sociale ydelser.

§ 25 angår regler om tilbagebetaling, når en person har undladt at give oplysninger som krævet i lovens § 18 eller har modtaget ydelser mod bedre vidende.

§ 26 drejer sig om en del tilfælde, hvor det sociale udvalg kan træffe beslutning om tilbagebetaling, f.eks. hvis hjælpen må ydes, fordi den pågældende gør sig skyldig i uberettiget arbejdsvægring eller er indblandet i en kollektiv arbejdsstrid. I de fleste tilfælde - f.eks. de nævnte - kan tilbagebetaling kun kræves, når det sociale udvalg ved udbetalingen har gjort modtageren bekendt med tilbagebetalingspligten, jfr. § 26, stk. 2.

2. Spørgsmålet om *ægtefællens* hæftelse i denne situation har været forelagt socialministeriet af et amtsankenævn. Socialministeriet har i skrivelse af 25. marts 1980 udtalt følgende:

»... kontanthjælp efter bistandsloven til en gift person altid ydes under hensyn til begge ægtefællers økonomiske forhold, jfr. bistandslovens § 6 sammenholdt med lovens § 37.

Når hjælpen ydes med tilbagebetalingspligt, jfr. bistandslovens § 25 og § 26, følger det således af bistandslovens § 6, at tilbagebetalingspligten omfatter begge ægtefæller, uanset at det kun er den ene ægtefælle, der opfylder betingelserne i bistandslovens § 25 eller § 26, og uanset om kun den ene ægtefælle er blevet gjort bekendt med tilbagebetalingskravet, jfr. bistandslovens § 26, stk. 2.

En tilbagebetalingsordning efter bistandslovens § 27 vil ligeledes - så længe ægteskabet består - blive fastsat under hensyn til ægtefællernes samlede økonomiske forhold, ligesom inddrivelse, jfr. bistandslovens § 27, stk. 2, og § 7, stk. 2, kan ske hos begge ægtefæller.

Det tilføjes, at man ved udformningen af bistandslovforslaget undlod at medtage en bestemmelse svarende til forsorgslovens § 64, fordi man anså denne regel for at bygge på et delvis forældet familiemønster, hvorefter

typisk kun den ene ægtefælle havde indtægter.«

I den omtalte § 64 i forsorgsloven var det bestemt, at der i forhold til en eventuel forsørger, herunder samlevende ægtefælle, skulle træffes særskilt beslutning om, hvorvidt hjælpen ville være at betragte som tilbagebetalingspligtig for denne.

3. I en sag om for meget udbetalt invalidepension til et ægtepar er der drøftet beslægtede problemstillinger bl.a. med henvisning til retstilstanden for så vidt angår bistandslovens §§ 25 og 26.

Sagen angik et ægtepar, hvor begge havde invalidepension på udbetalings-tidspunktet. Samlivet var dog ophævet, da tilbagebetalingskravet blev behandlet.

Der var blevet udbetalt for høje pensionsbeløb til dem begge, fordi manden havde tilsidesat sin oplysningspligt. Det er ikke i sagen oplyst, at der havde foreligget noget uretmæssigt forhold fra hustruens side.

Den sociale ankestyrelse pålagde manden at tilbagebetale de for meget udbetalte pensionsbeløb. Der blev ikke pålagt hustruen tilbagebetalingspligt.

Sagen gav anledning til korrespondance imellem Københavns kommune, sikringsstyrelsen og socialministeriet, hvor det bl.a. drøftedes, hvorvidt ankestyrelsens afgørelse fraveg principperne i en tidligere af socialministeriet truffet afgørelse om tilbagebetaling af for meget udbetalt aldersrente. I afgørelsen, der er gengivet i Sognerådstidende 1944/45 s. 494 hedder det bl.a.:

»I Praksis vil Forholdet som Regel være det, at et rentenydende Ægtepar betragtes som en Enhed, der i Fællesskab oppebærer et Rentebeløb, og hvor det i Reglen vil være den ene af Ægtefællerne - vel som Hovedregel Manden -, der optræder over for det offentlige, og som paa den ene Side paa begges

Vegne modtager og kvitterer for Renten, og hvem det paa den anden Side - ligeledes paa begges Vegne - paahviler at give vedkommende Myndighed Underretning om de Forandringer i Ægtefællernes økonomiske og personlige Forhold, som kan formodes at medføre Ændring af Renten. Denne Betragtningssmaaade er efter Ministeriets Opfattelse rimelig og maa ses som en naturlig Følge af Ægtefællernes Adgang til at forpligte hinanden i Dagliglivets Retshandler, og Betragtningen maa da føre til, at man som Hovedregel maa komme til det Resultat, at det fulde, uretmæssigt oppebaarne Rentebeløb maa kræves tilbagebetalt, naar blot den ene af Ægtefællerne er i ond Tro. For denne Antagelse taler yderligere, at man derved undgaar de erfaringsmæssigt meget vanskelige Under søgelser af hver enkelt Ægtefælles; gode Tro, at en modsat Antagelse let vil kunne forlede den ene Ægtefælle til at hævde sit Ukendskab til den anden Ægtefælles lovstridige Handlemaade for derved at formindske Tilbagebetalingskravets Omfang, samt at begge Ægtefællerne har lukreret ved - og saafremt en Nedsættelse af Tilbagebetalingskravet statures i disse Tilfælde - fortsat vil lukrere ved, at kun den ene Ægtefælle har handlet lovstridigt, hvilket synes saa meget mindre rimeligt, som den »uskyldige« Ægtefælle maa være nærmere til at bære Følgerne af den andens lovstridige Handlemaade end det offentlige. Endelig synes Lovordene »mod bedre Vidende« ikke at tale imod et saadant Resultat, naar man som anført betragter et rentenydende Ægtepar som en Enhed med Ret for Ægtefællerne til gensidig at forpligte hinanden.

Der skulde herefter alene blive Spørgsmål om at gøre Undtagelse fra dette Hovedprincip til Fordel for den »uskyldige« Ægtefælle i saadanne Tilfælde, hvor der paa Tidspunktet, hvor Tilbagebetalingskravet bliver aktuelt, ikke længere er tale om et rentenydende Ægtepar«.

I skrivelse af 1. juli 1981 udtalte socialministeriet følgende om ankestyrelsens afgørelse:

»I skrivelse af .... har magistratens 3. afdeling rejst spørgsmålet, om invalidepensionslovens § 30 i tilstrækkelig grad sikrer et tilbagebetalingskrav, når det kun er den ene ægtefælle, der har tilsidesat sin oplysningspligt efter lovens § 29.

Socialministeriet, som har brevvekslet med sikringsstyrelsen om det rejste spørgsmål, finder ikke, at den konkrete afgørelse giver holdpunkt for at antage en fravigelse af det synspunkt, socialministeriet gav udtryk for i forbindelse med den nævnte afgørelse i Sognerådstidende 1944/45, p. 494, hvorfor tilbagebetalingspligten omfatter begge ægtefæller, uanset at det kun er den ene ægtefælle, der opfylder de subjektive betingelser i tilbagebetalingsbestemmelsen.

I betragtning af, at tilbagebetalingsspørgsmålet i den foreliggende sag for hustruens vedkommende først er rejst på et tidspunkt, hvor hun ikke længere samlevede i ægteskab med manden, kan der efter ministeriets opfattelse ikke af afgørelsen udledes, at et krav om tilbagebetaling ikke ville kunne være gennemført, hvis kravet var fremsat på et tidspunkt, hvor ægtefællerne levede sammen.

Ankestyrelsen kan således have lagt de synspunkter til grund, som socialministeriet har nævnt i den i Sognerådstidende 1944/45 refererede afgørelse til fordel for en mulig undtagelse fra reglen om den »uskyldige« ægtefælles medhæften i de tilfælde, hvor der på tidspunktet, hvor tilbagebetalingskravet bliver aktuelt, ikke længere er tale om »et rentenydende ægtepar«.

Socialministeriet finder på denne baggrund ikke anledning til, at der tilvejebringes en mere direkte hjemmel til, at ægtefæller kan forpligte hinanden i forhold til det offentlige, ikke mindst fordi det omtalte princip uden udtrykkelig lovhjemmel tillige antages at gælde ifølge f.eks. bistandslovens tilbagebetalingsbestemmelser (§§ 25 og 26).«

4. Tilbagebetalingsproblemet er behandlet s. 30-31 i Jørgen Graversen: Tilbagebetaling af sociale ydelser (1979). Inden for boligsikringsområdet er spørgsmålet om ægtefællens hæftelse for et tilbagebetalingskrav blevet afgjort ved

domstolene, jfr. blandt andet den neden for s. 74 citerede Københavns byrets kendelse, der resulterede i frifindelse.

#### **D. Retstillingen for børn, samlevende par og andre samboende, der ikke har retlig forsørgelsespligt over for ydelsesmodtageren.**

##### *a. Børn.*

Dette problem er omtalt i punkt 15 i kontanthjælpscirkulæret af 1980, hvor der tages hensyn til, at forældrene har forsørgelsespligt over for børnene. Der må derfor foretages fradrag for børnenes eventuelle indtægt. Da de imidlertid ikke har forsørgelsespligt over for forældrene, kan der maksimalt fradrages et beløb svarende til det særlige børnetilskud, jfr. ovenfor s. 59.

##### *b. Samboende.*

1. De i de foregående afsnit om ægtefæller beskrevne regler vedrørende forsørgervirkninger kan ikke anvendes analogt på ikke-gifte par og andre, der bor sammen.

2. Man var ved forberedelserne til bistandsloven opmærksom på problemet omkring samlevende par, se særlig bilag 1 til socialreformkommissionens 2. betænkning (Service og bistand) nr. 664/1972.

Bilag 1 rummer et notat fra kommissionens sekretariat om ægtefællers forsørgelsespligt og betydningen af den ene ægtefælles erhvervsmuligheder og erhvervsindtægter ved bedømmelse af den anden ægtefælles adgang til transgbetinget hjælp efter sociallovgivningen.

I notatets punkt 4 hedder det:

»Så længe der ikke er gennemført nogen revision af loven om ægteskabets retsvirkninger, må den sociale lovgivning om økonomisk hjælp i trangstlfælde formentlig bygge

på forudsætningen om, at den ene ægtefælle har forsørgelsespligt over for den anden, i hvert fald så længe ægtefællerne har fælles husholdelse«.

I punkt 11 fremhæves det, at der opstår særlige problemer, når der ikke foreligger ægteskab, men fast samlivsforhold, hvor der ikke gælder nogen forsørgelsespligt.

Det fremhæves, at udgangspunktet derfor må være, at de bedømmes som to enlige personer, dog at der - jfr. punkt 12 - kan tages hensyn til den økonomiske værdi af de ydelser, den ene part modtager fra den anden.

De samlevende parter stilling har medført følgende udtalelse i punkt 11:

»Om man heraf på længere sigt må drage den konsekvens, at også to personer, der er gift med hinanden, i forsørgelsesmæssig henseende bør betragtes som to enlige personer, bør formentlig næppe afgøres særskilt for de transgbetingede socialydelsers vedkommende . . . . må det formentlig være en følge af opretholdelsen af den nuværende lovgivning om ægteskabets retsvirkninger og ægtefællers gensidige underholdspligt, at en gift person har forsørgelsespligt over for sin ægtefælle, hvorimod en sådan retsvirkning ikke kan knyttes til den omstændighed, at der blot foreligger et faktisk samlivsforhold.«

3. I punkt 17 i kontanthjælpscirkulæret af 1980 drages konsekvensen af, at der ikke er forsørgelsespligt mellem samlevende parter eller andre samboende (f.eks. forældre og voksne børn), idet det udtrykkelig udtales, at de ved udmåling af hjælp skal bedømmes hver for sig, således at der for hver af dem kun foretages fradrag for egne indtægter.

4. Der kan dog tages hensyn til de økonomiske fordele ved den fælles husholdelse, og det sker også i praksis. Trods dette vil udmålingsreglerne dog ofte føre til, at der udbetales højere kontanthjælp

til et samlevende par end til et ægtepar, som oftest fordi den ene part tilkommende hjælp ikke nedsættes med den andens indtægter.

En formand for et amisankenævn fremdrog for nogen tid siden følgende oplysninger til illustration af problemerne omkring kontanthjælp til ægtepar og samlevende par.

I en sag, som angik et samlevende par, forte reglernes rette anvendelse til udbetaling af ca. 14.000 kr. til en familie bestående af to voksne, hvor husstandsindkomsten var 85.000 kr. I en anden sag, som angik et ægtepar med to mindreårige børn og en husstandsindkomst på ca. 50.000 kr., kunne der ikke ydes nogen støtte.

5. Den omstændighed, at der ikke består forsørgelsespligt, udelukker ikke, at der kan udbetales hjælp til en hjemmearbejdende part i et samlivsforhold, hvis der indtræder en socialbegivenhed i parrets tilværelse.

Om denne situation hedder det i kontanthjælpscirkulærets punkt 3, stk. 7:

»Hvis f.eks. to personer (ikke ægtefæller), der bor sammen gennem længere tid, har indrettet sig sådan, at den ene har erhvervsindtægter, mens den anden udelukkende anvender sin arbejdskraft i den fælles husholdning, vil ændringer i den udearbejdendes arbejdsmuligheder og indtægtsforhold have en *afledt virkning* for den hjemmegående. Pågældende kan ikke længere »tjene« det fornødne til sit underhold gennem sit arbejde i den fælles husholdning, og hjælp efter § 37 kan derfor ydes også til den hjemmearbejdende. Hjælp ydes således i dette tilfælde på grund af den pågældendes *egne forhold*, ikke som følge af en forsørgelsespligt«.

#### **E. Konkluderende bemærkninger vedrørende bistandslovens forsørgerregel.**

Forsørgelsespligten efter bistandsloven har fået større og større praktisk betydning.

Dels har arbejdsløsheden medført, at der udbetales bistandshjælp i langt større omfang end forudset under lovens forberedelse, dels har det stigende antal par, der samlever uden at være gift, understreget reglernes praktiske betydning i dagliglivet.

Det har medført, at det er ganske almindeligt, at borgerne jævnligt oplever, at man, hvis man ikke er gift, behandles som et individ, således at det eneste hensyn, der tages til parforholdet, er den økonomiske fordel, der opnås ved den fælles husholdning. Ægteskab medfører derimod, at den beregnede hjælp nedsættes med ægtefællens indtægter. Denne virkning er endda blevet skærpet ved lovændringen af juni 1980, der afskaffede hjemmelen til at se bort fra indtil halvdelen af ægtefælleindkomsten.

Reglen om, at ægtefællen skal have udnyttet sine erhvervsmuligheder, for at der skal kunne udbetales hjælp til den anden, er heller ikke uden praktisk betydning og kan medføre, at man nødsages til at afbryde en uddannelse, eller til at man må søge ud på arbejdsmarkedet uanset eget eller familiens ønsker.

På dette vigtige offentligtretlige område indebærer forsørgelsespligten altså en svækkelse af selvstændighedsprincippet.

Foreligger der ikke ægteskab, kan den ene parts sociale trang ikke få en sådan indgribende virkning på den anden parts højst personlige forhold.

#### **III. Forsørgervirkninger på pensionsområdet**

##### **A. De sociale pensioner.**

Med dette udtryk sigtes til pensioner og pensionslignende ydelser, som henhø-

rer under social- og arbejdsministerier-  
nes område.

De kan opdeles i

a. egentlige alderspensioner til perso-  
ner, der er fyldt 67,

b. førtidspensioner, dvs. pensioner til  
personer, der ikke er fyldt 67 år.

*a. Alderspensioner.*

i. Folkepension.

1. *Folkepensionens grundbeløb* udbeta-  
les *uden indtægtsregulering* til alle, der er  
fyldt 67 år uanset køn og civilstand.

Grundbeløbet er dog mindre, hvis  
pensionistens ægtefælle modtager folke-  
eller invalidepension.

Tendensen i de senere år har med  
bred politisk tilslutning været at tilnær-  
me grundpensionsbeløbene for gifte til  
de ydelser, som tilkommer enlige, om  
end den økonomiske situation har hæm-  
met udviklingen.

2. Der er mulighed for forskellige til-  
læg: pensions-, ægteskabs- og hustrutil-  
læg. De indtægtsreguleres under hensyn-  
tagen til såvel egenindtægten som til en  
eventuel ægtefælleindtægt.

3. Under de seneste års debat er flere  
partier gået ind for en indtægtsregule-  
ring også af grundbeløbet, mens andre  
partier har modsat sig en sådan ind-  
tægtsregulering.

Tidligere var folkepensionen (oprinde-  
lig aldersrente) indtægtsreguleret, også  
under hensyn til ægtefælleindtægt. Først  
fra 1/4 1970 blev det fulde grundbeløb  
udbetalt uden hensyn til pensionistens  
indtægtsforhold.

ii. Arbejdsmarkedets tillægspension.

1. Denne pension udbetales uden ind-  
tægtsregulering fra det fyldte 67. år med  
samme beløb til alle medlemmer, der  
har fuld anciennitet. Ordningen omfatter  
i princippet kun lønmodtagere.

2. Der er knyttet en ægtefællepen-  
sionsordning til ATP-pensionen - fra  
1978 gælder den også mandlige efterlad-  
te. Efterladtepensionen bortfalder ikke  
ved det fyldte 67. år. Den kan dog ikke  
oppebæres sammen med egenpension  
efter ATP-ordningen, og den bortfalder,  
hvis den berettigede gifter sig, men kan  
genoplives, hvis det ny ægteskab opho-  
rer.

*b. Førtidspensioner.*

i. Inden for folkepensionens område.

*Lovens § 2, stk. 2, 1. punktum:*

Der kan tillægges personer i alderen  
60-66 år pension, når svigtende helbred  
eller andre særlige omstændigheder taler  
derfor.

*Lovens § 2, stk. 2, 2. punktum:*

Når særlige sociale og arbejdsmæssige  
forhold gør sig gældende, kan der bevil-  
ges pension til en person i alderen 55-  
59, som ufrivilligt har mistet tilknytning-  
en til arbejdsmarkedet.

For en gift ansøger er tilkendelse af  
pension afhængig af, at hans/hendes og  
en eventuel ægtefælles samlede indtæg-  
ter ikke skønnes at udgøre et passende  
forsørgelsesgrundlag. Det er endvidere  
en forudsætning, at ægtefællen har ud-  
nyttet sine arbejdsmuligheder.

Også i visse førtidspensionssager for  
ansøgere over 60 kan ægtefælleindkom-  
sten få en vis betydning, når tildelings-  
spørgsmålet afgøres. Det er de situatio-  
ner, hvor pension tildeles i rent sociale  
sager eller i kombineret lægelige/sociale  
sager, jfr. s. 114 i betænkning nr. 896/  
1980 om socialindkomst. Derimod sker  
tilkendelse af pension på rent lægeligt  
grundlag, uden at der tages hensyn til  
indtægtsforholdene.

*Førtidspension til enlige kvinder i alderen 62-66, jfr. lovens § 2, stk. 7, nr. 2:*

Ansøgeren har et retskrav på at få tildelt pension, men den indtægtsreguleres.

Faktisk samliv udelukker ikke pension.

Med hensyn til de forskellige tillæg til førtidspensionerne sker der indtægtsregulering som for alderspension.

Grundbeløb indtægtsreguleres kun efter pensionistens egenindtægt, selv om han/hun er gift.

ii. Inden for enkepensionens område.

*Uden dispensation:*

Visse enker har et retskrav på indtægtsreguleret enkepension af samme størrelse som folkepensionen.

Minimumsalderen er 45 år, men tildeling af pension forudsætter, at enken ved dødsfaldet havde forsørgelsespligt over for og bidrog til forsørgelsen af to eller flere børn under 18 år, der ikke behøver at være fællesbørn med afdøde. Hun bevarer retten til pension, så længe betingelserne er opfyldt, for så vidt angår eet barn.

Hvis en enke er fyldt 55 og er blevet enke efter det fyldte 45. år, og ægteskabet har været i mindst 5 år, har hun krav på pension.

Indgåelse af ægteskab medfører bortfald, men pensionen kan genoplives, hvis det nye ægteskab ophører.

*Med dispensation:*

Faktisk enlige kvinder over 50 år kan efter ansøgning få tillagt pension, når svigtende helbred eller ganske særlige omstændigheder taler derfor.

Den praksis, der har udviklet sig ved førtidspensionssagerne efter folkepensionsloven, har været vejledende for denne type pension.

iii. Invalidepension.

1. Invalidepension kan tildeles personer mellem 15 og 60 efter tre satser: laveste, mellemste og højeste pension. Hovedbetingelsen for at opnå pensionsret er, at der af fysiske eller psykiske grunde skal foreligge en varig nedsættelse af erhvervsevnen med mindst halvdelen.

2. Der kan blive tale om særlige tillæg, men også om pensions-, hustru- og ægtefællertilæg. Egenindtægt og ægtefælleindtægt har samme betydning som ved førtidig folkepension.

3. Specielt med hensyn til invalidepension til gifte kvinder henvises til den i årsberetningen for 1979 fra folketingets ombudsmand som nr. 23 refererede sag angående tildelingskriterierne for denne gruppe ansøgere.

Ombudsmanden finder, at der ikke ved de i øjeblikket anvendte skematiske retningslinier - der stiller strenge krav vedrørende invaliditetsbedømmelsen af gifte kvinder - kan følges en praksis, som imødekommer en fortolkning af invalidepensionslovens § 3, stk. 3 »under hensyntagen til den nuværende beskæftigelsesfrekvens for gifte kvinder og disses nærmere beskæftigelsesmønster.«

Sagen overvejes i øjeblikket i sikringsstyrelsen, men har også været taget op til behandling af udvalget til revision af førtidspensionslovgivningen, jfr. s. 67 f.

iv. Erstatning efter loven om arbejdsskade-forsikring.

1. Arbejdsskade-forsikringsloven af 1978 afløste loven om ulykkesforsikring, hvis hovedprincipper den viderefører på de fleste punkter, herunder reglen i lovens § 1 om, at arbejdsgiverens medhjælpende ægtefælle ikke er omfattet af forsikringen. En af nydannelserne er dog, at de løbende ydelser i princippet ophører, når den berettigede bliver 67.

Dette gælder, hvad enten det angår den forsikrede selv eller en efterladt.

Begrundelsen er, at formålet med loven er at yde *erstatning for tab af erhvervsevne* eller for tab af forsørger.

2. For *den skadelidte selv* er civilstand og sociale forhold uden betydning. Der tillægges hende eller ham en løbende ydelse efter nærmere angivne regler, hvis arbejdsskaden har medført nedsættelse af den pågældendes evne til at skaffe sig erhvervsindtægter.

3. Dersom der efterlades en samlevende ægtefælle, har denne ret til et overgangsbetøb. Det samme gælder en efterladt, som før arbejdsskaden levede sammen med skadelidte i et ægteskabsliknende forhold, *såfremt samlivet på tidspunktet for dødens indtræden havde bestået de sidste 5 år*.

Også samleveren får altså et egentlig retskrav efter loven. I praksis forudsættes det i overensstemmelse med lovens motiver, at der er tale om et forhold, som kunne føre til ægteskab efter dansk ægteskabslovgivning.

Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet gik imod reglerne om de samlevede par.

4. Hvis der ikke er nogen, der har retskrav på overgangsydelsen, kan den tilkendes til en anden person, »når særlige omstændigheder taler derfor.«

Dette må i givet fald kunne anvendes på samlevende, som ikke har et egentlig retskrav.

5. Den, der har retskrav på overgangsbetøbet, har krav på erstatning for tab af forsørger.

6. Mens enken efter ulykkesforsikringsloven havde et absolut krav på efterladteydelse, gælder der nu en almindelig formuleret regel, hvorefter betingelsen for efterladteydelse er, at man har mistet en forsørger eller ved dødsfaldet på en anden måde har fået sine forsørgelsesmæssige forhold forringet. Erstat-

ningen fastsættes under hensyn til forsørgelsens omfang og den efterladtes muligheder for at forsørge sig selv, når alder, helbredstilstand, uddannelse, beskæftigelse samt forsørgerforhold og økonomiske forhold tages i betragtning.

Erstatningen fastsættes til en løbende ydelse, der udbetales for en nærmere angiven periode, højst 10 år.

Indgåelse af ægteskab medfører ikke bortfald.

7. Også børn, der er omfattet af af dødes offentligretlige *forsørgelsespligt*, har krav på en årlig ydelse.

8. Hvis lovens maksimumsramme ikke udnyttes til ydelser til personer, som havde et retskrav, er der en mulighed for, at sikringsstyrelsen kan bevilge en ydelse til andre, som afdøde helt eller delvis forsørgede.

v. Efterløn efter arbejdsløshedsforsikringsloven.

1. Denne ydelse er ikke en pension, men fungerer rent praktisk som en sådan for personer i alderen 60-66 år, der er arbejdsløshedsforsikrede, med en nærmere angiven fastere tilknytning til forsikringen.

2. Efterløn er ikke indtægtsreguleret, men kan ikke forenes med en social pension, og det er en betingelse for at bevare retten, at man ikke inden for de sidste 12 måneder har haft erhvervsarbejde, herunder ikke-indtægtsgivende arbejde i mere end sammenlagt 200 timer.

3. Der er ingen efterladteydelse.

4. Der er mulighed for udbetaling af efterløn til medhjælpende ægtefæller og til deltidsforsikrede.

vi. Betænkning om førtidspension nr. 898/1980.

1. Arbejdsskadeforsikringsloven af 1978 blev til efter et særskilt udvalgsarbejde.

Efterlønsordningen er et led i foranstaltningerne mod den stigende arbejdsløshed.

2. De øvrige førtidspensionsordninger er blevet behandlet i udvalget til revision af førtidspensionslovgivningen i betænkning nr. 898/1980, som er afgivet samtidig med men uafhængigt af betænkning nr. 896/1980 om socialindkomst.

Udvalget har foreslået en væsentlig forankring af de førtidspensioner, som er omfattet af dets kommissorium.

Det er udvalgets opfattelse., at enhver i alderen 18-66 år, der varigt er ude af stand til at forsørge sig selv, uanset årsagen bør have førtidspension, og at denne pension bør være noget højere end folkepension. Dette bygger på den samme tankegang, som førte til, at man i 1965 gjorde invalidepensionen højere end folkepensionen, nemlig at de yngre aldersgrupper, der får førtidspension, ofte vil have et større udgiftsbehov end alderspensionister.

*Særlige pensionsordninger for kvinder og særlige tildelingskriterier for gifte kvinder foreslås afskaffet.*

3. De øvrige hovedprincipper er følgende:

Dersom erhvervsevnen er nedsat med Vi på grund af fysisk eller psykisk invaliditet (eller dog af helt overvejende helbredsmæssige årsager), foreslås pensionen tildelt, uanset om ansøgeren har aktuelle indtægter, som ikke er erhvervsindtægter, eller uanset om ægtefællen har indtægt. Hvis andre behovskriterier lægges til grund, mener udvalget derimod, at der skal tages hensyn til ægtefælleindtægt. Som vejledende regel foreslår man, at pension ikke tilkendes, hvis ægteparrets samlede indtægt overstiger

det højeste beløb, en gift pensionist, hvis ægtefælle ikke modtager pension, kan have som arbejdsindtægt, uden at pensionen bortreguleres. Pr. 1. april 1982 udgjorde dette beløb 91.200 kr.

Udvalget har ikke villet foreslå, at der skal stilles krav om, at ansøgerens ægtefælle skal udnytte sine erhvervsmuligheder.

Man har heller ikke villet stille forslag om ligestilling mellem ægteskab og faste samlivsforhold, idet man henviser, til at den generelle familiepolitiske lovgivning ikke har gennemført et sådant princip.

*Udvalgets grundlæggende principper ligger således tæt op ad bistandslovens principper bortset fra dennes regel om, at ansøgerens ægtefælle har pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder.*

Om ligestillingsproblemerne hedder det s. 95:

»Selv om ansøgerens køn og civilstand ikke i sig selv direkte kan udløse førtidspension i fremtiden, må man alligevel forvente variationer i tilkendelseshyppigheden for henholdsvis mænd og kvinder, gifte og ugifte (kvinder). Variationerne vil formentlig bestå, så længe der på arbejdsmarkedet ikke er fuld overensstemmelse mellem erhvervsfrekvenserne for mænd og (gifte) kvinder, og så længe der på arbejdsmarkedet er fag, der typisk besættes af henholdsvis mænd og kvinder. Disse forskelle i pensionstildelingen vil imidlertid ikke kunne tages som udtryk for forskelsbehandling, men som udtryk for, at pensionssystemet vil have virket efter hensigten: at danne et grundelement i forsørgelsen, når der varigt er behov herfor uafhængigt af den nærmere årsagssammenhæng.«

Lavindkomstkommissionens hidtidige publikationer viser, at mænds og kvinders indtægtsforhold er således, at det har formodningen for sig, at det oftere vil blive kvinder, der afskæres fra pension på grund af ægtefælleindtægten.

## **B. Tjenestemandspensioner og private pensioner.**

### *a. Tjenestemandspension.*

1. Tjenestemandspensionen står i forhold til lønnen i de aktive år, dog at der er et vist loft. Den kan opnås på grund af sygdom eller alder. Der sker en samordning mellem tjenestemandspensionen på den ene side og folkepensionen (også for en evt. ægtefælle) på den anden side. Der er ret til pension for efterladt ægtefælle. Retten bevares også i tilfælde af nyt ægteskab. Der er børnepension.

Der er ikke ligestilling mellem gifte og samlevende.

2. Indtil tjenstemandsloven af 1969 var der kun enkepension, ikke enkemandspension.

Spørgsmålet om ægtefællepension blev behandlet i betænkning nr. 483/1969 fra tjenstemandskommissionen af 1965 s. 36, hvor man fremhævede, at det tidligere havde været hovedreglen, at den gifte kvinde ikke havde erhvervsarbejde, men at dette nu havde ændret sig.

Det hedder:

»Denne udvikling indebærer, at de økonomiske vilkår under ægteskabet i langt højere grad end tidligere grunder sig på begge ægtefællers varige erhvervsindtjening, og at familien, når der ikke som led i vilkårene for den kvindelige ægtefælles beskæftigelse gælder nogen form for pensionssikring til fordel for den anden ægtefælle, derfor i mange tilfælde udsættes for at blive ramt af en betragtelig nedgang i den oparbejdede levestandard, dersom hustruens indtjening ophører ved død.

.... Når det . . . forudsætning, at tjenstemandspensionsordningen bør indeholde regler om en lovmæssigt sikret dødsrisikogaranti til fordel for efterlevende, hvis adkomst grunder sig på ægteskab, er det nærliggende at lade denne sikring omfatte såvel den mandlige som den kvindelige ægtefælle.«

Kommissionen forkaster udtrykkeligt tanken om at yde enkemandspension efter behovsvurdering.

3. Som anført sker der samordning mellem tjenestemandspension og folkepension, således at indtil 74 pct. af både tjenestemandspensionistens og ægtefællens folkepension fragår i tjenstemandspensionen. Men det skyldes bevidste overvejelser - se den nævnte betænkningsside 26 - at man bibeholdt en særlig pensionsordning for tjenstemænd i stedet for at erstatte den med adgang til som eneste efterlønmæssige garanti at opnå alderspension og de øvrige former for sikringsydelser, som nu er hjemlet i den sociale pensionslovgivning (der dengang ikke i væsentlig grad adskilte sig fra den nugældende).

### *b. Private pensioner.*

Der findes et betydeligt antal private rentepensionsordninger, der kan være forskelligt organiseret og give ret til pensioner af højst forskellig størrelse.

Den stærke udvikling på det private pensionsområde har dog været præget af, at der altid har været streng offentlig kontrol med pensionsområdet, og at der er en gammel tradition for, at der er knyttet enkepensionsordninger til kollektive forsikringer.

Det er også ret almindeligt, at der er ret til førtidspension i tilfælde af invaliditet.

Siden der i 1969 blev indført enkemandspension for tjenstemænd, er udviklingen gået i samme retning på det private pensionsområde.

Der er ikke ligestilling mellem gifte og samlevende med hensyn til de kollektive ægtefællepensionsområder, men det er ikke ualmindeligt, at der er mulighed for at indsætte en samlever som begunstiget i en gruppelivsforsikring.

En del private pensionsordninger er organiseret som kapitalpensionsordninger.

Det er i vidt omfang funktionærer og lignende grupper, som har rente- og kapitalpensionsordninger. Formentlig drejer det sig ofte om relativt højtlønnede ansatte, se s. 40 i socialindkomst 2 (1980) - Redegørelse fra arbejdsgruppen om socialindkomst.

### **C. Konkluderende bemærkninger vedrørende pensionsområdet.**

1. På det socialt prægede område er billedet præget af indtægtsreguleringer og i et vist omfang tildelingskriterier, som i vidt omfang tager hensyn til en eventuel ægtefælles indtægt.

Den målsætning med hensyn til behovsbedømmelsens økonomiske konsekvenser, som er skitseret af førtidspensionsudvalget, stiller ægtepar på linie med en enforsørgerfamilie med en ret moderat indkomst.

Ydelser til efterladte ægtefæller efter arbejdsskadeforsikringsloven er afhængig af forsørgelsesmæssige kriterier.

Der er altså alt i alt tale om forsørger-virkninger, der efter omstændighederne kan have betydelig indflydelse på familiens økonomi.

2. Der er ikke ligestilling mellem gifte og samlevende par, hvad der har stor praktisk betydning allerede efter den gældende lovgivning, blandt andet fordi grundpensionsbeløbet er lavere for samgifte, og fordi ægtefælleindtægten i visse tilfælde kan være til hinder for tildeling af pension og i hvert fald medregnes i den indtægt, der danner grundlag for indtægtsregulering af flere vigtige tillæg. Ægteskab udelukker dispensationspension efter enkepensionsloven.

Til gengæld gives ægteskabstillæg og hustrutillæg til pensioner kun i tilfælde af, at der foreligger ægteskab.

Der er således også her tale om ret omfattende forsørgervirkninger. Om den fra visse sider foreslåede indtægtsregulering af folkepensioner for de over 67-årige vil indebære forsørgervirkninger afhænger af, om indtægtsregulering i givet fald gennemføres på grundlag af den enkelte persons indtægt, eller om ægtefælleindtægten skal medregnes i den indtægt, som skal danne grundlag for reguleringen.

3. Med hensyn til tjenestemandspensionen og de private pensioner gives disse ydelser i princippet som rene indkomstbortfaldsydelser uden indkomstregulering og uden hensyntagen til civilstand. Den væsentligste forsørgervirkning er herefter, at der fortsat er en automatisk ret til børnepension samt til ægtefællepension uanset muligheden for egenforsørgelse, og at denne nu for tjenestemænds vedkommende og tillige i mange private ordninger gives ikke alene til enker, men også til enkemænd. Samordningen mellem tjenestemandspension og folkepension medfører dog forsørgervirkninger for et betydeligt antal gifte tjenestemandspensionister.

På tjenestemandspensionsområdet er der udtrykkelig taget afstand fra behovsregulering af enkemandspensionen, og der er taget hensyn til de problemer, som opstår for en familie, hvor begge voksne har indtægter, dersom den ene af indtægtserhververne dør.

På det socialt prægede område er det kun Arbejdsmarkedets tillægspension, der har de væsentlige af tjenestemandspensionernes og privatpensionernes karakteristika.

I 1964 blev der nedsat et udvalg med det kommissorium at belyse virkningerne af og udarbejde forslag til en tillægspensionsordning med de samme væsentlige træk som den svenske tillægspensionsordning, (der har taget sit forbillede i tjenestemandspensions-

systemet, men omfatter hele befolkningen, også de selvstændigt erhvervsdrivende). Udvalget afgav betænkning i 1967, men tanken om en almindelig tillægspension, hvis størrelse havde sammenhæng med indtægten i de erhvervsaktive år, vandt ikke tilslutning.

4. Fast samlevende par er meget dårligt stillet med hensyn til tjenestemandspension og privat pension. Der findes ingen regel, der svarer til arbejdsskade-forsikringens bestemmelse om, at personer, der har samlevet med afdøde i mindst 5 år, har ret til efterladteydelse.

Tjenestemandspensionister, der lever i faste samlivsforhold, får kun samordningsfradrag beregnet af deres egen folkepension.

#### IV. Offentlige ydelser som grundlag for parternes mulighed for at forsørge familiemedlemmerne.

1. I 1. hovedafsnit side 36 ff. findes en gennemgang af parternes økonomiske og praktiske muligheder for at bidrage til familiens forsørgelse ved forskellige pengeindtægter dels af privatretlig art dels af offentligretlig art, herunder naturligvis særlig ydelser af socialt præget karakter.

2. Den i nærværende hovedafsnit foran foretagne gennemgang af forsørger-virkninger inden for bistandslovens centrale område og inden for pensionsområdet har i et vist omfang uddybet den i 1. hovedafsnit givne meget summariske fremstilling af visse af de grundlæggende sociale ydelser.

Det må understreges, at det i betydeligt omfang drejer sig om ydelser, hvis principielle formål er at skabe et indkomstgrundlag til dækning af *samtlige* en persons eller en families leveomkostninger eller alternativt at supplere utilstrækkelige indtægter op, således at der

kommer til at foreligge et sådant indkomstgrundlag.

3. Bortset fra forbigående hjælp efter bistandsloven er disse ydelser fastsat som samlede beløb, eventuelt dog med børnetillæg, idet de principielt er fastsat med henblik på dækning af leveomkostningerne på det niveau, som er den pågældende ordnings målsætning. Dette kan indebære ganske betydelige indkomstforskelle - varig hjælp efter bistandsloven giver således en beskeden indkomst svarende til folkepension til en helt ubemidlet person, medens arbejdsskadeordningen tilsigter en rundelig daskning af indkomsttabet.

4. Den forbigående hjælp efter bistandsloven er derimod bygget op af et grundbeløb til underhold, men derudover med tillæg af beløb, der skal dække nærmere angivne faste udgifter til opfyldelse af den hjælpsøgende eller hans pårørendes behov. Kontanthjælpscirkulærets vejledning om, hvilke udgifter, der normalt kan komme i betragtning ved udmålingen af hjælpen, er særdeles nyttige i den efterfølgende gennemgang af de enkelte komponenter i forsørgerydelsen. De suppleres dog i denne henseende af bistandsloven og den øvrige sociallovgivnings regler om ydelser til afgrænsede formål.

#### V. De enkelte komponenter i forsørgerydelsen.

1. Den efterfølgende gennemgang af offentlige ydelser til dækning af nærmere angivne formål er ikke udtømmende, allerede fordi en detailgennemgang af det omfattende bekendtgørelses- og cirkulærestof formentlig ville gøre fremstillingen for uoverskuelig. Der er derimod lagt vægt på at opdele ydelserne således, at man for de fleste afsnits vedkommende kan sammenholde dette afsnit med 1. hovedafsnit, afsnit VII, hvor de enkelte

komponenter i forsørgerydelsen gennemgås ud fra privatretlige synspunkter.

2. Det har ikke været muligt at foretage en gennemført systematisk opdeling af stoffet, fordi mange af de omtalte bestemmelser kan henføres under mere end eet underafsnit.

## **A. Husholdningsudgifter.**

### *a. Bistandslovens regler.*

Som det fremgår af afsnit IV, 3. og 4., er de fleste generelle ydelser fastsat til dækning af samtlige leveomkostninger, uden at der er afsat særlige beløb til de enkelte udgiftsposter. Det gælder dog ikke den forbigående hjælp efter bistandslovens § 37. Her kan der efter paragraffens stk. 2, jfr. kontanthjælpscirkulærets pkt. 9 til hjælp til »rene underholdsudgifter« (kost og beklædning) højst udbetales et beløb svarende til 90 pct. af folkepensionens grundbeløb med børnetillæg. Om udmålingsprincipperne se foran s. 59 f., hvoraf det fremgår, at der ved udmålingen tages hensyn til, om den hjælpsøgende er gift. De ikke gifte par lades dog ikke i stikken, heller ikke når den ene part er hjemmearbejdende, jfr. s. 63.

### *b. Omsorgsarbejde for pensionister.*

1. Efter bistandslovens § 60, stk. 1, iværksætter eller støtter kommunen omsorgsarbejde for invalide- og folkepensionister samt for enkepensionister over 55 år.

Om dette indeholdes der nærmere regler i afsnit V i socialministeriets cirkulære af 4. november 1975 om hjælpemidler, boligindretning og omsorgsarbejde (nu begrænset til at angå de to sidstnævnte emner).

2. Efter cirkulærets pkt. 56 er et af formålene at iværksætte foranstaltninger,

der tager sigte på, at pensionisten kan blive i sit eget hjem.

Omsorgsarbejde af denne type omfatter bl.a. en række praktiske hjælpeforanstaltninger f.eks. levering af færdig mad og vaskeriordninger. For at der kan ydes hjælp til dækning af udgifter ved måltider og ved vask i medfør af § 60, er det en forudsætning, at pensionisten ikke eller kun meget vanskeligt selv kan sørge for at få disse behov dækket.

## **B. Praktisk arbejde i hjemmet.**

1. Dette spørgsmål omhandles først og fremmest i bistandslovens kapitel 12 om hjemmehjælp.

2. *Midlertidig* hjemmehjælp ydes til varetagelse af normale huslige arbejdsopgaver i hjemmet, når der er behov for det på grund af sygdom m.v.

Efter hjemmehjælpscirkulæret (cirkulære om praktisk bistand i hjemmet efter bistandsloven) pkt. 10 kan hjælp også ydes, når der normalt ikke er nogen i hjemmet om dagen, men et medlem af familien - eventuelt et barn - f.eks. på grund af sygdom må blive og passes i hjemmet. Der gøres ikke nogen forskel på mænd og kvinder.

3. *Varig* hjemmehjælp ydes som bistand til husligt arbejde og personlige fornødenheder, som en person på grund af vedvarende lidelse eller svækkelse ikke kan udføre på egen hånd.

4. Som en generel regel, der gælder for begge typer hjemmehjælp, bestemmes det i cirkulærets pkt. 5, at der ved afgørelse af, om og i hvilket omfang der skal ydes hjemmehjælp, lægges vægt på familiens samlede situation, herunder om der *i hjemmet* er voksne eller større børn, der vil kunne yde forsvarlig bistand, uden at disse familiemedlemmer belastes urimeligt derved.

5. Der kan også, jfr. cirkulærets pkt. 12, ydes hjemmehjælp til lejlighedsvis

afløsning af den, der i hjemmet til daglig passer et barn eller en voksen med fysisk eller psykisk lidelse.

6. Hjemmehjælpen omfatter ikke sygepleje, men - jfr. den til medarbejderne udleverede vejledning - rengøring, madlavning, klatvask, mindre tøjreparationer, pasning af børn og af patienten og efter omstændighederne personlig pleje som hjælp til af- og påklædning. Til hjemmehjælperens opgaver hører også at rette henvendelse til offentlige kontorer.

7. Efter bistandslovens § 54 som ændret i juni 1980 ydes hjemmehjælp gratis til personer, hvis socialindkomst ikke overstiger folkepensionens grundbeløb med pensionstillæg og et tillæg for hvert barn svarende til det særlige børnetilskud (faders normalbidrag). løvrigt kræves en betaling, som er afpasset efter modtagerens økonomiske forhold. Socialministeren udarbejder vejledende regler herom samt regler om fravigelse af socialindkomsten ved ændrede økonomiske forhold.

I bekendtgørelse af 31. oktober 1980 § 1, stk. 2, hedder det:

»Ægtefællers socialindkomst sammenlægges. Består en husstand i øvrigt af flere personer, der nyder godt af den ydede bistand, kan betalingen fastsættes under hensyn til husstandens samlede socialindkomst.«

Der er fastsat forskellige skalaer for midlertidig og varig hjælp. Før benyttelsen af skalaerne sker der fradrag i indkomsten - for ægtepar med udgangspunkt i folkepensionens grundbeløb, for samgifte pensionister med pensionstillæg og for enlige med udgangspunkt i de tilsvarende beløb for enlige.

