

U.2006.770H

Betingelse om at deltage i aktiveringstilbud ikke i strid med grundlovens § 75, stk. 2, artikel 4, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og ILO-konventionerne.

Ansættelses- og arbejdsret 9.3 - Forvaltningsret 2511.1 og 2511.9 - Menneskerettigheder 1.1 og 3.

En kommune, K, standsede med udgangen af maj måned 2000 udbetaling til A af kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik, under henvisning til at han ikke deltog i en tilbudt aktivering. K genoptog først kontanthjælpen fra 1. august 2000, da A mødte til aktivering. A anlagde herefter sag mod K med påstand om betaling af den ikke-udbetalte kontanthjælp for juni og juli 2000. For Højesteret anerkendte A, at aktiveringstilbuddet var i overensstemmelse med lov om aktiv social politik § 13, stk. 2, at han uden saglig grund vægrede sig ved at deltage i aktiveringen, og at K derfor efter aktivloven var berettiget til at standse hans kontanthjælp med virkning fra juni 2000. Han gjorde herefter alene gældende, at betingelsen om at deltage i aktiveringstilbuddet - i hvert fald når der ikke ydes overenskomstmæssig løn og ret til ferie mv. - var i strid med grundlovens § 75, stk. 2, art. 4, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, samt art. 1, stk. 1, jf. art. 2, stk. 1, i ILO-konvention nr. 29 og art. 1 i ILO-konvention nr. 122. Subsidiært krævede A betaling for juli 2000, under henvisning til at K's brev med aktiveringstilbuddet ikke opfyldte kravene i lov om ansættelsesbeviser. Højesteret fandt, at A i månederne juni og juli 2000 havde fået tilbudt hjælp i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2, selv om det tilbudte arbejde i individuel jobtræning ikke skulle foregå på overenskomstvilkår.[1] Selv om kontanthjælpen var betinget af, at A deltog i den tilbudte aktivering, var der ikke grundlag for at anse arbejdet som led i aktiveringen som et tvangs- eller pligtarbejde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i art. 4, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.[2] Betingelsen var heller ikke i strid med forpligtelsen til at afskaffe tvunget eller pligtmæssigt arbejde i art. 1, stk. 1, jf. art. 2, stk. 1, i ILO-konvention nr. 29. Selv om arbejdet ikke foregik på overenskomstvilkår, kunne aktivloven heller ikke antages at være i strid med den målsætning om »at udarbejde og gennemføre en aktiv politik, der tager sigte på fremme af fuld og produktiv beskæftigelse på grundlag af frit valg«, som følger af art. 1 i ILO-konvention nr. 122. Hertil kom, at ILO-konventionerne ikke er direkte anvendelige i dansk ret i den forstand, at de kunne føre til tilsidesættelse af aktivlovens

771

bestemmelser om aktivering.[3] At brevet med aktiveringstilbuddet ifølge en endelig landsretsdom ikke var i overensstemmelse med ansættelsesbevisloven,[4] kunne ikke føre til, at tilbuddet ikke var rimeligt for så vidt angik juli måned. K blev derfor frifundet.

H.D. 5. december 2005 i sag 59/2003 (2. afd.)

A (adv. Henrik Karl Nielsen, Kbh., e.o.)

mod

Køge Kommune (adv. Sune Fugleholm, Kbh.)

Biintervenient: Arbejdsdirektoratet (Km.adv. v/adv. Sune Fugleholm, Kbh.).

Østre Landsrets dom 19. december 2002 (6. afd.)

(Vagn Joensen, Ulla Langholz, Mikael Sjöberg).

Sagsøgte, Køge Kommune, standsede med udgangen af maj måned 2000 udbetaling af kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik (heretter: aktivloven) til sagsøgeren, A, under henvisning til at han ikke havde tiltrådt et tilbud om aktivering, og genoptog først kontanthjælpen med virkning fra 1. august 2000, da sagsøgeren mødte til aktivering.

Under denne sag, der er anlagt den 16. maj 2001, har sagsøgeren nedlagt påstand om, at sagsøgte tilpligtes at betale 19.730 kr. svarende til den ikke-udbetalte kontanthjælp for juni og juli måned 2000 med sædvanlig procesrente fra sagens anlæg.

Sagsøgeren har til støtte for sin påstand gjort gældende, at betingelserne for at standse udbetaling af kontanthjælp ikke har været til stede, idet han havde accepteret et aktiveringstilbud, som imidlertid blev trukket tilbage, og idet det tilbud, han derefter fik, ikke var »et rimeligt tilbud om arbejde«, jf. aktivlovens § 13, stk. 2. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at krav om aktivering som vilkår for kontanthjælp strider mod bestemmelserne i grundlovens § 75, stk. 2, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 4, stk. 2, og Den Internationale Arbejdsorganisation, ILO's, konventioner nr. 29, 105 og 122.

Sagsøgte har påstået frifindelse.

Biintervenienten, Beskæftigelsesministeriet, har støttet sagsøgetes frifindelsespåstand i relation til overtrædelse af grundloven og internationale konventioner.

Sagens omstændigheder

Sagsøgeren henvendte sig i Køge Kommunes Social- og Sundhedsforvaltning den 9. december 1999 og ansøgte om kontanthjælp. Han udfyldte et ansøgningsskema og anførte heri bl.a., at han søgte kontanthjælp på grund af arbejdsløshed, og at han ikke havde helbredsmæssige problemer. Endvidere tilføjede han:

»Januar 96 fjernede Køge Kommune min kontanthjælp ulovligt. Jeg har siden overlevet ved nødværgekriminalitet, dog med undtagelse af 14 dage i 97.«

Kontanthjælpen blev bevilget med virkning fra den 1. december 1999 i medfør af aktivlovens § 25, stk. 1, nr. 1.

Sagsøgeren blev sammen med andre kontanthjælpsmodtagere indkaldt til et generelt orienteringsmøde vedrørende tilbud om aktivering den 3. januar 2000. Han forlod imidlertid mødet efter ca. 20 minutter, efter at have oplæst og afleveret et brev, hvori er anført bl.a.:

»Afslag af tilbud om aktivering.

Da aktiveringen er konstrueret på en måde, så den kun reelt er brugbar, til kosmetisk at pynte på statistikken, samt beskæftige en hastigt voksende behandlerindustri, som er afhængig af at kunne fastholde mennesker.

Da aktiveringen er formuleret som et tilbud, men i praksis krænker menneskerettighederne og grundlov ved at være påtvunget. Anser jeg det som min borgerpligt at afslå tilbuddet, for også derved at undgå et medansvar af det kolosale misbrug af skatteydernes penge, som aktiveringen er.