## C. Bolig.

Regler, der tilsigter forbedring af befolkningens boligforhold, forekommer

jævnligt, både når det drejer sig om individuelt bevilgede ydelser og om mere generelle ordninger, der tilsigter at dække større dele af befolkningen.

En række af de vigtigste bestemmelser vil blive behandlet i nærværende afsnit. Andre vil blive behandlet i særlige afsnit. Muligheden for individuelle ydelser til forbedring af boligforhold af hensyn til børn bliver behandlet i afsnittet vedrørende børns forhold, og reglerne om hjælp til boligindretning for handicappede i afsnit G.c.

### a. Støtte til boligudgifter efter bistandslovens § 37.

Som anført under afsnit A.a. s. 72, ydes forbigående hjælp dels med et beløb til dækning af »rene underholdsudgifter«, jfr. kontanthjælpscirkulærets pkt. 9a. Herudover ydes der dækning til rimelige faste udgifter bl.a. boligudgifter.

Om disse hedder det i pkt. 10:

»Som faste udgifter dækkes først og fremmest udgifter til bolig. Bor ansøgeren i en lejlighed, ydes der et beløb svarende til lejen efter fradrag af boligsikring. Bor ansøgeren i eget hus eller ejerlighed, omfatter hjælpen sædvanlige terminsydelser, ejendomsskatter og ejendomsforsikringer. Hjælpen til den del af terminsudgiften, der hidrører fra afdrag, kan dog kun ydes med tilbagebetalingspligt .... Endvidere ydes hjælp til andre faste udgifter vedrørende boligen, f.eks. til elektricitet, gas og varme.«

Reglerne om tilbagebetaling af afdrag blev først indsat ved lovændringen i juni 1980.

I denne anledning er der sket en ændring i pkt. 35 i socialministeriets cirkulære om bistandslovens almindelige bestemmelser med forskrifter om at sikre den del af hjælpen, der ydes til dækning af afdrag på fast ejendom, ved tinglysning, eventuelt ved et skadeløsbrev.

Det hedder i cirkulæret:

»Skadeløsbrevet skal underskrives af den, der ifølge tingbogen er beføjet til at råde over ejendommen. Kun hvis ægtefæller står som skødehavere, eller hvis vielsesattesten er lyst som rådighedsindskrænkning på ejendommen, skal begge ægtefæller underskrive skadeløsbrevet.«

*b. Lån til betaling af beboerindskud i almennyttigt boligbyggeri.*

Efter loven om boligbyggeri §§ 79-80 har kommunen pligt til at yde mindrebeholdte boligtagere lån til beboerindskud i almennyttigt boligbyggeri efter nærmere angivne regler. Husstandsindkomsten, der beregnes efter reglerne i boligsikringsloven, henholdsvis boligydelsesloven, jfr. c. og d., må ikke overstige en vis nærmere angiven maksimumsindkomst.

*c. Boligsikring.*

1. Formålet med boligsikringen er at nedbringe boligudgiften for personer eller familier med en vis maksimumindtægt.

2. Boligsikringens størrelse udregnes efter et indviklet beregningssystem, hvorved der naturligvis særlig tages hensyn til huslejens størrelse og husstandens indkomst. Der tages bl.a. også hensyn til, om der er børn i husstanden, og om der er bevægelseshæmmede husstandsmedlemmer.

Det er husstandens socialindkomst, der er udgangspunktet for beregningen. Til husstanden henregnes foruden lejeren dennes ægtefælle, hjemmenværende børn og andre, der har fast ophold i lejligheden uden at være logerende.

Ved beregningen af husstandsindkomsten fradrages et beløb pr. barn, og der bortses fra et beløb af børns eventuelle

indtægter. Også andre regler tager hensyn til, at der er børn i husstanden.

3. Boligsikringsloven gælder kun *lejere og medlemmer af almennyttige andelsboligselskaber*, men ikke personer, der bor i private andelsboliger eller i egentlige ejerboliger. For ejerboligejerne medfører rentefradragsreglerne nedslag i boligydelsen, jfr. s. 90. Her er husstandsforholdene uden betydning.

4. Ifølge pkt. 27 i boligministeriets cirkulære af 28. september 1979 pkt. 27 antoges det, at personer, der var medlemmer af husstanden på tidspunktet for boligsikringens udbetaling, hæftede solidarisk for et eventuelt tilbagebetalingskrav, uanset om de senere var fraflyttet.

Dette synspunkt er blevet tilsidesat i flere fogedretsafgørelser, således også Københavns byrets fogedafdelings kendelse af 1. maj 1980 (P 3/80), der angik et tilbagebetalingskrav mod en ægtefælle, der ikke var boligsikringsmodtager. Det fremgår af kendelsens præmisser, at resultatet ville være blevet anderledes, hvis det var oplyst, at den sagsøgte ægtefælle direkte havde medvirket til afgivelse af urigtige oplysninger.

5. På denne baggrund har boligministeriet i cirkulære af 24. oktober 1980 meddelt, at boligstyrelsens hidtidige praksis, som den er kommet til udtryk i cirkulæret, ikke opretholdes.

6. Det hedder i det nye cirkulæres pkt. 8, stk. 4:

»Dette indebærer, at krav på for meget udbetalt boligsikring alene vil kunne rettes mod boligsikringsansøgeren eller boligsikringsansøgerne, hvis flere har ansøgt i forening, mens der f.eks. ikke vil kunne rejses krav mod en ægtefælle, der overtager den hidtidige fællesbolig ved parternes separation eller skilsmisse, hvis ægtefællen ikke selv har skrevet under på boligsikringsansøgningen.«

*d. Boligyldelse.*

Boligydelsesordningen, der blev indført i 1978, har til formål at nedsætte pensionisters boligudgift og derved opnå en forhøjelse af levestandarden, at tilskynde pensionisterne til at forblive i deres bolig samt at udjævne forskellene i pensionisternes boligudgifter. Loven omfatter folke-, invalide- og enkepensionister samt personer, som modtager invaliddetssydelse.

Boligydelsesordningen omfatter *alle former for beboelseslejligheder* (ejerboliger, lejeboliger, andelsboliger, aktielejligheder). Der stilles blot krav om, at det skal være en selvstændig bolig, der benyttes til helårsbeboelse. Endelig skal pensionisten og/eller dennes ægtefælle som hovedregel være eneste berettigede ifølge lejekontrakten, andelsbeviset eller skødet.

I praksis vil kravet om retlig råden også være opfyldt, hvis to pensionister, som ikke har indgået ægteskab, har den retlige råden over boligen.

Boligydelsen fastsættes på grundlag af husstandsindkomsten, defineret på samme måde som efter boligsikringsreglerne.

Et grundprincip i beregningen af boligydelsen er det, at det beløb, som pensionisten selv skal betale, udgør 15 i visse tilfælde 25 pct. af husstandsindkomsten, og at grænserne forhøjes, hvis der i boligen er 2 eller flere husstandsmedlemmer mere, end der er værelser.

Egenbetalingen forhøjes dog ikke, hvis forholdet mellem husstandsmedlemmer og værelser ændres bl.a. på grund af, at pensionistens ægtefælle dør eller kommer på plejehjem. Det samme gælder, når en person, der samlevede med pensionisten i et ægteskabslignende forhold, dør eller kommer på plejehjem. I det sidstnævnte tilfælde er det en betingelse, at samlivet havde bestået de sidste 5 år.

Efter pkt. 39 i socialministeriets cirkulære af 15. november 1978 er det en forudsætning

for at fastslå ægteskabslignende forhold, at parterne *ville kunne indgå lovligt ægteskab efter ægteskabslovgivningens regler*. Ved afgørelsen tages der - udover varigheden - hensyn til, hvordan parterne har indrettet sig økonomisk. Et rent boligfællesskab med adskilt økonomi vil ikke kunne betragtes som ægteskabslignende. Det understreges i øvrigt, at spørgsmålet må afgøres efter en konkret vurdering.

Den beregnede boligydelse for ejere og andelshavere udbetales tildels som lån.

#### *e. Betaling for beskyttet bolig.*

Beskyttede boliger omtales i bistanndslovens § 79. Reglerne om betaling indeholdes i et cirkulære af 23. oktober 1980. Der skal ydes et beløb svarende til 25 pct. af husstandens socialindkomst samt halvdelen af bistannds- og plejetillæg med et nærmere angivet maksimum.

Hjemmelen er lovens § 86, der bestemmer, at der skal betales en leje fastsat af det sociale udvalg efter retningslinier, der er udarbejdet af socialministeren under hensyn til reglerne i lov om socialindkomst. Den oprindelige formulering var »under hensyn til reglerne i lovgivningen om boligsikring«.

#### *f. Lån til betaling af ejendomsskatter.*

Siden 1965 har der været mulighed for personer over 65 til at opnå lån fra kommunen til at betale ejendomsskatter vedrørende enfamilieshuse, der udelukkende anvendtes til ejerens og hans husstands brug. Afgørelsen beroede på kommunens skøn bl.a. under hensyn til ejerens økonomiske forhold. I 1982 er ordningen udvidet på forskellig måde bl.a. til at gælde sociale pensionister uanset alder. Der er ikke længere nogen økonomisk begrænsning, og ordningen gælder fremtidig også fritidshuse.

### *g. Betaling for plejehjem.*

Reglerne om betaling for plejehjem findes i bistsandslovens § 85, se navnlig dens stk. 2 og 3, der lyder:

»Hvis den, der optages i et plejehjem, har forsørgelsespligt over for en ægtefælle, der ikke er optaget i et hjem, eller over for børn, beregnes betalingen af indtægten ud over pensionen først efter, at der er afsat et sådant beløb til opfyldelse af forsørgelsespligten, at ægtefællens og børnenes levevilkår ikke forringes på grund af pågældendes optagelse i plejehjemmet.

Hvis den ægtefælle, der ikke er optaget i plejehjemmet, har indtægter, kan det sociale udvalg efter anvendelse af reglen i stk. 2 pålægge den pågældende at yde betaling op til en nærmere angiven grænse.«

Reglen gælder ikke for samboende par.

### *h. Indtægtsreguleret ydelse til energibesparende foranstaltninger.*

Efter lov nr. 459 af 5. november 1980 kunne der inden for en nærmere angiven ramme ydes tilskud på maksimalt 6.000 kr. til energibesparende foranstaltninger til helårsejerboliger. Tilskuddet reguleredes efter husstandsindkomsten. Af tekniske grunde ydedes tilskud til lejerboliger uden indtægtsregulering, idet man antog, at tilskuddet til disse boliger typisk ville komme lavindkomstfamilier til gode.

### **D. Indbo.**

Efter kontanthjælpscirkulærets pkt. 11 **kan** der ydes hjælp til betaling af afdrag efter hidtil normalt afviklede og rimelige afbetalingskontrakter vedrørende sædvanligt indbo til hjemmet (f.eks. møbler, køkkenudstyr, radio og fjernsynsapparat, eventuelt vaskemaskine). Det er heller ikke principielt udelukket, at der ydes

hjælp til betaling af afdrag f.eks. i stormagasiner, selv om de normalt forudsættes sat i bero.

Der er ikke regler om tilbagebetaling af afdrag.

Hjælpe midler til handicappede, der omtales nedenfor afsnit G, vil også undertiden være indbo.

Også andre regler om individuel hjælp kan indebære ydelse af støtte til erhvervelse af indbo.

### **E. Transportudgifter.**

1. Efter kontanthjælpscirkulærets pkt. 12 *kan* der som led i ydelse af forbigående hjælp ydes hjælp til renter og afdrag på et motorkøretøj, der er anskaffet til erhvervsmæssigt brug. Efter pkt. 13 kan der også ydes hjælp til renter og afdrag på et motorkøretøj, der udelukkende er anskaffet til privat brug, dog under forudsætning af, at forholdene ikke indebærer, at en meget væsentlig del af købesummen må ydes som kontanthjælp.

Der vil kunne ydes hjælp til delvis betaling af afdragene, eventuelt svarende til udgifterne ved at benytte sædvanlige offentlige befordringsmidler, f.eks. ved køb af abonnementskort.

2. Efter bistsandslovens § 61 kan der ydes tilskud til kollektive transportmidler til invalide- og folkepensionister samt enkepensionister over 55 år, samt når helbredsmæssige grunde taler derfor, til befordring med individuelle transportmidler. Dette er nærmere uddybet i afsnit VI i socialministeriets cirkulære af 4. november 1975 om hjælpe midler m.v. Kommunalbestyrelsen tilrettelægger selv, efter hvilke retningslinier og i hvilket omfang tilskud bør ydes til kollektiv transport. Når det drejer sig om indivi-

duel transport, ydes støtten efter en vurdering i hvert enkelt tilfælde.

3. Spørgsmålet om motorkøretøjer til handicappede behandles i afsnit G.d.

## **F. Udgifter, ydelser m.v. i anledning af sygdom, helbredelsessvækkelse og lignende.**

### *a. Sygesikringsudgifter.*

En lang række meget væsentlige sygeudgifter dækkes over den offentlige sygesikring. Det drejer sig særlig om almindelig lægehjælp og dækning af udgifterne til hospitalsindlæggelse på hjemstedet. Desuden ydes der i større eller mindre omfang støtte til speciallægehjælp, fysiurgisk behandling, tandbehandlingsudgifter og medicin.

Sygesikringen omfatter nu i princippet enhver, der bor her i landet. Der kan efter de nugældende regler vælges frit imellem sikringsform 1 og sikringsform 2. Den første giver større dækning, men på visse punkter mindre valgfrihed, bl.a. med hensyn til skifte af læge.

Indtil 1976 var det indtægten, som var afgørende for, i hvilken sikringsgruppe man kunne blive placeret. Ægtefællers indtægter blev lagt sammen, hvorimod det ikke var tilfældet for fast samlevende. Lov nr. 240 af 12. juni 1975.

Børn under 16 år af samlevende forældre har samme sikringsform som forældrene, når de bor hjemme. Har samlevende forældre forskellig sikringsform, skal det angives, hvilken sikringsform hjemmeboende børn skal være omfattet af.

### *b. Betaling for sygehusophold uden for hjemstedet m.v.*

Der er i sygehusloven hjemmel til vederlagsfri behandling og ophold på

hjemstedet. Det er således kun i begrænset omfang, at der afkræves patienter betaling.

Der er i disse tilfælde kun et personligt krav mod patienten. Bistandslovens § 7 om solidarisk ansvar for ægtefæller galder ikke.

### *c. Støtte til behandling, medicin m.v., der ikke dækkes af sygesikringen.*

1. I bistandslovens § 46, stk. 1 (der findes i kapitel 11 angående hjælp i særlige tilfælde), er det bestemt, at hvis en person har udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende, der ikke dækkes af sygesikringen eller arbejdsskadesikringen, kan der ydes hjælp hertil, hvis den pågældende ikke selv har midler til at afholde udgiften.

2. Indtil udgangen af 1980 kunne der i medfør af stk. 1 i det nu ophævede pkt. 45 i socialministeriets cirkulære af 4. november 1975 om ydelse af hjælpemidler m.v. til personer, der på grund af en varig lidelse, f.eks. sukkersyge, epilepsi og astma, havde fået ordineret tilskudsberettiget medicin, ydes hjælp til betaling af 25 pct. af bruttoudgiften, når medicinforbruget var af væsentlig betydning for ansøgerens erhvervsudøvelse.

Støtte til medicin til denne gruppe erhvervsudøvende handicappede må herefter fremtidig ydes efter bistandslovens § 46, stk. 1, hvad der som anført forudsætter, at de ikke har midler til at afholde udgiften, jfr. også Sociale Meddelelser af 16. december 1980 angående supplerende medicintilskud.

3. Arbejdsskadeforsikringsloven indeholder regler om, at sygebehandling m.v. i visse tilfælde skal betales af pågældende forsikringsselskab.

### *d. Dagpenge.*

Dagpengeloven af 1972 giver efter nærmere angivne regler ret til dagpenge

på 90 pct. af den dagpengegivende indtægt i tilfælde af sygdom (også på grund af arbejdsskade) eller barsel.

Ydelserne er ikke indtægtsregulerede. Tidligere dagpengeordninger var gradueret efter, hvorvidt modtageren var forsørger, hvilket som oftest medførte, at gifte kvinder fik lavere dagpenge end deres mænd.

Ved dagpengegivende indtægt forstås lonindtægt og anden erhvervsindtægt, som i væsentlig grad skyldes den sikrede egen arbejdsindsats.

For medhjælpende ægtefællers vedkommende er udgangspunktet de særlige skatteretlige regler om overførelse af en del af indtægten, som er afgørende.

#### *e. Pårørendes pasning af syge.*

En anerkendelse af pårørendes plejeindsats for langvarigt syge kan give sig udslag i, at der tillægges den pårørende bistandstillæg efter invalidepensionsloven i situationer, hvor et familiemedlem udfører en omfattende plejeopgave, først og fremmest når plejeopgaven medfører, at familiemedlemmet opgiver sit erhvervsarbejde.

Et eksempel er den sociale ankestyrelses kendelse af 2/9 1975 (sag nr. 1960/75), hvor det drejede sig om en mand med alkoholisk demens. Hans hustru havde opgivet sit arbejde for at passe ham.

I en sag, der blev forelagt folketingets ombudsmand (årsberetning 1980 sag nr. 97), bidrog en omfattende plejeindsats for en stærkt handicappet moder til, at en gift kvinde, som søgte invalidepension, fik en mere fordelagtig stilling med hensyn til bedommelsesgrundlaget. Plejen - der foregik i ansøgerens hjem - blev efter omstændighederne ligestillet med erhvervsarbejde, hvilket medvirkede til, at den sociale ankestyrelse anså hendes erhvervsevne for nedsat med <sup>2</sup>A, såle-

des at hun blev berettiget til mellemste invalidepension.

### **G. Hjælpemidler til handicappede.**

#### *a. Generelt om hjælpemidler.*

1. Efter bistandslovens § 58 kan der til personer med invaliditet eller varig sygdoms- eller aldersbetinget svagelighed ydes støtte til hjælpemidler, der er nødvendige for, at den pågældende kan udøve et erhverv, eller i væsentlig grad afhjælpe lidelsen eller lette den daglige tilværelse i hjemmet.

Socialministeren kan fastsætte regler bl.a. om, hvornår støtte eventuelt skal ydes som lån, og om i hvilket omfang modtageren selv skal bære en del af udgiften til et hjælpemiddel.

Hjælpemidler omfatter efter sagens natur mange forskellige slags effekter - proteser, specielle beklædningsgenstande, specielt indbo m.v. Om motorkøretøjer se under d.

2. Regler af denne art blev fastsat i afsnit II i socialministeriets cirkulære af 4. november 1975 om ydelse af hjælpemidler, hjælp til boligindretning og omsorgsarbejde m.v. efter bistandsloven.

3. I pkt. 9, sidste stk., 1. pkt., bestemtes det, at støtten skulle ydes *uden hensyn til modtagerens økonomiske forhold* (dog med undtagelse af anskaffelser under den såkaldte bagatelgrænse og nogle specialregler vedrørende nærmere angivne hjælpemidler, hvor ansøgeren selv skulle bære en del af udgiften - f.eks. briller og ortopædisk fodtøj, jfr. pkt. 11).

4. Afsnit II er med udgangen af 1980 ophævet ved socialministeriets bekendtgørelse af 22. oktober 1980 om ydelse af hjælpemidler efter bistandslovens § 58.

I afsnittet om betalingsregler er det i § 41, stk. 3, bestemt, at hjælpemidler stilles gratis til rådighed til personer, hvis so-

cialindkomsten på bevillingstidspunktet ikke overstiger 125.000 kr.

Bestemmelsen fortolkes således, at en eventuel ægtefælleindkomst ikke medregnes.

Ved socialindkomster over 125.000 kr. betaler modtageren 5 pct. af socialindkomsten, dog ikke ud over hjælpemidlets anskaffelsespris.

Hjælpemidler til børn og unge under 18 år stilles vederlagsfrit til rådighed.

I § 31, stk. 6, findes en regel, der gør det muligt at dispensere for meget svært invaliderede, hvis socialindkomst ikke overstiger 160.000 kr. Hjælpemidlet skal være en afgørende forudsætning for, at ansøgeren kan passes i hjemmet, og det er en betingelse, at betalingskravet er en afgørende hindring herfor.

#### *b. Særlig om telefoner.*

I det oprindelige cirkulære om hjælpemidler efter bistandsloven var det i pkt. 42 om hjælp til telefon (under ret strenge betingelser) særskilt anført, at der ved afgørelsen burde tages i betragtning, om hjemmeboende pårørende kunne yde den nødvendige bistand.

I § 37 i socialministeriets bekendtgørelse af 22. oktober 1980 om hjælpemidler er denne bestemmelse udgået, således at dette moment ikke længere tages i betragtning.

#### *c. Hjælp til boligindretning til handicappede.*

1. Til personer med invaliditet eller varig sygdoms- eller aldersbetinget svagelighed kan der efter bistandslovens § 59, stk. 1, ydes nødvendig hjælp til indretning af boligen for at gøre denne bedre egnet som opholdssted for pågældende.

2. Reglerne er uddybet i pkt. 47 ff i det i tilknytning til bistandslovens ikrafttræden udsendte cirkulære af 4. novem-

ber 1975 om støtte til hjælpemidler, boligindretning m.v. Medens reglerne om hjælpemidler som omtalt nedenfor under d, er ophævet med udgangen af 1980 og erstattet med ændrede lovregler og en bekendtgørelse af 22. oktober 1980, er reglerne om boligindretning opretholdt, herunder med bevarelse af det i pkt. 51, stk. 1, 1. pkt., anførte hovedprincip: At hjælpen ydes *efter behov uden hensyn til modtagerens økonomiske forhold*.

3. De mere detaljerede regler indeholder dog forskrifter om, at udgiften skal stå i et vist forhold til den øgede brugsværdi, og at den skal anses rimelig i forhold til modtagerens almindelige økonomiske situation.

4. Der kan ikke ydes hjælp til erhvervelse af selvstændig bolig.

Men *hvis* ansøgeren bor i egen ejendom og er med på skødet, og der er tale om en betydelig udgift til ejendommen, *der forøger dens værdi*, ydes hjælpen som et rente- og afdragsfrit lån, der forfalder ved ejerskifte. Der bør oprettes og tinglyses pantebrev.

#### *d. Særlig om motorkøretøjer.*

1. Et motorkøretøj er et hjælpemiddel i bistandslovens forstand. Der blev imidlertid i tilknytning til bistandslovens ikrafttræden udstedt et særligt cirkulære herom (af 24. november 1975).

Det fremhævedes i pkt. 5, at støtten principielt ydedes uden hensyn til ansøgerens økonomiske forhold.

Støtten ydedes i øvrigt i form af rente- og delvis afdragsfri lån, hvortil kom, at der var mulighed for fritagelse for vægt-afgift og for tilskud til dækning af invalideaggregater m.v.

2. Motorkøretøjer var omtalt i den oprindelige udformning af bistandslovens § 58, stk. 3, og blev undergivet en mere udførlig regulering i forbindelse med den i juni 1980 gennemførte ændring af

bistandsloven. Formålet var ifølge bemærkningerne til loven at indføre en indkomstgrænse for så vidt angår støtte til motorkøretøjer, medens man samtidig bebudede, at den hidtidige - ovenfor refererede - hjemmel i § 58, stk. 2, ville blive brugt til administrativt at anvende socialindkomsten som indtægtsregulering ved støtte til andre hjælpemidler, jfr. den under a. omtalte bekendtgørelse af 22. oktober 1980.

3. Efter stk. 3 i den nye formulering af loven kan støtte ydes som tilskud eller rentefri lån inden for rammer, der fastsættes af socialministeren.

I øvrigt er det i stk. 3-5 fastsat, at den del af støtten, der ydes som lån, forhøjes med 20 pct. af den del af socialindkomsten, der overstiger 60.000 kr. Socialministeren kan desuden fastsætte regler om fravigelse af socialindkomsten ved væsentlige ændringer i ansøgerens økonomiske forhold og kan fastsætte regler om, i hvilket omfang ansøgeren selv skal betale for invalideaggregater m.v. Der er en mulighed for under ganske særlige forhold at yde en vidtgående støtte uanset bestemmelsen i stk. 3.

I medfør af de nyudformede bestemmelser er der udstedt en bekendtgørelse af 22. oktober 1980. Støtten til erhvervelse ydes fortsat principielt som lån, der tildels er afdragsfrit. Den i loven trufne bestemmelse om personer med en socialindkomst, der overstiger 60.000 kr., gentages.

4. Med hensyn til invalideaggregater er det nu udtrykkelig bestemt, at de kan installeres også i en bil, der tilhører en ægtefælle eller *anden person inden for husstanden*. Til personer, hvis socialindkomst ikke overstiger 125.000 kr., ydes støtten som tilskud. Personer med højere socialindkomst skal bidrage efter nærmere angivne regler.

En eventuel ægtefælles socialindkomst medregnes ikke.

5. Det er normalt en forudsætning, at køretøjet kun må anvendes, når den invaliderede selv er fører eller passager. Efter bekendtgørelsens § 14, stk. 4, kan denne hovedregel fraviges, når den invaliderede har behov for vedvarende pleje eller tilsyn eller stadig personlig bistand, og sådan ydes i hjemmet af pårørende. I så fald er der mulighed for, at de kan få tilladelse til at benytte bilen, når det er nødvendigt af hensyn til den invaliderede.

Pårørende omfatter ægtefæller, faste samlevende, forældre eller andre inden for husstanden, der aktivt varetager nødvendige funktioner i forbindelse med plejen. Der henvises til Socialstyrelsens cirkulæreskrivelse af 19. november 1980 pkt. 24.

Bor den handicappede på institution, kan det efter omstændighederne få betydning for bevilling af støtte, at en ægtefælle »eller anden pårørende«, der bor i nærheden, har påtaget sig at køre for den handicappede næsten dagligt. Ordet pårørende er ikke defineret.

## **H. Kontingenter, præmier til forsikring m.v.**

Blandt de rimelige faste udgifter, som efter kontanthjælpscirkulæret kan dækkes som led i forbigående hjælp, er anført kontingenter til arbejdsløshedskasse, fagforening osv. under forudsætning af, at medlemsskabet ikke kan gøres hvilende.

Forsørgelsespligten indebærer, at der også kan ydes et beløb til ægtefællens kontingenter, jfr. den sociale ankestyrelses afgørelse af 13. juni 1978 (13.493-77).

Også præmier af sædvanlige forsikringer kan dækkes. Der nævnes fritidsulykkesforsikring, indbo- og ansvarsforsikring og ophørende livsforsikringer.

Derimod kan der i almindelighed ikke ydes hjælp til forsikringer, der medfører en formueforøgelse.

## **I. Renteudgifter. Gældssanering. Skat m.v.**

1. *Renteudgifter* hører til blandt de faste udgifter, der efter omstændighederne kan dækkes i forbindelse med ydelse af forbigående hjælp, forudsat at det drejer sig om almindelige lån optaget til rimelige formål, f.eks. studielån.

2. Efter kontanthjælpscirkulærets pkt. 24 er der mulighed for med hjemmel i bistandslovens § 40 om hjælp til dækning af enkeltudgifter i visse særlige tilfælde under de forhold, der er nævnt i § 37, at sanere en enligs eller en families økonomi, i givet fald også ved *betaling af gældsposter*. Forinden skal det dog undersøges, om kreditor vil gå med til en henstands- eller afdragsordning.

Spørgsmålet om afvikling af offentlig gæld (skat, bøder m.v.) falder i almindelighed uden for § 40. Sådan gæld skal afvikles efter de regler, som i øvrigt findes om det pågældende gældsforhold.

## **J. Støtte under uddannelse.**

### *a. Indledende bemærkninger.*

1. Hovedreglerne angående støtte under uddannelse findes først og fremmest i reglerne om statens uddannelsesstøtte (og nogle beslægtede regler om støtte til elever på efterskoler, højskoler m.v.), reglerne om støtte under kortvarige arbejdsmarkedsuddannelser (specialarbejdsuddannelse og lignende) og reglerne om uddannelse efter bistandsloven (revalidering).

2. De frembyder et broget billede, idet uddannelsesstøttereglerne er indtægtsregulerede, ydelserne under arbejdsmarkedsuddannelsen (altså erstatning for bortfalden eller mulig erhvervsind-

komst), medens revalideringsstøtten ydes efter reglerne om forbigående hjælp (behovsprøvet og med forsørgelsesvirkning mellem ægtefæller, men med væsentlige elementer af indkomstbortfaldsprincippet).

3. Principperne vedrørende støtte under uddannelse er indgående diskuteret i betænkning nr. 705/1974: Støtte til voksne under erhvervsuddannelse. Den vil blive nærmere omtalt nedenfor.

### *b. Statens uddannelsesstøtte.*

1. Statens uddannelsesstøtte ydes til personer over 18 år, der gennemgår offentlig anerkendte ungdomsuddannelser eller videregående uddannelser, når der ikke ydes løn under uddannelsen.

Indtil 1. august 1980 var den støtte, der kunne ydes, reguleret under hensyn til såvel ansøgerens som ægtefællens indtægt og formue samt for ansøgere under 23 år tillige under hensyn til forældrenes samlede indtægt (forudsat at forældrene - fortsat - var gift). Stedforældreindtægt kom ikke i betragtning.

2. Fra og med 1. august 1980 trådte en ny lov om uddannelsesstøtte i kraft. *Ægtefællens økonomiske forhold er herefter uden betydning*. Derimod sker der stadig regulering under hensyn til egne økonomiske forhold, herunder formuen. Forældremyndigheden over eller bidragspligt til børn medfører reduktion.

For ansøgere under 22 år tages der stadig hensyn til forældreindkomsten efter de foran angivne retningslinier. Der sker - som tidligere - reduktion for mindre søskende og søskende under uddannelse. Fra støtteåret 1982-83 kan der ydes lavt forrentede statslån til ansøgere, der opfylder betingelserne for at få stipendium, med halvdelen af det tildelte stipendiebeløb.

Statsgaranti for lån i pengeinstitutter gives efter uddannelsesstøttelovgivningen uden hensyn til indtægtsforholdene.

3. Fra og med 1. januar 1983 er der mulighed for gældssanering i form af rentetilskud fra staten til personer, som i henhold til uddannelsesstøtteloven har optaget studielån med statsgaranti i pengeinstitutter.

Der tages kun hensyn til låntagerens egne økonomiske forhold med udgangspunkt i socialindkomsten, dog således at eventuel formue indgår i beregningen med langt større vægt end efter socialindkomstreglerne.

Det fremgår af bemærkningerne til loven, at anvendelsen af socialindkomstreglerne indebærer, at der herved er taget stilling til opgørelsen af indkomstgrundlaget for gifte ansøgere, der sker »på grundlag af den i skatte Lovgivning fastsatte fordeling af skattepligtig indkomst og formue mellem ægtefæller«.

Indtil den pr. 1. juni 1982 vedtagne ændring i ægtefællebeskatningen slår igennem i socialindkomsten - altså til 1985 - vil gifte mænds mulighed for at opnå gældssanering derfor forringes, hvis hustruen har formue og formueindkomst.

#### *c. Arbejdsmarkedsuddannelserne.*

Det drejer sig her om kortvarige kurser af få måneders varighed.

Deltagerne har ret til godtgørelse for tab af indtægt eller arbejdsmuligheder. Der vil normalt blive tale om et beløb svarende til arbejdsløshedsunderstøttelsen.

Ikke-forsørgere afkræves et pristalsreguleret beløb for kost og logi, for tiden ca. 20 kr.

#### *d. Revalidering.*

1. Revalideringsloven af 1960, der tidligere dannede grundlaget for uddannelse og genoptræning af personer, der be-

fundt sig i en »social situation«, blev indarbejdet i bistandsloven.

2. Hovedreglen findes i § 42 (i kapitlet om forbigående hjælp). Her bestemmes det, at der kan ydes hjælp til uddannelse og erhvervsmæssig optræning eller omskoling, når det må anses for påkrævet af hensyn til den pågældendes mulighed for fremtidig at klare sig selv og sørge for sin familie.

Reglen er subsidier i forhold til tilskud efter loven om statens uddannelsesstøtte og andre regler uden for sociallovgivningen.

3. Hjælp efter § 42, herunder hjælp til højere uddannelse, udmåles efter reglerne om forbigående hjælp, dvs. der skal foretages en samlet vurdering af hele familiens behov. I behovsvurderingen indgår de udgifter, der er direkte forbundet med pågældendes uddannelse, men hjælpen til revalidenden udskilles ikke fra den samlede hjælp til familien.

En del af hjælpen kan efter § 42, stk. 1, 2. pkt., ydes som lån. Spørgsmålet om, hvorvidt der i overensstemmelse med Socialministeriets opfattelse kan fastsættes tilbagebetalingspligt også for den del af hjælpen, som ydes med henblik på forsørgelse af revalidendens familie, har været behandlet af folketingets ombudsmand (j.nr. 1980-85-052), skrivelse af 20. november 1980 til folketingets retsudvalg.

Ombudsmanden refererer en drøftelse med Socialministeriet således:

»Jeg forstod socialministeriets opfattelse på følgende måde: Det princip om udmåling af hjælp efter en helhedsvurdering af familiens behov, som kan siges at have fundet udtryk i bistandslovens § 37, har efter socialministeriets opfattelse en sådan gennemslagskraft, at der ikke i tilfælde, hvor den uddannelsessøgende er forsørger, kan være spørgsmål om at anlægge en betragtning, hvorefter nogen del af hjælpen til familien (til den uddannelsessøgende) ydes efter § 42, mens den

øvrige hjælp til familien ydes efter § 37. Socialministeriet betragter altså den samlede hjælp som ydet efter § 42, jfr. § 37 (og 38) - og betragter dermed også bemyndigelsesbestemmelsen efter § 42, stk. 1, andet punktum, som vedrørende den samlede hjælp.«

Før bistandsloven var der mulighed for efter revalideringsloven at yde hjælp til gifte personers uddannelse eller omskoling uden hensyn til ægtefællens indtægt.

4. I kapitlet om varig hjælp findes en særlig regel om uddannelse i § 44, der omhandler bestemmelserne om, at både den hjælpssøgende og ægtefællen skal udnytte erhvervsevnen. I stk. 2 hedder det, at hvis det skønnes, at ægtefællen efter en uddannelse kan yde væsentlige bidrag til familiens underhold, kan der ydes hjælp hertil efter reglerne i kapitlet om forbigående hjælp.

#### *e. Betænkningen om støtte til voksne under erhvervsmæssig uddannelse.*

1. I 1971 nedsatte regeringen et udvalg angående dette emne for at få belyst problemerne omkring støtte til uddannelse under hensyn til de stadigt øgede krav om forbedring af kvalifikationerne hos de i erhvervslivet beskæftigede.

I kommissoriet erkendes det, at statens uddannelsesstøtte ikke er tilstrækkelig for personer, der gennem en tid har haft tilknytning til arbejdsmarkedet og har stiftet familie og etableret et vist levestandard.

2. Udvalget fik bl.a. til opgave at overveje, om en eventuel støtte burde hvile på et transsprincip eller som inden for arbejdsmarkedsuddannelserne på indkomstbortfaldsprincippet. Det fremhæves dog, at man, hvis udvalgets forslag går ind for transsprincippet, bør overveje, i hvilket omfang f.eks. boligudgiften og den hidtidige levestandard burde indvirke på støttebeløbets størrelse.

3. S. 46-47 diskuteres, hvorvidt der under en foreslået forsøgsordning skal ske indtægtsregulering dels efter egenindtægten dels efter ægtefælleindtægten.

Flertallet gik imod indtægtsregulering på grundlag af egenindtægten og til støtte for dette standpunkt anførtes bl.a., at det drejede sig om forholdsvis kortvarige uddannelser, der ikke bringer de pågældende op på et væsentlig højere indtægtsniveau.

Flertallet gik ligeledes imod regulering på grundlag af ægtefælleindtægten. Det hedder:

»... flertallet finder det ikke rimeligt at afskære en i øvrigt berettiget person fra støtte blot på grund af en ægtefælles indtægt eller formue.

Det må også fremhæves, at støtten i et vist omfang er tænkt at skulle træde i stedet for den pågældendes arbejdsindtægt eller værdien af det arbejde, den pågældende har udført i hjemmet ...«

4. Med hensyn til beløbets størrelse valgte udvalget hverken at lægge sig fast på et indkomstbortfaldsprincip eller et transsprincip, men forsøgte at skønne over det behov, de involverede grupper havde, hvad der førte til varierede beløb, højere end statens uddannelsesstøtte, men mindre end støttebeløbene inden for arbejdsmarkedsuddannelserne.

#### **K. Hobby og fritid.**

Efter bistandslovens § 60, jfr. socialministeriets cirkulære af 4. november 1975 om bl.a. omsorgsarbejde kan arbejde af denne art organiseres med ret til tilskud også til aktiverende formål, herunder klubarbejde, foredrag og studiekredsarbejde. For egen regning kan kommunerne arrangere udflugter, fester, pensionistrejser, herunder udenlandsrejser, samt film, teaterbesøg og anden underholdning.

## **L. Særlige ordninger.**

### *a. Retshjælp og fri proces.*

Reglerne er ændrede i slutningen af 1980, således at socialindkomstprincippet lægges til grund.

1. *Retshjælp* kan ydes i nærmere angivne sager af advokater til personer, hvis socialindkomst ikke overstiger 80.000 kr. med et tillæg for hvert barn. For gifte er det ægtefællernes samlede socialindkomst, som er afgørende, dog med en dispensationsmulighed og med en generel undtagelse for ægteskabssager.

2. *Fri proces* bør i almindelighed ikke meddeles til personer, hvis socialindkomst overstiger 110.000 kr. for forsørgere og 83.000 kr. for ikke-forsørgere. Også her er der et tillæg for hvert barn, der forsørges, og også her sker der sammenlægning af ægtefællernes socialindkomst undtagen i ægteskabssager.

## **M. Kunststøtte.**

Livsvarige ydelser til kunstnere efter lovgivningen om statens kunsthøjtid er indtægtsregulerede, nu på grundlag af kunstnernes egen socialindkomst, jfr. undervisningsministeriets bekendtgørelse om statens kunsthøjtid af 9. august 1978 og bekendtgørelse af 10. oktober 1980. For kunstnere med en indtægt på over 90.000 kr. sker der aftrapning, dog således at der altid udbetales et vist minimum.

## **N. Børn.**

### *a. Indledende bemærkninger.*

1. Pengeydelser og serviceydelser, der angår børns forhold, spiller en stor rolle i lovgivningen. I 1975 blev der nedsat en børnekommission. Der er tidligere (i 1. hovedafsnit) citeret fra dens udvalgsrapport nr. 1: Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold (1980), afgivet af under-

udvalget vedrørende familiepolitiske foranstaltninger.

2. Som tidligere anført har de biologisk/juridiske forældre forsørgelsespligt over for børnene både privatretligt og offentligretligt, medens det er helt klart, at stedforældre ikke har økonomisk forsørgelsespligt efter de generelle regler i bistandsloven. Det må endvidere antages, at stedforældre - hvad enten de voksne i familien er gift eller samlevende - heller ikke har forsørgelsespligt efter privatretlige regler.

3. Det offentlige bidrager også til børns og unges forsørgelse ved forskellige ydelser.

Det skal bl.a. fremhæves, at folkeskolen, der er gratis, har pligt til at sørge for undervisning i grundskolen og 10. klasse, herunder specialundervisning af børn og unge under 18 år. Kommunen kan - og det er sket i vidt omfang - oprette børnehaveklasser, men har ikke pligt dertil.

Med nutidens varierede uddannelsesstilbud er der dog i grænsetilfælde opstået spørgsmål om hel eller delvis betaling for visse ydelser. Det gælder lejrskoler. I børnehaverne er der opstået problemer omkring børneteaterbesøg.

4. I nærværende afsnit tilsigtes det at begrænse behandlingen til kontantydelse og serviceydelser, som direkte og ale-

### *b. Hvad koster børn ?*

1. Som det fremgår af tidligere og efterfølgende afsnit tages der i mange socialt betonedede ydelser hensyn til, om der er børn i familien.

En oversigt over lovgivning af denne type med angivelse af de relevante beløb umiddelbart før vedtagelsen af første fase af socialindkomstkompaket i sommeren 1980 findes i børnekommissio-

nens tidligere omtalte betænkning nr. I s. 80-81.

2. Det påpeges, at det offentliges skøn over årlige børneomkostninger varierede mellem knap 2.000 kr. og godt 8.000 kr. i tilskudsordninger, og mellem 3.500 kr. og knap 11.000 kr., når børn tillægges/fradrages den skattepligtige indkomst ved indkomstafhængige ydelser.

Det fremhæves imidlertid også, at ingen af disse satser er fastlagt ud fra beregninger ved omkostninger ved børn, men er skønsmæssigt fastsatte for at lade omkostningerne ved børn indgå med en vis vægt ved udmåling af sociale ydelser.

3. Det nævnes dog, at det nærmeste forsøg på at anlægge en egentlig omkostningsbetragtning i den sociale lovgivning er i fastsættelsen af satser for plejeløn til familier, der har et barn i familiepleje.

Satserne svarede pr. 1/4 1980 til forventede årlige udgifter (exclusive lønandelen) på 25.500 kr. for børn over 10 år og 22.900 kr. for børn under 10. år.

### *c. Børnetilskud m.v.*

1. Ved vedtagelsen af lov om børnetilskud og andre familieydelser samledes de centrale ydelser til børn i en lov under administration af socialministeriet. Loven trådte i kraft i 1970 og var allerede da undergået ændringer. I årene siden da er det en af de sociale love, der har undergået flest principielle ændringer, også på forsørgerområdet.

2. Om udviklingen til og med 1973 se tillægsbetænkning til Forsørgerbegrebet (nr. 708/1974) s. 35 ff. Siden da er der indført indtægtsregulering af flere typer børnetilskud, og ydelsen til unge i alderen 16-17 år er - sammen med uddannelsesstøtten til denne gruppe - blevet afløst af en ungdomsydelse.

3. Loven om børnetilskud og andre familieydelser omfatter to hovedtyper af kontantydelse:

- i. *Børnetilskud og ungdomsydelse*, der er en endelig udgift for det offentlige og dermed et tilskud til børnefamiliernes økonomi - børnenes forsørgelse,
- ii. *Forskudsvis udbetaling* af børnebidrag fra et af barnets forældre, der er beløb, som skal søges inddrevet hos den bidragspligtige. Ordningen - et område hvor Danmark var et meget tidligt pionerland - yder et bidrag til sikringen af barnets forsørgelse, da den indebærer, at pengene udbetales regelmæssigt og uden hensyn til den bidragspligtiges betalings-evne.

4. *Det almindelige børnetilskud* udbetales for hvert barn under 16 år.

*Forhøjet børnetilskud* udbetales for børn af enlige forældre og pensionistægtepar.

*Ekstra børnetilskud* er et tilskud, som betales til en enlig forsørger, som får forhøjet børnetilskud. Der betales kun et tilskud pr. familie (ydelsen er en kompensation for den skattefordel, en enlig skatteyder havde før kildeskatteloven).

*Særligt børnetilskud* udbetales bl.a. for enke og enkemandsbørn og for børn uden for ægteskab, når faderskabet ikke er fastslået.

5. Det *almindelige* børnetilskud blev ved en lovændring i 1976 gjort indtægtsreguleret. For samlevende forældre (uanset om de er gift eller ej) danner den samlede socialindkomst grundlaget. Stedforældreindtægt medregnes ikke. Er der i en familie både fællesbørn og særbørn, foretages nedsættelsen af børnetilskuddet først for fællesbørnene.

6. *Forhøjet og ekstra* børnetilskud blev indtil 1973 udbetalt, hvis forældremyndighedens indehaver ikke levede i ægteskab. Ægteskab med en stedforælder

udelukkede derfor udbetaling af disse tilskud, derimod ikke samliv med den anden af barnets forældre.

Forældre, der samlevede uden at være gift, var således indtil lovændringen bedre stillet end gifte forældre.

Lovændringen gik ud på, at forhøjet og ekstra børnetilskud kun udbetales, hvis den, der har forældremyndigheden, er enlig forsøger.

Af forarbejderne til loven fremgår det, at det var tanken, at samliv med en anden end den anden af barnets forældre udelukker fra ydelsen, når der er tale om et vist økonomisk fællesskab. (Folketingsudvalgets betænkning (blad 729/1973-74, ad § 2).

Ansøgeren om forhøjet børnetilskud skal i overensstemmelse med socialministeriets forskrifter på tro og love erklære, at hun/han ikke samlever med faderen/moderen til et eller flere af sine børn.

Det hedder videre i erklæringen:

»Ligeledes erklærer jeg ... at jeg ikke samlever i et ægteskabslignende forhold med et vist økonomisk fællesskab med en anden person end barnets/børnenes fader eller moder. Jeg er bekendt med, at sådant samliv foreligger, når hver af parterne gennem konstante bidrag, arbejde i hjemmet eller på anden måde bidrager til fælles husførelse, eller når den ene af parterne helt eller delvis underholdes af den anden.

Ved samliv forudsættes i almindelighed, at parterne har samme bopæl, men den formelle tilmelding til folkeregisteret er ikke afgørende.«

Homofilt samliv anses efter praksis ikke for ægteskabslignende.

7. Også forhøjet og ekstra børnetilskud er indtægtsreguleret, men efter sagens natur kun på grundlag af forældremyndighedsindehavernes socialindkomst.

8. Særligt børnetilskud vedrørende børn under 18 år udgør et beløb svarende til fadernormalbidraget og udbetales,

selv om forældremyndighedsindehaveren er gift. Der er ingen indtægtsregulering.

9. *Ungdomsydelsen*, der fastsættes konkret inden for rammerne af en samlet bevilling, kan med virkning fra 1. juli 1982 ikke overstige 8.500 kr. for hver ung. Udbetaling af den fulde ydelse forudsætter normalt, at *husstandsindkomsten* ikke overstiger 80.000 kr.

Ved husstanden forstås i denne forbindelse forældrene eller den af forældrene, som har forældremyndigheden, samt dennes ægtefælle eller en person, som den pågældende lever sammen med.

Husstandens indtægt beregnes efter socialindkomstreglerne.

Den unges egen indtægt indregnes ikke i husstandsindkomsten, men får efter nærmere regler betydning for, om der kan bevilges ungdomsydelse og i bekræftende fald hvor stor. Den indtægt, der lægges til grund for den unge, er egenindtægten, som den forventes at blive i den periode, for hvilken ydelsen søges.

10. *Børnebidrag* kan forudbetales, dog højst med et beløb svarende til normalbidraget.

Forudbetaling kan ikke ske, hvis forældrene samlever.

*d. Individuelt udmålte kontantydelse, der vedrører børns forhold.*

1. Efter bistandslovens § 40, stk. 2, i dens oprindelige formulering bestemtes det, at der under forbigående vanskeligheder kunne ydes en familie med et eller flere børn under 18 år hjælp til foranstaltninger, der bevirker, at børnenes anbringelse uden for hjemmet kan undgås, eller at deres hjemgivelse kan fremskyn- des.

Hjælpen kan bl.a. indebære forbedring af boligforholdene.

I det tidligere kontanthjælpscirkulære pkt. 28 var det anført, at der i særlige tilfælde ved anvendelsen af den nævnte paragraf kunne være grundlag for at anvende en lempeligere behovsbedømmelse end den, der anvendes efter bistandslovens § 37.

Dette var en videreudvikling af en praksis, som var begyndt allerede under forsorsloven.

2. Ved ændringen af bistandsloven i juni 1980 blev § 40 stk. 2 imidlertid ændret, således at foranstaltningerne kun kan foretages, »hvis familien ikke selv har midler til at afholde udgifterne herved.«

Afgørende for vurderingen er efter kontanthjælpscirkulæret af 1980 pkt. 28, om udgiften vil bringe et i øvrigt rimeligt budget ud af balance.

3. Efter bistandslovens § 46 stk. 2 i dens oprindelige udformning kan der ydes hjælp til afholdelse af udgifter, der står i direkte sammenhæng med henstillinger eller pålæg, der meddeles af offentlige myndigheder med hensyn til et barns pleje eller behandling, opdragelse, uddannelse eller arbejde.

Ved lovændringen i juni 1980 foretoges følgende tilføjelse: »når forsørgeren ikke selv har midler hertil«.

I det tidligere kontanthjælpscirkulære pkt. 47 var det bestemt, at det sociale udvalg havde mulighed for at anvende en lempeligere bedømmelse end den, der anvendes ved tildeling af forbigående hjælp. Efter det nye kontanthjælpscirkulære er hovedkriteriet, om det drejer sig om en udgift, som ville bringe et ellers rimeligt budget ud af balance.

4. Efter bistandslovens § 48 stk. 1 har personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med et fysisk eller psykisk handicap, ret til at få dækket de nødvendige merudgifter ved forsørgelsen, der er en følge af handicappet uden hensyn til de økonomiske forhold.

#### *e. Børns pasning.*

1. Bistandsloven indeholder en række regler om primær- og amtskommuners pligt til at sørge for dag- og døgninstitutioner til børn.

§ 69 bestemmer, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger.

2. Bistandsloven har forladt den traditionelle inddeling i vuggestuer, børnehaver, fritidshjem, legesteder m.v., for at kommunerne på en smidigere måde end hidtil kan kombinere og udnytte de forskellige institutionstyper.

Institutionsregien må sammenholdes med reglerne om formidlet dagpleje i § 64.

3. I Ufr 1980.970 0 rejste et forældrepar spørgsmål om, hvorvidt Københavns kommune havde opfyldt sine forpligtelser efter § 69.

Efter den endelige påstand skete det ved, at forældrene krævede erstatning for tabt arbejdsfortjeneste for hustruen, der havde måttet udeblive fra sit arbejde efter endt barselsorlov på grund af manglende bornepasningsmuligheder.

I sagsfremstillingen er der en nøje redegørelse for kommunens planlægning, beregning af dækningsprocenter m.v. samt en fremstilling af forløbet omkring barnets placering i dagpleje og senere i børneinstitution.

Forældrene gjorde bl.a. gældende, at kommunens skøn med hensyn til institutionsplanlægningen var så åbenbart urimeligt, at det kunne tilsidesættes af retten.

Dette bestred kommunen, hvis udbygningsplaner er godkendt af socialstyrelsen og socialministeriet.

Retten fandt ikke, at der forelå noget erstatningsgrundlag. Det fremhæves bl.a., at kommunens afgørelse af, hvad der skal foretages for at opfylde § 69, beror på et skøn over en række faktorer, hvoraf flere er behæftet med betydelig usikkerhed. Som sagen

forelå til pådommelse, fandtes kommunen under de givne forhold at have opfyldt sine forpligtelser.

Det må bemærkes, at socialborgmesteren ved faderens personlige henvendelse henlede opmærksomheden på muligheden for at finde frem til en privat dagplejemoder og søge denne tilknyttet den kommunale dagplejeordning. Denne mulighed søgte forældrene - men først senere - gennemført med held. Da barnet havde fået vuggestueplads, og forældrene kort efter flyttede til en anden kommune, fik det lov at blive et halvt år i den *københavnske* institution, til der blevet skaffet vuggestueplads i den nye kommune.

4. Det kan nævnes, at børnekommissionens familiepolitiske udvalg som et af sine overordnede udgangspunkter for sine indstillinger vedrørende daginstitutionsområdet fremhæver det pædagogiske formål, idet opholdet i en daginstitution er et led i barnets opdragelse og udvikling.

#### *f. Børnepasningsproblemet's betydning for muligheden for arbejdsløshedsunderstøttelse m.v.*

1. Mulighederne for at få passet børnene spiller en væsentlig rolle for arbejdsmulighederne, dels for enlige forsørgere, dels for familier, hvor begge forældre har eller ønsker at have erhvervsarbejde, et forhold der på mange måder i årenes løb har været inddraget i diskussionen om børnenes stilling og familiemedlemmernes mulighed for at få og bevare tilknytning til arbejdsmarkedet.

2. Børnekommissionen har i vidt omfang beskæftiget sig med disse problemer, se bl.a. udvalgsrapport nr. 1 s. 193, hvor det bl.a. anføres, at i det omfang etablering af en daginstitutionsplads medfører frisættelse - og beskæftigelse - af arbejdskraft, vil det være forbundet med samfundsøkonomiske fordele at

etablere den pågældende plads. Senere samme side tager udvalget afstand fra, at en kortsigtet konjunkturpolitik skal få som konsekvens, at gifte kvinder med små børn ikke frit kan vælge tilknytning til arbejdsmarkedet.

3. Her skal fremdrages et problem, der løbende er genstand for diskussion, og som er taget op af ligestillingsrådet. Det drejer sig om arbejdsdirektoratets cirkulære af 5. januar 1979 vedrørende dagpengeretten for medlemmer, der har børnepasningsproblemer.

Efter dette kan et ledigt medlem af en arbejdsløshedskasse idømmes karantæne, hvis hun eller han vægrer sig ved at tage anvist arbejde på grund af børnepasningsproblemer og ikke har gjort rimelige forsøg på at skaffe pasning.

Vægringskarantæne kan ikke idømmes, hvis medlemmet har udfoldet rimelige bestræbelser. Da det imidlertid af vægringen fremgår, at den pågældende ikke er i stand til at påtage sig arbejde, kan der ikke udbetales dagpenge, da medlemmet ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Dagpengeudbetalingen genoptages, når medlemmet på tro og love erklærer, at børnepasningsproblemet er løst.

4. Ligestillingsrådet har, jfr. årsberetningen for 1979 s. 150 ff., gennemgået et materiale på 87 udelukkelsessager i tiden 1. januar - 1. august 1979, som arbejdsdirektoratet har stillet til rådighed, men understreger, at ikke alle sager indberettes til direktoratet.

Det undersøgte materiale viser bl.a., at 92 pct. af sagerne angik kvinder, at karantænesagerne kun udgjorde 7 pct., at halvdelen af medlemmerne i de øvrige sager havde været udelukket fra dagpenge i gennemsnitligt 9 uger, og at en del medlemmer havde haft så langvarige suspensioner, at de havde forladt arbejdsløshedskassen.

5. Spørgsmålet om muligheden for at få forbigående hjælp efter bistandsloven er udtrykkelig omtalt i lovens § 38 litra 5 for så vidt angår den enlige forsørger. Når hun/han ikke kan påtage sig indtægtsgivende arbejde på grund af børnepasning, og socialudvalget ikke kan anvise anden pasningsmulighed, anses det for godtgjort, at arbejdsmulighederne er udnyttet i tilstrækkelig grad.

Der foreligger afgørelser fra den sociale ankestyrelse om gifte kvinder, der har søgt forbigående hjælp, når de efter endt barselsorlov ikke kan få barnet i børneinstitution, se således afgørelse af 24. januar 1980 (10.258-79, SM 0-27-80). Her blev der efter omstændighederne bevilget hjælp. Det problem, som drøftes, er spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en social begivenhed, der giver grundlag for hjælp.

#### *g. Arbejdsorlov med henblik på pasning af syge børn.*

I 1973 blev der indført en forsøgsordning, hvorefter offentligt ansatte, der har et mindreårigt hjemmeværende barn, i tilfælde af barnets sygdom i fornødent omfang kan få hel eller delvis tjenestefrihed uden lønafkorting på barnets første sygedag.

Ordningen er foreløbig forlænget til 1983.

Af ligestillingsrådets årsberetning for 1979 s. 150 fremgår det, at ordningen i DSB var blevet benyttet, således at mandlige ansatte gennemsnitligt havde været fraværende i 0,02 dage, medens de kvindelige havde været fraværende i gennemsnitligt 0,33 dage.

Lignende ordninger findes i andre overenskomster på arbejdsmarkedet.

Spørgsmålet behandles i et udvalg under socialministeriet.

#### *h. Børnekommissionens overvejelser om forældrenes egen pasning af børnene.*

Disse problemer berøres forskellige steder i kommissionens udvalgsbetænkning nr. 1. Her skal særlig fremdrages følgende:

##### *i. Nedsættelse af den daglige arbejdstid.*

S. 159 ff. rejses spørgsmålet om forskellige former for nedsat arbejdstid for forældre til mindreårige børn. S. 161 anføres, at man mener, at det i et vist omfang vil være nødvendigt med en økonomisk kompensation. Man peger herved på, at forslaget i høj grad tager sigte på at ændre fædrenes adfærd gennem at øge deres direkte ansvar for børnenes opdragelse og arbejdet i hjemmet. Dette indebærer også, at forslaget om kompensation konkret får til formål at bidrage til en ændring af de gældende normer omkring fædres forhold til børn og dermed til hele kønsrollemønstret.

Ordningen bør i første række tage sigte på økonomisk relativt dårligt stillede børnefamilier og enlige forsørgere med fuldtidsarbejde.

##### *il. Orlov til faderen i tiden omkring fødslen og i perioder, indtil barnet er 9 år.*

Dette forslag - der også omfatter en række udvidede orlovsmuligheder for moderen - er nærmere gennemgået s. 158-159 og har også til sigte at inddrage fædrene mere aktivt i omsorgsforsørgelsen af barnet.

##### *in. Mulighed for særlig støtte til en familie, hvor den ene er hjemmearbejdende.*

Udvalget gør opmærksom på, at familier af denne type, hvis de er lavindkomstfamilier, vil få del i den støtte, der bør gives disse børnefamilier.

Men man ønsker ikke at gøre dette, at den ene af forældrene er hjemmearbej-

dende, til et særligt tildelingskriterium for familiepolitiske ydelser. Det anføres også, at udvalget ikke ønsker at fremsætte overvejelser og forslag, der får til følge, at der kan tilbydes gifte kvinder med børn en særlig bonus for at forlade arbejdsmarkedet eller undlade at søge tilknytning til det.

*j. Betaling for daginstitutioner og dagpleje-*

1. Efter bistandslovens § 73, som senest affattet ved lov af 10. juni 1981, ydes der betaling af børnenes forældre. Socialministeren kan fastsætte nærmere regler om betalingen og kan herunder bestemme, at der skal ske nedsættelse eller bortfald af betalingen under hensyn til forældrenes økonomiske forhold.

Efter bekendtgørelse af 10. juni 1981 ydes der friplads ved indtægt under 40.000 kr. Der sker nedsættelse af fallende størrelse op til en indtægt på 80.000 kr.

Hvis der er mere end et barn i hjemmet, forøges indtægtsgrænserne med 5.000 kr. for hvert barn ud over det første.

Det hedder i bekendtgørelsens § 4, 4.-6. pkt.:

»Bor barnet sammen med begge forældre, lægges den samlede indtægt til grund. Bor barnet kun sammen med den ene af forældrene, men denne er gift eller lever i et ægteskabslignende forhold med en anden person, sker der ligeledes sammenlægning af indtægterne. Barnets egne indtægter er uden indflydelse på betalingen.«

Ved samliv uden ægteskab lægges der i praksis vægt på, om parterne har en integreret økonomi.

*k. Betaling for døgninstitutioner og døgnpleje.*

Efter bistandslovens § 100 betales der for ophold i døgninstitution efter regler, der fastsættes af socialministeren. Efter lovens § 66, stk. 4, betales der for døgnpleje efter samme regler.

Disse er fastsat ved bekendtgørelse nr. 467 af 17. oktober 1980. Efter dennes § 1, stk. 2, skal der ikke ydes betaling af forældre, hvis socialindkomst ikke overstiger 80.000 kr.

Det absolutte maksimum for forældrebetalingen er det dobbelte af summen af en faders og moders normalbidrag.

2. Har barnet boet sammen med begge forældre umiddelbart før anbringelsen, lægges deres sammenlagte socialindkomster til grund, jfr. § 3, stk. 3.

I stk. 4 hedder det:

»I det omfang de faktiske opholdsudgifter dækkes af barnets eller den unges indtægter, kan der ikke kræves betaling fra forældremyndighedens indehaver eller den bidragspligtige, jfr. § 9 (der indeholder reglerne om barnets egen betaling).«

*l. Børnekommissionens udtalelser om indtægtsregulering og om afgrænsningen af enlige forsørgere.*

Børnekommissionen har i sin 1. rapport, jfr. ovenfor under a.l., nogle generelle betragtninger, der berører centrale problemstillinger i socialretten. Det hedder s. 200-202:

»Udvalget finder det imidlertid påtrængende at afklare for det første, hvilke persons indtægter, der skal danne grundlag for indkomstgraderede ydelser til børn, og for det andet, hvilke persongrupper, der skal anses for enlige forsørgere.

Vedrørende økonomiske ydelser til børn finder udvalget det nærliggende at knytte indkomstgraderingen til reglerne om forældres forsørgelsespligt i bistandslovens § 6 og lov om børns retsstilling § 13. Efter disse regler er begge forældre forpligtet til at forsørge

barnet, uanset om de er gift eller ej. Det relevante indkomstgrundlag bliver da de samlede forældres samlede indtægter.

Udvalgets finder ikke, at man af ægtefællers gensidige forsørgelsespligt, jfr. bistandslovens § 6 og lov om ægteskabets retsvirkninger § 2, kan drage den konsekvens, at også indtægten hos en ægtefælle, der ikke er fader eller moder til barnet, inddrages i indkomstgrundlaget.

En udvidelse af indkomstgrundlaget ud over gældende forsørgelsesregler bør efter udvalgets opfattelse kun finde sted som led i en samlet revision af lovgivningen, som også indebærer stillingtagen til forsørgelsespligtsreglerne. Overvejelser af denne karakter kan ikke foregå i udvalgets regie, men må henvises til behandling andet steds, eventuelt til ægteskabsudvalget.

Samlet er det således udvalgets opfattelse, at det familiebegreb, der skal lægges til grund for udmåling af familiepolitiske ydelser, bør omfatte de eller den af barnets forældre, der har bopæl (er tilmeldt folkeregistret) sammen med barnet.

Udvalgets standpunkt er i overensstemmelse med de gældende regler om indkomstgradering af børnetilskud, men indebærer en ændring af reglerne vedrørende friplads i daginstitutioner og ungdomsydelser. Der tages med det anførte ikke stilling til graduering af boligsikring efter husstandsindtægt, idet boligsikring efter udvalgets opfattelse ikke generelt kan anses for en »børneydelse«, men for en ydelse, der retter sig mod alle i den pågældende husstand.

Efter udvalgets opfattelse er det endvidere nødvendigt at afklare hvilke persongrupper, der skal anses for »enlige forsørgere«. Baggrunden er, at de enlige forsørgere ofte er meget dårligt stillede, sammenlignet med andre typer af forsørgere, enten gifte eller samlevende.

Udvalget har derfor i en række tilfælde ønsket at kompensere for nogle af de særlige problemer, der rammer enlige forsørgere - og hermed deres børn. Kompensationerne omfatter ikke kun det forhold, at enlige forsørgere ofte er ringere stillet end andre rent økonomisk, men også, at selve det at være alene om at opdrage og forsørge et eller flere

børn kan være en sådan belastning, at det kan motivere en særlig støtte fra samfundets side.

Denne problematik forstærker betydningen af spørgsmålet om afgrænsning af begrebet »enlig forsørger«. Denne afgrænsning har dels betydning ved tildeling og udmåling af forhøjet og ekstra børnetilskud, og dels i det omfang der fremsættes forslag om at anvende begrebet som kriterium for tildeling og udmåling af andre ydelser, f.eks. betaling for dagforanstaltninger.

I følge de gældende regler i lov om børnetilskud og andre familieydelser ydes forhøjet og ekstra børnetilskud kun, når den, der har forældremyndigheden over et barn, reelt er enlig.

Dette begreb kan nemmest afgrænses negativt. En person, der er *gift*, anses således som enlig forsørger, når pågældende er separeret eller lever adskilt fra ægtefællen på grund af uoverensstemmelse. En person, der er *ugift*, anses ikke for enlig, hvis vedkommende lever sammen med den anden af barnets forældre eller i et ægteskabslignende forhold med en »tredie« person.

En ugift person anses således ikke for »reelt enlig« - og dermed som berettiget til forhøjet og ekstra børnetilskud - hvis vedkommende lever i et ægteskabslignende forhold med en anden end den anden af barnets forældre, dvs. en »tredie« person.

Det er udvalgets opfattelse, at denne afgrænsning af »reelt enlig« ikke kan anses som rimelig, idet den kan indebære uønskede konsekvenser for den, der ønsker at forlade enligstanden, og påfører tredieparten pligter i forhold til et barn, som principielt (retligt) er uvedkommende.

Efter udvalgets opfattelse er det særdeles uheldigt, at der med denne afgrænsning knyttes retsvirkninger til samliv med tredie-mand med det resultat, at de tildelte sociale ydelser fortabes. Det er udvalgets opfattelse, at der herigennem skabes uønskede vanskeligheder for den enlige forsørger - typisk en kvinde - der ønsker at prøve at leve sammen med en anden, specielt da et sådant samliv også i de fleste tilfælde må antages at være til fordel for barnet.

Det ville være uheldigt at stille krav til et forhold for at betegne det som ægteskabslignende og derved definere forsørgeren som værende ikke-enlig. Man bør undgå egentlige samlivskriterier i forbindelse med tildeling og udmåling af familiepolitiske ydelser.

Det er således udvalgets opfattelse, at kravet om »ægteskabslignende samliv med trediemand« ikke i fornødent omfang sikrer mod, at der knyttes retsvirkninger til løsere og mindre forpligtende samlivsforhold. Dette kan næppe sikres ved at stille kvalitative krav til samlivsforholdet, men kun derved at retsvirkningerne først indtræder, efter at samlivsforholdet er opretholdt igennem en vis tid.

I det omfang der er tale om foranstaltninger af mere konstruktiv karakter, f.eks. uddannelses tilbud til enlige forsørgere, bør disse ikke afbrydes ved ægteskab eller samliv hverken med den anden af barnets forældre eller med trediemand.

Samlet er det udvalgets opfattelse, at samliv med trediemand først skal gaside som forpligtende - og dermed som overskridende funktionen ikke-enlig - efter nogen tid, f.eks. 1 år.

En gift person er således reelt enig, hvis pågældende er separeret eller lever adskilt fra ægtefællen på grund af uoverensstemmelse. En ugift person er reelt enig, hvis vedkommende ikke lever sammen med den anden af barnets forældre og endnu ikke har levet sammen med trediemand i ét år.«

## **VI. Sammenfattende bemærkninger om forsørgervirkninger på det sociale område.**

### **A. Indledning.**

1. I foregående afsnit er der givet en forholdsvis bred fremstilling af forsørgelsesfunktionerne under samlivet såvel for gifte som for ikke-gifte par. Formålet har særlig været at vise parternes muligheder for at bidrage til familiens forsørgelse samt påpege forskelle i forsørgelsesmønsteret for mænd og kvinder samt

forskelle mellem forholdene for ægtepar og faktisk samlevende par.

2. I dette afsnit sammenholdes og opstilles de vigtigste forsørgervirkninger i den sociale og socialt prægede lovgivning i mere skematisk form i et forsøg på at skabe bedre oversigt over sammenhængen mellem de forskellige lovområder.

Hensigten hermed er at fremdrage fælles træk i forsørgervirkningerne for at belyse, i hvilket omfang de er i overensstemmelse med ægteskabslovgivningens principper, og i hvilket omfang der sker ensartet behandling af gifte og ikke-gifte par.

3. Endvidere er det hensigten derved at skabe et mere overskueligt grundlag for drøftelsen af spørgsmålet om ægtefællers forsørgelsespligt i forhold til det offentlige.

Dette er der behov for, idet der i bemærkningerne til § 6 i bistandsloven af 1974 udtrykkelig er henvist til ægteskabsudvalgets arbejde med den privatretlige forsørgelsespligt, som man har villet afvente inden eventuelle overvejelser om mere gennemgribende ændringer med hensyn til forsørgelsespligten over for det offentlige.

Også førtidspensionsudvalget henviser i sin betænkning fra 1980 til den familieretlige lovgivning, når det drejer sig om ligestillingen mellem gifte og faktisk samlevende par samt om forsørgerbegrebet.

4. Reglerne om ægtefællers offentligretlige forsørgelsespligt er et langt snævrere begrebsområde end forsørgervirkninger.

Som anført i indledningsafsnittet s. 21 ff. forstås der ved dette udtryk retlige virkninger af personlige tilknytningsforhold, der bygger på ægteskab, slægtskab (herunder forholdet forældre/mindreårige børn), husstandsfællesskab og andre lignende fællesskaber. Det er ikke afgø-

rende, om virkningen i loven eller på anden måde betegnes som udslag af forsørgelsesproblemer. Afgørende er, om de retlige virkninger direkte eller indirekte har indflydelse på forsørgerforholdene. Spørgsmålet om, hvornår der foreligger en *indirekte* virkning, fortolkes på grund af de komplicerede juridiske problemer og ofte indviklede praktiske sammenhænge særdeles vidtgående.

5. Neden for under B gengives en skematisk opstilling over forsørgervirkninger af økonomisk karakter. De sammenholdes med ægteskabslovgivningens grundprincipper, jfr. nedenfor under C. Desuden fremhæves nogle hovedtræk på områder af mere begrænset rækkevidde.

Forsørgervirkninger for gifte par inden for det sociale område udløses som oftest kun under forudsætning af, at der består samliv mellem dem, se herved også afsnit IV i udvalgets betænkning nr. 5 (720/1974).

På denne baggrund er det ikke i den skematiske oversigt særskilt fremhævet, om forsørgervirkningen i de enkelte til-

fælde forudsætter samliv mellem ægtefællerne.

Det må dog understreges, at hovedreglen om offentligretlig forsørgelsespligt, bistandslovens § 6, ikke er afhængig af samliv, men formelt vedvarer til separation/skilsmissе. Det reelle indhold af forsørgelsespligten er dog yderst begrænset, hvis der foreligger samlivsophævelse.

Med hensyn til faktiske samlivsforhold tænkes der først og fremmest på forhold med bofællesskab.

## **B. 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 een partners indtægt udgør passende forsørgelsesgrundlag tilkendes der ikke pension til den anden              | Førtidspension, særlig for 55-59 årige (65) (foreslås 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.*

*Ydelse*

1.3.1.: Social enkepension

*Virkning*

1.3.1.1.: Dispensationspension kan gives til samlevende kvinde, men ikke til gift kvinde (66)

1.3.1.2.: Løbende enkepension bortfalder, hvis den berettigede gifter sig, men ikke hvis hun optager samliv (66)

1.3.2.: ATP-ægtefællepension

Bortfalder, hvis den berettigede gifter sig (65)

1.3.3.: Ekstra og forhøjet børnetilskud

Bortfalder ved indgåelse af ægteskab og optagelse af samliv, også med *stedforældre* (85)

1.4.: *Nedsættelse af ydelser, fordi der tages hensyn til de økonomiske fordele ved fælles husholdning.*

*Ydelse*

1.4.1.: Kontanthjælp efter bistandsloven (63)

1.4.2.: Pensionsgrundbeløb for sociale pensionister (65)

*Virkning*

Gælder for husstandsmedlemmer, herunder faktisk samlevende par.

Noget lavere for gifte end for ugifte. Oprindelig 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 arbejdsstrid (61)

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

1.5.3.: Sociale pensionsydelse (61)

1.5.4.: Boligsikring (74)

*Personkreds*

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

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)

*Personkreds*

Ægtefæller

Formentlig boligtager + ægtefælle

I hvert fald modtageren og ægtefællen

Samlevende forældre uanset ægteskab

|                                                      |                                                                 |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 1.6.5.: Døgninstitutioner og døgnpleje for børn (90) | 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.).

|                                                                    |                                                         |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <i>Ydelsens art</i>                                                | <i>Personkreds</i> (der giver anledning til merydelsen) |
| 2.1.1.: Højere ydelser i kontanthjælp efter bistandsloven (59)     | Ægtefælle og børn                                       |
| 2.1.2.: Ægteskabs- og hustrutillæg til sociale pensioner (65)      | Ægtefælle/hustru                                        |
| 2.1.3.: Ret til enkepension efter den sociale enkepensionslov (66) | 2(1) børn under 18 år                                   |

### 2.2.: Gunstigere indtægtsberegning på grund af forsørgeropgaver.

|                                                                  |                                                             |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <i>Ydelsens art</i>                                              | <i>Personkreds</i> (der giver anledning til begunstigelsen) |
| 2.2.1.: Hjemmehjælp (73)                                         | Fradrag for børn                                            |
| 2.2.2.: Betaling for daginstitution og dagpleje for børn (90)    | Fradrag for børn »i hjemmet«                                |
| 2.2.3.: Boligsikring (61)                                        | Fradrag for børn i husstanden                               |
| 2.2.4.: Uddannelsesstøtte (egenindtægt og forældreindtægt) (182) | Børn                                                        |
| 2.2.5.: Fri proces og retshjælp (84)                             | Børn                                                        |

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

|                                                                 |                                                                |                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Virkning</i>                                                 | <i>Ydelsens art</i>                                            | <i>Personkreds</i>                                                                   |
| 2.3.1.: Ret til vedvarende forsørgelse i Danmark for udlændinge | Bistandshjælp + gennemgående princip i sociallovg. (58)        | Kvinder, der er eller senest har været gift med dansk statsborger                    |
| 2.3.2.: Retligt krav på indtægtsreguleret pension               | Enkepension efter den sociale pensionslov (66)                 | Visse enker                                                                          |
| 2.3.3.: Retligt krav på efterladteydelse                        | 2.3.3.1: Arbejdsskadeforsikringslov (118)                      | Ægtefæller og samlevende i ægteskabslignende forhold, der har bestået de sidste 5 år |
|                                                                 | 2.3.3.2.: Tjenestemandspension og mange private pensioner (69) | Ægtefæller                                                                           |

### C. Bemærkninger til de skematiske opstillinger.

#### a. Den offentligretlige forsørgelsespligt.

1. De mest betydningsfulde udslag af den offentligretlige forsørgelsespligt er

- den til ansøgeren beregnede kontanthjælpsydelse efter bistandsloven ned-sættes med ægtefællens indtægt (B.1.1.1.)
- der kan stilles krav om, at ikke alene ansøgeren, men også ægtefællen udnytter sine arbejdsmuligheder (B.1.2.)
- betalings- og tilbagebetalingskrav rettes også mod ægtefællen (B.1.5.1.-3., B.1.6.1-5.)

I sammenhæng hermed må det ses, at

- sær hæften og særråden i socialretlig praksis ikke sættes i relation til hjælp efter bistandsloven under henvisning til, at det af dennes § 6 følger, at der ved udmåling af hjælpen tages hensyn til begge ægtefællers forhold (s. 60)

2. Det drejer sig om regelsæt, som har stor praktisk betydning for såvel den sociale administration som for de borgere, som modtager kontanthjælp og/eller sociale serviceydelser. Retsvirkningerne indebærer en langt stærkere indgriben i parternes forhold og dermed i princippet om ægtefællernes selvstændighed end de familieretlige regler om underhold både i deres nuværende udformning og med de ændringer, der er foreslået af ægteskabsudvalget i dets bemærkninger til denne redegørelses 1. hovedafsnit. Det gælder også reglerne om solidarisk hæftelse for ydelser, som kommer familien til gode.

3. Disse forskelle må formentlig medføre, at opretholdelse af den privatretlige underholdspligt, herunder princippet om ægtefællernes fælles ansvar for familiens tarv, ikke uden videre behøver at få direkte konsekvenser for spørgsmålet, om hvorvidt og i givet fald i hvilken form

man bør bevare generelle regler om forsørgelsespligt i forhold til det offentlige.

4. Derimod vil ægteskabsudvalgets forslag om i princippet at bevare regler om underhold i ægteskabslovgivningen - jfr. også den nyeste lovgivning på området i Sverige - kunne give anledning til den revision af den offentligretlige forsørgelsespligt, som blev udskudt under forberedelsen af bistandsloven netop for at afvente ægteskabsudvalgets arbejde.

5. Det bør formentlig overvejes at gennemgå de stærkt beslægtede problemstillinger inden for pensionsområdet, især for så vidt angår fortidspensionerne, hvor der foregår overvejelser om grundlæggende reformer.

6. Skal overvejelserne om de offentligretlige forsørgervirkninger ske i koordination med de familieretlige principper, vil det næppe hensigtsmæssigt kunne gøres uden en nærmere gennemgang af den offentligretlige forsørgelsespligts enkelte bestanddele, jfr. ovenfor under 1, en gennemgang, der imidlertid selv sagt må tage sit udgangspunkt i de socialpolitiske målsætninger, som i øvrigt er lagt til grund i bistandsloven, men således at den samfundsmæssige værdi af ægteskabslovgivningens principper, fra et praktisk synspunkt først og fremmest selvstændighedsprincippet, indgår som et selvstændigt punkt i overvejelserne.

7. Det må i denne forbindelse fremhæves, at socialpolitiske og familieretlige synspunkter på hensigtsmæssig vis kan indgå i samlede reformovervejelser. Dette er illustreret ved arbejdet i socialministeriets arbejdsgruppe vedrørende revision af bistandslovens kontanthjælpsafsnit (rapport af maj 1981), hvor man bl.a. har diskuteret muligheden for at anvende en dagpengelignende ydelse. Arbejdsgruppens familieretssagkyndige medlem har i denne forbindelse understreget, at en af grundene til, at der knytter sig en betydelig interesse til en nærmere under-

sogelse af muligheden for en sådan løsning, er, at dagpengeregler indebærer en begrænsning af virkningerne af ægtefællers gensidige forsørgelsespligt - eller med andre ord en tilnærmelse til selvstændighedsprincippet.

8. En sådan omlægning vil typisk være udgiftskrævende.

Man bør dog i denne sammenhæng være opmærksom på den omlægning af sygesikringen, som fandt sted i 1973. Sygekassegrænsen havde indtil da været en af de udprægede såkaldte »forsørgerbegrebsregler«, dvs. regler, som indebar juridisk forskelsbehandling mellem gifte mænd og gifte kvinder og tillige forskelsbehandling mellem gifte par og faktisk samlevende.

Ved omlægningen blev disse regler afløst af bestemmelser, der gav hver af ægtefællerne selvstændighed og valgfrihed og ophævede forskellen mellem gifte og ikke-gifte par. Hertil kommer, at der næppe er nogen grund til at antage, at nyordningen betød følelige udgiftsforøgelser for det offentlige.

9. Neden for under b-d omtales nogle områder, hvor spørgsmålet om forsørgervirkninger er særlig aktuelle (de øvrige forsørgerproblemer omkring syge og handicappede, voksenundervisningen og ægtefællers solidariske hæftelse).

Under e-f omtales visse grundlæggende problemer omkring faktiske samlivsforhold samt ligestillingsproblematikken.

#### *b. Syge og handicappede.*

1. Som anført er sygesikringsreglerne bygget op om et selvstændighedsprincip. Det samme gælder sygehuslovgivningen og reglerne om sygedagpenge (s. 77).

Forsørgerregler kommer først og fremmest ind i billedet, hvis der ydes hjælp efter bistandslovens § 46, stk. 1, i de tilfælde, hvor en person har udgifter til sygehusbehandling, medicin m.v., som

ikke dækkes af sygesikringen eller på anden måde.

2. Med hensyn til særlige ydelser til handicappede gælder der også som hovedregel et selvstændighedsprincip, se særlig s. 78.

Da der blev indført indtægtsregulering for visse handicapydelse ved ændringerne af bistandsloven i 1980, blev det udtrykkelig bestemt, at der kun skulle tages hensyn til den handicappedes *egen* indtægt. Selvstændighedsprincippet blev således bevaret.

Om førtidspension/invalidespension efter overvejende helbredsmæssige kriterier se s. 65 f. Også her kommer selvstændighedsprincippet i et vist omfang ind i billedet.

3. Det kan konkluderes, at forsørgervirkningerne er forholdsvis beskedne, når det drejer sig om ydelser i anledning af sygdom og handicap som følge af sygdom. Dog har reglerne i bistandslovens § 46, stk. 1, stor praktisk betydning for sociale pensionisters udgifter til medicin og tandpleje.

#### *c. Voksenuddannelse.*

På dette område gør der sig to modsatte tendenser gældende.

For så vidt angår uddannelsesstøtte tages der siden 1. august 1980 ikke hensyn til den uddannelsessøgendes ægtefælles økonomiske forhold (s. 81). Men i det omfang der endnu tages hensyn til forældreindtægt, spiller det en rolle, om forældrene (fortsat) er gift.

Problemerne blev drøftet mere principielt i betænkningen om støtte til voksne under erhvervsmæssig uddannelse (betænkning nr. 705/1974, se foran s. 83). Udvalgsflertallet gik ind for, at der kun skulle tages hensyn til den uddannelsessøgendes egen indtægt altså for et selvstændighedsprincip.

Med hensyn til den uddannelse, der sker som revalidering, jfr. bistandslovens § 42, spiller forsørgerproblemerne en noget større rolle end tidligere (s. 82).

#### *d. Ægtefællers solidariske ansvar.*

1. Som fremhævet oven for under a. er det en vigtig del af bistandslovens regler om forsørgelsespligt, at der er mulighed for at rette krav om betaling og tilbagebetaling både mod den sociale klient og imod ægtefællen.

På samme måde som skattelovgivningen fraviger bistandsloven således ægteskabslovgivningens grundlæggende regel om, at hver ægtefælle kun hæfter for sin egen gæld.

2. Hertil kommer, at de fortolkninger, der er anlagt af myndighederne, går meget vidt i retning af solidarisk ansvar, og at grundsætningerne i bistandsloven også er blevet anvendt uden for dennes område (s. 61 f.).

På boligsikringsområdet har domstolene dog fastslået, at ægteskabslovgivningens regler ikke kan fraviges uden særlig hjemmel (s. 74), og dette synspunkt er blevet accepteret af boligministeriet.

3. Ægteskabsudvalget har i sin udtalelse om skattelovgivningen peget på, at det solidariske ansvar for skattens betaling ikke er i overensstemmelse med ægteskabslovgivningen.

Spørgsmålet om ægtefællernes fælles ansvar for betaling og tilbagebetaling af sociale ydelser har også været fremdraget i den juridiske litteratur, se særlig Jørgen Graversen: Tilbagebetaling af sociale ydelser, bl.a. s. 33.

Der er ikke solidarisk hæftelse for tilbagebetaling af lån ydet til en gift person af de sociale myndigheder.

#### *e. Samliv uden ægteskab.*

1. De centrale forsørgerpligtsregler i bistandsloven gælder kun for gifte ikke

for faktisk samlevende par. Det er formentlig også det stigende antal ikke-gifte par, som i høj grad har været anledningen til diskussionen om forsørgerreglernes udformning.

2. De faktiske samlivsforhold rejser vanskelige retlige og retspolitiske spørgsmål inden for det sociale område. Men også socialpolitiske problemer og målsætninger gør sig gældende med megen styrke, ikke mindst når det drejer sig om, i hvilket omfang de offentligretlige forsørgelsespligtsregler for gifte bør overføres til faktisk samlevende.

Også på dette område er det formentlig mest hensigtsmæssigt at tage sit udgangspunkt i de enkelte forsørgervirkninger, jfr. ovenfor under a.

3. Det er dog vanskeligt at få overblik over området. Det skyldes i ikke ringe grad, at der allerede - ikke mindst i de senere år - på en del områder er indført juridisk ligestilling mellem gifte og ikke-gifte par, se ovenfor under B.

Det er sket som et led i enkelte spredte lovinitiativer ikke som led i en samlet social- og familiepolitik, men ofte som en del af en »sparerunde«.

4. I visse tilfælde er ligestillingen endog indført ved at inddrage stedforældres forhold i den økonomiske bedømmelse, når det drejer sig om ydelser vedrørende børn. Som eksempler kan nævnes ungdomsydelsen og betaling for børneinstitutioner. Her foreligger der forsørgervirkninger i forholdet mellem stedforældre og stedbørn (også »papirløse« stedbørn) til trods for, at der ikke består hverken privatretlig eller offentligretlig forsørgelsespligt. Denne problematik er også påpeget af børnekommissionen, jfr. særlig den s. 90 citerede udtalelse vedrørende sammenlægning af indtægter og afgrænsningen af begrebet enlige forældre.

5. Problemerne vanskeliggøres også ved, at de samlivsforhold, som giver an-

ledning til juridiske problemer inden for det sociale område, ofte er mindre »etablerede« end de samlivsforhold, hvis juridiske problemer er beskrevet i 1. hovedafsnit. Det er netop denne problematik, som er påpeget af Børnekommissionen, når den drøfter de enlige forsørgere.

Disse problemer har nær sammenhæng med de afgrænsningsproblemer vedrørende husstandsbegrebet, som efter den oprindelige arbejdsplan skulle have været behandlet i et 4. hovedafsnit af nærværende redegørelse.

6. Der er også en anden vigtig forskel på problemerne i 1. og 2. hovedafsnit.

1. hovedafsnit drejer sig om et regelsæt, der, omend det naturligt nok må undergå en vis modernisering i sine grundbestanddele, giver nogenlunde tilfredsstillende løsninger for ægteparrene. Problemet er derfor at skabe acceptable løsninger for de faktisk samlevende par i visse for dem særlig vanskelige situationer.

I 2. hovedafsnit findes der derimod ganske mange regler, som indebærer, at det er forbundet med fordele - undertiden betydelige fordele - at samleve uden ægteskab.

7. De ovenstående bemærkninger gælder de *økonomiske* forsørgervirkninger.

Når det drejer sig om *omsorgsforsørgelsen* synes lovgivning og administrative regler at have accepteret, at det er fa-

milielivet i den fælles husstand, som er afgørende for familiens rettigheder (og formentlig også forpligtelser). Eksempelvis kan nævnes reglerne om hjemmehjælp (s. 73) og om retten til at blive hjemme fra arbejde på børns første sygedag (s. 89).

### / Retlig og faktisk ligestilling.

Som omtalt i indledningen er regler, som juridisk forskelsbehandler ægtefæller eller mænd og kvinder, stærkt på retur.

Inden for det sociale område kan særlig nævnes reglerne om enkepension og førtidig folkepension, som er gunstigere for kvinder end for mænd. Endvidere må fremhæves det generelle princip, hvorefter en udenlandsk kvinde, der er eller senest har været gift med en dansk mand, har samme sociale rettigheder som en dansk statsborger.

Der henvises til oversigten i afsnit B.2.3.

Den *reelle* forskel mellem mænds og kvinders forhold består imidlertid fortsat trods det stærkt stigende antal kvinder på arbejdsmarkedet.

Som eksempler af betydelig aktualitet kan nævnes de gifte kvinders stilling med hensyn til invalidepension (s. 66) og børnepasningscirkulæret (s. 88), der i helt overvejende grad anvendes på kvinder.

# Del 2:

## Ægteskabsudvalgets overvejelser.

I det følgende omtales resultaterne af udvalgets overvejelser. I del 1 behandles i 1. hovedafsnit spørgsmålet om privatretlige forsørgervirkninger. Hertil knytter sig udvalgets overvejelser i del 2 kap. 1 om forsørgelsesfællesskabet mellem ægtefæller, i kap. 2 om forsørgelsesfællesskabet mellem ugifte samlevende og i kap. 3 om forældres økonomiske ansvar for børnene. Udvalgets drøftelser har fundet sted på grundlag af Inger Margrete Pedersens redegørelse i del 1, og der henvises i det hele til denne. For oversigtens skyld gengives i indledningen til kap. 1 og 3 indholdet af de bestemmelser i henholdsvis lov om ægteskabets retsvirkninger og lov om børns retsstilling, som udvalget foreslår ændret.