At mentalt og humanistisk svagtudrustede mennesker har indført forhold i Danmark, der forårsager at jeg ved mit lovlig afslag kommer i en situation hvor min fortsatte eksistens kun kan bæres oppe af nødværgekriminalitet, finder jeg det dybt beklageligt, ansvaret for et sådant forhold, kan kun, placeres hos førnævnte svage mennesker.

...«

Sagsøgeren blev derefter indkaldt til et møde den 10. februar 2000 med voksenvejleder Hanne Bork om udarbejdelse af en handlingsplan for hans aktivering. På mødet udfyldte Hanne Bork en handlingsplan, der blev underskrevet af sagsøgeren og Hanne Bork, og hvorpå sagsøgeren anførte: »Dette er kommunens handlingsplan.« I de fortrykte rubrikker anførtes bl.a. følgende:

»Oplysninger om uddannelse, job, kurser m.v.:

»Autodidak udd. - (filosofi + håndværk), fabrik, tagdækker, jord & beton, skolefotograf.«

Oplysninger om fremtidsplaner:

»Jurist eller borgmester«
 Hvad skal du gøre for at nå dit mål:
 »Akt.loven for domstolen først nationalt derefter internationalt.«
 Ønsker om arbejdstilbud/uddannelse/job:
 »Akt.: På bibliotek.«
 . . .
 Opfølgning af handlingsplan den 23.10.2000.
 »A ønsker aktivering på bibliotek. . . .«

772

Sagsøgeren blev herefter indkaldt til et møde med bibliotekaren på skolebiblioteket på Ellemarksskolen i Køge med henblik på aktivering. Efter mødet meddelte biblioteket sagsøgte, at man ikke ønskede at modtage sagsøgeren i aktivering.

Sagsøgte sendte derpå sagsøgeren et »ansættelsesbrev« af 13. april 2000, hvori bl.a. anførtes:

»Det skal herved meddeles, at du pr. 25. april 2000 til og med 24. oktober 2000 overgår til aktivering i henhold til lov om aktiv socialpolitik med individuel jobtræning.

Den ugentlige aktivering/arbejdstid udgør 30 timer pr. uge ved Projekterne, Jobcentret, Værftsvej 9, 4600 Køge. Mødetid den 1. dag kl. 7.30.

Lønnen er din hidtidige kontanthjælp som udbetales månedsvis forud. Desuden ydes et beskæftigelsestillæg på p.t. kr. 10,85 pr. time som udbetales månedsvis forud med evt. fradrag for forudgående måneds fravær.

Tillægget ydes kun for de timer hvor du er mødt i jobtræning, med mindre der er tale om dokumenteret sygdom af kortere varighed.

. . .
 Desuden skal vi gøre opmærksom på, at der sker fradrag i både kontanthjælp og beskæftigelsestillæg ved evt. ulovligt fravær.

Du er pligtig til at meddele fravær til . . .

For en god ordens skyld skal det oplyses, at hvis du ikke modtager tilbuddet, kan du ikke få kontanthjælp/tillæg fra Køge kommune.

Tavshedspligt. . . .

Du bedes underskrive og returnere vedlagte kopi af denne skrivelse snarest og senest den 25. april 2000.

Jeg er indforstået med at tiltræde stillingen på de anførte vilkår.

. . .«

Sagsøgeren returnerede ikke ansættelsesbrevet og mødte ikke til aktivering. Ved skrivelse af 4. maj 2000 anmodede sagsøgte sagsøgeren om straks at genoptage arbejdet eller fremsende en lægeerklæring senest den 10. maj 2000, idet man anførte:

»Såfremt denne anmodning ikke imødekommes vil man herfra betragte fraværet som ulovlig udeblivelse fra den 25. april 2000, hvorfor der ikke vil blive udbetalt løn, men i øvrigt står arbejdstilbuddet stadig åbent.

. . .«

Ved skrivelse af 10. maj 2000 svarede sagsøgeren bl.a.:

»Jeg, A, erklærer hermed, at jeg lider, af kronisk tungt hjerte.

Min tilstand, er en direkte følge af et enigt Folketings, tåbelige beskæftigelsespolitik, hvor beskæftigelsen, er målet i sig selv - Indholdet er ligegyldigt, mener de virkelighedsfjerne politikere, der ligger under for deres egne selviske interesser - Der blandt andet går ud på, at opnå Europas højeste beskæftigelsesprocent - Samt, forøge Danmarks konkurrenceevne, ved at skræmme lønnede arbejdere, til at være beskedne, i lønkrav. Fordi de ikke vil ende som *tvangs*aktiverede kolleger.

Ved at konstatere de mange identitetssvage mennesker, der i dag befinder sig i behandlerindustrien (menneskekværnen) - Hvor de velvilligt deltager i hvad som helst, for at tilgodese deres eget meningsløse embede - er min tilstand blevet voldsomt forværret.

At aktiveringen er i strid med grundloven, og håner hele ånden i FN's menneskeretserklæring - Der jo klart og tydeligt går ud på at tilgodese

den i et hvert menneske iboende værdighed - er åbenbart forhold, førnævnte, svage mennesker ikke er i stand til at forholde sig til.

For ikke at forværre mit hjertes tungsind, afslår jeg *endegyldigt*, og *lovligt* mit meningsløse aktiverings-tilbud!!!

. . .«

Ved skrivelse af 23. maj 2000 meddelte sagsøgte sagsøgeren bl.a.:

». . . Da du imidlertid har nægtet at deltage i aktivering herunder deltage i det konkrete aktiveringstilbud skal det meddeles, at din kontanthjælp stoppes med virkning fra udgangen af maj måned 2000.

Det skal anføres, at hvis du senere ønsker at modtage aktivering vil tilbudet stadig stå åbent og kontanthjælpen kan i givet fald genoptages.

Den trufne afgørelse kan ankes til Det sociale nævn . . . «

Da sagsøgeren fortsat ikke mødte til aktivering, standsede sagsøgte hans kontanthjælp med udgangen af maj måned 2000.

Den 1. august 2002 tiltrådte sagsøgeren aktiveringstilbuddet på projekterne på jobcentret på Værftsvej i Køge, hvor han var beskæftiget indtil den 24. oktober 2000, hvor aktiveringstilbuddet i henhold til ansættelsesbrevet udløb. Han modtog kontanthjælp på ny fra den 1. august 2000 og beskæftigelsestillæg for de dage, han mødte til aktivering.