I del 1 gennemgås i 2. hovedafsnit forsørgervirkninger i regler om socialt prægede ydelser og i bestemmelser om sociale tildelingskriterier. Om disse spørgsmål findes udvalgets overvejelser i kap. 4.

### Kapitel 1. Forsørgelsesfællesskabet mellem ægtefæller.

Lov om ægteskabets retsvirkninger fra 1925 indeholder i kapitel 1 en række almindelige bestemmelser. I § 1 fastslås som grundprincip, at mand og hustru skal være hinanden til støtte og i fællesskab varetage familiens tarv.

Ifølge § 2, der citeres og omtales i Inger Margreté Pedersens redegørelse s. 30, påhviler det mand og hustru gennem

pengeydelse, gennem virksomhed i hjemmet eller på anden måde at bidrage, hver efter sin evne, til at skaffe familien det underhold, som efter ægtefællernes livsvilkår må anses for passende. Til underholdet henregnes, hvad der kræves til husholdningen og børnenes opdragelse såvel som til fyldestgørelse af hver ægtefælles særlige behov.

§ 2 suppleres af § 3, hvorefter den anden ægtefælle har pligt til at overlade ægtefællen de fornødne pengemidler i passende beløb ad gangen, dersom udgifterne til ægtefællens særlige behov og udgifterne ved de hverv, som han efter skik og brug og ægtefællernes forhold har at varetage for familiens underhold, ikke kan dækkes af det bidrag, han selv skal yde ifølge § 2.

Af § 4 følger, at hvad der i henhold til §§ 2 og 3 overlades en ægtefælle til fyldestgørelse af hans særlige behov, betragtes, som om han selv havde indført det i fællesboet.

Forsømmes underholdspligten efter § 2, kan en ægtefælle i henhold til § 5 pålægges at yde bidrag i det omfang, det efter omstændighederne må anses for rimeligt.

§ 6 indeholder regler om ægtefællebidrag efter en samlivsophævelse på grund af uoverensstemmelse, medens der i § 8 er bestemmelser om behandlingen af sager om underholdsbidrag og i § 9 om bidragsaftaler. Endelig findes i § 7 regler om, at statsamtet efter anmodning i tilfælde af samlivsophævelse kan pålægge den ene ægtefælle at overlade den anden

ægtefælle brugen af løsøre, som ved samlivets ophør hørte til det fælles bo-have eller til den anden ægtefælles arbejdsredskaber.

### 1.1. Under samlivet.

#### *./././ Fællesskabsprincippet.*

Retsvirkningslovens § 1 indebærer, at ægtefællerne hver især skal handle under hensyntagen til fælles interesser, og spørgsmål af fælles betydning skal drøftes mellem ægtefællerne og afgøres i fællesskab. Paragraffen har ikke direkte retsvirkninger, men har mere karakter af en pædagogisk programmerklæring. Reglen blev i 1925 optaget som indledning til retsvirkningsloven for at markere, at loven indebar et brud med den hidtidige familieretslovgivning, hvorefter manden var familiens overhoved og traf afgørelse om familiens opholdssted og bopæl og havde rådigheden over fællesformuen. Om de svenske familjelagssakkunnigas overvejelser henvises til Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 30 f.

Udvalget finder det rigtigst, at det i ægteskabslovgivningen fortsat markeres, at ægtefæller i fællesskab varetager familiens tarv, jfr. lovskitsen nedenfor s. 103.

Udvalget finder derimod, at den mere moralsk ladede bestemmelse om, at ægtefæller skal være hinanden til støtte, bør udelades.

#### *1.1.2. Forsørgelsesfællesskabet under samlivet i almindelighed.*

Hovedbestemmelserne om ægtefællernes ansvar for hinandens underhold findes i retsvirkningslovens §§ 2-3 omtalt i Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 30 f. og citeret i indledningen til kap. 1.

a. Et samliv - mellem gifte eller ugifte - er i sig selv et økonomisk og personligt interessefællesskab med et fælles an-

svar for at tilvejebringe midlerne til det fælles underhold og for varetagelse af de fælles omsorgs- og serviceopgaver. Det må endvidere anses som et naturligt led i dette interessefællesskab - til forskel fra et simpelt bofællesskab - at det økonomiske ansvar for de fælles udgifter fordeles i forhold til parternes indbyrdes formåen, og at den bedrestillede part bidrager til den andens særlige behov, i det omfang den anden som følge af den måde, parterne har indrettet sig på, ikke har tilstrækkelige indtægter eller af sociale grunde ikke er i stand til at skaffe sig tilstrækkelige indtægter.

Der henvises herved til Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 36 og 50, hvorefter også ugifte samlevende indretter sig på denne måde.

Da et indbyrdes økonomisk fællesskab under samlivet således følger af samlivsforholdet, uafhængigt af om parterne er gift eller ikke, er en lovregulering af forholdet mellem ægtefæller under samlivet i og for sig næppe nødvendig. På den anden side kan det være hensigtsmæssigt, at ansvaret under samlivet præciseres, også af pædagogiske grunde, og idet en bestemmelse om det indbyrdes ansvar kan give støtte for en række afledede virkninger. Den indebærer en retlig kvalifikation af ydelser, som en ægtefælle overlader den anden i forsørgelsesøjemed, således at disse ydelser adskilles fra gaver, lån og arbejdsvederlag. Gyldig overførelse af forsørgerydelser kræver således ikke som gaver oprettelse af godkendt og tinglyst ægtepagt. Erlagte forsørgerydelser kan ikke som lån kræves tilbage eller som gaver i visse tilfælde medføre krav mod den modtagende ægtefælle fra overdragerens kreditorer. Endelig kan en forsørgerydelse i tilfælde af misligholdelse stort set kun kræves for fremtiden i form af et underholdsbidrag og ikke som arbejdsvederlag kræves efterbetalt.

Det er dernæst naturligt med en lovregel om ægtefællers forsørgelsesfællesskab under samlivet, når der tillægges dette fællesskab retsvirkninger i form af en mulig bidragspligt efter samlivets ophor og efter separation og skilsmisse, jfr. ægteskabsudvalgets forslag herom i betænkning nr. 4 om vilkårene for separation og skilsmisse (nr. 719/1974) s. 11 og 31.

Reglerne i bistandslovens §§ 6-8 om ægtefællers offentligretlige forsørgelsespligt gør det i deres nuværende udformning påkrævet at opretholde adgangen til at pålægge en ægtefælle bidragspligt over for den anden under samlivet, jfr. nærmere nedenfor side 104.

b. Efter det anførte foreslår ægteskabsudvalget følgende regel om det forsørgelsesmæssige fællesskab m.v. mellem ægtefæller til afløsning af de gældende bestemmelser i retsvirkningslovens §§ 1-3:

»§ 1. Ægtefæller skal i fællesskab varetage familiens tarv. De skal hver for sig efter evne (ved pengeydelse, arbejde i hjemmet eller på anden måde) bidrage til det underhold, som er nødvendigt for at tilgodese familiens og hver ægtefælles personlige behov.

Stk. 2. Hvis det, den ene ægtefælle skal bidrage med, ikke er tilstrækkeligt til at tilgodese dennes personlige behov eller det, som denne i øvrigt drager omsorg for til familiens underhold, skal den anden yde ægtefællen de nødvendige penge hertil.«

c. De gensidige økonomiske forpligtelser omfatter først og fremmest et fælles og lige ansvar for *den fælles husholdning*, herunder for opgaverne i hjemmet og udgifterne til husholdningen. Ægtefællerne kan som hidtil frit aftale den nærmere fordeling af opgaverne, f.eks. at den ene skal være hjemmearbejdende, mens den anden ved erhvervsarbejde tilvejebringer det fulde økonomiske

grundlag for husholdningen, eller at udgifterne til husholdningen fordeles ulige i forhold til, hvad parterne tjener. Udvalgets lovskitse til § 1 markerer på samme måde som de gældende regler ægtefællernes principielle ligestilling. Ægtefællerne har et indbyrdes krav på, at opgaverne i hjemmet fordeles lige, og at de får lige muligheder for erhvervsarbejde, uddannelse og fritidsinteresser. Endvidere skal udgifterne til den fælles husholdning fordeles mellem dem indbyrdes i forhold til deres økonomiske formåen, dvs. den enkelte ægtefælles indtægt og under hensyntagen til ægtefællens udgifter til egne særlige behov, forsørgerpligt over for særbørn m.v.

Hvilket leveniveau ægtefællerne inden for deres økonomiske muligheder ønsker at holde, må de som hidtil søge at blive enige om. Er en ægtefælles bidrag til underholdet utilstrækkeligt, kan der eventuelt fastsættes bidrag, jfr. afsnit 1.1.3. s. 104.

Den enkelte ægtefælle er som udgangspunkt selv ansvarlig for at dække udgifterne til sine egne *særlige behov*. Som anført i Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 37 og 49 f har stort set alle mænd og flertallet af de gifte kvinder erhvervsarbejde og dermed egne indtægter. Endvidere foreslår udvalget s. 106, at den medarbejdende ægtefælle skal kunne kræve et arbejdsvederlag. I mange ægteskaber vil der derfor ikke opstå spørgsmål om at gøre den ene ægtefælle ansvarlig for den andens særlige behov, idet ægtefællerne hver især af egen indtægt kan afholde udgifterne til egne særlige behov, men alene spørgsmål om den indbyrdes fordeling af udgifterne til underholdet i øvrigt.

I de tilfælde, hvor en ægtefælle imidlertid ikke har egne indtægter, har den anden ægtefælle et subsidiært ansvar for ægtefællens særlige behov og har pligt til at give den anden løbende bidrag her-

til. Det gælder først og fremmest, hvis opgavefordelingen mellem ægtefællerne går ud på, at den ene ægtefælle udelukkende varetager opgaver i hjemmet og som følge heraf ikke har egne indtægter. Det gælder også, hvis en ægtefælle på grund af uddannelse, sygdom, arbejdsløshed og lignende ikke er i stand til at skaffe sig nogen indtægt, og den pågældende ikke er berettiget til sociale ydelser.

d. Som nævnt ovenfor giver udvalgets lovskitse til § 1 ægtefællerne mulighed for som hidtil at aftale, at den ene af dem varetager en større del af opgaverne i hjemmet og helt eller delvist opgiver sit erhvervsarbejde. Varetagelsen af en større del af disse opgaver er selvfølgelig helt ligeværdig med den anden ægtefælles økonomiske bidrag. Det har været diskuteret i udvalget, hvorvidt dette bør komme til udtryk i lovteksten. Nogle af medlemmerne er af den opfattelse, at omtale af arbejdet i hjemmet er overflødigt, fordi det er en selvfølge, at denne indsats er ligeværdig med pengeudgifter, andre, at det er væsentligt, at dette understreges i selve lovteksten. Det er i skitsens § 1, stk. 2, fremhævet, at den hjemmearbejdende ægtefælle, i det omfang ægtefællen ikke har tilstrækkelige egne midler, har krav på, at den anden tilvejebringer midlerne til dækning af ægtefællens særlige behov. Ægtefællen har krav på løbende at få pengebidrag til rådighed i dette øjemed. Udvalget har ikke fundet behov for i lovskitsen at medtage en regel svarende til den gældende § 3, 2. pkt., hvorefter den anden ægtefælle kan nægte ægtefællen kontantbeløb, bl.a. hvis ægtefællen er uskikket til at forvalte penge. Der må levnes en ægtefælle et meget vidt skøn med hensyn til anvendelsen af de midler, som er til rådighed til dækning af den pågældendes særlige behov. Spørgsmålet om ægtefællens egnethed til at forvalte pen-

ge kan dog komme til at spille en rolle ved overvejelserne om, hvorvidt der bør fastsættes bidrag, jfr. nedenfor under 1.1.3., herunder om, hvor store beløb der skal ydes ad gangen.

### *1.1.3. Bidragspligt under samlivet.*

a. Efter retsvirkningslovens § 5 kan overøvrigheden, dvs. statsamtet, på begæring pålægge en ægtefælle at betale et bidrag til den anden ægtefælle, selv om samlivet fortsat består, eller selv om en eventuel faktisk samlivsophævelse ikke beror på uoverensstemmelser, hvis ægtefællen forsømmer sin forsørgelsespligt efter § 2, men ikke § 3.

Med hensyn til bestemmelsens anvendelse i praksis viste en undersøgelse, ægteskabsudvalget<sup>1</sup> har foretaget, at der i 1971 i hele landet blev indgivet 8 ansøgninger efter § 5, hvoraf 2 blev imødekommet. Reglens beskudte anvendelse må navnlig tilskrives, at personlige uoverensstemmelser mellem ægtefæller af en sådan styrke, at der bliver tale om fastsættelse af bidrag, normalt også vil medføre ophævelse af samlivet. Herefter vil et eventuelt bidrag blive fastsat efter den gældende lovs § 6. Uenighed mellem ægtefællerne om, hvem der skal beholde den fælles bolig, og hvem der skal have forældremyndigheden over fællesbørnene, eller boligproblemer kan dog få ægtefæller til at forblive boende under samme tag trods uoverensstemmelser.

Det er endvidere udvalgets indtryk, at § 5 har fået større betydning efter bistandslovens ikrafttræden i 1976. Efter lovens § 8, stk. 2, må et socialt udvalg, som yder kontanthjælp til den ene ægtefælle og børnene, i tilfælde hvor den anden ægtefælle under samlivet forsømmer sin forsørgelsespligt, for at gøre krav gældende over for den forsømmelige ægtefælle nu anmode statsamtet om at ud-

færdige en bidragsresolution efter retsvirkningslovens § 5. Før bistandsloven kunne det sociale udvalg efter reglerne i lov om offentlig forsorg umiddelbart rette krav mod den forsømmelige ægtefælle.

b. Udvalget finder for så vidt ikke, at der er større behov for at opretholde adgang for ægtefæller, som fortsætter samlivet, til at få en offentlig myndigheds afgørelse vedrørende uoverensstemmelser mellem dem om deres indbyrdes økonomiske forhold. Bestemmelser herom bør imidlertid opretholdes under hensyn til bistandslovens regler, således som disse nu er opbygget. Reglen kan endvidere formentlig have en vis præventiv betydning over for en ægtefælle, der forsømmer sin forsørgelsespligt. Som nævnt ovenfor, kan reglen endelig få betydning i tilfælde, hvor ægtefællerne ikke længere ønsker at samleve, men hvor ingen af dem indtil videre vil eller kan fraflytte hjemmet.

Udvalget foreslår følgende regel til afløsning af den gældende bestemmelse i retsvirkningslovens § 5:

»§ 2. Forsømmer en ægtefælle sin underholdspligt efter § 1, kan satsamtet efter anmodning pålægge denne at betale bidrag til den anden ægtefælle.

*Stk. 2. (Ændringsbestemmelse).«*

En forudsætning for at pålægge bidrag er ligesom efter den gældende bestemmelse, at ægtefællen ikke afholder sin andel af de nævnte udgifter, dvs. enten selv foretager betaling og indkøb eller giver den anden midler hertil. Bidrag kan pålægges til dækning af ægtefællens andel af de faste udgifter, dvs. udgifter, som ægtefællen under samlivet selv har gavn af, samt til den anden ægtefælles underhold og særlige behov. Bidrag til eventuelle fællesbørns underhold må fastsættes efter reglerne i lov om børns

retsstilling, jfr. kap. 3. Bidrag til ægtefælle og børn fastsættes i almindelighed som et samlet bidrag, men der kan om fornødent fastsættes bidrag særskilt til fællesbørn. Der er ikke hjemmel til at fastsætte bidrag til særbørns underhold, men forældreægtefællens forsørgerbyrder over for sine egne børn indgår i vurderingen efter § 1 af parternes indbyrdes økonomiske formåen. Udvalget har ikke formuleret forslag til en ændringsbestemmelse, jfr. herom nedenfor s. 112.

#### *1.1.4. Særligt om medarbejdende ægtefæller.*

a. Efter retsvirkningslovens § 2 kan en ægtefælle opfylde sin forsørgelsespligt ved arbejde i den anden ægtefælles virksomhed, jfr. ordene »på anden måde«. Udvalget finder herved betegnelsen »medarbejdende ægtefælle« mere dækkende for disse ægtefæller end den hidtil anvendte betegnelse »medhjælpende ægtefælle«. Retsvirkningsloven tager ikke stilling til, om den medarbejdende ægtefælle kan forlange et egentligt arbejdsvederlag for sin indsats i den andens virksomhed. Ægtefællen kan formentlig ikke støtte ret på eventuelle kollektive overenskomster, som dækker det arbejde, ægtefællen udfører, jfr. Per Jacobsen: Kollektiv Arbejdsret, 3. rev. udgave, s. 190. Der henvises til Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 38 ff.

Der er ikke noget til hinder for, at ægtefællerne indgår aftale om et arbejdsvederlag for den medarbejdende ægtefælle. Der gælder dog i visse henseender særlige regler for dette lønkrav. Efter konkurslovens § 95, stk. 2, jfr. § 2, kan skifteretten således nægte skyldnerens ægtefælle fortrinsvis for sit lønkrav i forhold til de almindelige kreditorer. Det følger endvidere af kildeskattelovens § 37 A, at det beløb, som kan overføres til beskattning hos den medarbejdende ægtefælle,

er maksimeret, fra 1983 til kr. 100.000. Den medarbejdende ægtefælle kommer til at hæfte for skatten af den således overførte indtægt, uanset at hun eller han hverken retligt eller faktisk har rådighed over indtægten, jfr. Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 39 og samme i bilag 1 s. 138.

b. Udvalget har i betænkning nr. 3 om formueordningen (nr. 716/1974) s. 41 foreløbigt overvejet spørgsmålet om lovregulering af en medhjælpende ægtefælles krav på egentligt arbejdsvederlag. I betænkningen anføres bl.a.:

»Det har i udvalget været overvejet, hvorvidt det vil være rimeligt i loven at fastslå, at ægtefællen har krav på en ydelse for sin bistand, hvis det efter arbejdets art og forholdene i øvrigt må anses for rimeligt. En bestemmelse herom kunne affattes således:

»§ 00. En ægtefælle, der har ydet den anden ægtefælle bistand i dennes erhvervsvirksomhed, uden at der er aftalt vederlag herfor, har krav på godtgørelse for sit arbejde, hvis det efter arbejdets art og forholdene i øvrigt må anses for rimeligt.«

Udvalget har hermed ønsket at lægge op til diskussion om spørgsmålet. Skal en regel af denne art indføres, må det overvejes, om den skal suppleres med en forældelsesregel - f.eks. således at kravet skal gøres gældende inden udløbet af det følgende kalenderår, eller at kravet forældes i løbet af 5 år. Det tilføjes, at udvalget ikke har overvejet de skattemæssige konsekvenser af reglen.«

I samme betænkning s. 51-53, jfr. § 19, stk. 2, i lovskitsen s. 65-66, jfr. nærmere nedenfor s. 108, har udvalget foreslået en udvidet adgang til ved skifte at tilsidesætte bestemmelse om særeje, bl.a. i tilfælde hvor en ægtefælle gennem arbejde i væsentlig grad har medvirket til forøgelse af den anden ægtefælles opsparing. Gennemføres denne regel, vil en medarbejdende ægtefælle også i tilfælde af særeje ved ægteskabets ophør

kunne få andel i den opsparing, som den anden har kunnet præstere inden for sit særeje, tildels som følge af ægtefællens arbejdsindsats.

c. Efter udvalgets forslag til § 1 om ægtefællers forsørgelsesfællesskab har en medarbejdende ægtefælle, som ikke får udbetalt noget arbejdsvederlag, på samme måde som efter den gældende lov ret til at kræve, at den anden ægtefælle af virksomhedens indtjening afholder samtlige udgifter til det fælles underhold og yder ægtefællen løbende bidrag hertil og til dennes særlige behov.

Ved ægteskabets ophør er den medarbejdende ægtefælle sikret andel i den opsparing, som ægtefællen har været med til at præstere i den andens virksomhed, efter reglerne om ligedeling af fællesejet, og tillige ved særeje, hvis udvalgets under b. nævnte forslag gennemføres.

Udvalget finder imidlertid ikke, at en medarbejdende ægtefælle bør være henvist til udelukkende at modtage forsørgerydelser fra den anden eller til at vente til ægteskabets ophør med at få udbetalt sin andel af opsparingen. Den medarbejdende ægtefælle bør ligesom andre arbejdstagere kunne kræve et vederlag udbetalt og bør have mulighed for at råde over vederlaget og eventuelt foretage egen opsparing. En regel herom vil indebære, at ægtefællen får et gennemtvingeligt krav på at få beløbet udbetalt, at beløbet er undergivet ægtefællens rådighed og unddraget den anden ægtefælles kreditorer, og at en eventuel opsparing, efter at ægtefællen har dækket sin del af udgifterne til husholdningen og egne særlige behov, tilhører ægtefællens bodel eller særeje. Et af udvalgets medlemmer finder imidlertid ikke, at arbejdsaftaler mellem ægtefæller bør reguleres i ægteskabslovgivningen. De øvrige medlemmer af udvalget foreslår følgende regel:

»§ 3. En ægtefælle, som yder den anden ægtefælle bistand i dennes erhvervsvirksomhed, har krav på et arbejdsvederlag, som svarer til den sædvanlige aflønning for tilsvarende arbejde, dog højst til en andel af virksomhedens overskud, som svarer til ægtefællernes indbyrdes indsats i virksomheden. Vederlaget udbetales ved sædvanlige lønterminer med virkning for arbejde udført efter fremsættelsen af krav om aflønning.«

Som udgangspunkt er ægtefællens lønkrav stillet som enhver anden lønmodtagers krav på vederlag. Det gælder således med hensyn til kravets størrelse, dets forfaldstid, 5-årig forældelse efter 1908-loven og kravets stilling ved konkurs, hvor kravet dog eventuelt kan nægtes stilling som privilegeret krav efter reglen i konkurslovens § 95, stk. 2. Er ægtefællerne ikke enige om vederlagets størrelse, eller vil den anden ægtefælle ikke udbetale det vederlag, der er enighed om, kan den medarbejdende ægtefælle anlægge retssag og kræve spørgsmålet afgjort ved dom, hvorefter der kan foretages tvangsfuldbyrdelse efter de sædvanlige regler.

Det personlige og økonomiske interessefællesskab mellem ægtefæller betinger dog nogle modifikationer i dette udgangspunkt. For det første kan den medarbejdende ægtefælle efter lovskitsen § 3 kun kræve vederlag for arbejde, som er udført, efter at krav om vederlæggelse er fremsat. I mange tilfælde har ægtefællerne fælles rådighed over virksomhedens indtjening og afholder fællesudgifter og udgifter til egne særlige behov af en fælles kasse eller praktiserer en anden rådighedsfordeling. Hensynet til den anden ægtefælle taler derfor imod, at det fastlagte økonomiske arrangement mellem ægtefællerne ændres med tilbagevirkende kraft. For det andet gælder om vederlagets størrelse, at det ikke kan overstige en forholdsmæssig andel i

virksomhedens overskud. Da virksomheden drives i ægtefællernes fælles interesse, er det ikke rimeligt, at den medarbejderide ægtefælle skal have et større vederlag, end der er basis for i virksomhedens indtjening. I tilfælde, hvor den anden ægtefælle ikke honorerer det fremsatte krav om aflønning, må den medarbejdende ægtefælle for det tredje tåle, at den anden ægtefælle modregner den medarbejdende ægtefælles andel efter forslaget til § 1 af de udgifter, han eller hun har afholdt til det fælles underhold eller den medarbejdende ægtefælles særlige behov.

Det tilføjes som også anført i betænkning nr. 3 s. 41, at udvalget ikke har ment at kunne tage stilling til de skattemæssige konsekvenser af reglen.

#### *1.1.5. Fordeling af opsparing.*

a. Efter retsvirkningslovens § 4 betragtes det, som i henhold til §§ 2 og 3 overlades til en ægtefælle til fyldestgørelse af ægtefællens særlige behov, som om ægtefællen selv havde indført det i fællesboet.

Reglen omhandler direkte kun det, en ægtefælle modtager til dækning af sine særlige behov, og alene ægteskaber med formuefællesskab, men i teorien er det antaget, at det i ægteskaber med særeje tilsvarende må gælde, at det, ægtefællen modtager til dækning af sine særlige behov, bliver ægtefællens særeje. Det er omtvistet i den retsvidenskabelige litteratur og ikke afgjort i retspraksis, hvorvidt en ægtefælles opsparing af beløb, ægtefællen har modtaget fra den anden ægtefælle til dækning af husholdningsudgifter, tilhører den modtagende ægtefælles bodel/særeje eller forbliver den ydende ægtefælles bodel/særeje. I Ernst Andersen: Familieret 3. udg., 1971, s. 94 f., antages, at der i tilfælde, hvor en ægtefælle har modtaget runde beløb til dækning af

såvel husholdningsudgifter som egne særlige behov, må gælde en formodning for, at det opsparede beløb vedrører ægtefællens særlige behov, medmindre der er tale om uforholdsmæssigt store beløb. Se i samme retning Graversen m.fl.: Familieret 1980, s. 371-72.

Med hensyn til anden opsparing enten direkte eller ved anskaffelse af løsøre eller fast ejendom, hvor betaling af afdrag typisk indebærer en opsparing, f.eks. en ejerbolig, gælder, at aktiverne tilhører den ægtefælle, i hvis navn og for hvis penge aktiverne er erhvervet, uanset at opsparingen eventuelt har haft som forudsætning, at den anden ægtefælle har afholdt alle eller en større del af de fælles udgifter eller har friholdt den anden for arbejde i hjemmet eller for udgifter til fremmed hjælp i hjemmet.

§ 2 hindrer således ikke, at en opsparing, som præsteres under ægteskabet, bliver ulige fordelt mellem ægtefællerne i forhold til deres indbyrdes indtjening eller indsats i øvrigt for familien.

I tilfælde, hvor opsparingen foretages inden for *formuefællesskabet*, yder reglerne i retsvirkningslovens §§ 17-19 ægtefællen, der ikke ejer aktiver, en vis beskyttelse mod uberettiget råden fra ejerægtefællens side, omend ikke mod at ejerægtefællens kreditorer søger sig fyldestgjort i aktiverne. Under et skifte vil ægtefællen, der ikke ejer aktiver, endvidere få del i opsparingen, hvis ejerægtefællens bodel viser overskud, og ægtefællen har en vis mulighed for at få ejerboligen, indbo og arbejdsredskaber udlagt efter de særlige regler om den såkaldte »krydsende udtagesret« i skiftelovens § 70 a, stk. 2.

Hvis opsparingen er *særeje*, har ægtefællen, der ikke ejer aktiver, ikke beskyttelse mod ejerægtefællens råden over aktivet ved aftale med tredjemand under ægteskabet, og aktiverne skal ikke skiftes i tilfælde af separation eller skilsmisse.

Efter ægteskabslovens § 56 kan ikke-ejer-ægtefællen dog ved separation eller skilsmisse tilkendes en skønsmæssig godtgørelse, hvis ægtefællen i øvrigt ville blive urimeligt ringe stillet, jfr. betænkning nr. 8 om samliv uden ægteskab I (nr. 915/1980) s. 98-102.

Der henvises tillige til Inger Margrete Pedersens redegørelse foran s. 135 og s. 51 f.

b. I betænkning nr. 3 om formueordningen (nr. 714/1974), jfr. lovskitsen s. 63-66, har udvalget foreslået regler, som indebærer, at forskellen mellem formuefællesskab og særeje i en række henseender mindskes. Der foreslås således udvidet adgang til at tilsidesætte bestemmelse om særeje i tilfælde, hvor en ægtefælle gennem arbejde, bidrag til familiens underhold, afsavn eller på anden måde i væsentlig grad har medvirket til forøgelse af den anden ægtefælles særeje eller til forbedring af den anden ægtefælles stilling i øvrigt, jfr. lovskitsen § 19, stk. 2, nr. 1. Endvidere foreslås med hensyn til ejerbolig, indbo m.v. samme rådighedsbegrænsning under ægteskabet og samme mulighed for ægtefællen, der ikke ejer aktiver, til under skifte at få sådanne aktiver udlagt som ved formuefællesskab.

c. Efter udvalgets forslag i betænkning nr. 3 vil det ved ægteskabets ophør også ved særeje i vidt omfang være muligt at udligne skævheder i det indbyrdes ejerforhold mellem ægtefællerne med hensyn til den opsparing, som har fundet sted under ægteskabet, ligesom ægtefællen, der ikke ejer aktiver, også ved særeje vil være sikret mod, at ejerægtefællen egenrådigt disponerer over de for familien væsentligste aktiver: ejerbolig, indbo m.v. Da betydningen af ejerforholdet til opsparingen herefter mindskes betydeligt, har udvalget ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå, at der i reglerne om ægtefællernes indbyrdes øko-

nomiske ansvar optages retningslinjer for tilrettelæggelsen af ægtefællernes opsparring.

Med hensyn til opsparring af midler, som en ægtefælle har fået af den anden til dækning af sine personlige behov, har udvalget fundet det overflødigt at medtage en regel svarende til den gasldende retsvirkningslovs § 4, hvorefter de opsparede midler anses at tilhøre den modtagende ægtefælle. Det følger af den foreslåede § 1, at midler modtaget til dækning af en ægtefælles særlige behov ikke er en gave, lån eller andet, som kan kræves tilbage af den anden ægtefælle eller dennes kreditorer.

#### 1.1.6. Fordeling af gæld.

a. I betænkning nr. 3 om formueordningen (nr. 714/1974) foreslår udvalget, at de gældende regler om ægtefællernes hæftelse for gæld under ægteskabet - det såkaldte særhæftelsesprincip, jfr. retsvirkningslovens § 25 - bibeholdes. Det foreslås dog, at reglen i retsvirkningslovens § 11 om fælles hæftelse for husholdningsgæld og lignende gøres ens for begge parter. Ansvarer skal således omfatte gæld vedrørende begge ægtefællers særlige behov, og den særligt korte forældelsesfrist i § 26 for krav mod hustruen foreslås ophævet.

b. I tilfælde af *separation eller skilsmisse* kan skifteretten i medfør af skifte-lovens § 65 a alene foretage en deling mellem ægtefællerne af gældsansvaret for gældsforpligtelser, *som ægtefællerne begge hæfter for*, typisk i medfør af retsvirkningslovens § 11 eller på grundlag af aftale. Er der tale om skattegæld, som manden i henhold til de hidtil gældende regler om ægtefællesbeskatning er blevet pålignet for hustruens formue og formueindtægter, må manden endvidere normalt kunne kræve, at hustruen friholder ham for denne gæld. I øvrigt er der

ikke hjemmel til at pålægge en ægtefælle hæftelse for forpligtelser stiftet af den anden ægtefælle. Hvis der er formuefælleskab mellem ægtefællerne, vil debitorægtefællen dog få kompensation for sine gældsforpligtelser, i det omfang disse modsvares af egne aktiver, idet der alene skal afgives halvdelen af et eventuelt overskud i bodelen til den anden ægtefælle som boslod, jfr. retsvirkningslovens § 16, stk. 2. I det omfang passiverne overstiger aktiverne, får debitorægtefællen imidlertid ikke nogen kompensation. Der henvises til Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 34.

c. Udvalget finder, at der ved ægteskabets ophør også bør være adgang for skifteretten til i forholdet mellem ægtefællerne at foretage en fordeling af *gæld, som alene den ene hæfter for*, men som er stiftet i begges eller den anden ægtefælles interesse. Efter de gældende regler vil alene den hæftende ægtefælle komme til at bære byrden af gælden, hvis ægtefællerne har særeje, eller ved formuefællesskab i det omfang gælden overstiger debitorægtefællens aktiver. I andre tilfælde, hvor der er formuefælleskab og gælden ikke overstiger den hæftende ægtefælles aktiver, vil den anden ægtefælle endvidere kunne have interesse i at overtage en del af gældsansvaret, idet den pågældende herved vil få en større del af aktivmassen. En sådan interesse kan f.eks. være til stede, hvor der er tale om en langfristet, eventuelt lavtforrentet, gæld. Udvalget foreslår derfor, at skifte-lovens § 65 a formuleres således:

»§ 65 a. Findes der gæld, som begge ægtefæller hæfter for, eller gæld, som kun den ene ægtefælle hæfter for, men som er stiftet i begge ægtefællers eller den anden ægtefælles interesse, kan skifteretten på begæring bestemme, hvilken del af gælden hver af ægtefællerne endeligt skal bære. Ved afgørelsen tages hensyn til omstændighederne ved

gældsstiftelsen, dens betydning for den enkelte ægtefælle og til hver ægtefælles formåen. En ægtefælle kan forlange, at den anden ægtefælle frigør ham eller hende for den del af gælden, som den anden endeligt skal bære, eller stiller sikkerhed for, at gælden betales.«

Ved afgørelsen af, om gælden skal deles og i givet fald i hvilket forhold, skal skifteretten efter forslaget lægge vægt på omstændighederne ved gældens stiftelse, herunder den anden ægtefælles stilling til gældsoptagelsen, gældens betydning for ægtefællerne, herunder hvilken ægtefælle den eventuelt havde særlig betydning for. Man må endvidere tage hensyn til, om gælden er stiftet til optagelse af mere eller mindre væsentlige behov, og til den enkelte ægtefælles økonomiske formåen.

Ved opgørelsen af bodelene medtager hver ægtefælle den del af gælden, som ægtefællen endeligt skal bære. Skifterettens afgørelse om fordeling af gælden ændrer ikke retsstillingen i forhold til tredjemand. Denne kan fortsat alene og i fuldt omfang holde sig til den af ægtefællerne, der har stiftet gælden. Den ægtefælle, der hæfter over for kreditor, kan forlange, at den anden ægtefælle frigør ham eller hende for den del af gælden, som den anden skal bære, enten ved at betale denne del kontant eller stille sikkerhed for betalingen. Frigørelse kan også ske ved, at ægtefællen med samtykke fra kreditor overtager sin del af gælden.

## 1.2. Når samlivet er ophævet.

### 1.2.1. Bidragspligt.

a. Når samlivet mellem ægtefæller er ophævet på grund af uoverensstemmelse, kan statsamtet pålægge den ene ægtefælle at betale bidrag til den andens underhold efter reglen i retsvirkningslovens §

6. Nærmere regler om sagsbehandlingen er fastsat i §§ 8-9.

I praksis fastsættes bidrag til fællesbørn særskilt til hvert barn for sig efter reglerne i lov om børns retsstilling kap. 3. Der henvises herom til kap. 3 nedenfor s. 116.

b. Udebliver bidraget, kan bidragsberettigede efter reglerne i lov om inddrivelse af underholdsbidrag anmode det sociale udvalg om at søge bidraget inddrevet. Der er ikke som for børnebidrag hjemmel for det sociale udvalg til forskudsvis at udlægge bidraget. Personer, som løbende modtager indkomstafhængige sociale ydelser eller ville være berettiget til sociale ydelser, hvis der bort-sås fra bidraget, stilles herved i en vanskeligere situation end enlige eller ægtefæller uden ret til ægtefællebidrag, idet retten til bidraget er taget i betragtning ved udmålingen af ydelserne eller har afskåret dem fra løbende sociale ydelser. Sådanne bidragsberettigede er derfor, hvis de, når bidraget udebliver, kommer i en akut trangssituation, henvist til at ansøge om kontanthjælp med tilbagebetalingspligt.

c. Efter udvalgets opfattelse bør et økonomisk ansvar mellem ægtefæller, som har ophævet samlivet, kun komme på tale, i det omfang en ægtefælles behov for økonomisk bistand er en følge af et forudgående samliv mellem ægtefællerne. Et sådant behov skabt af samlivet kan foreligge dels i form af direkte overgangsproblemer i forbindelse med samlivets ophævelse, dels hvor arbejdsdelingen under samlivet i særlig grad er gået ud over den ene ægtefælles indtjeningsevne.

Samlivsophævelsen kan umiddelbart påføre en ægtefælle akutte økonomiske problemer, f.eks. i tilfælde hvor ægtefællen ikke eller kun delvist kan udnytte sin erhvervsevne som følge af manglende børnepasningsmuligheder, på grund af

børnenes behov for ekstra omsorg i tiden omkring familiens opløsning eller på grund af psykiske problemer e.a., *hvor* ægtefællen sidder tilbage med høje faste udgifter i den hidtidige fælles bolig, *hvor* ægtefællen har høje midlertidige leveomkostninger eller høje etableringsomkostninger, eller *hvor* rådigheden over fællesboets aktiver, indtil bodeling har fundet sted, er skævt fordelt. Disse problemer har en sådan umiddelbar sammenhæng med det forudgående samliv og samlivets ophævelse, at de efter udvalgets opfattelse ligesom de falles anliggender under samlivet må være parternes fælles ansvar. En ægtefælle, som ved samlivets ophævelse er væsentligt bedre stillet end den anden, og som har rimelig økonomisk mulighed for at betale bidrag, bør derfor ikke kunne vælge sin del af ansvaret over på den økonomisk svage ægtefælle eller det sociale sikringssystem. Efter udvalgets opfattelse bør der derfor efter omstændighederne være mulighed for at pålægge en ægtefælle at betale bidrag til den andens underhold i en overgangsperiode efter samlivets ophævelse.

Der kan dernæst foreligge et yderligere og længerevarende bidragsbehov efter en samlivsophævelse (og efter separation og skilsmisse), hvis en ægtefælle under samlivet har påtaget sig alle eller en forholdsmæssig større del af de fælles omsorgs- og serviceopgaver med den virkning, at ægtefællen ikke har haft samme mulighed for at udvikle eller vedligeholde sin indtjeningssevne som i tilfælde af en lige fordeling mellem ægtefællerne af de fælles opgaver. Som det fremgår af Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 36, 43 og 51 er det trods kvindernes hidtil stærkt stigende erhvervstilknytning fortsat således, at kvinderne udfører den overvejende del af de fælles opgaver i hjemmet, og at disse opgaver hæmmer kvindernes erhvervsudfoldelse i langt

højere grad end mændenes. Der er således fortsat et stort antal kvinder, som på grund af opgavefordelingen mellem ægtefællerne kun har deltidsarbejde, eller slet ikke har erhvervsarbejde, ligesom erhvervsaktive kvinder i højere grad må forsømme på grund af børns sygdom og i øvrigt indrette deres erhvervsudfoldelse under hensyn til opgaverne i hjemmet. Som fremhævet i Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 39 er de fleste medarbejdende ægtefæller kvinder, der således ved en samlivsophævelse typisk vil miste deres arbejde. Der er enighed i udvalget om, at der i disse situationer bør være samme mulighed for at pålægge bidragspligt som efter separation og skilsmisse. Der henvises herved til udvalgets betænkning nr. 4 om vilkårene for separation og skilsmisse (nr. 719/1974) s. 11 og lovskitsen s. 31, hvorefter bidragspligt efter separation og skilsmisse bl.a. forudsætter, at den bidragssøgende ægtefælle som følge af forholdene under ægteskabet ikke gennem en rimelig udnyttelse af sin indtjeningssevne eller på anden måde selv kan skaffe sig et efter sine livsvilkår tilstrækkeligt underhold.

d. Udvalget foreslår følgende bestemmelse til afløsning af de gældende bestemmelser i retsvirkningslovens §§ 6 og 8-9:

»§ 4. Når samlivet mellem ægtefæller er ophørt, kan statsamtet, hvis en ægtefælle har seerligt behov for økonomisk støtte i forbindelse med samlivets ophør, efter anmodning pålægge den anden ægtefælle at betale bidrag til ægtefællens underhold i en overgangsperiode.

Stk. 2. I øvrigt kan bidrag ikke pålægges, medmindre den bidragssøgende ægtefælle som følge af forholdene under samlivet ikke gennem en rimelig udnyttelse af sin indtjeningssevne eller på anden måde selv kan skaffe sig et efter sine livsvilkår tilstrækkeligt underhold.

Stk. 3. Det er en forudsætning for at pålægge bidrag efter stk. 1 og 2, at den anden ægtefælle efter sine økonomiske og erhvervs-mæssige forhold formår at betale bidrag, og at det i det enkelte tilfælde skønnes rimeligt at pålægge bidrag.

Stk. 4. Bidrag efter stk. 1 og 2 kan kun, når særlige grunde taler derfor, pålægges for en tid, der ligger mere end 2 måneder forud for anmodningen.

Stk. 5. (Ændringsbestemmelse).«

Efter lovskitsen til § 4 kan bidragspligt mellem ægtefæller, som ikke lever sammen, i modsætning til de gældende regler kun fastsættes, hvis ægtefællerne tidligere har levet sammen, og kun i det omfang hvor den bidragssøgendes behov skyldes ægteskabet. Der kan således for det første efter stk. 1 pålægges bidrag, i det omfang overgangsproblemer, f.eks. etableringsomkostninger, søgning af arbejde og børnepasningsmuligheder, tilpasning af de faste omkostninger, problemer med rådigheden over fællesboet, skaber et særligt midlertidigt behov for økonomisk støtte. Med hensyn til tiden efter en sådan kortere overgangsperiode kan bidrag, jfr. stk. 2, kun pålægges efter de samme regler, som efter udvalgets forslag i betænkning nr. 4, jfr. pkt. c, bør gælde for bidragspligt efter separation og skilsmisse. Da bidragsresolutioner under en samlivsophævelse typisk har kort levetid, fordi der inden for kortere tid enten vil ske en genoptagelse af samlivet eller blive meddelt separation eller skilsmisse, har udvalget ikke ment at burde medtage særlige bestemmelser om tidsbegrænsning af bidragsafgørelser, men den forløbne tid vil kunne indgå som et selvstændigt kriterium for ændring, herunder eventuelt ophævelse af bidragsafgørelsen.

Efter stk. 4 kan bidrag kun fastsættes for en tid, der ligger mere end 2 måneder forud for begæringen, hvis der fore-

ligger særlige grunde. Reglen er i overensstemmelse med gældende administrativ praksis.

Udvalget har ikke formuleret forslag til udformning af en ændringsbestemmelse, idet den nærmere udformning må bero på, hvorledes ændringsbestemmelserne vedrørende bidrag efter separation og skilsmisse affattes. Der henvises til udvalgets forslag i betænkning nr. 4 s. 19, 22-23 og 31-32. Som anført i udvalgets betænkning nr. 3 s. 50 er det for udvalget en selvfølge, at en regel om fravigelse af bidragsaftaler ikke må udformes snævrere end inden for aftaleretten, jfr. nu aftalelovens § 36.

e. Udvalget finder bl.a. under hensyn til de økonomiske konsekvenser for det offentlige ikke grundlag for at foreslå en ordning, hvorefter ægtefællebidrag ligesom underholdsbidrag til børn forskudsvis kan udbetales af det offentlige. Det er imidlertid mindre rimeligt, at en bidragsberettiget ægtefælle, som ville være berettiget til sociale ydelser eller til højere sociale ydelser, hvis der ikke bestod en bidragsret, selv skal bære risikoen for, at bidraget bliver betalt, eller i tilfælde af mere akut nød være henvist til at søge om ekstraordinær bistand. I disse tilfælde bør udgangspunktet efter udvalgets opfattelse være, at de sociale ydelser bevilges uden hensyn til bidragsretten, og at det sociale udvalg indtræder i retten til det fastsatte bidrag.

### *1.2.2. Brugsretten til bolig, bohav og arbejdsredskaber.*

a. En ægtefælles almindelige forsørgelsespligt efter retsvirkningslovens § 2 omfatter bl.a. pligt til at sørge for bolig, bohav og eventuelt arbejdsredskaber til den anden ægtefælle.

Når sådanne aktiver er anskaffet og taget i brug, er ægtefællens interesse i at kunne fastholde brugen beskyttet over

for den anden ægtefælles dispositioner på flere måder.

Efter retsvirkningslovens § 18-20, der dog kun omfatter aktiver i fælleseje, kan ejerægtefællen således normalt ikke afhænde, pantsætte eller bortleje aktiver af den nævnte karakter uden ægtefællens samtykke.

Retsvirkningslovens § 2 antages endvidere at være til hinder for, at ejerægtefællen efter reglerne i retsplejelovens § 609 om umiddelbare fogedforretninger kan få fogedens bistand til at få bohave og den andens arbejdsredskaber udleveret eller få den anden ægtefælle udsat af boligen, hvis dette ville indebære en misligholdelse af forsorgelsespligten. Dette gælder, uanset om aktiverne er fælleseje eller særeje.

b. For så vidt angår *bohaves* og *arbejdsredskaber* gælder i tilfælde, hvor samlivet mellem ægtefællerne er ophævet på grund af uoverensstemmelser, at statsamtet på begæring efter bestemmelsen i retsvirkningslovens § 7 kan træffe afgørelse om, hvem af ægtefællerne der skal have den eksklusive brug af effekterne.

Bestemmelsen angår aktiver i såvel fælleseje som særeje. Den tager efter sin umiddelbare ordlyd sigte på den situation, hvor ægtefællen, der ikke er ejer, ansøger om at få brugsretten til effekter fra ejerægtefællens bodel eller særeje. Det er antaget, at statsamtet også kan træffe afgørelse efter ansøgning af ejerasgtefællen om, at ejerægtefællen skal have brugsretten til sine egne effekter. Denne får herved et eksekutionsgrundlag til at få effekterne udleveret, jfr. retsvirkningslovens § 7, stk. 2, der hjemler anvendelse af umiddelbar fogedforretning til udlevering af genstandene.

I 1971 var der ifølge en undersøgelse, ægteskabsudvalget har foretaget, kun een ansøgning efter § 7. Ifølge betænkningen vedrørende den statslige admini-

stration på amtsplanet (nr. 721/1975) s. 88 a blev der i perioden 1/4-73-31/3-74 truffet tre afgørelser efter bestemmelsen.

c. For så vidt angår *boligen* er der ikke hjemmel for at træffe en midlertidig afgørelse om eksklusiv brugsret for nogen af ægtefællerne. Ingen af parterne kan få fogedens bistand til at få den anden sat ud af boligen. Holder den ægtefælle, der ikke står som ejer henholdsvis lejer, den anden ægtefælle ude fra boligen, antages den ægtefælle, der er ejer henholdsvis lejer, at kunne få fogedens bistand til at skaffe sig adgang til boligen. Er det den ægtefælle, der ikke står som ejer henholdsvis lejer, der holdes ude fra boligen af ægtefællen, vil fogeden normalt ikke have grundlag for at skaffe den pågældende adgang til boligen.

Der henvises i det hele til Danielsen og Hornslet: Retsvirkningslovskommen-taren, 1974 s. 32 ff. og s. 49 ff. med henvisninger og Graversen m.fl.: Familieret, 1980 s. 338 ff.

d. Udvalget har i betænkning nr. 3 om foirmueordningen (nr. 714/1974) s. 26-31 og 54-56 foreslået, at de for formuefællesskab gældende begrænsninger' af ejerægtefællens rådighed under ægteskabet over ejerbolig, indbo m.v. og adgangen for den anden ægtefælle til ved ægteskabets ophør at få udlagt disse aktiver udvides til også at gælde særeje.

Med hensyn til brugsretten til boligen under en faktisk samlivsophævelse har udvalget i betænkning nr. 7 om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse (nr. 796/1977) s. 41 foreslået, at det, når sag om separation eller skilsmisse er anlagt, skal være muligt for retten at træffe en midlertidig afgørelse om, hvem af ægtefællerne der alene skal kunne fortsætte *lejemål i tredjemands ejendom* og eventuelt bebo en *lejlighed i en ejendom, som en af ægtefællerne ejer*.

e. Udvalget finder ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at opretholde

adgangen for statsamtet til på begæring at træffe afgørelse om, at den ene af ægtefællerne skal have den udelukkende brug af indbo, arbejdsredskaber m.v., eller at der er behov for at fastsætte hjemmel for, at retten kan træffe en sådan bestemmelse. Den gældende bestemmelse i retsvirkningslovens § 7 har kun haft meget ringe praktisk betydning, og de gældende regler om gennemførelse af umiddelbare fodedforretninger giver en vis beskyttelse mod, at den ægtefælle, som fraflytter hjemmet, medtager indbo m.v., som har væsentlig betydning for den tilbageværende del af familien. Det praktisk vigtige spørgsmål bliver herefter, om der er mulighed for at træffe en midlertidig afgørelse om retten til at bebo boligen.

Udvalget har herved overvejet, om der som foreslået med hensyn til lejemål bør være mulighed for at træffe midlertidige afgørelser om beboelsesretten til en *ejerbolig*, når sag om separation og skilsmisse er anlagt. Der kan for så vidt være samme behov herfor som med hensyn til lejeboligen, jfr. ovenfor punkt d om udvalgets forslag i betænkning nr. 3. Der opstår imidlertid en række problemer, idet den endelige afgørelse om udtagesretten til ejerboligen i mangel af enighed efter de gældende regler træffes af skifteretten, når separations- eller skilsmissesagen er afgjort. Afgørelsen vil ofte bero på boets samlede stilling og derfor forudsætte, at hele boet er under skiftebehandling. Endelig opstår der i mellemperioden en række særlige problemer med hensyn til betalingen af faste udgifter og refusion. Spørgsmålet, om regler herom bør udformes og i givet fald hvordan, har endvidere nær sammenhæng med, hvorledes reglerne om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse udformes, jfr. udvalgets betænkning nr. 7. Det er fra flere sider i udvalget fremført, at der uanset de praktiske van-

skeligheder bør skabes adgang til at træffe midlertidige bestemmelser vedrørende rådigheden over en ejerbolig.

### 1.3. Strafansvar for forsømmelse af underholdspligt.

a. Straffelovens § 213 er sålydende:

»§ 213. Den, som ved vanrøgt eller nedværdigende behandling krænker sin ægtefælle, sit barn eller nogen hans myndighed eller forsorg undergiven person under 18 år eller en i opstigende linie beslægtet eller besvogret, eller som ved modvilligt at unddrage sig en ham overfor nogen af de nævnte personer påhvilende forsørgelses- eller bidragspligt udsætter dem for nød, straffes med fængsel indtil 2 år eller under formildende omstændigheder med hæfte.

Stk. 2. Påtale kan bortfalde, når den forurettede begærer det.«

Bestemmelsen i § 213, stk. 1, 2. led omfatter dels den forsørgelses- eller bidragspligt, der gælder over for ægtefælle og børn direkte i medfør af loven om ægteskabets retsvirkninger og børneloven eller er fastsat i henhold til disse love eller ægteskabsloven, dels en forsørgelses- eller bidragspligt, der hviler på en privat aftale og vedrører en person fra den i lovteksten nævnte personkreds, f.eks. ved en aftægtskontrakt med forældre. Unddragelsen skal kunne tilregnes den underholdspligtige som »modvillig«, hvilket vil sige, at den underholdspligtige har evne men ikke vilje til at opfylde sin underholdspligt. Strafansvar er endvidere betinget af, at den forurettede udsættes for nød, men ikke at den forurettede faktisk skal være kommet i nød. Den omstændighed, at nøden afværges ved en offentlig ydelse, fritager således ikke for strafansvar. Kan den forurettede med egne midler holde nøden fra døren, er unddragelsen ikke strafbar. I praksis synes § 213, stk. 1, 2. led ikke at

have haft større betydning. De eneste trykte domme, som foreligger, og de eneste domme, som er udvalget bekendt, er to landsretsafgørelser fra 1960 og 1962.

I den første dom, jfr. UfR 1960. 875 0, var en ægtemand taget hjemmefra for at få arbejde i en anden by. I de følgende 9-10 måneder sendte manden, der var drikfældig, til hustruen og de 3 børn alene 150 kr. ud af en samlet arbejdsindtægt på 5.300. Dette havde til følge, at det offentlige måtte udbetale ca. 3.400 kr. til familiens underhold. Familien havde også indtil mandens afrejse modtaget offentlig hjælp. Manden blev idømt 3 måneders ubetinget fængsel.

I den anden dom, jfr. UfR 1962. 772 V, var samlivet mellem ægtefællerne ophævet i ca. 5 måneder, og de 6 børn var anbragt på børnehjem. I denne periode betalte manden til hustruen alene 500 kr., selv om han havde forskellige vellønnede pladser. Hustruen modtog offentlig hjælp. Manden blev idømt 60 dages fængsel, der blev gjort betinget under hensyn til familiens nuværende forhold (samlivet mellem ægtefæller og børn var blevet genoptaget).

Hvis forsømmelse af en underholdspligt faktisk resulterer i, at den underholdsberettigede lider nød, kan der foreligge vanrøgt, som kan straffes efter § 213, stk. 1, 1. led. Dette led i bestemmelsen, der omhandler vanrøgt og nedværdigende behandling af den i lovteksten nævnte personkreds, har været anvendt i flere tilfælde i praksis gennem de seneste år for så vidt angår forældres behandling af deres børn. Der henvises til Ole Stigel i Juristen 1979 s. 197 ff.

b. Ægteskabsudvalget finder det principielt betænkeligt med en strafferetlig regulering af almindeligt forekommende familieretlige tvister. En forsømmelse af en forsørgelses- eller bidragspligt vil oftest enten have en personlig social baggrund - i de to refererede sager: alkoho-

lisme - eller bero på personlige uoverensstemmelser mellem parterne. Der er dermed i tilfælde, hvor der ikke foreligger vanrøgt eller andet særligt kvalificeret forhold, typisk tale om bevæggrunde af ikke udpræget strafværdig karakter. Familiens interesse i ikke at blive udsat for nød er endvidere tilgodeset ved reglerne i bistandsloven og børnetilskudsloven, ligesom det offentliges interesse i at fastholde ægtefæller og forældre på deres offentligretlige forsørgelsespligt er tilgodeset ved reglerne i inddrivelsesloven, herunder adgangen til at hensætte en forsømmelig bidragspligtig til afsoning. Efter ægteskabsudvalgets opfattelse er der ikke ved siden af de civil- og socialretlige regler behov for en strafferetlig regulering af forsømmelser af forsørgelses- og bidragspligt. Udvalget finder derfor, at det omhandlede 2. led i straffelovens § 213 bør ophæves ved en kommende straffelovsrevision.

## Kapitel 2. Forsørgelsesfællesskabet mellem ugifte samlevende.

a. Der findes ingen lovregler om det privatretlige økonomiske ansvar mellem ugifte samlevende. Heller ikke i retspraksis er det statueret, at et samlivsforhold i sig selv skaber et forsørgelseskrav mellem parterne under eller efter samlivet. Parterne kan i et vist omfang regulere deres indbyrdes forsørgelsesmæssige forhold ved aftale. Om spørgsmålene henvises til Inger Margrete Pedersens redegørelse foran s. 32 ff. og udvalgets betænkning nr. 8 om samliv uden ægteskab I (nr. 915/1980) s. 119-120.

Ved samlivets ophør er der i retspraksis i visse tilfælde tilkendt den økonomisk svage part et beløb, hvis den økonomisk svage part har medvirket til, at den anden har kunnet foretage en opsparing under samlivet, jfr. nærmere be-

tænkning nr. 8 s. 103-114 og Inger Margrete Pedersen i Juristen 1981 s. 217 ff.

b. Som gengivet ovenfor s. 11 f. har ægteskabsudvalget i betænkning nr. 8 s. 45-54 om sin principielle stilling til spørgsmålet om lovregulering af ugifte samlevendes forhold udtalt sig imod, at der gennemføres en generel lovregulering for disse forhold og anført, at særlige lovregler om de ugifte samlevendes forhold i stedet bør overvejes med hensyn til retlige problemer, som i særlig grad bliver aktuelle, når et forhold opløses, og der til de gældende regler er knyttet urimelige konsekvenser i hvert fald for den ene af parterne, ganske særlig når forholdet opløses efter en længere årrække.

c. Et samlivsforhold mellem ugifte indebærer ligesom ægtefællers samliv et økonomisk fællesskab. I betænkning nr. 8 s. 122-125 og s. 128-131 har et flertal af udvalgets medlemmer foreslået en bestemmelse, hvorefter den økonomisk stærkeste part ved forholdets opløsning kan pålægges at betale en godtgørelse til den anden part, hvis fordelingen af opsparingen under samlivet har været urimelig skæv i forhold til parternes indbyrdes indsats.

Allerede ud fra de hovedsynspunkter, som har fundet udtryk i udvalgets betænkning nr. 8, jfr. ovenfor punkt b, finder ægteskabsudvalget ikke grundlag for at indføre nærmere lovregler om det gensidige privatretlige økonomiske ansvar mellem parterne under samlivet.

Ej heller bør privatretlig bidragspligt mellem ugifte samlevende eller tidligere samlevende komme på tale. Bidragspligten må antages at have og få aftagende betydning for ægtefæller, hvilket i sig selv taler imod at indføre nye regler herom for ugifte samlevende. En sådan regulering ville endvidere ligge langt uden for parternes forudsætninger for valg af samlivsform. Navnlig ved ophævelse af

meget langvarige samlivsforhold, hvor en af parterne af hensyn til den anden part har opgivet sit erhverv, kunne en vis økonomisk compensation måske forekomme rimelig. Dette hensyn vil imidlertid kunne tilgodeses gennem den regel om det økonomiske opgør, som udvalgets flertal har foreslået i betænkning nr. 8 s. 122-40.

## Kapitel 3. Forældres økonomiske ansvar for børn.

### 3.1. Indledende bemærkninger.

a. De nærmere regler om børns forsørgelse er fastsat i kapitel 2 i lov om børns retsstilling fra 1960, jfr. Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 29. I lovens § 13 fastslås, at forældrene hver for sig har pligt til at forsørge barnet. Barnet skal forsørges, opdrages og uddannes under hensyn til forældrenes livsvilkår og barnets tarv. Opfylder forældrene ikke forsørgelsespligten, kan statsamtet efter § 13, stk. 2, pålægge vedkommende at udrede bidrag til barnets underhold.

Regler om børnebidrag findes i § 14. Bidraget skal fastsættes under hensyn til barnets tarv og forældrenes økonomiske kår, herunder deres erhvervsevne. Er begge forældrene ubemidlede, fastsættes bidraget i almindelighed til det gældende normalbidrag. Efter § 14, stk. 2, opfører bidragspligten, når barnet fylder 18 år, eller for døtres vedkommende i almindelighed ved indgåelse af ægteskab forinden. Efter § 14, stk. 3, kan der dog pålægges bidrag til undervisning og uddannelse, indtil barnet fylder 24 år.

I børnelovens § 15 findes særregler om bidrag til dåb, konfirmation, sygdom og begravelse, i § 16 regler om ændring af bidrag og i § 17 bestemmelser om bidragsaftaler.

Efter § 18 tilkommer bidraget barnet. Om retten til at kræve bidraget findes regler i § 18, stk. 2.

b. Ægteskabsudvalget har i tilknytning til behandlingen af spørgsmålet om forsørgelsesfællesskabet mellem ægtefæller og mellem ugifte samlevende overvejet en række spørgsmål af særlig aktuel eller principiel interesse vedrørende forældres økonomiske ansvar over for børn. Det drejer sig om spørgsmålet om forsørgelsespligt over for stedbørn (afsnit 3.2.), hvem der skal kunne fremsætte begæring om bidragsfastsættelse og kunne indkræve bidraget (afsnit 3.3.), særlige bidrag (afsnit 3.4.), forsørgelsespligtens varighed (afsnit 3.5.) og bidragsfastsættelse, hvor bidragspligtige er ubemidlet (afsnit 3.6.).

Udvalget har ikke fundet, at der er anledning til principielle overvejelser med hensyn til, om forældre fortsat bør have forsørgelsespligt over for deres børn. En sådan pligt betragtes utvivlsomt også i nutidens samfund af alle som en selvfølge. Et herfra forskelligt spørgsmål, som falder uden for udvalgets opgave, er, i hvilket omfang det offentlige sikringssystem bør yde tilskud til børnenes forsørgelse. Udvalget har endvidere ikke ment at kunne foretage en tilbunds gående gennemgang af regler og praksis vedrørende fastsættelse af børnebidrag. I betænkning nr. 8 om samliv uden ægteskab I (nr. 915/1980) s. 55-57 har udvalget behandlet en række spørgsmål vedrørende reglerne i myndighedsloven og børneloven, og udvalget har samtidig s. 73-74 påpeget, at der synes at være behov for en generel revision af myndighedsloven og børneloven; men at gennemgangen af hele dette lovkompleks, der for en stor del vedrører teknisk komplicerede regler, ligger uden for ægteskabsudvalgets muligheder.

### **3.2. Forsørgelsespligt over for stedbørn.**

a. Efter § 13, stk. 1, i lov om børns retsstilling har forældre som nævnt hver for sig pligt til at forsørge deres egne børn. Efter adoptionslovens § 16 overføres forsørgelsespligten ved adoption til adoptanterne. Børneloven tager ikke stilling til, om en ægtefælle også har privatretlig forsørgelsespligt over for stedbørn, det vil sige den andens særbørn.

For så vidt angår ægtebørn har forældrenes forsørgelsespligt, mens ægteskabet består, foruden i børneloven hjemmel i lov om ægteskabets retsvirkninger § 2, jfr. §§ 5-6. Disse regler blev overflødiggjort ved børneloven af 1960. Det har imidlertid som anført i Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 29 f. navnlig tidligere været diskuteret, om reglerne i retsvirkningsloven, der taler om forsørgelsespligt over for »familien«, tillige omfatter stedbørn, og således fortsat har betydning for disse børn. Det praktisk vigtige spørgsmål er, om en ægtefælle efter §§ 5-6 kan pålægges at betale bidrag til stedbarnet, jfr. Danielsen og Hornslet: Retsvirkningslovskommentaren 1974 s. 30 f. med henvisninger, og Bitsch og Ekstrand: Børnelovskommentaren 3. udg., 1981 s. 115 f. Dette antoges tidligere i justitsministeriets praksis, muligvis som følge af, at der efter den tidligere lov om offentlig forsorg indtil 1962 bestod en offentligretlig forsørgelsespligt over for stedbørn. Nyere praksis om bidragspligt over for stedbørn foreligger ikke.

b. Efter udvalgets opfattelse bør der - ligesom der ikke er noget offentlig forsørgelsespligt - ikke bestå nogen privatretlig forsørgelsespligt over for stedbørn med den virkning, at en ægtefælle eller eventuelt en tidligere samlever kan pålægges bidrag til barnet. Barnet har i forvejen et forsørgelseskrav ikke alene mod den af forældrene, barnet bor hos, men også mod den anden af forældrene, eller - hvis denne er død eller faderska-

bet ikke fastslået - krav på et særligt børnetilskud efter reglerne i børnetilskudsloven. Spørgsmålet om fastsættelse af bidrag har ikke - udvalget bekendt - været rejst i mange år. Der er derfor efter udvalgets opfattelse ikke behov for regler om privatretlig bidragspligt over for stedbørn. Det ville også kunne gøre det vanskeligere for enlige med børn at etablere et parforhold, hvis en ny partner derved kunne pådrage sig en forpligtelse til - navnlig efter samlivets ophør - at betale bidrag til den andens særbørn. For så vidt angår forholdet under samlivet finder udvalget det selvfølgeligt, at stedbarnet forsørges på samme niveau som barnets eventuelle sted- eller halvsøskende i samme hjem. En særlig lovregel herom er ikke nødvendig og vil næppe være til nogen nytte. Der henvises til den lovskitse til § 1 vedrørende ægtefællers gensidige økonomiske ansvar under samlivet, som udvalget har foreslået foran s. 103.

Efter skitsen skal fællesudgifterne til husholdningen fordeles mellem parterne efter deres indbyrdes økonomiske formåen, herunder med hensyntagen til en parts eventuelle forpligtelser over for egne børn.

### **3.3. Adgangen til at fremsætte begæring om bidragsfastsættelse.**

**a.** Fastsættelse af bidrag forudsætter, at der fremsættes begæring herom. Om retten til at kræve bidrag til børn fastsat gælder reglen i børnelovens § 18, stk. 2, der har følgende ordlyd:

»Stk. 2. Retten til at kræve bidrag fastsat og til at indkræve bidraget har den, der afholder udgifterne ved barnets forsørgelse, såfremt den pågældende har eller ved forældremyndighedens ophør havde forældremyndigheden over barnet eller lovligt har barnet i pleje. I det omfang det offentlige afholder udgifter til barnets forsørgelse, tilkommer

retten den pågældende offentlige myndighed eller institution.«

Det følger modsætningsvis af bestemmelsen, at barnet ikke selv kan anmode om, at en af forældrene eller de begge pålægges bidrag til barnets underhold. Det gælder også med hensyn til bidrag til barnets undervisning og uddannelse fra det 18. til 24. år, se herom nedenfor under 3.5.2., selv om barnet da er myndigt. Der er heller ikke selvstændig adgang for en værge eller det sociale udvalg til på barnets vegne at fremsætte begæring om bidragsfastsættelse.

Bor forældrene sammen, vil de som altovervejende hovedregel ikke kunne pålægges bidrag til barnet, medmindre en tredjeperson, som har fået forældremyndigheden overført, eller som med forældrenes samtykke har barnet i pleje, anmoder om bidragsfastsættelse. Det samme kan det sociale udvalg, indtil barnet fylder 18 år, hvis forældrene ikke vil forsørge barnet hjemme, og det sociale udvalg yder barnet bistandshjælp. Er barnet anbragt uden for hjemmet som en social hjælpeforanstaltning efter bistandsloven, gælder bistandslovens betalingsregler, og der bliver derfor ikke spørgsmål om bidragsfastsættelse efter børneloven.

Bor forældrene ikke sammen, vil den af dem, som har barnet boende hos sig eller på anden måde forsørger barnet, kunne kræve, at den anden pålægges at betale bidrag til barnets underhold, medmindre den anden i forvejen opfylder sin forsørgelsespligt. Hvis barnet ikke er fyldt 18 år, er det dog en forudsætning, at den af forældrene, som fremsætter begæring om bidragsfastsættelse, har forældremyndigheden over barnet eller må anses for at have barnet lovligt i pleje. I praksis har man fundet betingelsen om lovlig pleje for opfyldt, hvis foræl-

dremyndighedens indehaver ikke har gjort rimelige forsøg på at få barnet hjem - for mindre børns vedkommende ved at anmode fogeden om bistand til hjemtagelse af barnet.

I tilfælde, hvor barnet kun har én forsørger og er over 18 år, er der i praksis sket bidragsfastsættelse på begæring af en søster, som barnet holdt til hos uden at blive egentlig forsørget, jfr. nærmere Børnelovskommentaren side 160.

De gældende regler fører efter det anførte til, at det i en række tilfælde, hvor forældre ikke deltager i forsørgelsen af barnet, ikke er muligt at pålægge forældrene bidrag til barnets underhold. Det gælder, hvis barnet er over 18 år, og forældrene bor sammen, eller ingen af dem i øvrigt bidrager til forsørgelse af den unge. Det gælder endvidere, hvis barnet er under 18 år og har forladt hjemmet, såfremt forældremyndighedens indehaver ønsker at forsørge barnet i hjemmet, men ikke har mulighed for at få barnet hjem, f.eks. fordi fogedretten af hensyn til barnets velfærd ikke vil gennemføre en fogedforretning eller på grund af barnets alder - 13-14 år eller mere - på forhånd afstår herfra.

b. Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at give børn under 18 år en selvstændig adgang til at kræve forældrene eller en af dem pålagt bidrag til barnets underhold. En sådan mulighed ville stride mod de almindelige principper om umyndighed, og der kan ikke antages at være noget væsentligt behov herfor. Derimod kan der være anledning til at overveje en udvidelse af adgangen for det sociale udvalg eller den af forældrene, som ikke har del i forældremyndigheden, til at begære forældremyndighedens indehaver pålagt bidrag til et større barn, som f.eks. på grund af konflikter i hjemmet er flyttet hjemmefra og har taget ophold hos den anden af forældrene eller et andet betryggende sted,

hvor det sociale udvalg eller den anden af forældrene yder støtte til barnets ophold. Således som reglen i børnelovens § 18 stk. 2 nu er udformet, kan forældremyndighedens indehaver, hvis denne ikke kan anses for at have affundet sig med barnets ophold uden for hjemmet, kun pålægges at betale til barnets forsørgelse, hvis dets ophold uden for hjemmet sanktioneres af det sociale udvalg som en hjælpeforanstaltning efter bistandsloven, hvorved bistandslovens betalingsregler da kan anvendes, eller den anden af forældrene anlægger retssag og får overført forældremyndigheden.

Ansvar for de familiemæssige problemer, som ligger bag barnets flytning, kan sjældent ensidigt pålægges barnet eller udelukkende en af forældrene. Det er derfor ikke rimeligt og heller ikke hensigtsmæssigt for familien, at der skal træffes beslutning om hjælpeforanstaltninger henholdsvis anlægges en forældremyndighedssag, for at der kan pålægges bidrag til barnets forsørgelse.

Såfremt adgangen til at pålægge forældre bidrag til unge efter det fyldte 18. år opretholdes, se herom nedenfor under 3.5.2., finder udvalget, at den unge, der er fyldt 18 år, selv bør kunne modtage et fastsat bidrag med frigørende virkning, og at den unge i særlige tilfælde selv bør kunne ansøge om bidragsfastsættelse. Den unge er myndig, og de gældende regler må anses for uhensigtsmæssige navnlig i de hyppige tilfælde, hvor den unge ikke bor sammen med nogen af forældrene. Yder ingen af forældrene økonomisk støtte til den unge, er der således ikke mulighed for at pålægge forældrene bidrag. Hvis en af forældrene angiver at støtte barnet økonomisk, er det endvidere ofte vanskeligt at afgøre, om der er tale om en bistand, der er tilstrækkelig til at berettige den pågældende til at fremsætte begæring om, at den anden pålægges bidrag. I tilfælde hvor

der fastsættes bidrag, forekommer det endelig mindre rimeligt og kan give anledning til misbrug, at bidraget udbetales til den anden af forældrene og ikke til den udeboende unge. Disse problemer gør sig ganske vist også gældende, hvis unge under 18 år er udeboende, men har særlig vægt ved bidrag efter det 18. år, idet disse unge i videre omfang er udeboende. Af afgørende vægt er endvidere, at den, der er fyldt 18 år, efter den nu gældende regel - i modsætning til den regel, der gjaldt ved børnelovens vedtagelse i 1960 - har myndighed til at disponere formueretligt. Udvalget finder dog, at den unges adgang til at ansøge om bidragsfastsættelse bør være begrænset til »særlige tilfælde«, således at det bliver muligt at afslå bidragsfastsættelse i tilfælde, hvor det efter et samlet skøn over parternes økonomiske og personlige forhold forekommer rimeligt at henviser den unge til at blive boende hjemme.

### 3.4. Særlige bidrag.

a. Efter § 15 i lov om børns retsstilling kan særligt bidrag pålægges i anledning af omkostninger ved barnets dåb, konfirmation, sygdom og begravelse eller i anden særlig anledning. Bidrag kan normalt kun fastsættes, såfremt ansøgning indgives inden 3 måneder efter udgiftens afholdelse. For børn, som ikke konfirmeres, fastsættes efter praksis et bidrag »til beklædning og udstyr« af samme størrelse som konfirmationsbidraget, såfremt ansøgning indgives inden 3 måneder efter den termin, hvor barnets jævndaldrende blev konfirmeret. Bidragene kan forskudsvis udbetales af det offentlige.

For så vidt angår bidrag til dåb og til konfirmation/beklædning og udstyr anvendes i praksis faste bidragstakster, som fastsættes en gang årligt på et stats-

amtmandsmøde. For 1983 er dåbsbidraget fastsat til kr. 520, mens bidraget til konfirmation/beklædning og udstyr er kr. 1.050, hvis bidragspligtige er pålagt et underholdsbidrag til barnet svarende til normalbidraget for en moder, kr. 1.600, hvis der er pålagt normalbidraget for fædre eller dette bidrag + 25 pct., kr. 2.080, hvis der er pålagt normalbidraget + 50 pct., og kr. 2.600, hvis der er pålagt normalbidraget + 100 pct.

De nævnte bidrag fastsættes i praksis normalt, uanset om bidragspligtige er i stand til at betale, og uanset hvilke faktiske udgifter der afholdes i den omhandlede anledning. Bidrag fastsættes dog ikke eller fastsættes til et lavere beløb, hvis bidragspligtige kan godtgøre, at han - efter aftale med den anden af forældrene - har afholdt udgifter til konfirmationen eller udstyr og beklædning, f.eks. til tøjindkøb eller børneopsparing i dette øjemed. Dette gøres i praksis ofte gældende og medfører i mange tilfælde en omfattende sagsbehandling.

For bidrag i anledning af sygdom, begravelse og i anden særlig anledning (bortset fra opnåelse af konfirmationsalderen) gælder der ikke i praksis særlige retningslinier, men der træffes afgørelse efter et samlet skøn over parternes økonomiske forhold, den støtte, der i den pågældende anledning opnås fra det offentlige, og udgiftens rimelighed.

b. Efter udvalgets opfattelse bør der være samme adgang som hidtil til at fastsætte særlige bidrag i anledning af omkostninger ved sygdom og begravelse eller i anden særlig anledning (bortset fra opnåelse af konfirmationsalderen). Det er derimod den overvejende opfattelse i udvalget, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at opretholde adgangen til at fastsætte bidrag til dåb eller til konfirmation/beklædning og udstyr. Typisk tjener disse bidrag ikke egentlige forsørgelsesformål, men medgår til dæk-

ning af udgifterne til en familiefest, som den bidragspligtige ikke deltager i, og som han finder det urimeligt at skulle bidrage til. Begæringen om bidragsfastsættelse kan i disse tilfælde få familiemæssige stridigheder til at blusse op. Sagerne giver endvidere anledning til uforholdsmæssige administrative udgifter. Udvalget er som anført nedenfor s. 125 opmærksom på, at det gældende normalbidrag må anses for meget beskedent i forhold til de reelle udgifter ved børns forsørgelse. Dette forhold bør der efter flertallets opfattelse imidlertid ikke bødes på ved særlige bidrag af den omhandlede karakter.

Et mindretal i udvalget kan ikke gå ind for en ophævelse af konfirmationsbidraget, idet enlige forsørgere i mange tilfælde i forvejen er så belastede, at konfirmationsbidraget er afgørende for deres mulighed for at holde en familiefest for barnet ligesom i normale hjem.

Såfremt reglerne om bidrag til konfirmation/beklædning og udstyr opretholdes, bør der i det mindste med henblik på at formindske det administrative arbejde indføres adgang til samtidig med fastsættelse af underholdsbidraget til barnet at fastsætte et særligt bidrag sat i forhold til underholdsbidraget, således at det særlige bidrag forfalder, når barnet opnår en vis alder, f.eks. 14 år, men således at bidraget eventuelt senere på begæring af bidragspligtige kan ændres, ligesom det løbende bidrag.

### 3.5. Bidragspligtens varighed.

#### 3.5.7. *Ophør af bidragspligt inden barnets 18. år.*

a. Efter børnelovens § 14 stk. 1 ophører bidragspligten, når barnet fylder 18 år. Der er dog mulighed for at fastsætte bidrag, indtil barnet fylder 24 år til under-

visning og uddannelse, jfr. nedenfor under 3.5.2.

Før barnet fylder 18 år, kan bidragspligten bortfalde af forskellige grunde.

I administrativ praksis bortfalder bidraget på begæring, hvis barnet har en indtægt på mere end 3 gange normalbidraget for fædre, og den bidragspligtige anses for ubemidlet. Bidragspligten kan endvidere være uvirksom, hvis der efter børnelovens § 18 stk. 2 ikke er nogen, som er berettiget til at kræve bidraget. Det kan være tilfældet, hvis et barn flytter hjemmefra og ikke modtager økonomisk støtte fra den af forældrene, som barnet hidtil har boet hos, eller fra det sociale udvalg, men f.eks. lever af egne indtægter eller forsørges af en samlever.

Efter børnelovens § 14 stk. 2 2. pkt. gælder der endvidere den særlige regel for døtre, at et fastsat bidrag bortfalder, når en datter indgår ægteskab, medmindre statsamtet bestemmer andet. Reglen har næppe nogen praktisk betydning. Antallet af kvinder under 18 år, som ansøger om og opnår dispensation til at indgå ægteskab, er meget lille. I 1981 var der 183 sådanne sager. Endvidere vil den af forældrene, som hidtil har indkrævet bidraget, i mange tilfælde ophøre med at yde datteren økonomisk støtte, efter at denne er flyttet sammen med sin ægtefælle. Bortfald af bidraget vil dermed følge af den almindelige bestemmelse i børnelovens § 18. Fortsætter den nævnte forældrepart med at yde datteren økonomisk støtte, og er datterens eventuelle egenindtægter ikke for høje, vil statsamtet endvidere efter bestemmelse i § 14 2. pkt. næppe kunne afslå en begæring om at fastsætte bidrag, jfr. nærmere herom Børnelovskommentaren side 138 f. Bestemmelsen gælder som nævnt ikke gifte sønner. Dette er dog uden reel betydning, idet der som altoververvejende hovedregel i administrativ

praksis ikke gives mænd under 18 år dispensation til at indgå ægteskab.

b. Efter ægteskabsudvalgets opfattelse bør særreglen for gifte døtre i børnelovens § 14 stk. 2 2. pkt. ved en kommende revision af loven ophæves. Reglen må anses for at være uden praktisk betydning. Udvalget finder det endvidere principielt betænkeligt på baggrund af det stigende antal samlivsforhold mellem ugifte og den i hvert fald for tiden ganske vist teoretiske mulighed for, at også mænd under 18 år kan være gift, at opretholde en bidragsregel, hvorved gifte døtre undergives særlige regler.

### *3.5.2. Bidrag efter den unges 18. år.*

a. Efter børnelovens § 14 stk. 3 kan det pålægges forældre at betale bidrag til den unges undervisning og uddannelse, indtil den unge fylder 24 år. Efter de tidligere bestemmelser i børnelovene af 1937 kunne bidrag kun pålægges, indtil barnet fyldte 21 år, hvilket svarede til den dagældende myndighedsalder, og kun til fortsat skoleundervisning og faglig uddannelse. I bemærkningerne til forslaget, der førte til loven fra 1960, blev forhøjelse af aldersgrænsen navnlig begrundet med de stigende krav, samfundet stiller til kundskaber og uddannelse. Det anførtes endvidere, at det er en selvfølge, at bidrag kun bør pålægges, såfremt det i de enkelte tilfælde findes rimeligt både under hensyn til forældrenes og barnets økonomiske forhold og til barnets mulighed for at gennemføre den ønskede uddannelse.

Ved behandling af ansøgninger om bidrag efter den unges 18. år foretager administrationen i højere grad end ved bidragsfastsættelse til børn under denne alder en individuel bedømmelse af bidragspligtiges muligheder for fortsat at betale bidrag, forældrenes indbyrdes økonomiske muligheder for at støtte den

unge og uddannelsens karakter. Der fastsættes efter justitsministeriets praksis ikke fuldt normalbidrag, hvis bidragspligtiges indtægt er mindre end ca. 100.000 kr. årligt, men et bidrag svarende til et halvt normalbidrag vil eventuelt kunne komme på tale ved lavere indtægter. Normalbidraget for en fader udgør pr. 1. april 1983 kr. 530 pr. måned. Det spiller ved bedømmelsen af bidragspligtiges betalingsevne ind, at bidrag til et barn, der er fyldt 18 år, ikke kan fradrages i bidragspligtiges skattepligtige indkomst. Ved afgørelsen af, om bidrag skal fastsættes, og ved bidragets udmåling tages hensyn til den unges mulighed for at opnå anden form for støtte til uddannelsen, specielt fra Statens uddannelsesstøtte. Der henvises til Børnelovskommentaren side 139 f. og om støtte under uddannelse til Inger Margrete Pedersens redegørelse ovenfor s. 81 ff.

b. Udvalget har overvejet, hvorvidt adgangen til at pålægge bidrag efter det 18. år bør opretholdes. Fra det 18. år ophører som udgangspunkt barnets retlige afhængighedsforhold af forældrene. Barnet bliver myndigt og opnår de almindelige borgerlige rettigheder for voksne. Forældremyndigheden ophører, og forældrenes offentligretlige forsørgelsespligt bortfalder. Tendensen i udviklingen af forholdet mellem børn og forældre går endvidere i retning af, at unge flytter hjemmefra tidligere end før og i almindelighed udviser større selvstændighed i forhold til forældrene. Hertil kommer, at adgangen til at opnå støtte fra det offentlige til uddannelse i vore dage er langt videre end ved reglernes tilblivelse i 1960.

Adgangen til at opnå offentlig støtte til uddannelse kan imidlertid naturligvis tænkes ændret - under de nuværende samfundsøkonomiske forhold eventuelt væsentligt forringet. Hertil kommer, at det selv med uændrede eller forbedrede

muligheder for offentlig støtte forekommer et ikke ubetydeligt antal tilfælde, hvor det er rimeligt at pålægge bidrag til uddannelse efter det 18. år.

Det er derfor den overvejende opfattelse i udvalget, at reglerne bør bevares, således at udviklingen sker gennem justitsministeriets og statsamternes praksis.

c. Fastholdes adgangen til bidragsfastsættelse til unge mellem 18 år og 24 år, bør der som anført ovenfor under 3.3.b. gives unge en selvstændig adgang til at modtage et fastsat bidrag og til i særlige tilfælde at anmode om bidragsfastsættelse.

### **3.6. Bidragsfastsættelse, hvis bidragspligtige er ubemidlet.**

a. Normalbidraget, der er nævnt i børnelovens § 14 stk. 1 2. pkt. omtalt ovenfor s. 1, og som i almindelighed skal betales af ubemidlede forældre, er fastsat i børnetilskudslovens § 24 med forskellige størrelser for henholdsvis fædre og mødre. Bidragene pristalsreguleres hvert halvår og udgør pr. 1. april 1983 kr. 3.180 halvårligt for fædre og kr. 2.112 halvårligt for mødre. Ved indføjelser af reglerne om normalbidrag i loven i 1960 var bidragene beregnet således, at de samlede bidrag for en fader og en moder skulle kunne dække udgifterne ved et barns forsørgelse, og således at normalbidraget for en fader skulle dække  $\frac{1}{2}$  og normalbidraget for moderen  $\frac{2}{3}$  af de samlede udgifter. Baggrunden for denne fordeling var, at lønninger for kvinder statistisk set var (og er) lavere end lønninger for mænd. Det samlede normalbidrag for en fader og en moder, i alt pr. 1. april 1983 kr. 10.584 årligt, kan ikke længere antages at dække udgifterne ved et barns forsørgelse, men udgør formentlig mindre end halvdelen af de reelle forsørgelsesudgifter, og normalbidraget for en fader således reelt mindre

end Vi af de reelle udgifter. Der henvises til Inger Margrete Pedersens redegørelse ovenfor s. 84 ff.

1b Når statsamtet har udfærdiget bidragsresolution, kan den bidragsberettigede, hvis bidragspligtige ikke har betalt til forfaldstid, efter reglerne i børnetilskudslovens kap. 6 få det fastsatte bidrag forskudsvis udbetalt af det offentlige, dog højst med et beløb svarende til normalbidraget for fædre. Det offentlige indtrøder herefter i retten til bidraget, og det påhviler det sociale udvalg at søge at inddrive bidraget. Efter børnetilskudslovens § 31 kan det sociale udvalg dog eftergive forskudsvis udlagte bidrag, som ikke er betalt af den bidragsskyldige, »når der ikke i det sidste år forskudsvis er udlagt bidrag, og den bidragsskyldige ikke ville kunne betale det skyldige beløb uden at komme til at mangle, hvad der må anses for nødvendigt til eget eller familiens underhold«.

Er den bidragspligtige berettiget til kontanthjælp efter bistandsloven, skal der efter socialministeriets kontanthjælpscirkulære pkt. 9 A ved beregning af hjælpen afsættes et beløb svarende til normalbidraget til dækning af bidragsforpligtelsen. I denne situation skal bidragspligtige således reelt ikke betale noget.

I en række tilfælde, hvor der ikke er mulighed for at udstede en privatretlig bidragsresolution, sker der udbetaling af et beløb svarende til normalbidraget i form af et særligt børnetilskud. Det gælder bl.a., hvis faderskabet til barnet ikke er fastslået, hvis den ene af forældrene er død, samt i tilfælde omfattet af den nordiske ægteskabskonvention, hvis den bidragspligtige bor i Sverige, og de svenske myndigheder på grund af bidragspligtige ringe økonomiske forhold i overensstemmelse med svensk rets regler ikke har fastsat noget bidrag.

Efter justitsministeriets praksis med hensyn til udmåling af børnebidrag fastsættes bidraget til normalbidraget for fædre, hvis den bidragspligtige er en fader med en indtægt på mindre end ca. 165.000 kr. og uden forsørgelsespligt over for andre børn, eller den bidragspligtige er en moder med en indtægt mellem ca. 135.000 kr. og ca. 165.000 kr. og uden forsørgelsespligt over for andre børn. Er den bidragspligtige moders indtægt lavere end ca. 135.000 kr., fastsættes bidraget til normalbidraget for mødre. Har barnet egne indtægter, og er den bidragspligtige ubemidlet, nedsættes bidraget normalt til det halve normalbidrag for fædre, hvis barnets indtægter overstiger 2Vi gange dette normalbidrag, og bidraget bortfalder, hvis barnets indtægter overstiger 3 x normalbidraget for fædre. Ved bidragsudmålingen blev der indtil 1982 ikke taget hensyn til den bidragsberettigede af forældrenes indtægtsforhold. Efter henstilling fra folketingets ombudsmand, jfr. nedenfor under b., har justitsministeriet i 1982 ændret praksis. Herefter kan bidraget fastsættes under normalbidraget i tilfælde, hvor den bidragsberettigedes indtægt er så god, at der reelt ikke eksisterer noget behov for forskudsvis udbetaling af normalbidraget, og hvor den bidragspligtiges forhold samtidig er så dårlige, at det er urealistisk at forestille sig, at denne kan betale normalbidraget.

I betænkning nr. 957/1982 om gælds-sanering s. 63-64 er den samlede restance til staten vedrørende forskudsvis udbetalte børnebidrag opgjort til 2.150 mill. kr. ved udgangen af 1981.

b. Spørgsmålet om ændring af det forhold, at bidragspligtige fædre og mødre med samme indtægtsforhold (under 135.000 kr.) pålægges bidrag af forskellig størrelse som følge af sondringen i børnetilskudsloven mellem normalbidrag for fædre og mødre, og af det forhold,

at bidragspligtige fædre eller mødre pålægges at betale normalbidraget og fastholdes på betalingspligten, også i tilfælde hvor de uforskyldt ikke har nogen mulighed for at betale, har tidligere været behandlet af folketingets ombudsmand senest i 1980, jfr. beretningen for 1980 side 375 ff, og af børnekommissionen, jfr. betænkning nr. 918/1981 s. 209 f og 218 f.

Ombudsmanden henstillede til justitsministeriets overvejelse at lempe den dagældende praksis, således at der åbnedes en vis mulighed for, at der på grundlag af en overvejelse af forholdet mellem bidragspligtiges og bidragsberettigedes økonomiske forhold kunne fastsættes underholdsbidrag under normalbidraget. Ombudsmanden udtalte samtidig, at der synes at være en væsentlig baggrund for en overvejelse af spørgsmålet om en lovændring, der frigør det offentliges udbetaling af et beløb svarende til normalbidraget fra eksistensen af en underliggende privatretlig bidragspligt af samme størrelse.