Projekterne omfattede bl.a.: Projekt Naturpleje - Springfrø/vandhuller, Projekt Træværksted og Projekt Smedeværksted. Sagsøgte blev tilknyttet Projekt Træværksted. Af en redegørelse for projekterne, som sagsøgte har fremlagt, fremgår bl.a.:

»Projektlederen for Træværkstedet er uddannet tømrer med en videre uddannelsesoverbygning som bygningskonstruktør.

. . .

Når Naturplejeprojektet hjembringer hugst bliver træet forarbejdet i tæt samarbejde med Træværkstedet. Således har projekterne et mindre »savværk« til rådighed, hvor de ledige lærer at skære trækævlér op til forskellige efterfølgende formål. Disse udskårne planker

773

bruges til at lave bænkesæt og trappepin f.eks. i skovene samt til plankebroer over åen.

Desuden fremstiller Træværkstedet bænkesæt og borde til Naturskolen og til forskellige institutioner i kommunen.

Deltagerne (de ledige) er under kyndig vejledning med i hele processen fra det uforarbejdede træ og til færdiggørelse af de forskellige emner.

Træværkstedet forarbejder ligeledes træ til paneler og dørtrin m.v. til brug i forskellige institutioner i reparationsøjemed. Desuden laves beklædningsbrætter.

Derudover udfører/fremstiller Træværkstedet følgende:

- bygningsvedligeholdelse af projekterne på egne træbygninger - f.eks. opførelse af mandskabshus/stue.

- bygning/vedligeholdelse af »pandekagehuse« som løbende bliver udlånt til og opstillet for forskellige humanitære foreninger/organisationer

- vedligeholdelse af en scene af variabel størrelse samt opsætning og nedtagning af samme. Scenen udlånes på bestilling til forskellige kulturelle og humanitære foreninger i lokalsamfundet.

. . .

DET JOBTRÆNENDE ELEMENT I PROJEKTERNE.

Generelt kan anføres:

- optræning i at være aktivt deltagende i arbejdsprocesser
 - optræning i samarbejde om de fælles beslutninger f.eks. hvem har hvilke specifikke opgaver i en bestemt proces

- optræning i at få et godt overblik over en given opgave

- optræning/oplæring i brugen af forskellige værktøjer, maskiner o.lign.

- optræning/oplæring i brugen af sikkerhedsmidler

- optræning i at indgå i forskellige arbejdsmæssige og sociale sammenhænge herunder lære accept af og tolerance for andres meninger

og i øvrigt deltage aktivt sammen med personer med andre meninger end en selv

- læring af pleje af natur og planter
- læring af behandling og videreforarbejdning af træ
- læring i at tage ansvar for sig selv og andre
- få forbedrede muligheder for at vende tilbage til det ordinære arbejdsmarked eller få ny tilknytning til samme - altså selvforsørgelse.«

Lederen af projektet har i erklæring udfærdiget den 30. august 2001 udtalt:

»Beskrivelse af A's arbejdsopgaver på projekt TRÆVÆRKSTED
I den periode hvor A fremmødte i projektet (14 arbejdsdage i alt) havde han følgende opgaver:

- Udskiftning af træbeklædning pga. råd
- Udvendig malerarbejde af mandskabsbygning.
- Reparation af indvendig væg
- Maling af loft og vægge.

Projektlederen anfører at A havde god forståelse for hvorledes opgaverne skulle udføres og krævede ikke så megen instruktion for at udføre opgaverne. Han var desuden ikke uvillig til at udføre arbejdet.«

Den 23. oktober 2000 var sagsøgeren til en individuel vejledningssamtale med vejleder Hanne Bork med henblik på opfølgning af aktiveringsforløbet.

Ved skrivelse af 22. november 2000 til Hanne Bork anførte sagsøgeren bl.a.:

»Vedr. ansøgning om at blive aktiveret i ny forening.
Jeg kan oplyse at det jobtilbud som jeg modtog igennem Bjarne Holmegård i Roskilde Tagentreprise ikke er aktuelt nu . . .

I ventetiden kære Hanne Bork ønsker jeg at du fortsætter din formentlig effektive undersøgelse om § 16, stk. 6, i loven om aktiv socialpolitik også er gældende i Køge kommune, så jeg kan blive aktiveret i en ny forening, der vil få stor samfundsmæssig betydning.«

Ved skrivelse af 4. december 2000 svarede sagsøgte bl.a.:

». . .
Du udtrykte ved vejledningssamtalen ønske om »selvaktivering« idet du oplyste at du var i gang med noget arbejde i en forening der skal sikre svage borgere imod loven om aktivering. Desuden udtrykte du ønske om at eventuelt fortsat aktivering kunne være indenfor biblioteksområdet . . .

I forbindelse med den seneste opfølgningssamtale med deraf følgende handlingsplan er der arbejdet på at fremskaffe et aktiveringstilbud indenfor biblioteksområdet. Dette har dog været umuligt indtil nu.

. . .
I den mellemliggende tid har Job- og Kursuscentrets jobkonsulent fået en henvendelse fra en privat arbejdsgiver, som reference til en TV-udsendelse som du deltog i, var villig til at tage en samtale med dig med henblik på evt. ansættelse som tagdækker. Ved samtalen med jobkonsulenten gav du udtryk for at det lød godt, bare det ikke var arbejde med tagpap, idet du mente det lå udenfor dit arbejdsområde da du ikke tidligere har arbejdet med tagpap . . .

Din ansøgning om aktivering i frivilligt/ulønnet aktivitet har derefter været behandlet og det er besluttet at meddele afslag på ansøgningen. Begrundelsen for afgørelsen er, at den form for foreningsarbejde, som du ønsker at deltage i, ikke skønnes at falde indenfor de bestemmelser der er anført i § 16 stk. 2 nr. 6 der omfatter frivillige og ulønnede aktiviteter. I vejledningen om aktiv socialpolitik - kapitel 5.2.8. står anført, at det forudsættes, at aktiviteten sker indenfor rammerne af et veldefineret projekt, organisation eller forening og at der er tale om samfundsrelevante aktiviteter i bred forstand, f.eks. sociale, kulturelle, idrætsmæssige, miljømæssige,

774

kommunikationsmæssige eller tilsvarende områder. Hobbyprægede eller studiekreds mæssige aktiviteter kan ikke godkendes.

. . .«

Ved Østre Landsrets dom af 14. januar 2002 blev Køge Kommune pålagt at betale en godtgørelse på 5.000 kr. til sagsøgeren som følge af mangler ved ansættelsesbrevet af 13. april 2000.