Børnekommissionen har foreslået, at der sker en ligestilling af fædres og mødres normalbidrag, således at det bidrag, som er sikret ved reglerne om forskudsvis udlæg fra det offentlige, kommer på højde med det gældende bidrag for fædre. I sin redegørelse for betænkningen i folketinget den 13. oktober 1981 udtalte socialminister Ritt Bjerregaard, at regeringen var enig i, at såvel hensynet til børnene som ligestillingen mellem mænd og kvinder taler for at ligestille normalbidragene, jfr. Folketingstidende, forhandlingerne 1981/82, 1. samling sp. 68 og 488. Kommissionen har endvidere anført, at den gældende praksis vedrørende bidragsfastsættelse medfører, at mange mindrebemidlede ikke kan betale og derved pådrager sig en stadigt voksende gæld til det offentlige, og at dette problem øges ved en gen-

nemførelse af kommissionens forslag, som vil belaste de bidragspligtige mødre. Kommissionen har derfor yderligere foreslået, at bistandslovens regler om bortfald af tilbagebetalingskrav efter en årække (3 år) også kommer til at gælde for mindrebemidlede bidragspligtige.

c. I Sverige kan alle enlige forsørgere efter loven om bidragsforskud få udbetalt et bidragsforskud af en vis størrelse, uanset om den anden af forældrene er blevet pålagt at betale bidrag, eller om det pålagte bidrag er mindre end bidragsforskudet. Men hensyn til den privatretlige fastsættelse af bidraget gælder, at der alene fastsættes bidrag, hvis bidragspligtige har en forsørgerevne. Forsørgelsesevnen udfindes ved fra den bidragspligtiges indtægt at fradrage boligudgifter og efter bestemte takster andre forsørgelsesudgifter vedrørende bidragspligtige og dennes familie.

d. Efter udvalgets opfattelse bør det offentlige fortsat sikre den af forældrene, som har barnet hos sig, et vist minimumsbeløb (normalbidrag) uden hensyn til den bidragspligtiges evne til at betale. Endvidere bør også en ubemidlet bidragspligtig i almindelighed pålægges at betale dette normalbidrag. Udvalget finder imidlertid, at beløbets størrelse bør være uafhængigt af, om den bidragspligtige er barnets moder eller fader. Statistiske forskelle i lønninger for kvinder og mænd kan ikke begrunde, at bidragspligtige kvinder og mænd, som har samme indtægtsforhold, pålægges bidrag af forskellig størrelse i øvrigt med den virkning at bidragsberettigede kvinder og mænd af det offentlige er sikret minimumsbeløb (normalbidrag) af forskellig størrelse.

Denne ulighed kan teknisk udlignes på to måder: enten kan et lavt normalbidrag fastholdes, men kun for bidragspligtige - uanset køn - under en vis indtægtsgrænse, f.eks. 135.000 kr., eller det

lave normalbidrag kan ophæves, således at alle ubemidlede bidragspligtige pålægges at betale det »høje« normalbidrag. Med hensyn til det offentliges udgifter som følge af uerholdelige forskudsvis udlagte bidrag vil den første løsning formentlig betyde en større besparelse, idet et større antal bidragspligtige fædre vil blive pålagt et mindre bidrag. Den anden løsning vil betyde en mindre forøgelse af udgifterne, idet et antal bidragspligtige kvinder vil blive pålagt et højere bidrag. Set fra de bidragsberettigede af forældrenes side vil den første løsning betyde en forringelse af vilkårene for et større antal enlige mødre, mens den anden løsning vil indebære, at et antal enlige fædre får samme vilkår, som enlige mødre med de samme forhold hidtil har fået.

Efter udvalgets opfattelse taler hensynet til de bidragsberettigede forældre uanset de forøgede offentlige omkostninger afgørende for den anden løsning: at det lave bidrag ikke længere anvendes med den virkning, at alle bidragsberettigede forældre af det offentlige kan få udbetalt det nu for fædre gældende normalbidrag, og at alle ubemidlede bidragspligtige i almindelighed pålægges at betale dette bidrag. For den bidragsberettigede må normalbidraget for fædre anses for et beskedent bidrag, idet det som nævnt næppe udgør mere end Vi af de reelle udgifter ved et barns forsørgelse. Som følge af retten til at fradrage bidraget i den skattepligtige indkomst betyder normalbidraget for fædre typisk alene en reduktion af bidragspligtiges i øvrigt disponible indkomst på 2-300 kr. om måneden.

Selv om normalbidraget også i forhold til den bidragspligtige må anses for et beskedent bidrag til barnets forsørgelse, må det erkendes, at der er tilfælde, hvor en bidragspligtig ikke har økonomisk mulighed for at udrede selv et så for-

holdsvis lille bidrag som normalbidraget. At fastholde en bidragspligtig i en sådan situation på en stadigt voksende bidragsbyrde, som det ikke er muligt at betale, har sociale skadevirkninger og kan ikke begrundes i hensynet til de offentlige finanser.

Problemer kan teknisk løses på to måder. Den ene mulighed er at gøre retten for den bidragsberettigede af forældrene til at modtage normalbidraget fra det offentlige uafhængig af en underliggende privatretlig bidragsforpligtelse af mindst samme størrelse som normalbidraget. Samtidig kan statsamterne uden skade for den bidragsberettigede, hvor bidragspligtige har ekstraordinært dårlige økonomiske forhold, fastsætte bidrag lavere end normalbidraget eller helt undlade at fastsætte bidrag. Denne løsning svarer til det system, som man har i Sverige, og som ombudsmanden har foreslået til overvejelse. Den anden mulighed er at fastholde de gældende regler og den gældende praksis, således at bidraget altid fastsættes til normalbidraget, dog det høje normalbidrag, men at lempe adgangen for det offentlige til at eftergive bidragsgælden. Denne løsning er foreslået af børnekommissionen. Efter udvalgets opfattelse må den sidstnævnte løsning anses for administrativt mest hensigtsmæssig. Den vil således gøre det muligt for statsamterne fortsat at behandle sager om fastsættelse af børnebidrag på en enkel og summarisk måde inden for normalbidragsområdet og vil gøre det muligt på en mere smidig måde at regulere bidragsforpligtelsen i tilfælde af mere midlertidige fald i bidragspligtiges indtægt. Med hensyn til betingelserne for at eftergive et forskudsvis udlagt bidrag finder udvalget, at den gældende delbetingelse i børnetilskudslovens § 31: »at den bidragsskyldige ikke vil kunne betale det skyldige beløb uden at komme til at mangle, hvad der må anses for

nødvendigt til eget eller familiens underhold« bør være hovedbetingelsen for eftergivelse, mens den anden af de gældende delbetingelser: at »der ikke i det sidste år forskudsvis er udlagt bidrag« bør udgå af bestemmelsen. Det bør således være muligt at eftergive det enkelte halvårsbidrag umiddelbart efter den forskudsvis udbetaling, hvis hovedbetingelserne da er opfyldt. I de tilfælde hvor bidragspligtiges manglende betalingsevne er selvforskyldt, bør der dog være samme muligheder som ved offentlig hjælp efter bistandsloven for at fastholde bidragspligtige på betalingsforpligtelsen. Der bør derfor i børnetilskudslovens § 31 indføjes en henvisning til bestemmelserne i bistandslovens § 26 stk. 1 og § 27.

## Kapitel 4. De socialretlige **forsørger**-virkninger.

### 4.1. Indledende bestemmelser.

Udvalgets bemærkninger angående de enkelte lovområder, som er behandlet i Inger Margrete Pedersens redegørelses 2. hovedafsnit (Forsørgervirkninger i regler om social prægede ydelser), er naturligvis koncentreret om de rene forsørgelsesproblemer, jfr. herved også redegørelsens indledningsafsnit. Forsørgelsesproblemerne har imidlertid nær sammenhæng med problemstillinger, som er rejst i andre af udvalgets betænkninger.

Reglerne om ægtefællers rådighed og gældsansvar, der er behandlet i udvalgets betænkning 3 om formueordningen, lader sig således ikke fuldt ud adskille fra forsørgelsesproblemerne. Efter reglen i § 11 i lov om ægteskabets retsvirkninger kan hver af ægtefællerne på begge ansvar indgå aftaler f.eks. om indkøb til husholdningen - et eksempel der klart viser sammenhængen mellem gældsansvar og privatretlig forsørgelsespligt.

Som eksempel på regler, der illustrerer sammenhængen mellem på den ene side ægtefællernes rådighed og på den anden side forsørgelsesproblematikken kan nævnes §§ 18-19 i den nævnte lov, hvorefter den enkelte ægtefælles rådighed over bolig og indbo m.v. begrænses af hensyn til den anden ægtefælle.

Den gældende ægteskabslovgivning bygger og har gennem mere end et halvt århundrede bygget på det grundlæggende princip, at ægtefællerne anses som *ligestillede og selvstændige personer*. Heroverfor står imidlertid, at netop forsørgelsesreglerne rummer væsentlige elementer af det *fællesskab* og den *samhørighed*, som også er kendetegnende for ægteskabet og reglerne herom.

Endelig er det af overordentlig vigtighed, hvorledes de i betænkning 8 fremlagte principper om forholdet mellem ægteskabet og samliv uden ægteskab kan føres ud i livet på det sociale område. Der henvises herved til betænkning nr. 8 s. 48, hvor det anføres, at den herskende utilfredshed med ægteskabet ikke så meget skyldes ægteskabslovene, men snarere beror på regler uden for ægteskabslovgivningen, herunder de sociale regler.

Særlig på baggrund af de sidstnævnte synspunkter og på baggrund af det fortsat stigende antal samliv uden ægteskab har udvalget drøftet problemerne inden for en række af de sagsområder, som er gennemgået i 2. hovedafsnit i Inger Margrete Pedersens redegørelse, set i forhold til ægteskabslovgivningens grundlæggende principper.

Da det drejer sig om indviklede regelkomplekser, hvor socialpolitiske, samfundspolitiske og administrationstekniske hensyn må have stor vægt, har udvalget i alt væsentligt afstået fra at udtale sig om de enkelte lovområder, men har begrænset sig til at give udtryk for principielle synspunkter om visse hovedspørgsmål. Udvalget håber derved at bi-

drage til en afklaring og til en samordning med andre offentligretlige områder.

Det må anses for en meget væsentlig opgave, at de familieretlige problemer uden for den egentlige ægteskabslovgivning og de dermed beslægtede lovområder i videst muligt omfang løses på ensartet måde og i overensstemmelse med de grundtanker inden for ægteskabslovgivningen, som der både i Danmark og de andre nordiske lande er enighed om at bevare. Det må også anses for et væsentligt hensyn, at lovgivningen ikke uden stærke saglige grunde udformes således, at den økonomisk begunstiger samliv uden ægteskab.

De nævnte hovedspørgsmål, som udvalget særligt har ønsket at knytte bemærkninger til, er følgende:

1. Ægtefællers ligestilling med hensyn til rådigheds- og gældsansvar samt selvstændighedsprincippet gennemførelse.

2. Løsningen af problemerne omkring de egentlige forsørgervirkninger.

3. Gennemførelsen af de grundprincipper, der i betænkning nr. 8 er fremhævet om ægteskab set i forhold til samliv uden ægteskab.

#### **4.2. Ægtefællers ligestilling med hensyn til råden og gældsansvar samt selvstændighedsprincippet.**

a. Ægteskabsudvalget af 1957 giver i sin betænkning V (nr. 479/1968) s. 10 udtryk for, at reglerne om særråden og særhæften i loven om ægteskabets retsvirkninger også er anvendelige i tilfælde, hvor en ægtefælle optræder som part i et offentligretligt retsforhold, medmindre speciallovgivningen indeholder særegne regler om disse spørgsmål. I samme betænkning s. 9 fremhæves, at grundsætningen om særråden og særhæften bør tillægges en sådan vægt også uden for ægteskabslovgivningens umiddelbare område, at der ikke uden indgående

overvejelser gennemføres ordninger, der i væsentlig grad er uforenelige hermed.

Ægteskabsudvalget af 1969 deler fuldt ud disse synspunkter. Samtlige offentlige udvalg, der siden århundredeskiftet har beskæftiget sig med den familieretlige lovgivning, er da også gået ind for de ligestillings- og selvstændighedsgrund-sætninger, som er et bærende element i reglerne om sarråden og særhæften.

*Efter udvalgets opfattelse må det være et ubetinget krav til fremtidig lovgivning, at det i alle tilfælde, hvor ægteskabslov-givningens principper ønskes fraveget, i bemærkningerne til lovforslaget udtrykke-ligt begrundes, hvorfor en sådan afvigelse findes nødvendig. Dette gælder såvel den socialretlige som anden offentligretlig (og privatretlig) lovgivning.*

Kravet om en sådan klarhed i lovgiv-ningen har i og for sig tilstrækkeligt grundlag i ægteskabslovgivningens hævdevundne og almindeligt anerkendte principper, men understøttes yderligere af samfundsudviklingen i de seneste årti-er. Som det fremgår blandt andet af det statistiske materiale, der er gengivet i Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 36 ff., har gifte kvinder i stadig stigende omfang opnået rådighed over egne ind-tægter gennem erhvervsarbejde.

For så vidt angår gældende lovgivning er udvalget særlig opmærksom på spørgsmålet om ægtefællers solidariske ansvar efter bistandsloven og dets gen-nemførelse i praksis, jfr. Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 60 ff. og udval-gets bemærkninger om forsørgelses-pligten over for det offentlige neden for under 4.3.

b. Gennemførelsen af selvstændig-hedsprincippet konsekvenser udover spørgsmålet om rådighed og gældsans-var må derimod erkendes at frembyde mange praktiske vanskeligheder netop inden for det sociale område. Det skyl-des blandt andet de samme faktorer,

som omtales neden for under 4.3., men tillige at det element af samhørighed og fællesskab, der som allerede nævnt også præger ægteskabslovgivningen, i ikke ubetydeligt omfang har haft afsmittende virkning på den sociale lovgivnings principper.

Også her bør man dog både ved ny lovgivning og i administrativ praksis stedse være opmærksom på, at selvstæn-dighedsprincippet må tillægges en selv-stændig samfundsmæssig og familiemæs-sig værdi.

Herudover kan det også have direkte økonomisk betydning for familien og den enkelte ægtefælle.

Sociallovgivningens udbygning af dag-pengeordninger gennem 1960'erne er et vigtigt eksempel på, at også lovgivning, som ikke giver direkte regler om familie- og husstandsmedlemmerne retsstilling, har afgørende betydning for, at mand og hustru behandles som selvstændige per-soner. De har fremmet den formelle juri-diske ligestilling mellem ægtefæller. Set i sammenhæng med de gifte kvinders stærkt stigende erhvervstilknytning i dis-se to årtier har de også bidraget til en udvikling hen mod reel økonomisk lige-stilling mellem hustru og mand.

Om betydningen af dagpengesystemer, se yderligere nedenfor under 4.3.

Udvalget ønsker også at pege på helt ny lovgivning, som viser den praktiske betydning af at fastholde selvstændig-hedsprincippet. Det drejer sig om den i juni 1982 gennemførte lov om gældssa-nering af statsgaranterede studielån. Denne ordning er, som uddannelsesstøt-ten har været det siden 1981/82, bygget op om låntagerens egne økonomiske for-hold, medens ægtefælleindtægt og ægte-fælleformue er uden betydning. Da ord-ningen tager sit udgangspunkt i låntager-nes socialindkomst, ville gifte mænds muligheder for gældssanering ikke des-mindre være blevet forringet på grund

af hustruens eventuelle formue eller formueindtægt, dersom princippet om ægtefællers selvstændighed og juridiske ligestilling på skatteområdet ikke var blevet gennemført ved lov nr. 227 af 26. maj 1982 med deraf følgende afledede virkninger for socialindkomstens beregning, se herom nærmere bilag 1 s. 153 ff.

Endelig finder udvalget det væsentligt at fremhæve, at tilsidesættelse af selvstændighedsprincippet erfaringsmæssigt let fører over i regler eller praksis, som reelt indebærer, at manden anses som familiens hovedperson, et synspunkt som nu må anses for helt forældet.

#### **4.3. Løsningen af problemerne omkring de egentlige forsørgervirkninger.**

Det er af afgørende betydning for problemstillingen, hvilken betydning man skal tillægge tilhørsforholdet til en familie, husstand eller anden lignende gruppe, når det drejer sig om den enkeltes ret til ydelser eller om den enkeltes ansvar (økonomisk og personligt) for gruppens/familiens andre medlemmer.

Det drejer sig f.eks. om udmålingen af kontanthjælp efter bistsandsloven, om indtægtsregulering af ydelser på grundlag af familie- eller husstandsindtægt, om særbørns og fællesbørns retsstilling i forhold til disse regler.

Bistsandslovens regler om forsørgelsespligt i forhold til det offentlige indtæger en central stilling.

Som det fremgår bl.a. af den skematiske opstilling i Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 93 ff. og kommentarerne dertil, er denne generelle forsørgelsespligt opbygget af en række, tildels meget indgribende enkeltvirkninger.

Som nævnt i kap. 1 foreslår udvalget den privatretlige forsørgelsespligt mellem ægtefæller bevaret, og i kap. 2 at en sådan pligt ikke indføres mellem ugifte samboende. Uanset dette er det udval-

gets opfattelse, at det ville skabe større klarhed om de spørgsmål, der skal løses inden for sociallovgivningen, hvis man kunne undgå begrebet »offentligretlig forsørgelsespligt«. Det foreslås derfor, at socialministeriet eller den arbejdsgruppe, der omtales nedenfor, overvejer at ophasve bistsandslovens § 6, i hvert fald for så vidt angår ægtefæller. En ophævelse af den offentligretlige forsørgelsespligt vil ikke betyde, at der inden for sociallovgivningen skal ses bort fra den omstændighed, at der foreligger ægteskab. Det undgås imidlertid, at der drages slutninger fra § 6. Lovgiveren og administrationen tvinges til inden for hvert område at overveje og tage stilling til, i hvilket omfang tilhørsforhold til en familie eller husstand skal have betydning for ydelser fra det offentlige. Herunder må det også afgøres, om det bør have nogen betydning, at der foreligger ægteskab, jfr. nedenfor under 4.4. De beslægtede problemer inden for pensionsområdet bør behandles i nøje sammenhæng hermed.

Udvalget vil desuden fremhæve, at man særlig bør være opmærksom på problemerne omkring solidarisk hæftelse for betalings- og tilbagebetalingskrav. Der er her tale om et område, hvor regler og praksis i ganske særlig grad er i strid med ægteskabslovgivningens principper om selvstændighed, særråden og særhæften, og som tillige er udtryk for en klar diskrimination imod ægteskabet til fordel for samliv uden ægteskab.

Når det drejer sig om børn, har udvalget bemærket, at der foreligger flere regelsæt, hvor stedforældres indtægt får betydning for retsstillingen, således ved beregning af betaling for børneinstitutioner og ved afgørelsen af, om der er ret til ungdomsydelse.

Det drejer sig om forhold, der i de fleste tilfælde har stor økonomisk betydning for barnets forsørger, og udvalget

ville finde det rimeligt, at det principielt overvejes, om og i hvilket omfang stedforældres økonomiske forhold bør påvirke ydelser m.v. vedrørende børn, over for hvem de ikke har forsørgerpligt, hverken privatretligt eller offentligretligt.

Udgangspunktet for sådanne overvejelser bør - i overensstemmelse med børnekommissionens forslag - være, at det familiebegreb, der skal lægges til grund for udmåling af familiepolitiske ydelser til bornefamilierne, bør omfatte de eller den af barnets forældre, der har bopæl sammen med barnet.

#### **4.4. Gennemførelsen af de grundprincipper, der i betænkning nr. 8 er fremhævet om ægteskab set i forhold til samliv uden ægteskab.**

Som gengivet ovenfor s. 11 f. har ægteskabsudvalget i betænkning nr. 8 s. 48-49 som et grundlæggende synspunkt fremhævet, at lovgivningen i videst muligt omfang bør indrettes på at tilskynde til at indgå ægteskab og ikke på at modvirke ægteskab, og at der derfor ikke bør være særlige fordele knyttet til samliv uden ægteskab. I modstrid med dette hovedsynspunkt findes netop inden for det sociale område særligt mange regler, der indebærer, at der er forbundet undertiden endog meget betydelige fordele med at undlade at gifte sig.

Heroverfor står imidlertid, at der som tidligere anført på de fleste af de lovområder, som behandles i 2. hovedafsnit i Inger Margrete Pedersens redegørelse, er vigtige socialpolitiske, socialtekniske, fordelingspolitiske og samfundspolitiske hensyn at varetage. Det kan under disse omstændigheder være særdeles vanskeligt tillige at tage det fornødne hensyn til familieretlige grundsætninger.

Ligestillingen mellem gifte og ikke-gifte par vil i disse situationer som oftest indebære, *enten* at samlevende par stilles

ringere end nu, *eller* at de sociale ydelser til ægtepar forbedres.

Den sidstnævnte løsning vil typisk give en mærkbar forøgelse af de offentlige udgifter og er allerede af den grund i hvert fald for tiden ikke realistisk, jfr. betænkning nr. 8 s. 48-49.

Den førstnævnte løsning - der har været forsøgt nogle gang i de senere år - giver erfaringsmæssigt anledning til indsigelser om, at der indføres forsørgelsespligt i forhold til det offentlige mellem ikke-gifte, for hvem selvstændighedsprincippet ellers er gældende også i denne relation.

På baggrund af denne vanskelige problemstilling har udvalget med særlig interesse bemærket, at den af socialministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende revision af bistandslovens kontanthjælpsafsnit bl.a. har drøftet anvendelse af en dagpengelignende ydelse indenfor dette område. Arbejdsgruppens familiesagkyndige medlem har i denne forbindelse fremhævet, at der knytter sig en betydelig interesse til en nærmere undersøgelse af denne type ydelse, bl.a. fordi gennemførelse af dagpengeregler indebærer en begrænsning af ægtefællers gensidige forsørgelsespligt.

Da det er forsørgelsespligtsreglerne og andre regler med forsørgervirkninger, som på det sociale område medfører forskelle mellem ægtepar og par, der samlever uden ægteskab, oftest i ægteskabets disfavør, finder ægteskabsudvalget det vigtigt, at overvejelser af denne art indrages i lovforberedende arbejde inden for sociallovgivningen, og at der så vidt muligt redegøres for dem i bemærkningerne til eventuelle lovforslag.

Der henvises herved til udvalgets forslag ovenfor s. 129 om ophævelse af reglen i bistandslovens § 6 om offentligretlig forsørgelsespligt mellem ægtefæller.

Også løsninger af denne art vil imidlertid støde på socialpolitiske og økono-

miske vanskeligheder. Problemer inden for socialområdet er således i det hele langt vanskeligere end på de områder, som behandles i betænkning nr. 8, hvor der i de fleste tilfælde foreligger regelsæt, som er nogenlunde tilfredsstillende for ægtepar, og hvor det derfor drejer sig om at finde løsninger for de dårligere stillede ikke-gifte par i situationer, hvor der eksisterer et særligt behov herfor.

Aldersfordelingen i de befolkningsgrupper, der berøres af de i 2. hovedafsnit omhandlede regler, adskiller sig dernæst formentlig væsentligt fra aldersfordelingen i de grupper, som berøres af forslagene i betænkning nr. 8. Blandt andet de store pensionistgrupper medfører, at langt flere ældre berøres af de spørgsmål, som behandles her.

Endelig er det fra flere sider i udvalget fremhævet, at det sociale område må antages at berøre leveforholdene for par, hvis indbyrdes forhold langt fra har samme fasthed som de ægteskabslignende forhold, der typisk var genstand for udvalgets overvejelser i betænkning nr. 8.

Regler, som knytter retsvirkninger til personlige tilhørsforhold, kan således komme til at berøre socialt meget: dårligt stillede personer, først og fremmest enlige forsørgere. Det betyder endvidere erfaringsmæssigt, at der, især hvis det drejer sig om negative retsvirkninger, vil opstå et betydeligt antal tilfælde, hvor bevisstvivl om forholdets art vil føre til sager, der er menneskeligt belastende samt belastende for forholdet mellem socialmyndighederne og borgerne, og som tillige er administrativt tidkrævende (»dyneløftersager«).

Børnekommissionen har som refereret s. 91 i Inger Margrete Pedersens redegørelse fremhævet disse problemer for så vidt angår enlige forsørgere.

I denne forbindelse ville ægteskabsudvalget have fundet det værdifuldt, om det havde været muligt, som oprindeligt planlagt, at supplere Inger Margrete Pedersens redegørelse med et 3. hovedafsnit med en kortlægning af typiske husstands- og samlivsdefinitioner i gældende ret.

Samme sted som ovenfor nævnt har børnekommissionen udtalt, at den finder det påtrængende af afklare hvilke personers indtægter, der skal danne grundlag for indkomstgraduerede ydelser vedrørende børn. Kommissionen har endvidere givet udtryk for, at en udvidelse af indkomstgrundlaget ud over de nugældende forsørgelsespligtsregler for ægtefæller i ægteskabslovgivningen og bistandsloven kun bør finde sted som led i en samlet revision af lovgivningen, som også indebærer stillingtagen til forsørgelsespligtsreglerne. Man har dog ikke ment, at overvejelser af denne art kunne foregå i kommissionens regi.

Ægteskabsudvalget har imidlertid som tidligere anført ikke ment at burde stille konkrete forslag om ændringer inden for de enkelte socialretlige sagsområder, men udvalget kan tiltræde, at det vil være væsentligt for løsning af problemerne omkring samliv uden ægteskab, om der blev iværksat lovforberedende arbejde med henblik på at fastlægge mere generelle principper for regler om forsørgervirkninger over for det offentlige såvel i forholdet mellem ægtefæller indbyrdes som mellem samlevende og mellem forældre og børn. Et arbejde af denne karakter må formentlig udføres i en snæver arbejdsgruppe med deltagelse af familieretssagkyndige, således som det har været tilfældet med hensyn til kontanthjælpsydelse efter bistandsloven (hvis kommissorium dog ikke omfattede spørgsmålet om ægtefællers forsørgelsespligt). Opgaven vil i første række bestå i at skabe større konsekvens i det

omfattende regelsæt for så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang ægteskab henholdsvis samliv uden ægteskab skal tillægges betydning ved tildeling og udmåling af sociale ydelser. En ophævelse af begrebet »forsørgelsespligt i forhold til det offentlige« jfr. ovenfor vil utvivlsomt lette denne opgave. I forbindelse med en sådan gennemgang af lovgivningen vil det formentlig også være muligt at anstille beregninger over de økonomiske konsekvenser - for familierne og det offentlige - af ligestilling mellem ægteskab og samliv uden ægteskab. Ægteskabsudvalget har måttet afstå fra at foretage sådanne beregninger.

Uafhængigt af om der iværksættes sådanne initiativer, skal ægteskabsudvalget i overensstemmelse med det tidligere anførte generelt understrege betydningen af, at der i bemærkninger til lovforslag redegøres indgående for baggrunden for bestemmelser, som tillægger ægteskab henholdsvis samliv uden ægteskab eller f.eks. husstandsfællesskab betydning inden for det sociale område. Af hensyn til vigtigheden af - i hvert fald efterhånden - at skabe den nødvendige konsekvens i lovgivningens behandling af de forskellige former for samliv er det af afgørende betydning, at man ved ny lovgivning er opmærksom ikke alene på ægteskabslovgivningens hovedprincipper men tillige på regler inden for beslægtede områder af det sociale system i videste forstand.

Uanset de problemer, som utvivlsomt

knytter sig til gennemførelse af ægteskabslovgivningens hovedprincipper inden for den sociale lovgivning og dermed at skabe større konsekvens i denne lovgivning, jfr. ovenfor s. 130, finder et flertal af udvalgets medlemmer (alle med undtagelse af Hanne Reintoft), at den sociale lovgivning på væsentlige områder indebærer en åbenbar og uacceptabel diskrimination imod ægteskab i forhold til samliv uden for ægteskab. Udover det s. 127 nævnte spørgsmål om ægtefællers solidariske hæftelse for betaling- og tilbagebetalingskrav skal blot nævnes reglerne om ydelse af kontanthjælp efter bistandsloven, jfr. s. 59 f. og 63 f. Resultater som det s. 64 fremdragne eksempel må forekomme uholdbare. Det er på denne baggrund flertallets opfattelse, at det i hvert fald i mere varige samlivsforhold må være rimeligt at tage samme hensyn til en samlevers forhold som til en ægtefælles ved ydelse af hjælp. For at undgå at en sådan »forsørgervirkning« knyttes til mere kortvarige forbindelser og for i videst muligt omfang at undgå bevistvivl, jfr. ovenfor s. 130, er en så skarp afgrænsning som muligt af de relevante samlivsforhold af væsentlig betydning. Børnekommissionen har været inde på tilsvarende overvejelser og har foreslået en 1 års regel, jfr. ovenfor s. 92. Der henvises endvidere til ægteskabsudvalgets betænkning nr. 8 s. 51-54 vedrørende afgrænsningen af de relevante samlivsforhold i den gældende lovgivning.

# Indstilling

## fra ægteskabsudvalget af 1969 om ægtefællebeskatningen

April 1982

## Indledning.

Ægteskabsudvalget af 1969 har hidtil afgivet otte betænkninger. Det drejer sig om betænkning nr. 1 om ægteskabs indgåelse (nr. 691/1973), betænkning nr. 2 om ægteskabs opløsning (nr. 697/1973), betænkning nr. 3 om formueordningen (nr. 716/1974), betænkning nr. 4 om vilkårene for separation og skilsmisse (nr. 719/1974), betænkning nr. 5 om samliv og ægteskab (nr. 720/1974) udarbejdet af et medlem af udvalget civildommer Inger Margrete Pedersen, betænkning nr. 6 om ægteskabet i statistisk og sociologisk belysning (nr. 726/1974) udarbejdet af socialforskningsinstituttet efter udvalgets anmodning, betænkning nr. 7 om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse (nr. 796/1977) og betænkning nr. 8 om samliv uden ægteskab I (nr. 915/1980).

I udvalgets betænkning nr. 5 kortlægges en række problemer om ugifte samlivsforhold. Med betænkning nr. 8 begyndte ægteskabsudvalget sin gennemgang af retsstillingen for de ugifte samboende. I betænkningen findes kapitler om den historiske udvikling, om det nordiske samarbejde, om udbredelsen af og begrundelsen for de faktiske samlivsforhold og om principielle overvejelser. Udvalgets arbejde var koncentreret om forældremyndighed m.v., retten til en leje- eller andelsbolig, formueforholdet mellem samlevende og arveafgift, og i de sidste fire kapitler i betænkningen redegøres for resultaterne af drøftelserne om disse områder.

I udvalgets betænkning 8 er det bebudet, at man i en kommende betænkning

agtede at behandle problemerne om ægteskab og samliv uden ægteskab i forbindelse med bl.a. sociallovgivningen og skattelovgivningen.

Efter at der i det politiske forlig af 8. april 1981 var truffet bestemmelse om udarbejdelse af forslag til ændret ægtefællebeskatning med virkning fra 1983, besluttede udvalget at fremskynde behandlingen af de skattemæssige spørgsmål med henblik på, at udvalgets synspunkter kunne indgå i den kommende debat. Udvalgets drøftelser har fundet sted på grundlag af den nedenfor s. 135 ff. gengivne udførlige redegørelse for de gældende skatteretlige regler og disses baggrund samt skattelovgivningens forhold til ægteskabslovgivningens regler m.v. Redegørelsen er udarbejdet af civildommer Inger Margrete Pedersen, der ligeledes har udarbejdet udkast til udvalgets bemærkninger, jfr nedenfor s. 157 ff.

I forbindelse med de afsluttende drøftelser har udvalget gjort sig bekendt med det af ministeren for skatter og afgifter den 17. februar 1982 fremsatte forslag til lov om ændring af forskellige skattelove (skattemæssig ligestilling af ægtefæller) - lovforslag nr. L 117, blad nr. 180, og med det af medlemmer af Kristeligt Folkepartis folketingsgruppe den 3. februar 1982 fremsatte forslag til folketingsbeslutning om beskatning af ægtefæller (ligedelt sambeskatning) - beslutningsforslag nr. B 19, blad nr. 126.

Som det fremgår af udvalgets bemærkninger, jfr. navnlig s. 159, er lovforslaget på centrale punkter i overensstemmelse med udvalgets hovedsyns-

punkt, nemlig at ægteskabslovgivningens grundprincipper bør overføres til skatte-lovgivningen således, at hver ægtefælle skal selvangive, hvad hun/han tjener og ejer, og betale skatten heraf. Det er imidlertid ud fra disse hovedsynspunkter en væsentlig mangel ved lovforslaget, at den såkaldte subsidiære hæftelse for den anden ægtefælles skattegæld opretholdes, jfr. kildeskattelovens § 72, stk. 2. Der er her tale om en regel, der er i klar modstrid med det *særhæftelsesprincip*, der - på tilsvarende måde som *særrådighedsprincippet* - har præget ægteskabslovgivningen gennem mere end et halvt århundrede. Det må derfor hilses med tilfredshed, at regeringen i forbindelse med lovforslagets forelæggelse har erklæret sig villig til yderligere overvejelser af dette spørgsmål.

Efter lovforslaget er der tale om fællesbeskatning af ægtefællernes formue og formueindtægter, men det anføres i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det er tanken på længere sigt at nå frem til en konsekvent særbeskatning af ægtefæller. Den foreslåede fællesbeskatning er ikke stemmende med det *selvstændighedsprincip*, der præger ægteskabslovgivningen. Det er også ud fra disse synspunkter en mangel, at selvstændighedsprincippet ikke er gennemført for medhjælpende ægtefæller. Det bemærkes dog, at ministeren for skatter og afgifter under 1. behandlingen i folketinget af lovforslaget tilkendegav, at spørgsmålet kan tages op under lovforslagets behandling i folketinget. 2 medlemmer af udvalget (Hanne Budtz og Tillisch) tillægger disse forhold en sådan betydning, at de ikke kan anbefale lovforslagets gennemførelse i den foreliggende form. Hanne Budtz tilføjer herved, at selv om lovforslaget formelt - juridisk - ligestiller ægtefæller, er der ingen reel - økonomisk - ligestilling. Dette medlem frygter derfor, at en ved-

tagelse af lovforslaget vil give anledning til udsættelse på uvis tid af selvstændig beskatning af hustruen - i modsætning til den selvstændige beskatning af den samlevende uden vielsesattest. Medlemmet vil anbefale, at sambeskatningens endelige ophævelse - juridisk såvel som økonomisk - finder sted samtidigt og snarest og henviser samtidig til, at dette kunne lade sig gøre vedrørende hustruens erhvervsindtægt i forbindelse med kildeskatteloven af 1970.

Et medlem (Inge Krogh) henviser i det hele til det ovennævnte forslag til folketingsbeslutning. Efter dette medlems opfattelse bør der indføres ligedelt sambeskatning efter det såkaldte splittingsystem således, at ægtefællernes samlede skattepligtige indtægt og samlede skattepligtige formue deles med to, hvorefter skatten for hver ægtefælle beregnes af halvdelen.

Et medlem (Tillisch) henviser til sit ovenfor gengivne standpunkt med hensyn til lovforslagets indhold. Det er i øvrigt dette medlems opfattelse, at ægteskabsudvalget ikke burde have afgivet nærværende indstilling, idet der nu fra regeringen foreligger et konkret lovforslag, som for tiden behandles i folketinget.

Kapitel 1. Skattelovgivningen m.v. udarbejdet af Inger Margrete Pedersen.

I. Indledende bemærkninger.

1. Skatte- og afgiftslovgivningen er i princippet rettet mod enkeltindivider eller selskaber og andre juridiske personer. Told, stempelafgift, ejendomsskatter m.v. betales uden hensyn til køn og civilstand.

2. Der er to typer undtagelser herfra:

a. *Personbeskatningen, herunder også den særlige indkomstskat, bygger på manden som hovedpersonen og på en principi-*

*el regel om sambeskatning af mand og hustru.*

Før kildeskatteloven eksisterede den gifte kvinde ikke som person i indkomstskattelovgivningen. Hendes indtægt og formue blev beskattet hos manden.

Dette var juridisk set fuldstændig i modstrid med ægteskabslovgivningen. Økonomisk betød det en højere beskatning af gifte par, hvor begge havde indtægter.

Selv om arbejdsindtægter og en lang række indtægter nu beskattes særskilt hos hustruen, er sambeskatningsprincippet stadig lovens hovedprincip. Manden er juridisk set hovedpersonen.

*b. Der findes en række enkeltregler, hvor ægteskab og i visse enkelte tilfælde husstandsfællesskab og lignende får retlige virkninger, altså forsørgervirkninger efter den definition, som bruges i nærværende redegørelse.*

Sådanne regler findes i selve indkomstskattelovgivningen, men også i andre skatte- og afgiftslove, f. eks. de stempelregler, som tjener til at lette overgangen af fast ejendom i forbindelse med separation og skilsmisse, og regler i pensionsbeskatningsområdet, der begunstiger pensionsordninger til fordel for ægtefæller (herunder tidligere ægtefæller) og børn.

3. Disse områder er behandlet i udvalgets betænkning nr. 5 om samliv og ægteskab (720/1974). Siden den blev offentliggjort, er de væsentligste forandringer, at reglerne om medhjælpende ægtefæller er blevet ændret - se herom nedenfor under II.e. - og at en del flere hustruindtægter er blevet undergivet særskilt beskatning.

4. Skattelovgivningen har haft en betydelig indflydelse på social lovgivning og praksis, idet ægtefællernes skattepligtige indtægt er blevet lagt til grund på

en lang række områder, hvor den enkelte persons indtægt har betydning, f.eks. ved beregningen af indtægtsafhængige sociale ydelser.

Heri er der pr. 1. januar 1981 og tiden herefter sket den ændring, at der er indført regler om anvendelse af et andet indtægtsgrundlag - socialindkomsten -, der *dels* udbygges i faser, *dels* er bragt til anvendelse ved beregning af flere sociale ydelser end den skattepligtige indkomst.

Socialindkomsten tager imidlertid sit udgangspunkt i beregningen af den skattepligtige indtægt og formue, således at det er naturligt at give en fremstilling af systemet i sammenhæng med skattereglerne, og således at det fremhæves, hvori de to indtægtsberegninger adskiller sig fra hinanden.

5. På afgiftsområdet findes der ikke lovregler af så altomfattende betydning som indtægtsskattelovgivningen eller socialindkomstlovkomplekset. Der findes derimod som ovenfor anført en række enkeltregler, der tager hensyn til forholdet mellem ægtefæller og børn.

6. Fremstillingen vil blive opdelt i tre afsnit: I Skatteområdet med et kort afsnit vedrørende børn, II Socialindkomstproblemerne og endelig III vedrørende visse afgiftsregler.

7. Inden for de bestemmelser, som omtales i dette kapitel, er det den helt overvejende grundregel, at der *ikke* sker ligestilling mellem gifte og ikke-gifte par. Problemet har været fremme i praksis i visse tilfælde. Det er i så fald fremdraget i fremstillingen.

Det må særlig understreges, at den omstændighed, at socialindkomstreglerne tager deres udgangspunkt i opgørelsen af den skattepligtige indkomst og formue, betyder, at også disse regler behandler gifte og ikke-gifte par forskelligt. Ved en række ydelser, hvor socialindkomsten indgår som beregningsgrundlag, har man dog *ved særskilte be-*

stemmelser indført ligestilling mellem gifte og ikke-gifte.

## II. Skattelovgivningen.

### A. Beskatning af ægtefællers indkomst og formue.

#### a. Indledning.

1. Indtil 1970, da kildeskatteloven af 1967 trådte ikraft, var der fuld sambeskatning mellem mand og hustru med manden som hovedperson. Al hustruindtægt og -formue blev beskattet hos manden, også hustruens arbejdsindtægt.

Virksomheden heraf var dels juridisk - manden hæftede for skatten - dels økonomisk - på grund af det progressive skattesystem blev ægtefællernes samlede skat jævnlige højere end for to ugifte med samme indtægt.

2. Kildeskatteloven bevarede sambeskatningen som hovedprincip med manden som hovedperson. Hustruen bliver dog efter lovens § 4 stk. 2 særskilt beskattet af en række indtægter, først og fremmest indkomst ved selvstændig virksomhed, indtægt ved arbejde for fremmede og indtægter, der træder i stedet derfor. Særskilt beskattet indtægt sammenlægges ikke med mandens. Hustruen selv angiver den og betaler selv skatten deraf.

3. I tiden efter 1970 er flere og flere typer hustruindtægter blevet overført til særskilt beskatning. Sambeskatningen vedrører nu først og fremmest formueindtægt og formue, herunder fast ejendom. Det må herved erindres, at antallet af ejerboliger er steget stærkt, og at hustruen ofte er medejer og undertiden enejer.

Som et eksempel på andre indtægter, der stadig skattemæssigt henføres til manden, kan nævnes kontantydelse efter bistandsloven, dog ikke uddannelses-

og etableringshjælp bevilget til hustruen efter bistandslovens § 42.

4. Også når det drejer sig om særlig indkomst, er hovedreglen sambeskatning, men der har på samme måde som inden for kildeskatteloven været en tendens til at udskille flere og flere indtægter til særskilt beskatning hos hustruen.

5. De nugældende sambeskatningsregler har både juridiske og økonomiske virkninger. Hovedvirkningerne af dette system gengives i det efterfølgende.

#### b. Selvangivelsen.

1. Formue og indtægt, som skal sambeskattes, skal selvangives af manden. Dersom man skulle følge ægteskabslovgivningen, burde hver ægtefælle selvangive de indtægter og værdier, som han eller hun råder over (bodelen).

Dette problem er ret indgående drøftet i betænkning IV »Ægteskabsretlige problemer i forbindelse med kildeskattelovens regler om ægtefællers beskatning« afgivet af det tidligere ægteskabsudvalg af 1957 (nr. 479/1968) s. 11 ff. Her skal også peges på, at selvangivelsesreglerne medfører, at det som udgangspunkt er manden, der bliver strafretligt ansvarlig, hvis der er afgivet urigtige oplysninger.

Hvis det rent faktisk er ham, der bestyrer formue og indtægt, er problemerne ikke store, men der er forekommet tilfælde, hvor hustruen foruden at være den retlige ejer af de værdier, der giver anledning til straffesagen, har været den mest aktive i lovovertrædelserne.

Reglen strider helt afgørende mod selvstændighedsprincippet.

2. Hver af ægtefællerne har efter skattelovgivningen ret til at se den andens selvangivelse.

I betænkning nr. 3 fra ægteskabsudvalget af 1969 om formueordningen (nr. 716/1974) er disse regler inddraget i en

skitse til ændring af § 10 i den nugældende lov om ægteskabets retsvirkninger. Skitsen lyder således:

»Ægtefæller har pligt til at give hinanden de oplysninger, som er nødvendige for at bedømme deres økonomiske forhold.

Stk. 2. En ægtefælle har ret til at blive gjort bekendt med den anden ægtefælles selvangivelse eller forskudsskema inden indsendelsen og kan hos skattemyndighederne få oplysning om den anden ægtefælles selvangivelse og grundlaget for skatteansættelse.«

Personer, der samlever uden at være gift, har ikke en tilsvarende ret. Det er i praksis forekommet, at det har gjort det vanskeligt for en partner at få det økonomiske opgør ved samlivsophævelse afviklet på hensigtsmæssig måde.

Om adgang til ægtefælles eller samlevers socialindkomst, se nedenfor under III.

### *c. Medhjælpende ægtefæller.*

1. Beskatningen af indkomst indtjent i en virksomhed, som ejes af den ene af ægtefællerne eller dem begge i forening, afgøres efter særlige regler. Siden 1978 har der været retlig ligestilling mellem mand og hustru på dette punkt, jfr. kildeskattelovens § 37 A.