Forklaringer:

A har forklaret bl.a., at han gik ud af 7. klasse og er uden uddannelse. Han var selvstændig tagdækker i 4 år, men måtte af økonomiske grunde lukke firmaet omkring 1990. Han var ikke medlem af en a-kasse. Han fik bistandshjælp indtil 1996, men da han sagde nej til aktivering, blev kontanthjælpen stoppet. Han overlevede af at samle flasker mv. Siden arbejdede han som håndværker i 14 dage i Norge. Han er blevet sat i skat af sin flaskeindsamling.

Han blev indkaldt til et aktiveringsmøde den 3. januar 2000. Han vidste godt, hvad kommunens aktiveringstilbud gik ud på. Han var ikke interesseret i aktivering. Han ønskede ikke at blive brugt som billig arbejdskraft. Han ville have et rigtigt arbejde med ret til ferie og lignende, og da han havde oplæst et brev, gik han efter 20 minutter. Han ønskede at få et edb-kursus, da han ikke kan betjene en pc, og da edb er vejen til al beskæftigelse. Det kunne imidlertid ikke lade sig gøre. Han afslog aktivering, da det ikke kunne føre ham tilbage til arbejdsmarkedet. Han nævnte også edb ved vejledningssamtalen den 10. februar 2000, men det afslog Hanne Bork. Han foreslog selv jurist eller aktivering hos borgmesteren, men heller ikke det kunne lade sig gøre. Hanne Bork nævnte da aktivering på et bibliotek, og det fandt han mere relevant, om end hans ønske var et rigtigt arbejde på biblioteket. Han talte senere med bibliotekaren og tilkendegav i helt principielle vendinger, at han havde ret til at sige nej, når der ikke var tale om et regulært arbejde med ret til ferie. Han ville imidlertid møde, men optræde i fangetragt og fodlænke. Derefter hørte han ikke mere fra biblioteket.

Han hørte heller ikke yderligere fra kommunen, før han modtog et ansættelsesbrev. Han vidste, hvad man ville beskæftige ham med på Værftsvej, og derfor meldte han sig syg. Han følte sig krænket og skrev sygeerklæringen af 10. maj til kommunen. Hjælpen blev stoppet i juni og juli 2000. Han mødte igen i august, da han ikke længere kunne overleve. Den første dag blev han sat til at flytte brænde. Han blev senere sat til at male et hus, der overhovedet ikke trængte til at blive malet. Han malede 3 brædder om dagen og blev tilmed rost. Han provokerede bevidst med at arbejde langsomt. Han blev på intet tidspunkt instrueret i noget som helst og fik aldrig nogen forklaring på, hvorfor arbejdet skulle udføres. Der var tilmeldt 100 personer på Værftsvej, men der mødte kun mellem 10 og 20 aktiverede om dagen, og en enkelt dag mødte der kun 3. Der var ingen tillidsrepræsentant. Hvis man ikke opførte sig ordentligt, blev man truet med at blive sat til at rive gårdspladsen, og mødte man ikke til aktivering, blev man »nullet«.

Aktiveringstilbuddet udløb den 24. oktober 2000. Den 22. september 2002 fik han brev om en ny handlingsplan. På brevet stod også et arbejdssted. Han mødte til samtalen. Han fik også en jobannonce og var til samtale på Hotel Hvide Hus som altnuligmand. Han tilkendegav imidlertid, at han netop havde afgivet et tilbud om trappevask, og siden hørte han intet fra hotellet. Den 4. oktober fik han brev om, at han skulle være mødt på Naturskolen. Han har søgt forskelligt arbejde, men har aldrig indgivet skriftlige ansøgninger. Han er blevet skrevet op 3-5 steder. Det var i foråret 2000. Han mener ikke, at han nogen sinde har afvist et arbejdstilbud. Han møder altid op, men uvist af hvilken grund får han ikke arbejde.

Ebbe Holm har forklaret blandt andet, at han siden 1989 har været socialdirektør i Køge Kommune. Lov om aktiv socialpolitik hører under ham. Formålet med aktivering er at kvalificere folk, så de kan blive selvforsørgende. Når man har behov for kontanthjælp, retter man henvendelse til kommunen med anmodning om hjælp. Der afholdes herefter en samtale med kommunens visitationsafdeling, og herefter vurderes det, om man er til rådighed for arbejdsmarkedet. Hvis det er tilfældet, henvises man til en samtale med en erhvervsvejleder. Der bliver afholdt et introduktionsmøde, hvor der orienteres om rettigheder

og pligter. Det var dette møde, sagsøgeren forlod efter kort tid. Herefter har den pågældende en individuel samtale med en vejleder, og i fællesskab lægges der en handlingsplan. Kontanthjælpen udbetales straks, og aktiveringen begynder efter ca. 14 dage. Kommunen har efter loven pligt til at aktivere alle, og den pågældende har ret og pligt til at modtage aktivering. Man kan ikke afslå et aktiveringstilbud, og konsekvensen af at afvise et tilbud er, at man ikke længere er berettiget til hjælp. Aktiveringstilbuddet står åbent, hvis der er tale om et kommunalt projekt eller en kommunal arbejdsplads.

Der gives en række forskellige aktiveringstilbud, herunder jobtræning med løntilskud, individuel jobtræning og særligt tilrettelagte aktiveringstilbud. Det er jobkonsulenten, som finder jobtilbuddene, og den valgte aktivering afhænger af den enkeltes kvalifikationer og motivation.

Kommunen råder over en række permanente beskæftigelsesprojekter, f.eks. vandrehjemmet og medborgerhuset. Projekterne på Værftsvej er et aktiveringsprojekt baseret på varetægelse af miljøhensyn, og man

775

samarbejder med forskellige organisationer om naturpleje. Projektet kan minde om en entreprenørvirksomhed. Det er godkendt som praktiksted, og hensigten er bl.a. at kvalificere de aktiverede dels til at møde på et arbejde, dels at give dem elementære færdigheder inden for gartneri og skovbrug. Værftsvej er basen, som man tager ud fra. Der er knyttet godt 100 personer til projektet, og ca. halvdelen møder op. Der er ansat 1 faguddannet holdleder pr. projekt, og i hvert projekt deltager 5-6 aktiverede. De har mulighed for at være organiseret og kan også vælge en talsmand. I dag er der også valgt en sikkerhedsrepræsentant. Hvis en person ikke har et stabilt fremmøde, kan han ikke arbejde. Projekterne går bl.a. ud på at styrke dette.