2. Afgørende for anvendelse af reglerne om medhjælpende ægtefæller er det, om begge har deltaget i væsentligt omfang i driften af den enes eller begges erhvervsvirksomhed. Udgangspunktet er, at indtægten så skal beskattes hos den af dem, der i overvejende grad har drevet virksomheden. Såfremt de anmoder derom, overføres 50 pct. af virksomhedens overskud til den anden ægtefælle som indkomst for denne. Det er dog et maksimum, der reguleres årligt, og som for 1981 udgør 58.900 kr. Den andens indtægt nedsættes tilsvarende.

Det er som anført en forudsætning, at begge ægtefæller begærer opdeling. De kan ikke vælge nogen anden sats end 50 pct.

Beskatningen af medhjælpende ægtefællers erhvervs- og arbejdsindtægter fraviger altså ægteskabslovgivningens grundprincipper mere, end det er tilfældet med andre arbejds- og erhvervsindtægter.

3. Det er som nævnt en betingelse for anvendelsen af reglerne i § 37 A, at man har deltaget i driften i væsentligt omfang. Dette indebærer, at ægtefællens medvirken må have været så omfattende, at der ved tilrettelæggelsen af virksomhedens drift er regnet med hendes eller hans deltagelse i arbejdet, således at der derved normalt er sparet udgift til anvendelse af fremmed arbejdskraft. Hvor den pågældende arbejder med i virksomheden hver dag, må der i almindelighed være tale om en gennemsnitlig daglig arbejdsindsats på mindst 3–4 timer.

En ægtefælles øvrige indtægter kan indicere, at medhjælpen ikke har været væsentlig, således hvis den pågældende har indtægter ved andet arbejde, der er relativt betydelig.

Det må herved bemærkes, at det i de senere år er blevet mere og mere almindeligt, at medhjælpende hustruer har lønnet arbejde hos fremmede i tillæg til arbejdet i familievirksomheden.

Også andre forhold kan efter skatteretlig praksis udelukke anvendelse af opdelingsreglerne i kildeskattelovens § 37 A. Således har landsskatteretten ikke anset væsentlighedsbetingelsen for opfyldt i et tilfælde, hvor en medhjælpende hustru udførte arbejdet i virksomheden i ægtefællernes private hjem, hvor hun tillige passede fire hjemmeværende børn.

4. Den tidligere regel om medhjælpende hustruer virkede i praksis som en

skattelempelsesregel for manden. Lovændringen fra 1978 er derimod en regel om opdeling af indkomsten, således at hver ægtefælle skal svare skat af den indkomst, der henføres til ham eller hende. Den vedrører derfor nu den juridiske side af sambeskatningsproblemerne, medens de tidligere regler alene angik spørgsmålet om ægtepars samlede skattebyrde.

De gældende regler kan medføre, at en ægtefælle kommer til at hæfte for skat af indtægter, som hun eller han hverken har haft retlig eller faktisk rådighed over.

Ægtefællerne får hver eet personfradrag, og beløbene anses for begges vedkommende som indtjent ved selvstændig erhvervsvirksomhed.

Det betyder bl.a., at ingen af dem kan få lønmodtagerfradrag eller oprette etableringskonto. Derimod har de ret til hver sit befordringsfradrag.

Begge har mulighed for at blive arbejdsløshedsforsikret som selvstændige og til at opnå efterløn.

Midler henlagt i investeringsfond af en medhjælpende ægtefælle kan kun anvendes i den anden ægtefælles virksomhed (den fælles virksomhed).

5. Ved etablering af et aktieselskab eller anpartsselskab kan der skabes mulighed for særskilt beskatning af en lønindtægt for hustruen. Det antages i praksis, at det også gælder, hvis manden er hovedaktionær eller hovedanpartshaver.

Det er en forudsætning, at der foreligger en reel arbejdsindsats for selskabet og ikke blot en medhjælp til manden personlig.

Det må erindres, at landbrug kun kan ejes af aktie- og anpartsselskaber, hvis landbrugsministeriet giver tilladelse dertil.

Også arbejde for et interessentskab, der ejes af manden og en tredjemand i forening, kan begrunde, at hustruen

skatteretligt accepteres som lønmodtager, således at hendes indtægt beskattes særskilt.

Det er dog en forudsætning, at hun er ansat af interessentskabet som sådant med et vederlag, der er fastsat efter almindelige lønmæssige principper, og at hendes arbejde i overvejende grad er udført for interessentskabet, ikke for manden.

Hvis flere interessenters hustruer arbejder i virksomheden, men overvejende for deres egne ægtefæller, kan de ikke ansættes særskilt. Der kan derimod blive tale om at anvende reglerne om medhjælpende ægtefælle.

6. Især inden for liberale erhverv forekommer det, at ægtefæller med samme uddannelse driver deres virksomhed fra samme lokaler og med fælles medhjælp. Dette kan anses som selvstændig virksomhed for hustruen, hvis hver af ægtefællerne har deres egen kundekreds, og hvis det ved regnskaberne kan godtgøres, hvad hustruens indtægter udgør. Under disse forudsætninger vil de fælles udgifter kunne fordeles forholdsmæssigt mellem ægtefællerne, og hustruen vil blive særskilt beskattet af sin indtægt som af anden selvstændig indtægt.

Disse regler har praktisk betydning, ikke mindst for de erhverv, der (som f.eks. advokatgerningen) ikke kan udøves i selskabsform.

#### *d. Den skattemæssige behandling af husligt arbejde. Underholdsydelse m.v.*

1. Værdien af husligt arbejde i hjemmet og andet omsorgsarbejde beskattes ikke. Det er helt fast praksis, men er ikke udtrykkeligt nævnt i loven.

2. I nogen grad på linie hermed kan det ses, at en her i landet boende hustru, hvis mand er bosat i udlandet, ikke er skattepligtig af husholdningspengene eller andre underholdsydelser, hvis ægte-

fællerne ikke lever varigt adskilt. En hustru er heller ikke skattepligtig af værdien af fribolig ved samlivsophævelse, så længe den indbyrdes forsørgelsespligt består, medmindre hendes benyttelse er led i en bidragsaftale.

Forsørgerydelserne mellem ægtefællerne holdes således uden for den skattepligtige indkomst.

3. Med hensyn til ikke-gifte par er retsforholdet afgørende forskelligt.

En kvinde uden egne indtægter, som fik penge til husleje og privatforbrug fra sin forlovede i Grønland, blev beskattet af beløbene.

Når et par bor sammen, betragtes frit underhold af skattemyndighederne som en gave, så vidt ses uden at der i denne forbindelse rejses diskussion om værdien af en eventuel arbejdsindsats i husholdningen. En sådan vil jo normalt foreligge, i hvert fald når det drejer sig om en kvindelig samlever, jfr. Ole Bertelsen: Den unge familie i 1970'erne. Socialforskningsinstituttets publikation nr. 99, 1980.

Statsskattedirektoratets ligningsvejledning understreger, at værdien af det frie underhold bør ansættes med varsomhed. Når det drejer sig om skatteydere med beskedne indtægter og formuemidler, bør værdien normalt ikke sættes højere end den af ligningsrådet fastsatte værdi af kost og logi (for 1981 13.800 kr.). Det anføres endvidere, at hvis kvinden har indtægter, bør disse anses brugt i fælleshusholdningen, således at hendes indtægter fragår ved beregningen af frit underhold.

I en konkret sag har landsskatteretten ikke fundet grundlag for beskatning af frit underhold bl.a. under henvisning til, at parterne havde indtægter af nogenlunde samme størrelse.

Spørgsmålet har vist nok ikke været forelagt domstolene.

4. Derimod har spørgsmålet om en fast samlevende parts ret til fradrag for udgifter til dobbelt husførelse været forelagt retten, jfr. UfR 1979.449 0.

Der er ikke direkte lovhjemmel for et sådant fradrag, men i henhold til statskattedirektoratets vejledende ligningsregler kan der godkendes fradrag for merudgifter til kost og bolig, når en skatteyder på grund af erhverv midlertidigt opretholder dobbelt husførelse.

Ifølge fast praksis er fradraget kun blevet indrømmet sambeskattede ægtefæller.

En mand, der levede sammen med en kvinde i ca. 5 år uden vielsesattest (de indgik ægteskab, da han fik skilsmisse fra sin hustru), havde i perioder ansættelse i betydelig afstand fra sit og samleverens fælles hjem. Han ønskede fradrag for udgiften til dobbelt husførelse og henviste bl.a. til, at hans samlever ikke kunne få forhøjet børnetilskud på grund af deres forhold.

Østre landsret gav skattemyndighederne medhold i at han ikke havde krav på fradraget, idet der henvistes til den administrative praksis. Desuden udtalte retten følgende:

»Der må endvidere gives sagsøgte medhold i, at skattelovgivningens regler principielt stiller gifte skatteydere i en anden retsstilling end skatteydere, der lever i et ægteskabsliggende forhold, og at disse regler ikke kan anvendes analogt på samlevende par. Heller ikke fra sociallovgivningen, der på adskillige områder indebærer forskelle på retsstillingen for ægtepar og samlevende par, kan der sluttes noget om, hvad der skal gælde inden for skattelovgivningens område.«

5. En særlig situation med hensyn til fradrag for dobbelt husførelse foreligger, når en gæstearbejder lovligt er gift med mere end een kvinde, fordi polygami er tilladt i hans hjemland.

Hvis den ene hustru opholder sig her i landet, gives der ikke fradrag. Hvis begge (eller alle) opholder sig i hjemlandet, indrømmes der eet fradrag.

6. Når skattebestemmelserne således tager hensyn til, om der foreligger normalt ægteskab og altså dermed retlig forsørgelsespligt, kan der være anledning til at undersøge, om der er grundlag for, at en privatretlig underholdsaftale kan danne grundlag for ret til fradrag i skatten.

Dette spørgsmål har været fremme for par, der tidligere har været gift, og som samlever efter skilsmissen, jfr. Østre Landsrets utrykte dom af 1. oktober 1969 (5. afd. nr. 346/1968) og senere landsskatteretspraksis.

Spørgsmålet har også været fremme for par, der ikke har været gift tidligere, således i en skatteretlig afgørelse fra 1979, hvor parterne samlevede med fælles økonomi, og hvor man ikke antog, at der var sket en effektiv betaling af underholdsydelsen.

I begge situationer blev der nægtet fradrag.

### *e. Personfradrag.*

Efter kildeskattelovens § 37 nedsættes de beregnede indkomstskatter bl.a. ved anvendelse af et personfradrag, hvis grundbeløb fra 1981 udgør 16.000 kr. for hver person. Hvis hustruen er særskilt ansat til indkomstskat for det pågældende indkomstår, får begge ægtefællerne beregnet nedsættelse efter hver sit personfradrag. I det omfang en af ægtefællerne ikke kan udnytte sit fradrag, benyttes den ikke udnyttede del af fradraget til nedsættelse af den anden ægtefælles skatter.

Samlevende ugifte par kan ikke overføre uudnyttet personfradrag og er altså på dette punkt dårligere stillet end de gifte.

Til gengæld må det nævnes, at de særlige regler om forhøjet personfradrag for enlige pensionister medfører store fordele for samlevende ugifte par. En enlig pensionist har et fradrag, hvis grundbeløb for 1981 er 20.500 kr. Retten hertil består, uanset om man er part i et samlivsforhold, og det hvadenten den anden part selv er pensionist eller ej. Gifte pensionister har derimod det almindelige personfradrag.

### */ Andre fradrag.*

1. Hovedreglen er, at den gifte kvinde har ret til fradrag, der er knyttet til hendes særskilte indkomst, jfr. kildeskattelovens § 26, men også på dette punkt er der sket en udvikling. Hun kan f.eks. nu trække fradragsberettigede underholdsydelser fra på sin selvangivelse,

2. Men det er af stor praktisk betydning, at fradrag for hendes renteudgifter og underskud på hendes faste ejendom som følge af sambeskatningen sker hos manden. Det er jo mere og mere almindeligt, at hustruen betaler renter af studiegæld og er ejer eller medejer af familiebølggen. Det er altså mandens indtægt, ikke hustruens, som nedsættes med disse jo ofte særdeles betydelige beløb, og der sker således en forskydning i parternes mulighed for at yde pengebidrag til forførgelsen af familien.

Dette er en meget væsentlig fravigelse af ægteskabslovgivningens grundprincipper.

3. Der er grund til at antage, at disse fradragsproblemer spiller en væsentlig rolle, når par overvejer, om de vil gifte sig eller ej. Det fremgår bl.a. af utrykt domsmateriale om formueopføret, når ikke-gifte par flytter fra hinanden, og som vedrører et bredt udsnit af befolkningen både med hensyn til erhverv og indtægter.

4. I visse tilfælde får ægtepar kun ret til samme samlede fradrag som en ugift person, medens fast samlevende par får hver sit fradrag. Det gælder således fradragsberettigede gaver til velgørende formål og de livsforsikringspræmier, der maksimalt kan fratrækkes med 3.000 kr. (dvs. livsforsikringer med udbetaling af en forsikringssum ved den forsikredes død eller ved en vis alder samt gruppe-livsforsikring. For livrenter og lignende renteforsikringer er der derimod fuld fradragsret).

#### *g. Overførelse af underskud m.v.*

1. En række regler, der ikke er en direkte logisk følge af sambeskatningsreglerne, har en nær sammenhæng med disses grundprincipper, uden at man altid helt kan udskille de juridiske og de økonomiske faktorer.

Et vigtigt eksempel er kildeskattelovens § 26 stk. 2 om, at et eventuelt underskud hos én ægtefælle i størst muligt omfang skal fradrages i den anden ægtefælles skattepligtige indkomst. Dette gælder også kildeskattelovens § 26 A om afskrivninger på aktiver, der anvendes i en gift persons erhvervsvirksomhed. Efter stk. 1 skal afskrivningen ske hos ejeren af virksomheden, selv om aktivet tilhører den anden ægtefælle,

2. Hvis en ægtefælle overdrager aktiver til den anden til anvendelse i dennes virksomhed, skal efter kildeskattelovens § 26 A stk. 2 fortjenester og tab, som derved fremkommer, ikke medregnes ved opgørelsen af den førstnævnte ægtefælles indkomst, og erhververen indtræder stort set i overdragerens stilling med hensyn til anvendelse af afskrivningsreglerne.

Disse regler angår kun erhverv, men i praksis tillægges overdragelse af formuegoder mellem sambeskattede ægtefæller som hovedregel ikke skattemæssig virk-

ning, hvad enten det drejer sig om almindelig eller særlig indkomst. Fortjeneste i forbindelse med overdragelsen beskattes ikke, men til gengæld kan tab ikke fradrages.

3. Tilsvarende regler gælder ikke for ugifte fast samlevende par. Overdrager den ene partner f.eks. et parcelhus til den anden, skal der betales særlig indkomstskat, hvis lovens betingelser i øvrigt er opfyldt. Hvis det er en gaveoverdragelse, skal der betales almindelig indkomstskat.

På et enkelt punkt er der dog stort set ligestilling mellem gifte og ikke-gifte par netop ved beskatning af overskud af salg af familieboligen. Det drejer sig om dispensation fra to-årsfristen i den såkaldte parcelhusregel i loven om særlig indkomstskat § 2 A. Efter denne skal der svares skat, når ejeren eller hans husstand ikke har boet i huset i 2 år, men der kan dispenseres. Sådant dispensation er givet i tilfælde, hvor en påtænkt separation ville medføre, at man ikke havde råd til at beholde huset. Tilsvarende dispensation er givet i et tilfælde, hvor et ikke-gift par, som havde boligen i sameje, ville gå fra hinanden. Derimod har man nægtet dispensation i et tilfælde, hvor kun den ene var ejer.

4. Reglen om overførelse af underskud fra den ene ægtefælle til den anden - jfr. ovenfor under 1. - kan få betydelig indflydelse på en gift persons skattetilsvaret, uden at han eller hun selv har samtykket deri.

På den anden side må det fremhæves, at der netop i disse år jævnligt foreligger situationer, hvor ægtefællerne for at øge deres samlede disponible indkomst har en endog meget betydelig interesse i, at reglen bevares. Det gælder de tilfælde, hvor den ene ægtefælle er erhvervsdrivende med underskud i sin virksomhed, medens den anden ægtefælle - ofte foruden at hjælpe i bedriften - tager lønnet

arbejde for at holde familieøkonomien oppe.

#### *h. Den ligningsmæssige beregning af skattens størrelse.*

1. Den økonomiske side af sambeskatningen kommer frem ved beregningen af skattens størrelse. Her får det betydning, at den samlede skatteydelse, der opkræves som led i administrationen af *den almindelige indkomst*, består af en lang række komponenter: Statsskat, kommuneskat, kirkeskat, amtskommunal skat, almindeligt og særligt folkepensionsbidrag og bidrag til dagpengefond.

Statsskatten beregnes med stigende procenter for tre indkomstområder (for 1981: indtil 87.200 kr., 87.200 kr.-154.400 kr. og fra 154.400 kr. opefter).

De øvrige skatter beregnes med ensartede procenter uden hensyn til indtægts størrelse, men med varierende procenter fra kommune til kommune. *Bidragene* beregnes med samme procent for alle uanset bopæl.

2. *Særlig indkomstskat* beregnes med en fast procent på 50, men hvis ægtefællerne ikke sambeskattes, vil begge få ret til at fradrage det i loven fastsatte bundfradrag på 6.000 kr. Der er *ikke* dobbelt bundfradrag, når særskilt indkomst beskattes hos manden som sambeskattet hovedperson.

3. *Formueskatten* svares med 22 promille af den del af formuen, som overstiger 1 million.

Som følge af sambeskatningen sker beregningen på grundlag af ægtefællernes sammenlagte formue.

4. Der er således tre områder, hvor *beregningsmåden* medfører, at et ægtepar som følge af sambeskatningen kan komme til at betale *højere* ydelse end to enlige med samme økonomiske forhold. Det

er den statslige indkomstskat, den særlige indkomstskat og formueskatten.

5. Det må erindres, at reglerne om ret til fradrag også kan føre til, at et ægtepar tilsammen skal betale en *anden* samlet skat end to ikke-gifte, jfr. ovenfor under f.

I nogle tilfælde vil det være en økonomisk fordel for ægteparret. I andre tilfælde vil det betyde et større samlet skattetilsvær.

Når det drejer sig om beregningen af skattens størrelse, fører sambeskatningen derimod normalt altid til, at gifte bliver dårligere stillet end ugifte par eller i bedste fald ligestillet med dem.

6. På de områder, hvor ydelserne beregnes efter faste procenter, bliver ægtefælleraes samlede tilsvær dog det samme som for to enlige, men sambeskatningsreglerne kan føre til, at dele af skattekravet, som vedrører hustruens økonomiske sfære, opkræves hos manden, se nedenfor under i.

#### *i. Ansvar for skattens betaling.*

1. Dette problem drejer sig udelukkende om den juridiske virkning af samlivsbeskatningen.

2. Manden har ansvar for betaling af skat af den indkomst og formue, som han skal selvangive, og dette ansvar vedvarer, selv om samlivet ophæves, eller der gives separation og skilsmisse. Det gælder også det skattetilsvær, som vedrører hustruindkomst og -formue.

Et tilsvarende problem opstår med hensyn til medhjælpende ægtefællers betalingsansvar for den del af skatten, der overføres til dem i medfør af de ovenfor under c. gengivne regler. Mens det ellers er manden, der belastes af betalingsreglerne, kan den medhjælpende hustru få samme praktiske problemer. De opstår særlig, når familievirksomhedens økono-

miske forlis følges op af ægteskabets forlis.

3. Hvis den skattepligtige ægtefælle ikke betaler, og hvis udpanthning forgæves er forsøgt hos denne, kan der foretages udpanthning hos den anden ægtefælle, *men kun så længe samlivet består*, jfr. kildeskattelovens § 72 stk. 2. Efter samlivsophævelse har det offentlige ingen mulighed for at inddrive nogen del af skattetilsvaret hos en anden end den direkte skattepligtige. Dette gælder også, selv om en del af skatten vedrører hustruens indtægt eller ejendele, og det gælder også selv om den medhjælpende ægtefælle aldrig har haft nogen rådighed over indtægter fra den erhvervsvirksomhed, som hun eller han har været medhjælpende i.

4. Det må antages, at en ægtefælle, som får pålagt skatteansvar vedrørende den andens værdier, som hovedregel har krav på, at ejeren refunderer ham eller hende skatten. Hjemmelen må formentlig søges i lov om ægteskabets retsvirkninger § 2, jfr. § 3.

Der foreligger en righoldig domspraksis om problemet fra tiden før kildeskatteloven. Ved separation og skilsmisse kom mænd med selverhvervende hustruer ofte ud i betydelige vanskeligheder, hvis hustruen ikke frivilligt medvirkede til afvikling af den del af skattegælden, som vedrørte hendes arbejdsindtægt.

Rent praktisk har problemet som regel mindre omfang i dag. Man bør dog være opmærksom på, at der fortsat kan opstå situationer, hvor det drejer sig om beløb, hvis indkrævning kan have særdeles alvorlige følger for den skattepligtige. Som et eksempel kan nævnes UfR 1971.564 0, der angik særlig indkomstskat på ca. Vi million, der blev pålagt manden i anledning af, at hustruen havde solgt en ejendom, som hun havde arvet før ægteskabets indgåelse, og som tilmed var særeje. Sagen blev først af-

gjort efter begge ægtefællers død, og hvis hustruens bo ikke havde reserveret midler til betaling af refusionskravet fra mandens bo, ville bl.a. hans særbarn reelt være kommet til at betale stedmoderens skat.

Der har også været tilfælde, hvor medhjælpende hustruer har haft vanskeligheder med at betale skatten efter samlivsophævelse.

## **B. Problemerne omkring ægtefællebeskatningen.**

1. Når ægtefællebeskatningen vurderes, kan man udskille fem grundlæggende problemtyper:

a. Sambeskatningen medfører, at en ægtefælle kan få ansvar for betaling af skatten vedrørende indtægter og formue, som han - undertiden også hun - ikke har nogen bestemmelsesret over efter ægteskabslovgivningens regler.

b. Som følge af dette bringes visse meget væsentlige udgifter til fradrag i mandens indtægt, selv om de hører under hustruens økonomiske sfære, jfr. særlig ovenfor under A.f.

c. Hver af ægtefællerne har, medens samlivet består, et subsidiært ansvar for betaling af den andens skat.

d. Der findes nogle vigtige bestemmelser, som på forskellig måde har som udgangspunkt, at der består en nær samhørighed mellem ægtefællerne. Det drejer sig først og fremmest om retten til at overføre uudnyttet personfradrag og adgangen til at overføre underskud fra den ene ægtefælle til den anden, jfr. ovenfor under A.e. og g.

e. Det økonomiske sambeskatningsproblem - altså den omstændighed, at sambeskatning af visse indtægter på grund af den progressive statsskatteskala kan føre til, at et ægtepar betaler mere end et samlevende par. Ligeledes kan sammenlægning af formuerne bringe

dem op over det skattepligtige minimum.

I de efterfølgende afsnit vil disse spørgsmål blive nærmere drøftet.

## 2. Ad a:

Her drejer det sig om den rent juridiske side af sambeskatningen.

Det må stærkt understreges, at dette problem kan løses uafhængigt af den ligningsmæssige økonomiske sambeskatningseffekt, jfr. herved bl.a. betænkning IV afgivet af det tidligere ægteskabsudvalg af 1957 »Ægteskabsretlige problemer i forbindelse med kildeskatteovens regler om ægtefællers beskatning« (nr. 479/1968) s. 13.

Det var man opmærksom på, allerede da familieretskommissionen afgav betænkning i 1918. Man foreslog en ret for ægtefællerne til at indgive hver sin selvangivelse »og opnaa selvstændig Skatteansættelse, dog saaledes at denne Ansættelsesmaade bliver uden Indflydelse på det samlede Skattebeløb, som Ægtefæller skal udrede, idet dette beregnes som af en samlet Indkomst, og Differencen mellem Skatterne af de 2 adskilte Omraader og den, der skal svares af de sammenlagte, deles forholdsvis mellem Ægtefællerne.«

Der henvises i det hele til den historiske fremstilling i den ovennævnte betænkning nr. IV fra ægteskabsudvalget af 1957 s. 9 ff.

3. Familieretskommissionens forslag blev ikke gennemført herhjemme. Men de af kommissionen foreslåede principper havde allerede fra ca. 1910 været i anvendelse i Sverige. Den nordiske ægteskabslovgivnings grundprincipper har således i en meget lang periode været lagt til grund i skattelovgivningen i dette land. Ægtefællernes juridiske rettigheder og ansvar på skatteområdet har derfor ikke som i Danmark adskilt sig fra deres

rettigheder og ansvar på andre områder. Der har heller ikke været solidarisk hæftelse for skattens betaling.

Ægtefællernes selvstændighed og ligestilling på det juridiske område har ikke givet anledning til tekniske problemer til trods for, at der i økonomisk henseende var fuld sambeskatning indtil udgangen af 1965.

Det samlede økonomiske tilsvær for ægtefællerne har været beregnet efter skiftende principper. Af særlig interesse er det, at man i tiden fra 1952 og en årække fremefter arbejdede med en mildere skatteskala for gifte skatteydere, der op til en vis indtægtsgrænse byggede på splittingsystemets tanker (todelingsprincippet). Dette medførte, at ægtefæller med en vis sammenlagt indkomst aldrig ville komme til at betale mere end to enlige skatteydere, der tilsammen har samme indkomst. Formålet var at fjerne »straffeskatten på ægteskabet«.

Ligesom det viste sig muligt at forene et splittingsystem med bevarelsen af ægtefællernes ligestilling og selvstændighed, viste det sig også muligt at bevare disse principper, da man fra og med 1966 åbnede mulighed for særskilt beskatning af ægtefællers arbejdsindtægter, samtidig med at man bevarede den økonomiske sambeskatning for så vidt angår formue, formueindtægter m.v. Systemet, der i modsætning til den i Danmark fra 1970 gennemførte særskilte beskatning ikke behandlede manden som hovedperson, var forbilledet for det under 5 nævnte danske lovforslag, og det har også dannet forbillede for den siden skatteåret 1976 gældende finske familiebeskatningslovgivning.

4. I betænkning fra udvalget om forbedring af kildeskatten om ægtefællers beskatning (nr. 703/1974) gik udvalgsflertallet ind for *som hovedregel* at følge ægteskabslovgivningens regler. Da man *samtidig* foreslog, at også beregningen af

den samlede skat skulle ske på samme måde, som hvis parret ikke havde været gift (ophævelse af den ligningsmæssige sambeskatning), foreslog man en »værnsregel« for at hindre misbrug ved overførsler mellem ægtefællerne.

5. Et af skatteministeren i november 1975 fremsat forslag om skattemæssig ligestilling af ægtefæller byggede på de svenske principper.

Forslaget vandt ikke tilslutning i folketinget hverken ved denne eller en senere fremsættelse i en lidt ændret form.

6. Der har også senere været rejst spørgsmål om sambeskatningsproblemerne i folketinget. Et af de senest fremlagte beslutningsforslag har mange træk til fælles med flertalsforslaget i 1974-betænkningen,

7. En hyppigt fremsat indvending mod forslag af denne type er, at ægtefællers økonomi ofte er så sammenblandet, at de næppe selv vil vide, hvem de enkelte ejendele, værdipapirer m.v. tilhører.

Det er formentlig rigtigt, at der i mange ægteskaber hersker en sådan uklarhed, i hvert fald hvis ægteskabet har været nogenlunde længe.

Dette medførte, at ægteskabsudvalget af 1957 i sin betænkning IV (nr. 479/1968) s. 15 foreslog, at man principielt tog sit udgangspunkt i ægteskabslovgivningens principper, men med den modifikation, at det overlades til ægtefællerne selv at bestemme, i hvilket omfang hver af dem skal indgive selvangivelse vedrørende formue, formueindtægter og lignende.

Et andet af de i folketinget fremlagte beslutningsforslag rejser ligeledes tanken om at give ægtefællerne valgfrihed.

8. De medhjælpende ægtefæller er et særligt problem. De nugældende regler bygger på et system, der intet har med de reelle ejerforhold at gøre, og som ikke *skattemæssigt* accepterer lønftaler

mellem ægtefællerne. Samlevende par beskattes derimod efter de reelle ejerforhold og lønftaler.

*Ad b:*

Spørgsmålet om fradrag af hustruens renteudgifter m.v. i mandens indkomst ville blive løst, såfremt man gennemførte den under a. nævnte juridiske ligestilling.

Det vil i mange tilfælde medføre en betydelig forskydning af den indbyrdes størrelse af ægtefællernes skattetilsvær. Det samlede skattetilsvær kan blive både højere og lavere alt efter ægtefællernes relative indtægtsniveau.

Reglerne ville betyde, at der blev mindre forskel mellem gifte og ikke-gifte par. I nogle tilfælde ville der endda blive fuld ligestilling afhængig af parternes indkomst- og formueforhold. Desuden ville regler af denne type - i overensstemmelse med ægteskabslovgivningen - være udtryk for selvstændighedsprincippet.

*Ad c:*

Ægtefællernes subsidiære ansvar for hinandens skat blev foreslået afskaffet ved det ovennævnte lovforslag fra november 1975. De nugældende regler er i strid med ægteskabslovgivningens principper. Deres afskaffelse ville medføre ligestilling mellem gifte og ikke-gifte par.

*Add:*

Regler, der er udtryk for samhørigheden mellem ægtefæller, findes i mange forskellige variationer inden for andre lovområder end skattelovgivningen, jfr. fremstillingen i udvalgets betænkning nr. 5 om samliv og ægteskab (nr. 720/1974) afsnit XXIX. Det drejer sig om regler, der letter en række praktiske problemer mellem ægtefæller både under samlivet,

men også ofte ved dets opløsning. Som et blandt mange eksempler kan nævnes landbrugslovgivningens regler om den efterlevende ægtefælles mulighed for at overtage ejendommen uden at opfylde de strenge krav, der stilles til andres erhvervelse.

Det er som regel et hovedelement i disse regler, at de er en begunstiggelse af ægteskabet som parforhold og meget ofte således, at fordelene for ægtefællerne ikke erhverves på *følelig* bekostning af andre borgere. De gælder kun undtagelsesvis for ikke-gifte par.

2. De regler af tilsvarende type, som findes på ægtefællebeskatningsområdet, er ikke helt ukomplicerede i deres virkninger.

Således vil reglen i kildeskattelovens § 26 stk. 2 om modregning af den ene ægtefælles underskud i den anden ægtefælles skattepligtige indkomst i mange tilfælde være helt i overensstemmelse med ægtefællernes ønske, ja der vil være tilfælde, hvor en manglende modregningsadgang ville føles som urimelig og stridende mod familiens muligheder for at tilrettelægge deres samlede familieøkonomi.

På den anden side strider reglen mod selvstændighedsprincippet. Det medfører en forskydning i den enkelte ægtefælles skattetilsvær, og der vil let kunne tænkes tilfælde, hvor en ægtefælle ønsker selv at bevare muligheden for senere at nedbringe en fremtidig indkomst og derved forøge sin nettoindkomst det pågældende år.

Muligheden for at overføre den ene ægtefælles uudnyttede personfradrag til den anden er et andet vigtigt eksempel på en regel, som bygger på samhörigheden mellem ægtefællerne. Set fra et rent økonomisk synspunkt er den altid en fordel for ægtefællerne.

Den er imidlertid ikke uden følelig virkning for medborgerne, idet samfun-

dets samlede skatteprovenu i det enkelte år bliver mindre som følge af reglen. I takt med stigningen i de gifte kvinders erhvervsfrekvens, der gør, at de selv udnytter deres personfradrag, formindskes imidlertid dette problems praktiske omfang.

Allerede den omlægning af personfradragsreglerne, som skete i 1974, har i øvrigt mindsket det praktiske problem, idet personfradraget nu administreres som et nedslag i skatten, således at virkningen er ens for alle. Tidligere var personfradraget et fradrag i indkomsten og fik derved størst virkning for store indtægter,

I drøftelserne om *reel* ligestilling mellem mand og hustru sker det ikke sjældent, at det gøres gældende, at retten til overførsel af personfradrag kan skabe vanskeligheder for en hustru, der efter at have været hjemmearbejdende ønsker at tage arbejde. Baggrunden er, at manden, når han mister hustruens personfradrag, får sit skattekrav sat op, og at dette kan give anledning til utilfredshed fra hans side, der kan påvirke hustruens beslutning med hensyn til erhvervsarbejde. Problemet er dog mindre nu end tidligere, fordi der ikke længere er mulighed for, at ægtefællerne *samlede* skat forøges.

Også arbejdsgivere på områder med løsere kvindelig arbejdskraft kan blive mødt med denne problematik.

*Åd e:*

1. Det økonomiske sambeskatningsproblem er i første række et spørgsmål om, hvilke byrder man vil pålægge de enkelte familietyper - altså fordelings- og samfundspolitik. Det er problemet om, hvorvidt et ægtepar skal betale mere i skat, fordi visse af deres indtægter - først og fremmest formueindtægter - sammenlægges. Endvidere kan den af sambeskatningen følgende sammenlægning af deres formuer få betydning for, om de skal betale formueskat, og i givet fald af hvilken størrelse. Hertil kommer

spørgsmålet om særlig indkomstskat, der rent praktisk i de fleste tilfælde er af mere begrænset rækkevidde.

2. Resultatet er normalt, at ægteparret *tilsammen* kommer til at betale mere end et samlevende par. Om det bliver tilfældet, afhænger af de konkrete økonomiske forhold, og det må understreges, at problemet kun angår formue og de relativt få indtægtsarter, som endnu sambeskatte. For disses vedkommende er problemet om det samlede skattetilsvare begrænset til statsskatten, da de øvrige elementer i skattetilsvaret ikke beregnes efter progressive skalaer.

3. Derimod har sambeskatning med manden som hovedperson naturligvis indflydelse på fordelingen af det samlede skattebeløb mellem ægtefællerne. Hvis der indføres juridisk ligestilling mellem ægtefællerne, bortfalder dette sidste problem, hvilket også blev påpeget i bemærkningerne til lovforslaget fra 1975.

4. Der har jævnligt hersket stor usikkerhed om, hvorvidt problemerne omkring den økonomiske side af sambeskatningen rummer juridiske problemer, eller om det kun skal ansues ud fra andre synspunkter.

Det illustreres bl.a. ved indstillingerne i betænkning om ægtefællers beskatning nr. 327/1963 s. 71 ff.

*Tre medlemmer* fastholdt sambeskatning, idet de lagde vægt på, at der i de fleste ægteskaber består et økonomisk fællesskab med hensyn til størstedelen af *forbrugerudgifterne*. Derfor fandt de, at indkomstbeskatningen principielt burde ske på grundlag af ægtefællernes samlede indtægtsbeløb, idet det er dette, der er bestemmende for ægtefællernes forbrugsmuligheder. Man fandt endvidere løsningen bedst stemmende med almindelige principper for byrdefordeling.

*To medlemmer* gik ind for fuld særbeskatning. De fandt, at sambeskatning

strider mod princippet om kønnenes ligeberettigelse, og at beskatningen - ganske uanset skattepolitiske (herunder fiske) hensyn - rent principielt må foretages af hvert enkelt individ for sig og helt uafhængig af den pågældendes ægteskabelige stilling.

*Fire medlemmer* fandt, at den dagældende ordning (fuld sambeskatning med manden som hovedperson) havde uheldige virkninger. Man pegede på to mulige løsninger: Særbeskatning for alle eller i hvert fald for hovedparten af ægteparrene *eller* ændrede regler om (de dengang gældende) hustrufradrag.

Man udtalte imidlertid, at valget mellem disse muligheder til syvende og sidst måtte bero på almindelige værdinormer og på politiske vurderinger. Man fandt derfor, at udvalget havde løst sin opgave ved at pege på de mulige vurderingsgrundlag uden at foretage den endelige afvejning.

Derefter ridser disse medlemmer nogle hovedhensyn op.

4. Spørgsmålet om ophævelse af sambeskatningen har gentagne gange været til debat i folketinget, senest i november 1980, jfr. Folketingstidende 1980/81 sp. 3206 ff.

Det fremgår af debatten og af de tre forslag til folketingsbeslutning, som lå til grund for den, at der er udbredt sympati for ophævelse af sambeskatningen.

De tre forslag, der blev fremsat af henholdsvis Konservativt Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Retsforbundet, lyder således:

*Forslag til folketingsbeslutning  
om ophævelse af sambeskatningen*

Folketinget opfordrer regeringen til at fremsætte forslag, der sikrer:

1. At sambeskatningen for indtægter af formue ophæves.
2. At sambeskatningen for »værdi af egen bolig« ophæves.

3. At sambeskatningen for renter af gæld ophæves.
4. At sambeskatningen af formue ophæves.
5. At sambeskatningen for ægtefæller, hvoraf den ene driver en erhvervsvirksomhed og den anden hjælper i virksomheden, yderligere lempes.

*Forslag til folketingsbeslutning  
om ophævelse af sambeskatningen på fradragssiden*

Folketinget opfordrer regeringen til at fremsætte lovforslag, hvorefter sambeskattede ægtepar selv kan afgøre, på hvis selvangivelse de ønsker at foretage de ligningsmæssige fradrag, der ikke er knyttet direkte til personen eller til indtægtserhvervelsen.

*Forslag til folketingsbeslutning  
om ophævelse af sambeskatningen m.v.*

Folketinget opfordrer regeringen til at fremsætte lovforslag om ophævelse af sambeskatningen efter følgende retningslinjer:

1. Alle bestemmelser, der gør manden til hovedperson i skattemæssig henseende, fjernes fra lovgivningen. Hver ægtefælle selvangiver sin personlige indkomst, sine egne fradrag samt sine personlige formuegoder med dertil hørende indkomster og fradrag.

2. I de tilfælde, hvor der ikke er særeje, fordeles formuen efter, hvis bodel den tilhører. Formuegoder, der ikke klart kan henføres til en af ægtefællernes bodel, anses for at tilhøre dem begge med halvparten til hver.

3. Bestemmelsen i pensionsskatteovens § 50, der begrænser ægtepars samlede fradrag (3.000 kr.-fradraget) til det samme beløb som enliges, ophæves.

4. Kildeskatteovens § 37 A, der begrænser retten til at overføre en del af selverhvervendes indkomst til medhjælpende ægtefæller, ændres, så der kan overføres et beløb, der svarer til den sædvanlige aflønning på arbejdsmarkedet af det pågældende arbejde efter et selvangivet timetal.

5. Retten til overførsel af underskud mellem ægtefæller ophæves.

6. Retten til overførsel af uudnyttet personfradrag mellem ægtefæller ophæves for alle nyindgåede ægteskaber, men bevares for bestående, dog således at retten gøres indkomstafhængig (jfr. reglerne for børnetilskud) og efter en passende overgangsperiode helt afskaffes.

7. Loven om afgift af arv og gave ændres, så ægtefæller i relation til gaveafgift henføres til afgiftsklasse C, der gælder for ubeslægtede, mens de nugældende regler bevares for arveafgiftens vedkommende.

Af debatten om de tre forslag fremgår det, at der ikke er en helt ensartet opfattelse af, hvad en sådan ophævelse bør indebære.

Bl.a. kan det nævnes, at Kristeligt Folkeparti vel lægger vægt på, at familien er en forbrugsenhed, og at der foregår en deling af goder og en arbejdsdeling, som gør det rimeligt, at det er familiens samlede indkomst, der danner grundlaget for beskatningen. Det påpeges imidlertid, at det ud fra evneprincippet ikke er ligegyldigt, om forbrugsenheden omfatter en eller to personer. Derfor må der under et progressivt skattesystem ske deling af den samlede indkomst i to lige store dele, som hver for sig gøres til genstand for beskatning.

Disse tanker er fulgt op i beslutningsforslag nr. B 19 af 3. februar 1982, der lyder således:

*Forslag til folketingsbeslutning  
om beskatning af ægtefæller (lignedelt sambeskatning)*

Folketinget opfordrer regeringen til at fremsætte forslag om lignende sambeskatning (splittingsystemet), således at ægtefællers samlede skattepligtige indtægt og samlede skattepligtige formue deles med to, hvorefter

skatten for hver ægtefælle beregnes af halvdelen.

Dette vil føre til, at gifte beskattes *lavere* end ikke-gifte par, medmindre de har omtrent lige store indtægter. De synspunkter, der blev fremført af det første mindretal i 1963-betænkningen, indebærer derimod, at ægteparret, fordi det er en forbrugsenhed, kommer til at betale en *højere* skat. Synspunkter, der er stærkt beslægtet med disse, er i øvrigt fremført af et af de medlemmer, der afgav betænkning om ægtefællers beskatning (nr. 703/1974).

5. Af andet materiale, der kan være af betydning ved bedømmelse af sambeskatningen, kan særlig nævnes:

a. Betænkning fra udvalget vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser (nr. 790/1977), der bl.a. omhandler samordningsproblemet i 1975 og 1976 samt civilstandens betydning.

Dette udvalg havde bl.a. til opgave at foretage en gennemgang af de bestemmelser i lovgivning og administrativ praksis, der fastsætter skatter, betaling for offentlige ydelser og tilskud som en funktion af skatteyderens/tilskudsmodtagerens indkomst. Arbejdet skulle tage sigte på en belysning og vurdering af samspillet mellem disse bestemmelser med henblik på principielle forslag til at forebygge utilsigtede virkninger samt på en belysning af de finansielle problemer, der rejser sig.

Som følge af dette kommissorium har udvalget undersøgt skattereglerne i nøje sammenhæng med en række af de vigtigste sociale ydelser, som er omtalt i 2. hovedafsnit. Dette indebærer, at de spørgsmål, der rejses i forbindelse med sambeskatningen (f.eks. evneprincippet og selvstændigheds- eller individualprincippet), ansues i en bredere sammenhæng end i de rene skattedebatter.

Dette er meget forståeligt, da baggrunden for, at udvalget blev nedsat, var, at man kon-

staterede et stigende problem for de enkelte familier, idet progressive skatteregler og indkomstafhængige sociale ydelser i et betydeligt antal tilfælde førte til, at nettoresultatet af en indtægtsfremgang var ubetydelig eller ligefrem negativ.

Der kan særlig henvises til betænkningens s. 93-116. Det kan nævnes, at udvalget (s. 94) giver udtryk for samme synspunkt som den sidst refererede udtalelse fra 1963-betænkningen: Afgørelsen af, hvorledes skatte- og tilskudslovgivningen skal udformes, vil til syvende og sidst bero på befolkningsflertallets forestillinger om, hvad der er en retfærdig og rimelig fordeling af byrder og fordele i samfundet, samt hvor meget det er parat til at ofre for at tilvejebringe en sådan fordeling.

b. Ligestillingsrådets oplæg om skattemæssig ligestilling mellem den gifte kvinde og den gifte mand (december 1978).

Dette oplæg diskuterer bl.a. principper og mulige løsninger.

Det kan fremhæves, at oplægget også indeholder en diskussion af de mulige *indirekte* ligestillingsvirkninger af eventuelt at indføre en renteskatteordning.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at skatteændringer, der ikke direkte vedrører ægtefællebeskatningen, kan have betydelig indflydelse på dens *faktiske* virkning. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis proportionalstræket forlænges, hvad der vil formindske effekten af den ligningsmæssige sambeskatning og således nedsætte de økonomiske virkninger af sambeskatningen.

6. Spørgsmålet om ægtefællebeskatningen er også behandlet i den skattepolitiske teori, se Kjeld Philip, Skattepolitik, kapitel 16 (Differentiering efter skatteydere familiesforhold). Her gennemgås de forskellige former for beskatningsmetoder, og han fremhæver, at det er taktet være den progressive beskatning, at der bliver noget økonomisk problem for-

bundet med spørgsmålet om sær- eller sambeskatning.

Han beskriver splittingsystemets hovedbestandele således:

»I U.S.A., Vesttyskland og Frankrig har man søgt at løse .... ved at indføre noget, man kunne kalde delebeskatning. Ofte anvendes også den amerikanske betegnelse »splitting«. I disse stater lignes først indkomsten som en samlet indkomst. Mandens og hustruens indkomst lægges sammen til en enhed, men der efter deles den samlede indkomst med to, og hver af ægtefællerne beskattes for sig af den således udfundne indkomst. Resultatet bliver, at ægtefællerne tilsammen altid beskattes, som om de hver for sig havde det halve af den samlede indkomst. Det er således sambeskatning ved ligningsarbejdet, men særbeskatning ved opkrævningen. På denne måde beskattes ægtefællerne således forholdsvist lempeligt, og der foretages intet særligt fradrag i anledning af den fælles husførelse.

I Frankrig har man udvidet denne metode således, at en familie beskattes af sin samlede indkomst delt med antallet af familiemedlemmer, hvor børn medregnes med brøker (forbrugsenheder). Et sådant system ville bewirke, at familierne, sammenlignet med vore familier, ville blive væsentlig lempeligere beskattet, og omvendt de enligt stillede ville blive hårdere beskattet.«

Der kan også tænkes andre former for splitting. Det s. 181 omtalte svenske todelingssystem byggede i sit udgangspunkt på de tysk-amerikanske principper, men blev i praksis gennemført ved, at der fandtes to skatteskalaer, en for gifte og en for enige. Skalaerne var udarbejdet således, at der var loft over splittingvirkningen, som, hvis den gennemføres uden begrænsning, giver betydelige økonomiske fordele til velhavende skatteydere med hjemmearbejdende ægtefæller (det, der i U.S.A. betegnes som Onkel Sams bryllupsgave).

Det er vist nok mest almindeligt, at splittingsystemer er udformet som rene

skattelettelsesregler, medens de ikke flytter nogen del af betalingsbyrden til hjemmearbejdende ægtefæller. Den danske beskatning af medhjælpende ægtefæller, der reelt er et splittingsystem, var oprindeligt udformet således. Men efter de seneste lovændringer har reglen også konsekvenser for, hvem af ægtefællerne der skal betale skatten, og det uanset om den enkelte efter ægteskabslovgivningen har rådighed over nogen del af indtægten.

### C. Beskatning af børn.

1. Før kildeskatteoven var også børn i et vist omfang undergivet sambeskatning, således at deres indtægt og formue blev beskattet hos familiens hovedperson, dvs. manden, hvis der forelå ægteskab.

Nu er børn selvstændigt skattepligtige uanset alder, og uanset om de er hjemmeboende.

2. Et barn, der har ophold i hjemmet, hvor det får kost, logi m.v., uden at underholdet er vederlag for arbejde i forældrenes erhvervsvirksomhed, er uanset dets alder skattefri af værdien af underholdet, og forældrene kan ikke foretage noget fradrag for deres udgifter, jfr. kildeskatteovens § 5, stk. 4. Denne regel omfatter »forældre, stedforældre eller plejeforældre«.

Også værdien af kost og logi, der ydes af en fader til hans børn uden for ægteskab, er skattefri for børnene. *Her er altså ligestilling mellem gifte og ikke-gifte par.* Der er jo imidlertid også ligestilling med hensyn til forsørgelsespligten.

3. Spørgsmålet om værdien af et voksent barns huslige arbejde i hjemmet har været fremme for skattemyndighederne, jfr. Meddelelser fra Landsskatte retten 1971.128. Skatterådet anså en faglærerinde for delvis skattepligtig af løn og frit ophold som husbestyrerinde for sin fa-

der. Landsskatteretten anså derimod ikke, at der forelå skattepligt, idet der henvises til, at børn ikke beskattes af, hvad der er ydet i helt eller delvis underhold af forældre, medmindre underholdet er vederlag for arbejde i *erhvervsvirksomhed*.

4. Reglerne om børns erhvervsarbejde for forældrene findes i kildeskattelovens § 5, stk. 3. I denne bestemmelse hedder det, at hvis et barn, der ved begyndelsen af indkomståret ikke er fyldt 15 år, har arbejde i en erhvervsvirksomhed, der drives af dets forældre, stedforældre eller plejeforældre, kan disse ikke fradrage lønnen til barnet ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst, og lønnen skal ikke medregnes ved opgørelse af barnets indkomst.

Reglen gælder, selv om forældrene er separeret og skilt, og barnet arbejder hos den af forældrene, som ikke har forældremyndigheden.

Derimod er det i skattepraksis antaget, at reglen ikke kunne anvendes over for løn til et 7-årigt barn af en kvinde, der samlevede med arbejdsgiveren, jfr. Meddelelse fra Landsskatteretten 1976.6. Den samlevende arbejdsgiver blev således ikke retligt set anset som stedfader.

Fradrag blev dog nægtet, da det ikke fandtes sandsynliggjort, at barnet havde udført et arbejde svarende til den angivne løn.

5. Også ved fortolkningen af ligningslovens § 17 har spørgsmålet om retsstillingen for samleveres børn været fremme.

Efter denne bestemmelse kan der ikke ske fradrag af renter af gæld, hvis skyldneren har påtaget sig gælden som gave eller arveforskud over for livsarvinger eller disses ægtefæller. Stedbørn og plejebørn ligestilles med livsarvinger.

Bestemmelsen er i skattepraksis anvendt analogt på gavegæld til børn af en person, der lever sammen med giveren.

6. Derimod ses der ikke at foreligge afgørelser om reglen i ligningslovens § 14 stk. 1 om ret til skattefradrag for udgifter til udredelse af løbende ydelser såsom aftægts- og underholdsydelser, som skatteyderen har forpligtet sig til at udrede.

Der er dog ikke fradragsret, i det omfang yderen som gave eller som arveforskud har forpligtet sig til at udrede dem til livsarvinger eller disses ægtefæller. Stedbørn og plejebørn sidestilles med livsarvinger.

Det er, som det ses, ikke forsørgelsespligten, som er afgørende.

Omvendt udelukker en forsørgelsespligt efter udenlandsk lovgivning ikke fradragsretten. Fremmedarbejdere, der har oprettet gyldig forpligtelseserklæring over for f.eks. forældre, som de efter hjemlandets lov har pligt til at forsørge, har fradragsret inden for lovens rammer, men der kan ikke indrømmes fradrag for ydelser i henhold til en forpligtelseserklæring påtaget over for hustru og børn.

## **D. Skattebegunstigelse af pensionsordninger, livsforsikringer og lignende.**

1. Pensionsordninger - også private - indeholder normalt bestemmelser om sikring af efterladte familiemedlemmer, og det er ganske almindeligt, at livsforsikringer og lignende sikrer efterladte.

Ikke alene egenpensioneringen, men også sikringen af de efterladte tilgodeses af skattelovgivningen. Det sker ved, at der gives ret til fradrag for bidrag, præmier m.v. enten for det fulde beløb eller i begrænset omfang, jfr. ovenfor A.f.4. om 3.000 kr.-fradraget.

2. Reglerne herom findes nu i pensionsbeskatningsloven af 1971 med senere ændringer. Der kan henvises til § 2 nr. 4 litra c, § 5 stk. 2, § 8 nr. 4, § 10 nr. 4, og § 12 nr. 4.

Der er ikke i nogen af disse regler hjemmel for fradragsret for ydelser til en efterladt samlever. Fradragsretten bevares kun, når ordningen begunstiger en efterladt ægtefælle, herunder en fraskilt ægtefælle, hvad enten det er en kvinde eller en mand.

Med hensyn til børn er også sikring af stedbørn omfattet af fradragsreglerne.

3. Blandt de skattebegunstigede ordninger kan særlig nævnes kapitalforsikring og opsparing i pensionsøjemed. Sådanne ordninger skal, jfr. pensionsbeskatningslovens §§ 10 og 12, være oprettet ved aftale mellem en arbejdsgiver og en arbejdstager.

Efter skatteretlig praksis kan sådanne ordninger ikke anerkendes, hvor en ægtefælle er ansat i den andens virksomhed.

Derimod kan den oprettes for en ægtefælle, der er ansat af et interessentskab, hvori den anden ægtefælle er deltager, under forudsætning af at indtægten fra interessentskabet kan anerkendes som lønindkomst, dvs. såfremt den pågældende er ansat af interessentskabet som sådant.

### III. Socialindkomst - et nyt beregningsgrundlag for sociale ydelser.

#### A. Indledende bemærkninger.

1. Foran - under 1.4. - er der kort redegjort for, at socialindkomstreglerne har erstattet den skattepligtige indkomst som beregningsgrundlag ved en række sociale ydelser.

2. Det er også nævnt, at disse regler først blev indført fra den 1. januar 1981. Det skete i første række ved et kompleks af love af 16. juni 1980.

Dette lovkompleks indeholder tre momenter:

i. Regler om socialindkomstens beregning, som bygger på enkeltelementer fra skattelovgivningen, indeholdes i lov nr. 257 af 16. juni 1980 om socialindkomst.

ii. En række af de andre love i lovkomplekset indeholder regler om, *hvor* socialindkomsten skal bruges som beregningsgrundlag med hensyn til de forskellige ydelsestyper i vidt omfang med bemyndigelse til at udstede nærmere regler herom. Det drejer sig bl.a. om ændringslove til lov om social bistand, de socialde pensionslove og loven om børnetilskud og andre familieydelser.

iii. Foruden de ændringsforslag, der var en følge af socialindkomstens indførelse, indeholder flere af disse lovforslag også andre bestemmelser f.eks. om ydelser til handicappede og børn.

Dette lovkompleks, der udgør første fase af socialindkomstens indførelse, er suppleret med en række bekendtgørelser og cirkulærer.

3. Anden fase af socialindkomsten blev indført ved lov nr. 54 af 18. februar 1981, der med virkning fra den 1. januar 1983 ændrer beregningen af socialindkomsten ved at udelukke fradrag for forskudsafskrivninger, varelageredskrivning og henlæggelse til investeringsfonds samt ved at medregne bidrag/lonandele til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger, tjenestemandspensioner og ATP.

4. I nærværende afsnit behandles de problemer, som angår socialindkomsten som *beregningsgrundlag*.

Hovedformålet er

at fremhæve, hvor de i skattereglerne omtalte problemer er overført til socialindkomstreglerne.

at fremdrage for ægteskabsudvalget relevante regler vedrørende beregningsgrundlaget.

#### B. Formålet med indførelse af en socialindkomst.

1. Oplægget til socialindkomstlovgivningen findes først og fremmest i betænkning nr. 896/1980 om socialindkomst.

2. I kommissoriet for den arbejdsgruppe, som udarbejdede betænkningen, hedder det bl.a., at formålet med at redegøre for muligheden af at indføre et socialindkomstbegreb er at søge opnået en omfordeling af udgifterne til sociale ydelser til fordel for de ydelsesmodtagere, som har størst behov for hjælp. Arbejdsgruppens overvejelser burde derfor tage udgangspunkt i et bruttoindkomstbegreb som udtryk for den enkeltes økonomiske evne.

Det fremhæves også, at udgangspunktet bør være, at skattemyndighederne definerer de enkelte indkomst- og fradragskomponenter, medens de sociale myndigheder på dette grundlag i den sociale lovgivning fastlægger det indkomstgrundlag, der skal anvendes ved udmålingen af de sociale ydelser.

3. I socialindkomstlovens § 1 hedder det på denne baggrund:

»Fastsættelse af socialindkomsten har til formål at udtrykke det økonomiske behov efter indkomst- og formueforhold i forbindelse med modtagelse af offentlige ydelser. Socialindkomsten danner grundlag for beregning af og betaling for indkomstaafhængige offentlige ydelser, i det omfang det fastsættes i lov eller administrativ forskrift.«

### C. Socialindkomstens beregning.

1. Socialindkomsten opgøres på grundlag af ansættelsen af skattepligtig indkomst og formue for det senest afsluttede indkomstår (lovens § 7).

Udgangspunktet er de indkomst- og fradragselementer, der er nærmere afgrænset i skattelovgivningen. I det omfang de er fælles for begge indkomstbegreber, bruger man skatteopgørelsens tal.

Forskellen mellem socialindkomsten og den skattepligtige indkomst består således i, *hvilke* indkomst- og fradragselementer der medtages.

2. Af skattefradrag, der ikke anerkendes ved opgørelse af socialindkomsten, kan nævnes:

Forsikringspræmier både med fuld og begrænset fradragsret.

Fradragsberettigede gaver.

Indskud på etableringskonto.

Spekulationstab ved salg af fast ejendom.

3. Af indkomstarter, der indgår i socialindkomsten, men ikke i den skattepligtige indkomst, kan nævnes kontanthjælp efter bistandsloven, sømandsindkomst og visse indkomster, der er undtaget fra beskatning.

4. Ved lov nr. 54 af 18. februar 1981 blev der med virkning fra den 1. januar 1983 indført nye regler, hvorefter en række bidrag til pensionsordninger eller beløb, der svarer dertil, medregnes i socialindkomsten.

Det drejer sig om beløb, der af en arbejdsgiver indbetales til pensionsordninger, der er led i et ansættelsesforhold, om bidrag til ATP og om en lønandel på 12 pct. for personer, der er omfattet af en pensionsordning for tjenestemænd, eller ordninger, der giver lignende rettigheder.

5. Efter den oprindelige lov tillægges der også en andel af den skattepligtige formue i socialindkomsten. De første 341.000 kr. medregnes ikke. Der tillægges 10 pct. af de næste 341.000 kr., og derefter anvendes en stigende skala.

6. For at formuetillægsordningen ikke skal være for tyngende for pensionister, der bor i egen bolig, indrømmes der dem eller deres ægtefælle et ejerboligfradrag efter nærmere angivne regler.

Samlevende personer, der ikke er ægtefæller, kan kun få ejerboligfradrag,

hvis de selv er pensionister. Det gælder, selv om en ydelse tildeles på grundlag af flere personers samlede socialindkomst.

På dette punkt har samlevende par altså en mindre gunstig stilling end ægtepar.

7. Socialindkomstloven indeholder beregningsregler, der dækker den situation, hvor en offentlig ydelse beregnes på grundlag af mere end én persons indkomst, jfr. også pkt. 18 i socialministeriets cirkulære af 15. oktober 1980 om socialindkomst.

De finder anvendelse på en række vigtige områder, hvor indkomstgrundlaget fremkommer ved sammenlægning af to eller flere personers indkomster (ægtefæller, forældre, husstand m.v.). Det drejer sig f.eks. om boligsikring og visse former for børnetilskud.

8. Socialindkomsten bygger på enkeltelementer fra opgørelsen af den skattepligtige indkomst og formue. For formuens vedkommende er det særlig omtalt i pkt. 9 i det nævnte cirkulære, hvor det fremhæves, at skattereglerne indebærer, at den samlede formue som helt overvejende hovedregel skatteansættes hos manden.

Problemet er omtalt i betænkning nr. 896/1980 om socialindkomst s. 57-58, hvor det fremhæves, at skattesystemet indebærer, at skattemyndighederne normalt alene tilvejebringer og registrerer oplysninger om den samlede ægtefælleformue.

Som påpeget giver det ikke noget problem for hovedparten af de sociale ydelser, fordi begge ægtefællers økonomiske forhold indgår i de anvendte indkomstberegninger.

Det hedder imidlertid:

»Der opstår for enkelte sociale ydelser vanskelige problemer. Dette gælder, når ydelsen udmåles på grundlag af den enkeltes økonomiske forhold, f.eks. ved de sociale pensioners grundbeløb og ved den unges indkomstforhold i Statens Uddannelsesstøtte. Som et specielt problem kan nævnes stedbør-

nene i børnetilskudsordningen, hvor princippet er, at alene de økonomiske forhold for indehaveren af forældremyndigheden har betydning for indtægtsgradueringen af børnetilskuddene.

*/ sådanne tilfælde er det principielt ønskeligt at kunne opgøre hver ægtefælles formue (fremhævet her).*

Det kan dog hertil anføres, at konsekvenserne for sambeskatningsordningen, som fortsat er den formelle hovedregel for indkomstbeskatningen, i forvejen accepteres ved indtægtsgraduering af de sociale ydelser, der beregnes på grundlag af den enkeltes indkomst. Dette gælder f.eks. især formueafkast og renteudgifter, som begge henføres til manden.

Hvis besiddelse af formue tillægges betydning, forstærkes ganske vist konsekvenserne.

Der er ingen nærliggende løsning for fordeling af formuen mellem ægtefællerne, såfremt dette ønskes. Det må frarådes for hele det sociale område selvstændigt at fastlægge detaljerede kriterier for formuens fordeling mellem ægtefællerne, når dette ikke sker i skattelovgivningen, idet dette vil rejse administrative og forståelsesmæssige problemer. Der vil antagelig kun kunne peges på summariske løsninger f.eks. med ligedeling af formuen mellem ægtefællerne.»

Udover de i betænkningen nævnte ydelser må det nævnes, at en række ydelser til handicappede nu indtægtsreguleres på grundlag af den handicappedes egen indkomst, medens ægtefællens ikke medinddrages i beregningsgrundlaget.

9. Justitsministeriet har ved bekendtgørelser nr. 573 og 574 af 17. december 1980 bestemt, at socialindkomsten skal være beregningsgrundlag med hensyn til retshjælp og fri proces.

Som udgangspunkt er det ægtefællernes samlede socialindkomst, som er afgørende, dog at man i ægteskabssager ser bort fra den anden ægtefælles socialindkomst.

I bekendtgørelsen om fri proces er det bestemt, at der i disse sager kan ske et fradrag i ægtemandens socialindkomst efter en skønsmæssig ansættelse af hustruens formueandel. På tilsvarende måde kan den sambeskattede hustrus socialindkomst forhøjes i forhold til hendes formueandel.

10. I retshjælpsbekendtgørelsen er det bestemt, at den retshjælpssøgende skal forevise både sin egen og ægtefællens socialindkomstopgørelse.

Der findes ingen bestemmelse i socialindkomstloven om adgang for ægtefæller eller andre til at få adgang til en anden persons socialindkomstopgørelse.

#### **D. Afsluttende bemærkninger.**

1. Dersom man inden for ægtefællebeskatningens område beslutter sig for at anvende ægteskabslovgivningens regler om hæften og råden som grundlag for ægtefællernes selvangivelse og for opgørelsen af deres skattepligtige indkomster og formuer, synes man at have opfyldt de foran under C.7. nævnte ønsker fra de sociale myndigheders side.

Man har nemlig derved skabt overensstemmelse mellem ejer- og ansvarsforholdene på den ene side og opgørelsen af indkomst- og fradragselementerne på den anden side og derved givet mulighed for at beregne en socialindkomst, hvorefter man kan opgøre hver ægtefælles formue, formueafkast og fradrag hver for sig.

2. *Størrelsen* af skattetilsvaret er uden betydning for opgørelsen af socialindkomsten. Det vil således være uden direkte betydning for de sociale myndigheder, om man bevarer den skattemæssige sambeskatning, når det drejer sig om at beregne ægtefællernes samlede skattetilsvaret, jfr. foran pkt. B.e.

Den økonomiske virkning af socialindkomsten afgøres *ikke* på grundlag af

skattens størrelse, men på grundlag af de regler, som findes i de enkelte love og administrative bestemmelser om de enkelte ydelsestyper. Det er ikke i socialindkomstloven, men i disse regler, at man finder forskrifterne om, hvordan den enkelte ydelsestype beregnes, og hvordan socialindkomsten anvendes som beregningsgrundlag, jfr. også socialindkomstcirkulærets indledende afsnit anden spalte. I de tilfælde, hvor disse regler bestemmer sammenlægning af flere personers socialindkomst, er sammenlægningen ikke begrænset til enkelte elementer i indkomsten og til formuen, således som det er tilfældet med den ligningsmæssige sambeskatning. *Inden for socialområdet sker der sammenlægning af de fulde indkomster.*

3. Der bør formentlig gives ægtefæller adgang til at gøre sig bekendt med hinandens socialindkomstopgørelser.

Da der også sker sammenlægning af socialindkomster for andre end gifte, kan der være anledning til at drøfte, om der bør indføres bestemmelser om mulighed for de enkelte personer til at blive gjort bekendt med den socialindkomst, som er beregnet for den eller de, hvis indkomst i øvrigt indgår i beregningsgrundlaget.

#### **IV. Afgiftslovgivning m.v.**

##### **A. Gaveafgift.**

1. *Gaver mellem ægtefæller* er afgiftsfri, hvis de gives inden for fællesejet. Hvis det drejer sig om gaver, der bliver særeje for modtageren, er de gaveafgiftspligtige.

Gaveafgiften svarer til arveafgiften, jfr. § 44 i lov om afgift af arv og gave samt betænkning nr. 8 fra ægteskabsudvalget af 1969 om samliv uden ægteskab I (nr. 915/1980) kap. 9, Arveafgift.

§ 44 indebærer, at der ved ægtepagt om overførelse fra den ene ægtefælles særeje til den andens særeje skal betales fuld gaveafgift. Derimod skal der ikke betales gaveafgift ved overførsel fra den enes bodel til den andens. Ved overførelse fra den enes bodel til den andens særeje skal betales halv afgift. Overførelse fra egen bodel til eget særeje og omvendt eller fra den enes særeje til den andens bodel medfører ikke afgift.

2. Tilsvarende regler gælder ikke for par, som lever sammen uden at være gift. Gaver mellem sådanne par er indkomstskattepligtige.

I denne forbindelse kan det nævnes, at landsskatteretten har statueret almindelig indkomstskattepligt i et tilfælde, hvor en fast ejendom var i lige sameje mellem to ejere, og hvor den ene alene bekostede en varig forbedring af ejendommen.

3. Også gaver til nærbeslægtede er principielt gaveafgiftspligtige. Det gælder børn og stedbørn (men ikke plejebørn) samt disses afkom (desuden forældre, stedforældre og bedsteforældre).

Hvis gaven er givet til børn samt stedbørn og disses afkom og består af møbler samt andet udstyr til personligt brug samt ikke overstiger 5.000 kr. i et kalenderår, skal der ikke svares afgift.

## **B. Stempelafgift m.v.**

1. Efter stempelovens § 74 skal dokumenter om aftaler mellem ægtefæller i princippet stemples efter stempelovens almindelige regler. Såvel gaveægtepagter som andre overdragelsesdokumenter mellem ægtefæller skal således stemples efter de almindelige regler, dvs. uden hensyntagen til formueforholdet mellem ægtefæller.

Ifølge stempelovens § 75 er dokumenter, som oprettes af en ægtefælle i anledning af separation eller skilsmisse eller

bosondring, stempelfrie, såfremt der kun stiftes ret for ægtefællerne selv. Det gælder således overenskomster om separations- eller skilsmissevilkårene, overenskomster om det økonomiske opgør, hvadenten der disponeres over den fælles formue eller over særeje, samt dokumenter til gennemførelser af overenskomster som nævnt.

2. Efter § 20 og § 22 i toldloven får ægteskabs indgåelse betydning for toldfrihed ved indførsel af motorkøretøjer og brudeudstyrsgenstande.

3. Også i retsafgiftsloven findes der bestemmelser, der afgiftsmæssigt begunstiger ægteskab, se betænkning nr. 5 fra ægteskabsudvalget af 1969 om samliv og ægteskab (nr. 720/1974) s. 60 (separation og skilsmisse) og s. 67 (dødsfald).

## **Kapitel 2. Udvalgets overvejelser.**

### **I. Indledende bemærkninger om hovedproblemer med hensyn til ægtefællebeskatning samt socialindkomstens beregning.**

Udvalget har foreløbig drøftet problemstillingerne på det sociale område for så vidt angår de rene forsørgelsesproblemer. Disse spørgsmål har imidlertid nær sammenhæng med problemstillinger, som er rejst i andre af udvalgets betænkninger.

Tre hovedspørgsmål skal fremhæves fra denne drøftelse:

- 1) Ægtefællers ligestilling med hensyn til rådigheds- og gældsansvar samt selvstændighedsprincippet gennemførelse.
- 2) Løsningen af problemerne omkring de egentlige forsørgelsesvirkninger.
- 3) Gennemførelsen af de i udvalgets betænkning nr. 8 fremhævede grundprincipper om ægteskab set i forhold til samliv uden ægteskab.

De samme tre hovedspørgsmål bør drøftes i tilknytning til problemerne omkring skat og beregning af socialindkomst.

## II. Ægtefællers ligestilling med hensyn til råden og gældsansvar samt selvstændighedsprincippet.

Lovgivningen om personskatter, særlig indkomstskat og formueskat, fraviger ægteskabslovgivningens grundprincipper på vigtige områder.

Det drejer sig om regler, hvorefter manden selvangiver begge ægtefællers formue, deres formueindtægt og visse andre indtægtsarter. Det drejer sig endvidere om ansvaret for betaling af skatten af de således selvangivne indtægter og værdier.

Endelig drejer det sig om ægtefællernes gensidige subsidiære ansvar for skattens betaling.

Dette regelsæt strider mod det i ægteskabslovgivningen knæsatte selvstændighedsprincip i al almindelighed og mod ægteskabslovgivningens principper om særhæften og særråden.

Selvangivelsesreglerne har betydning for beregningen af socialindkomsten, da denne opgøres med udgangspunkt i den skattepligtige indtægt og formue. Følgen bliver, at hustruens formue og formueindtægt medfører, at mandens socialindkomst forhøjes, men omvendt er uden betydning for hendes socialindkomst. Den omstændighed, at det er manden, der fradrager hustruens renteudgifter på sin selvangivelse, medfører også forskydninger i deres skattepligtige indkomster og dermed i socialindkomsterne. Selvangivelsesreglerne har således haft som konsekvens, at der inden for et helt nyt lovgivningsområde er gennemført et regelsystem, som er i åbenbar modstrid med ægteskabslovgivningens selvstændighedsprincip.

Den gældende udformning af sociallovgivningen medvirker i særlig grad til at sløre disse principper. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at grundsætningen i ægteskabslovgivningen om særråden og særhæften må tillægges en sådan vægt, også uden for ægteskabslovgivningens umiddelbare område, at der ikke uden indgående overvejelser bør gennemføres ordninger, der i væsentlig grad er uforenelige hermed.

Udvalget er her helt i overensstemmelse med, hvad der allerede blev udtalt af ægteskabsudvalget af 1957, og tankegangen er fulgt op af et udtrykkeligt ønske om, at det må være et ubetinget krav til fremtidig lovgivning, at det i alle tilfælde, hvor ægteskabslovgivningens principper ønskes fraveget, i bemærkningerne til lovforslaget udtrykkeligt begrundes, hvorfor en sådan fravigelse findes nødvendig.

Det er for udvalget en selvfølge, at ægtefællebeskatningen må overvejes ud fra disse synspunkter. Det understreges yderligere af, at reform af skattereglerne er nødvendig for at opnå ligestilling mellem hustru og mand i lovgivningen om beregning af socialindkomsten.

Indførelse af ægteskabslovgivningens principper vil indebære, at hver ægtefælle skal selvangive sine egne indtægter og formue og selv skal betale den skat, der pålignes heraf. Endvidere at det subsidiære ansvar afskaffes.

Desuden vil en sådan ordning få den følge, at rentefradrag indgår i hustruens indkomstopgørelse, når de vedrører hendes ejendele (bodel). Det har i særlig grad betydning, når hustruen har gæld, f.eks. studiegæld eller er ejer (medejer) af familieboligen.

Gennemføres sådanne reformer, er der opnået, hvad man kunne kalde en *rent juridisk* ligestilling mellem ægtefæller.

Som det fremgår af Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 150 f., er der

selv i de nyeste betænkninger betydelig uenighed om den økonomiske side af sambeskatningen. På denne baggrund finder ægteskabsudvalget det vigtigt at pege på, at svenske erfaringer viser, at man i praksis kan lægge ægteskabslovgivningens principper til grund ved ægtefællebeskatningen med fuld bevarelse af ligestilling og selvstændighed samtidig med, at spørgsmålet om ægtefællernes samlede skattebyrde afgøres helt uafhængigt heraf. Juridisk ligestilling på skatteområdet vil således kunne indføres, selv om den økonomiske sambeskatning bevares.

Ligestillingsproblemerne mellem ægtefæller med hensyn til beregning af socialindkomsten vil dermed i det væsentlige blive løst. Det er tilstrækkeligt, at der skabes juridisk ligestilling i skatte-lovgivningen.

Ud fra disse overvejelser er det udvalgets opfattelse, at ægteskabslovgivningens grundprincipper bør overføres til skattelovgivningen, således at hver ægtefælle skal selvangive, hvad hun/han tjener og ejer og betale skatten heraf. Ligeledes bør ægtefællernes subsidiære hæftelse for skattebetalingen ophæves.

Der måtte foreligge helt særlige grunde, hvis man fortsat inden for skatteretten skulle bevare regler om ansvar og betalingspligt, som blev afskaffet i ægteskabslovgivningen for næsten 60 år siden.

Sådanne grunde foreligger ikke. De tekniske og administrative problemer, som utvivlsomt vil opstå i forbindelse med en omlægning af ægtefællebeskatningen, har ikke så tungtvejende en karakter, at de kan begrunde, at man bevarer et juridisk og ideologisk helt forældet system, der med kvindernes stadig hyppigere deltagelse i arbejdslivet i stigende grad må opfattes som urimeligt og utidsvarende.

Hertil kommer, at disse tekniske problemer formentlig for størstedelens vedkommende vil vise sig at være overgangsfænomener og i vidt omfang blive opvejet af, at den foreslåede nyordning også frembyder umiddelbare praktiske fordele både for borgere og myndigheder.

Det skal særlig fremhæves, at nyordningen vil løse problemet omkring gifte kvinders rentefradrag, og at den vil føles som helt selvfølgelig af alle par, der fremtidig gifter sig, ikke mindst de mange, der har samlevet før ægteskabet. Juridisk ligestilling på skatteområdet vil desuden på meget væsentlig vis - særlig på grund af rentefradragsreglerne - bidrage til mindre ulighed i beskatningen af gifte og ikke-gifte par, og den vil i hvert fald medføre, at en samlevende kvinde, der gifter sig, ikke længere af den grund vil være skattemæssig biperson.

Hertil kommer som anført, at den foreslåede nyordning vil løse meget væsentlige problemer med hensyn til socialindkomstens beregning, jfr. herved også Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 155 f. Det er dér påpeget, at socialindkomststudvalget har gjort opmærksom på, at det i en del tilfælde er principielt ønskeligt at kunne opgøre hver ægtefælles formue for sig.

Også uden for de områder, hvor socialindkomsten er direkte afgørende for en gift persons ret til en social ydelse eller for ydelsens størrelse, vil det have betydning, hvis både den skattepligtige indkomst og socialindkomsten kommer til at bygge på bodelsprincippet uden de forskydninger, som det nuværende system medfører, dels på grund af rentefradragsreglerne, dels på grund af formuens og formueindtægtens beskatning hos manden. Den foreslåede skattereform vil medføre, at de administrerende myndigheder uden yderligere undersø-

gelder vil have adgang til de virkelige oplysninger om hver ægtefælles økonomiske forhold. Det er en administrativ fordel, men ikke mindst en fordel for ægtefællerne selv. Desuden har det også på disse områder en selvstændig værdi, at hustruen ikke længere delvis betragtes som en juridisk biperson som følge af skattelovgivningens afledede virkninger.

Dette vil særlig være en følelig fordel for medhjælpende ægtefæller, men i hvor stort omfang dette vil blive resultatet, afhænger af, hvorledes en nyordning af ægtefællebeskatningen vil blive udformet, når det gælder ægtefæller, der arbejder sammen i en virksomhed, der ejes af begge eller af een af dem.

Ægteskabsudvalget har ikke villet pege på en endelig løsning af dette teknisk vanskelige problem, men vil understrege, at det må være en væsentlig målsætning, at selvstændighed og ligestilling også gennemføres på dette område, og at nyordningen i videst muligt omfang ligestiller samarbejdende ægtefæller med andre erhvervsarbejdende gifte personer. Dette må indebære, at de beskattes i forhold til værdien af deres egen arbejdsindsats og ikke som nu i forhold til en standardiseret andel af virksomhedens overskud. Endvidere må det indebære, at der skabes mulighed for, at rådigheden over dette »arbejdsvederlag« gyldigt kan overføres til den pågældende ægtefælle. Dette må i hvert fald være en absolut forudsætning for at pålægge den pågældende ansvar for skattens betaling.

Udvalget har i betænkning nr. 3 s. 40 skitseret en regel, hvorefter en medhjælpende ægtefælle skulle kunne gøre krav på vederlag for sin bistand. Det vil være rimeligt at inddrage spørgsmålet om indførelse af en regel af denne art i drøftelsen af problemerne omkring beskatning af medhjælpende ægtefæller.

Blandt de tekniske problemer, som kan forventes at opstå ved indførelse af

juridisk ligestilling på skatteområdet, ønsker udvalget særlig at omtale det af ægteskabsudvalget af 1957 fremdragne problem vedrørende de vanskeligheder, som må forventes at opstå for mange ægtefæller i bestående ægteskaber, se Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 146.

Det tidligere ægteskabsudvalg har utvivlsomt ret i, at der ofte foreligger en sådan sammenblanding af økonomien og opsparingen, at det kan være vanskeligt at afgøre, hvem af dem der ejer værdierne.

Ægteskabsudvalget finder dog ikke, at der er tilstrækkelig grund til at tilslutte sig det tidligere udvalgs forslag om at lade ægtefællerne selv bestemme, i hvilket omfang hver af dem skal indgive selvangivelse vedrørende deres formue og formueindtægt m.v. Problemerne ved fuldt ud at følge ægteskabslovgivningens principper er næppe helt så store, som det tidligere udvalg mente, og ulemperne vil tildels kunne afværges ved oplysning og vejledning samt ved at give en passende omstillingsperiode. Hertil kommer, at det, i hvert fald når overgangsperioden er forbi, formodentlig vil vise sig at være en fordel, at rådigheds- og hæftelsesregler på skatteområdet svarer til de principper og regler, som gælder på andre områder, som har betydning for ægtefællers indtægts- og formueforhold.

En del ægtepar vil formentlig ønske at bringe de formelle ejerforhold i overensstemmelse med de reelle. Praksis med hensyn til godkendelse af ægtepagter bør ikke lægge hindringer i vejen herfor, og det ville være ønskeligt, om der blev skabt midlertidig adgang til fritagelse for eventuelle stempel- og gaveafgiftstilsvær.

Udvalget ønsker endvidere at pege på, at valgfrihed for ægtefællerne i sig selv kan skabe visse problemer. På grund af skattelovgivningens afledede virkninger for det sociale område ville ægtefæller-

nes valg nemlig som foran anført også få betydning for deres stilling med hensyn til sociale og socialt prægede goder. Dette har en væsentlig praktisk betydning, og det ville være betænkeligt at etablere en sådan ordning uden at give ægtefællerne mulighed for vejledning og rådgivning også på dette område. Dette ville imidlertid på grund af sociallovgivningens indviklede regler være langt mere krævende end vejledning angående formueordningen mellem ægtefæller. Desuden ville man miste den både for borgere og forvaltning betydelige fordel, som ville ligge i, at indkomst- og formueopgørelsen til enhver tid vil svare til hver ægtefælles reelle økonomiske forhold, jfr. ovenfor.

Når omlægning af ægtefællebeskatningen igennem årene har været drøftet, er det jævnligt blevet gjort gældende, at ophævelse af sambeskatningen vil føre til misbrug, idet det kan tænkes, at ægtefællerne foretager indbyrdes overførsler for at opnå skattebesparelser.

Helt bortset fra, at ægtefællerne i overensstemmelse med selvstændighedsprincippet efter loven udtrykkeligt er berettigede til at træffe aftaler med hinanden, dog at gave- og særejeaftaler skal ske ved godkendt ægtepagt, vil udvalget fremhæve, at ægtefæller nu formentlig er mindre tilbøjelige end tidligere til at foretage indbyrdes overdragelser udelukkende med det formål at spare skat. En af årsagerne kan være den stigende skilsmissehyppighed, idet sådanne overdragelser kan give utilsigtede virkninger, hvis ægteparret går fra hinanden.

Den omstændighed, at ejerforholdet til den mest værdifulde del af opsparingen ofte vil være registreret - jfr. ovenfor - og at gaver kræver ægtepagt, vil utvivlsomt ofte modvirke overdragelser, hvis formål alene er skattebesparelser, og det vil i hvert fald fremme skattemyndighedernes mulighed for at udøve

normal skattekontrol. Det bør i denne forbindelse erindres, at problemerne omkring skattebesparende arrangementer mellem nærstående også eksisterer for samlevende ikke-gifte par, og at skattemyndighederne her er henvist til skatte-lovgivningens almindelige regler til kontrol og bekæmpelse af misbrug. Det samme gælder på andre områder, hvor interessefællesskab mellem personer og/eller selskaber kan friste til skattebesparende ordninger, som f.eks. mellem hovedaktionær og aktieselskab.

III. Løsningen af problemerne omkring de egentlige forsørgervirkninger og dermed beslægtede problemer.

Udvalgets bemærkninger angår særlig principperne i følgende regelsæt:

- a. Sambeskatningen af formueindtægt og formue i økonomiske henseende.
- b. Retten til at overføre et uudnyttet personfradrag til ægtefællen.
- c. Overførsel af den ene ægtefælles underskud til den anden ægtefælle.

*Ad a.:* Problemerne vedrørende den økonomiske side af sambeskatningen har deres baggrund i, at statsskatten og formueskatten er progressive, og at skattelovgivningen også benyttes som et fordelingspolitisk og socialpolitisk virkemiddel, se herom særlig Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 147 ff.

I dagens situation er der tre løsninger, der særlig har været fremme i de seneste års diskussion:

1) En bevarelse af de nugældende regler om sambeskatning af formue og formueindtægter.

Som baggrund herfor anføres ofte et ønske om i hvert fald for tiden ikke at give skattelettelser for de forholdsvis velstillede ægtepar, som berøres af reglerne.

2) En fuldstændig ophævelse af sambeskatningen, således at gifte beskattes som ugifte.

Baggrunden for dette ønske er ofte den opfattelse, at sambeskatningen strider mod kønnenes ligeberettigelse, og at beskatning af principielle grunde bør ske helt uafhængigt af den ægteskabelige stilling. Der kan særlig henvises til bl.a. Dansk Kvindesamfunds udtalelse s. 72 i betænkning 327/1963 om ægtefællers beskatning.

3) Beregning af skattetilsvaret ud fra splittingprincipper.

Under udvalgets drøftelse har der været fremført en række momenter, der har sammenhæng med problemstillingen i udvalgets arbejde, og som kan have betydning for overvejelser vedrørende reform af skattelovgivningen:

aa. Fuld gennemførelse af særbeskatning er bedst stemmende med ægteskabslovgivningens selvstændighedsprincip og vil føre til ligestilling mellem gifte og samlevende par.

ab. Den nuværende form for økonomisk sambeskatning medfører, at ægtepar med formue og formueindtægt ofte kommer til at betale mere i skat end samlevende par. Splittingsystemer medfører, at ægtepar ikke kommer til at betale højere skat end ugifte, og vil endvidere i et betydeligt antal tilfælde resultere i skattelettelser, dog afhængigt af hvor konsekvent systemet gennemføres.

ae. Skatteregler bør ikke udformes således, at der pålægges en ægtefælle ansvar for betaling af skatten, uden at den pågældende har rådighed over de midler, som danner grundlag for skattebeløbet. Der sigtes herved til reglerne om beskatning af formueindtægter og formue samt til den nugældende beskatning af medhjælpende ægtefæller i modsætning til den tidligere ordning, jfr. Inger Margrete Pedersens redegørelse s. 138 ff. Hvis splittingbeskatning overvejes, bør

man være opmærksom på samme problem.

ad. Hvis man vil anvende ægtefællebeskatningen som social- og fordelingspolitisk virkemiddel, bør der være overensstemmelse mellem målsætningen inden for familieretten og skattelovgivningen. Man bør navnlig være opmærksom på, at ægteskabslovgivningen betragter ægtefællerne som ligeværdige forsørgere, og at man derfor ikke bør vælge en fremgangsmåde, der rent praktisk kommer til at påvirke hustruens muligheder for erhvervsarbejde i højere grad end mandens.

Ad b: Reglerne om overførelse af uudnyttet personfradrag kan ses som et udslag af samhørigheden mellem ægtefællerne. De medfører en gunstigere skattemæssig stilling for gifte end for samlevede par. Rent praktisk bevirker reglen dog, at en del gifte kvinder afstår fra erhvervsarbejde, fordi det bevirker, at mandens skat stiger, da hustruen får sit eget personfradrag.

Ad c: Reglen om, at en ægtefælles uudnyttede underskud overføres til den anden, bør begrænses til tilfælde, hvor ægtefællerne selv ønsker det, således at underskuddet ellers kan overføres til følgende skatteår efter de sædvanlige regler. Herved vil reglen komme i bedre overensstemmelse med selvstændighedsprincippet.

Som støtte for at bevare sådanne regler kan henvises til det under b. anførte.

#### **IV. Gennemførelsen af de i udvalgets betænkning nr. 8 fremhævede grundprincipper om ægteskab set i forhold til samliv uden ægteskab.**

Ud fra de grundtanker, som ægteskabsudvalget har givet udtryk for i betænkning nr. 8, ønsker udvalget at understrege, at det ved udformningen af skatteregler bør indgå som et selvstændigt mo-

ment, at der ikke bør pålægges ægtepar større skattebyrder end dem, der påhviler par, som samlever uden at være gift.

Udvalgets flertal har på denne baggrund ovenfor fremdraget problemstillingen omkring samlevende pars retsstilling i de relevante sammenhænge, men har i hovedsagen afstået fra at fremkomme med selvstændige indstillinger om ændringer, fordi reglerne indgår i en større skatteteknisk og socialpolitisk sammenhæng.

Udvalget må dog understrege, at visse af disse regler må antages at have en betydelig indflydelse på parternes valg mellem samliv med og uden vielsesattest.

Det gælder således rentefradragsretten 1 det ikke ubetydelige antal tilfælde, hvor parterne har nogenlunde lige store indtægter eller den kvindelige part eventuelt den største indtægt.

Blandt de regler, som ikke er omtalt ovenfor, må særlig nævnes personfradraget for sociale pensionister. Når to enlige pensionister samlever, havde de i 1981 hver sit personfradrag på 29.500 kr., medens et pensionistægtepar kun havde det almindelige personfradrag på 2 x 16.000 kr.

Det har under udvalgets forhandlinger været fremhævet, at dette forhold i modsætning til en række andre skattemæssige forskelle mellem ægtefæller og ugifte

samlevende har betydning i et meget stort antal tilfælde og derfor i ganskesærlig grad virker diskriminerende mod ægteskabet.

Fællesforeningen for Statens Pensionistforeninger har henledt udvalgets opmærksomhed på, at også reglerne i tjenestemandspensionsloven om samordningsfradrag for folkepensionen spiller en betydelig praktisk rolle. Disse regler indebærer, at tjenestemandspensionister, der har ret til folke- eller invalidepension, eller hvis ægtefælle har en sådan ret, får fradrag i tjenestemandspensionen efter nærmere angivne regler. Fradraget beregnes af den sociale pension, som pensionisten og/eller dennes ægtefælle er berettiget til, og med samme fradragsp procent for folkepension efter satsen for ægtepar som efter satsen for enlige. Hvis samlevende ægtefæller begge får tjenestemandspension, foretages fradrag i den tjenestemandspension, der er størst.

Den praktiske konsekvens af reglen er, at et ægtepars samlede pensionsindtægt pr. 1. april 1981 er 20.300 kr. mindre pr. år end for et samlevende par.

Fællesforeningen har også henledt opmærksomheden på den omstændighed, at der ved beregning af socialindkomsten sker tillæg af samordningsfradraget, herunder altså også den del, der vedrører tjenestemandspensionistens samlevende ægtefælle.