Sagsøgeren er ikke en typisk kontanthjælpsmodtager. Han er ressourcestærk og kan sagtens arbejde, men han vil ikke. Han har været tagdækker, og der var meget gode jobmuligheder i 2000 ikke mindst grundet stormen i december 1999.

Ansættelsesbrevet af 13. april 2000 indeholder ingen jobbeskrivelse. Det gjorde det ikke dengang, idet man gennemgik de forskellige aktiveringstilbud på informationsmødet. Hvis man som aktiveret holder ferie, får man ikke beskæftigelsestillæg. Hvis man ikke møder frem i et åbentstående tilbud, standses hjælpen. Fremmøde dokumenteres med arbejdssedler.

Peter Koch Sørensen har forklaret blandt andet, at han er tidligere professionel soldat. Han har været i aktivering 8-10 gange inklusive kurser, siden han for 10-12 år siden overgik til kontanthjælp. Han har været på Værftsvej siden 1998, hvor han har malet mandskabsbygningen indvendig. Kommunen siger, at han skal aktiveres. Det er ham, der har taget fotoet af sagsøgeren, der maler mandskabsbygningen, og fotoet af de to kolleger, der sorterer kompost. Det er ham, der optræder på det konstruerede foto, hvor han river gårdspladsen. Han er ikke blevet oplært i noget som helst og føler sig ikke opkvalificeret til arbejdsmarkedet. Han har ikke været med til at vælge sikkerhedsrepræsentant. Der er hver dag et meget stort »ulovligt« fravær.

Alice Barlev har forklaret blandt andet, at hun er sektionsleder i socialforvaltningen i Køge. Hun er leder af afdelingen for aktivering og vejledning. Hun kom i berøring med sagsøgerens sag umiddelbart efter den 3. januar 2000, hvor han havde forladt et vejledningsmøde og afleveret et brev, hvori han gav udtryk for, at han nægtede at lade sig aktivere. Vejlederen opsøgte hende for at få råd. De besluttede at indkalde ham til et møde om en handlingsplan. Forud for mødet den 3. januar 2000 havde sagsøgeren henvendt sig i rådgivningen, og under den efterfølgende visitering var han blevet anset som værende aktiveringssejnet.

Der er forskellige muligheder for aktivering, f.eks. hos private med løntilskud og individuel jobtræning. Man vurderer konkret, og tilbuddet om løntilskud hos private arbejdsgivere gives til folk, der er arbejdspa-

rate. Hvis problemerne skønnes at være fremmøde og samarbejde, vælges projekterne, herunder projektet på Værftsvej. Den 24. januar 2000 bad de sagsøgeren henvende sig på ny for at få lavet en aktiveeringsplan. Denne blev lavet. Sagsøgerens ønske om uddannelse, herunder uddannelse i edb, kunne ikke imødekommes. Dels skønnede man, at sagsøgeren er klart håndværksegnet, dels ydes der kun hjælp til uddannelse i forbindelse med revalidering, f.eks. når den pågældende er handicappet eller skal omskoles. A ønskede at blive aktiveret på et bibliotek. Kommunen har et sekretariat, som skaffer aktiveringspladser inden for det offentlige. De fandt langt om længe et tilbud på et skolebibliotek, og sagsøgeren fik besked på selv at kontakte arbejdsstedet. Børnebibliotekaren meddelte imidlertid, at sagsøgeren havde sagt, at han ville møde i fangedragt. Derfor ville de ikke have ham i jobtræning. De undersøgte derefter andre muligheder, herunder jobtræning som pedel, men ingen ønskede at få sagsøgeren i aktivering. De endte derfor med projekterne på Værftsvej. Hensigten var, at sagsøgeren skulle i projekt »Springfrø«, men da han ville blive vejledt ved fremmødet, kunne dette naturligvis ændres til et andet projekt. Sagsøgeren mødte ikke og sendte i stedet sygeerklæringen af 10. maj 2000. De fandt indsigtelsen helt urimelig. Der var ikke tale om tvang, men om opkvalificering, og de besluttede derfor at stoppe hjælpen. Beskrivelsen af 25. oktober 2000 vedrørende sagsøgerens arbejdsopgaver på projekt »Træværksted« er udarbejdet af sagsøgerens projektleder.

Efter udløbet af aktiveringsperioden begyndte de at søge jobtilbud til sagsøgeren. Han har siden ikke været i beskæftigelse. Han fik indtil udgangen af 2000 tilbud om 5 private job med løntilskud, men hver gang uden resultat, idet han gjorde et meget negativt indtryk på arbejdsgiverne. Sagsøgeren har senest været til samtale på Hotel Hvide Hus. Det var et almindeligt job. Sagsøgeren gav dog udtryk for, at arbejdsopgaverne var uinteressante. Det er sagsøgerens holdning, som gør, at det ikke er lykkedes at aktivere ham. Sagsøgeren har oplyst, at han i to tilfælde selv har søgt arbejde. Han har tilstrækkelige kvalifikationer til at skaffe sig arbejde og hører ikke hjemme i »systemet«. Sagsøgeren har også haft boligproblemer og fik i 2000 to boligtilbud af kommunen. Boligproblemer har imidlertid ikke haft nogen betydning for hans aktivering, idet han er en ressourcestærk person.

Det var almindeligt i ansættelsesbrevene ikke at skrive andet end »projekterne«, idet det er op til projektlederne at fordele folk, når de møder op. Ved aktiveringen bliver man tilmeldt arbejdsformidlingen.

Sagsøgeren er nu i et nyt aktiveringsforløb på Naturskolen. Han har været mødt en enkelt gang. Mange i

776

projekterne har svært ved at møde frem. De har ofte andre problemer end beskæftigelse.

Hanne Bork har blandt andet forklaret, at hun er voksenvejleder i Køge Kommune. De forskellige aktiveringstilbud tilbydes efter et skøn over de aktiveredes kvalifikationer og interesser. Der holdes vejledningsmøder, hvor der bl.a. orienteres om mulighed for jobtræning hos private, og hvor de enkelte projekter gennemgås. Ved den individuelle vejledningssamtale tages der udgangspunkt i de former for aktivering, der er mest målrettede mod hurtig selvforsørgelse. Projekterne på Værftsvej kommer i anden række. De er særligt beregnet på personer, der også har andre problemer end ledighed.

Hun holdt vejledningsmødet den 3. januar 2000. Efter godt 10 minutter bad sagsøgeren om tilladelse til at oplæse brevet af 3. januar 2000, og efter 20 minutter forlod han mødet. Forinden havde han givet hende en kopi af brevet, som hun imidlertid nægtede at underskrive.

Den 10. februar 2000 mødte hun sagsøgeren på ny, og med besvær fik de i fællesskab lavet en handlingsplan. Sagsøgeren var kun interesseret i at tale om grundloven og menneskerettighederne. Han kunne arbejde som tagdækker og jord- og betonarbejder. Hans muligheder på arbejdsmarkedet var ikke udtømt, og derfor kunne der ikke bevilges ham en uddannelse. Vidnet spurgte sagsøgeren, om han var interesseret

i et løntilskudsjob hos en privat arbejdsgiver. Det var han ikke. Han ville ikke betale skat. Han ville kun aktiveres i forhold til grundloven og derfor gerne i aktivering hos borgmesteren. Det var der ikke mulighed for, og vidnet foreslog i stedet aktivering på et bibliotek. Det ville sagsøgeren gerne prøve.

Hendes opfattelse af sagsøgeren er, at han ikke hører til i kontant-hjælpssystemet. Han er dygtig og kunne være selvforsørgende. Hun har ikke spurgt til sagsøgerens sociale forhold, herunder boligforhold. Det er ikke hendes opgave. Sagsøgeren har ikke omtalt edb-kursus over for hende. Dette bevilges normalt ikke i Køge Kommune.

Det var ikke vidnet, der traf beslutning om aktivering på Værftsvej. Det er typisk for folk med familie- og misbrugsproblemer og for folk, der udebliver gang på gang. De andre aktiveringsmuligheder afprøves først. Hvis det oplyses, at en person ikke har bolig, er der mulighed for at lade vedkommende gå i en kortere aktivering for en periode, til problemet er løst. Sagsøgeren har ikke nævnt boligproblemer over for hende.

Bjørn Nielsen har forklaret blandt andet, at han er projektleder i Køge Kommune. Han laver naturparker, har et træværksted og står for Projekt Springfrø. Han er uddannet smed og har tidligere været fagleder på teknisk skole. Et projekt begynder typisk med en henvendelse fra Danmarks Naturfredningsforening, hvorefter vidnet kontakter de involverede lodsejere. Han drøfter derefter med de aktiverede, hvad der skal ske, og de erfarne får lov at instruere de uerfarne. De træffer derefter afgørelse om, hvilke redskaber der skal bruges. Han giver undervisning i brug af redskaber og maskiner, og der er også ekstra undervisning. De aktiverede kan få et certifikat, hvis de ønsker det. Der skal arbejdes med deltagerne, der ikke deltager frivilligt. De er umotiverede og vil ikke tage et ansvar. Det lykkes dog gerne at få lavet noget meningsfyldt, og der er tale om en vis produktivitet. Det faktiske arbejde er svarende til en entreprenørs arbejde. Deltagerne får et indblik i, hvad det vil sige at arbejde med naturpleje. Endvidere sætter vidnet på, at folk får en »succesoplevelse«. De fleste personer har flere problemer end blot ledighed. Mange har misbrugsproblemer og savner et netværk. Der er dog en del, som kommer videre ud i selvforsørgelse. De er 5 projektledere, som arbejder tæt sammen, og han ved, hvad der foregår i de enkelte projekter. Der er ikke tale om den rene beskæftigelsesterapi. Der er meget salt i luften, og derfor skal træbygningerne males mindst hvert 2. år. Komposten skal sorteres og behandles, inden den gives til kommunens vej- og parkafdeling, og brændet skal kløves, stables og stakkes for at kunne indgå i projekt »kommunalt træ«. Der gives supervision og instruktion i de enkelte arbejdsprocesser, og vidnet kan overhovedet ikke genkende sagsøgerens fremstilling af projekterne. Han har mødt sagsøgeren nogle gange. Hans arbejdsløshed skyldes manglende vilje.

Fremmødeprocenten er nu 56. Fraværet angår især personer, som aldrig er mødt. Misbrugere er svære at arbejde med, men bestemt ikke umulige. Der er p.t. 35-40 aktiverede på projekterne. Vidnet er sikkerhedsrepræsentant. De har haft sikkerhedsrepræsentant siden februar 2002.

Kirsten Solberg har forklaret blandt andet, at hun er bibliotekar på Ellemarksskolen i Køge. Biblioteket har haft aktiverede i mange år. De aktiverede vender gerne tilbage. De bruger de aktiverede til at sætte bøger på plads m.v. De fik sagsøgeren til orienteringsmøde. Han ville gerne have et rigtigt arbejde med løn og ferie, og han gav udtryk for, at det, man kunne tilbyde ham, var for indholdsløst, og at han derfor ville møde i fangedragt med kugle om benet. Det var hendes indtryk, at sagsøgeren mente det alvorligt. Der er nok problemer nok i forvejen på en skole, og hun meddelte derfor kommunen, at han ikke var aktuel. Der er mange, der gerne vil i aktivering på et bibliotek.

Procedure:

Sagsøgeren har til støtte for sin påstand anført:

at sagsøger, der i juni og juli måned 2000 ikke har været i stand til at forsørge sig selv, har været berettiget

777

til udbetaling af hjælp, jf. lov om aktiv socialpolitik § 11 og grundlovens § 75, stk. 2,

at lov om aktiv socialpolitik forpligter sagsøger til at acceptere et »rimeligt tilbud om aktivering«, hvilket sagsøger har gjort ved at acceptere aktivering på skolebiblioteket på Ellemarksskolen,

at sagsøger dermed har haft et retskrav på at tiltræde den tilbudte aktiveringsstilling, uanset at sagsøger forinden havde stillet sig stærkt kritisk og skeptisk over for aktivering,

at det beror på skolebibliotekets forhold, at sagsøger ikke blev aktiveret, hvorfor der ikke har været grundlag for at indstille udbetalingen af kontakthjælp til sagsøger.

Vedrørende sagsøgtets »tilbud« om aktivering på Værftsvej i Køge gøres det gældende,

at sagsøgtets »tilbud« om aktivering på Værftsvej i Køge, jf. skrivelse af 13. april 2000, ikke er et »rimeligt tilbud om aktivering«.

Det gøres til støtte herfor nærmere gældende,

at bilag 3 ikke opfylder kravene til oplysning i lov om ansættelsesbeviser, jf. hertil Østre Landsrets dom af 14. januar 2002,

at denne mangel er konkret væsentlig, da der ikke forefindes nogen beskrivelse af arbejdets art eller formål, og

at aktiveringen allerede af denne grund ikke er rimelig,

at et »tilbud« om aktivering ikke er »rimeligt«, når sagsøger ikke - på lige fod med ordinært ansatte - deltager i procedurer med henblik på at vælge tillidsrepræsentanter og sikkerhedsrepræsentanter,

at det »tilbud« om aktivering, der er indeholdt i bilag 3, ikke forbedrer sagsøgers muligheder for at få arbejde, jf. lov om aktiv socialpolitik § 13, stk. 2,

at det må påhvile sagsøgte at godtgøre, at det »tilbud«, der er indeholdt i bilag 3, sigter mod og er egnet til at fordre sagsøgers muligheder for at etablere eller genetablere kontakt til det ordinære arbejdsmarked eller at forbedre sagsøgers muligheder for at påbegynde en ordinær uddannelse, jf. vejledning nr. 35 af 5. marts 1998 om aktiv socialpolitik pkt. 64, 1. pkt.,

at sagsøger dermed har været berettiget til at afvise det »tilbud« om aktivering, der er indeholdt i bilag 3.

Såfremt landsretten ikke måtte tage disse anbringender helt eller delvist til følge, gøres det overordnet set gældende,

at sagsøger i medfør af grundlovens § 75, stk. 2, har et retskrav på udbetaling af hjælp mindst svarende til kontanthjælpsbeløbet, når han ikke er i stand til at forsørge sig selv,

at der i grundlovens § 75, stk. 2, ikke er hjemmel til at fravige denne ret med henvisning til manglende accept af et »tilbud« om aktivering, der indebærer tvungent og pligtmæssigt arbejde uden overenskomstmæssig løn, uden optjening af almindelig lønmodtagerrettigheder, herunder ret til ferie, dagpenge m.v.,

at et »tilbud« om aktivering, som det er indeholdt i bilag 3, indebærer tvungent og pligtmæssigt arbejde i strid med artikel 4, stk. 2, i den Europæiske Menneskeretskonvention, medmindre sagsøgte kan godtgøre, at arbejdet falder inden for undtagelsen i konventionens artikel 4, stk. 3, litra D,

at arbejde under tvang efter konventionens artikel 4, stk. 2 og 3, alene er konventionsmæssigt, hvis det ikke er »unjust« eller »oppressivt«, hvor dets udførelse ikke er »an avoidable hardship« eller er »needlessly distressing« eller »somewhat harassing«, jf. den Europæiske Menneskeretsdomstols dom af 23. november 1983 i sag EMD 70, *Van der Musselle mod Belgien*,

at disse konventionsbeskyttede krav ikke er opfyldt, hvis et »tilbud« om aktivering indebærer pålæg af arbejde uden overenskomstmæssig løn, uden optjening af ret til ferie, uden optjening af ret til dagpenge, uden rettigheder efter sygedagpengeloven,

at det »tilbud« om aktivering, der foreligger i den konkrete sag, jf. skrivelse af 13. april 2000, er i strid med den Europæiske Menneske-

retskonvention, artikel 4, stk. 2, hvorfor sagsøger har været berettiget til at afslå dette »tilbud«.

at det konkrete »tilbud« om aktivering, jf. bilag 3, uden noget defineret og erklæret formål, uden overenskomstmæssig løn, uden optjening af andre lønmodtagerrettigheder, ikke er i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1 og 2, i ILO-konvention nr. 122 om beskæftigelsespolitik, idet der er tale om produktiv beskæftigelse, jf. hertil blandt andet ILO's Ekspertkomites konklusioner i rapporterne fra 1981, 1983 og 1985, og ILO-konvention nr. 29 om tvungent og pligtmæssigt arbejde, og

at sagsøger således er berettiget til udbetaling af kontanthjælp for juni og juli måned 2000, uanset at han har afvist det i skrivelse af 13. april 2000 indeholdte »tilbud« om aktivering.

Sagsøgte har til støtte for sin påstand anført:

Aktivloven bygger - som alle tidligere love på forsørgelsesområdet - på det grundprincip om selvforsørgelse, som er fastslået i grundlovens § 75, stk. 2. I overensstemmelse hermed er det i loven fastslået, at den enkelte har ansvaret for at sørge for sig og sine, og at hjælpen fra det offentlige først træder til, når borgeren ikke kan klare sig ved egen eller andres hjælp, jf. lovens §§ 1 og 2.

For at få hjælp skal ansøgeren således opfylde sin pligt til at forsøge at forsørge sig selv og sin familie. Efter § 13, stk. 2, er det i overensstemmelse hermed en betingelse for at få hjælp, at ansøgeren tager imod rimelige tilbud om aktivering eller andre tilbud, som kan

778

forbedre mulighederne for at få arbejde (beskæftigelsesfremmende foranstaltninger).

Der vil være tale om rimeligt aktiveringstilbud, hvis sigtet er at forbedre den pågældendes muligheder for at etablere eller reetablere kontakt til det almindelige arbejdsmarked. Ethvert aktiveringstilbud til en person, hvis overvejende problem er mangel på arbejde, vil i almindelighed opfylde betingelsen om at være beskæftigelsesfremmende og dermed være et rimeligt tilbud.

De aktiviteter, som tilbud om aktivering kan omfatte, er opregnet i lovens § 16, der i stk. 2, nr. 3, og nævner individuel jobtræning hos private eller offentlige arbejdsgivere, jf. herved §§ 22 og 24 i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Efter denne lovs § 22, stk. 5, må individuel jobtræning kun omfatte arbejde, som ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde, hvilket selvsagt medfører begrænsninger i de mulige tilbud.

Til støtte for frifindelsespåstanden gøres det gældende, at tilbuddet til sagsøgeren i april 2000 om aktivering i et af Køge Kommunes faste projekter (projekt »Springfrø«) utvivlsomt var et rimeligt tilbud om aktivering til sagsøgeren, der fuldt ud opfyldte de krav, som kan stilles efter aktivlovens § 13, stk. 2.

Det gøres i den forbindelse gældende, at det pågældende projekt rummede klare beskæftigelsesfremmende elementer for alle deltagere i projektet, herunder også for sagsøgeren.

Sagsøgerens manglende deltagelse i projekt »Springfrø« var da heller ikke begrundet med modstand mod netop dette projekt, men med modstand mod aktivering i almindelighed.

Efter aktivlovens § 41 ophører hjælpen, hvis modtageren eller ægtefællen uden rimelig grund afviser et tilbud om arbejde, aktivering efter § 16, stk. 2, nr. 1-5 og 8, eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, så længe muligheden for at benytte tilbuddet består.

Det gøres gældende, at sagsøgerens afvisning af tilbuddet om aktivering i projekt »Springfrø« savnede rimelig grund, og at det herefter var med rette, at sagsøgte efter aktivlovens § 41 bragte kontanthjælpen til ophør med virkning for juni og juli måned 2000. Det bemærkes herved, at aktiveringstilbuddet var åbenstående i de nævnte måneder.

Sagsøgeren havde således ikke anden begrundelse for sin afvisning af aktiveringstilbuddet end sin generelle modstand mod enhver form for aktivering.

Endvidere bemærkes, at det alene beroede på sagsøgerens forhold, at han ikke blev aktiveret på skolebiblioteket på Ellemarksskolen i overensstemmelse med hans oprindelige ønske.

Til det første hovedspørgsmål har sagsøgeren knyttet en række bispørgsmål om valg af sikkerhedsrepræsentant, tillidsmand, ansættelsesbrev, vejledning efter aktivlovens § 7, handlingsplan efter samme lovs § 9 og mulighed for valg mellem flere aktiveringstilbud efter lovens § 16, stk. 4.

Det gøres overordnet gældende, at disse spørgsmål ikke er relevante for vurderingen af, om sagsøgeren modtog et rimeligt tilbud om aktivering.

Det bestrides således, at mangler ved ansættelsesbrevet kan udgøre en rimelig grund til sagsøgerens afvisning af aktiveringstilbuddet. Det bestrides endvidere, at den manglende adgang for sagsøgeren til under sit ganske korte ophold i projektet at vælge sikkerhedsrepræsentant kan udgøre en rimelig grund til sagsøgerens afvisning af aktiveringstilbuddet, samt at manglende adgang til at vælge tillidsrepræsentant skulle udgøre rimelig grund til sagsøgerens afvisning af aktiveringstilbuddet.

Endelig bestrides, at spørgsmålet om sagsøgtes overholdelse af aktivlovens §§ 7, 9 og 16, stk. 4, har relevans for bedømmelsen af det omhandlede aktiveringstilbuds rimelighed. Ex tunc bestrides det imidlertid, at sagsøgte skulle have forsømt forpligtelser efter de nævnte bestemmelser. Særligt bestrides det, at sagsøgeren skulle have haft et retskrav på, at aktiveringstilbuddet på Ellemarksskolens bibliotek blev opretholdt efter sagsøgerens meddelelse om at ville møde op i fangedragt.

Ingen af de ovenfor nævnte grunde var da heller ikke blandt de grunde, som sagsøgeren i sit brev af 10. maj 2000 angav som begrundelse for afvisningen.

Sagsøgeren og biintervenienten har endvidere gjort gældende:

Om sagens andet hovedspørgsmål gøres det gældende, at grundlovens § 75, stk. 2, hvorefter den, der ikke selv kan ernære sig, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, for tiden opfyldes bl.a. gennem aktivlovens regler om hjælp til dem, der ikke kan forsørge sig selv. Princippet om selvforsørgelse i grundlovens § 75, stk. 2, indgår således som et af grundprincipperne i aktivloven.

Det bestrides, at udmøntningen af selvforsørgelsesprincippet i aktivlovens § 41 skulle være i strid med grundlovens § 75, stk. 2, og at det skulle være i strid med grundloven at standse hjælpen til en person, der uden rimelig grund afviser et rimeligt tilbud om aktivering.

Det bestrides, at sagsøgeren på grundlovens § 75, stk. 2, skulle kunne støtte noget krav om kontanthjælp, som rækker ud over sagsøgerens krav på kontanthjælp efter aktivloven.

Det bestrides endvidere, at det i nærværende sag foreliggende tilbud om aktivering skulle være i strid med art. 4, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998.

779

Det bestrides endelig, at et tilbud om aktivering som det, der foreligger i nærværende sag, skulle være i strid med ILO-konvention nr. 122 om beskæftigelsespolitik eller ILO-konvention nr. 29 om tvangsarbejde.

Det gøres i den forbindelse gældende, at konventionerne alene indeholder politiske målsætninger for medlemsstaterne. Konventionerne tilsigter efter deres ordlyd ikke at skabe rettigheder for individer, som kan gøres til genstand for efterprøvelse ved medlemsstaternes domstole.

Landsrettens bemærkninger:

Vedrørende aktivloven:

Efter § 13, stk. 2, i lov om aktiv socialpolitik (aktivloven) er det en betingelse for at få hjælp, at ansøgeren tager imod et rimeligt tilbud

om aktivering eller andre tilbud, der kan forbedre mulighederne for at få et arbejde (beskæftigelsesfremmende foranstaltninger).

I lovmotiverne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1996/97, Tillæg A, side 5044 f., hedder det bl.a.:

»Det er kommunen, som vurderer, om et tilbud er rimeligt. Denne vurdering sker med udgangspunkt i, hvad ansøgeren skønnes at kunne klare. En ansøger om hjælp kan således ikke uden konsekvenser for hjælpen afslå at tage imod et arbejde med begrundelser som fx, at lønnen er for lav i forhold til, hvad man tidligere tjente, at arbejdsgiveren ikke har indgået overenskomst, eller at jobbet, som den pågældende i øvrigt kan klare, ligger uden for ansøgerens arbejdsfelt i forhold til tidligere arbejde, uddannelse eller lignende. Kan ansøgeren magte arbejdet, skal den pågældende tage imod dette.

Konkrete forhold ved arbejdet eller hos ansøgeren kan bevirke, at arbejdet i forhold til ansøgeren ikke er rimeligt. Fx kan arbejdet forudsætte fysiske kræfter, som ansøgeren utvivlsomt ikke har.

Ethvert aktiveringstilbud til en person, hvis overvejende problem er, at personen mangler et arbejde, vil derfor i almindelighed opfylde betingelserne om at være beskæftigelsesfremmende og dermed et rimeligt tilbud.

Et tilbud om aktivering vil ikke være rimeligt, hvis der er konkrete forhold hos personen, som kan bevirke, at tilbudet ikke er rimeligt. Særlige helbredsmæssige forhold hos personen kan derfor medføre, at et tilbud ikke er rimeligt. Det forudsættes, at de almene etiske principper, der gælder generelt på arbejdsmarkedet, også finder anvendelse ved vurderingen af, om et tilbud om aktivering er rimeligt.

Et tilbud vil heller ikke være rimeligt, hvis tilbudet i sig selv måtte være formålsløst, eller hvis det kvalificerende element er ganske underordnet. Som eksempel kan nævnes, at en person gennem mange måneder bliver bedt om at luge samme afgrænsede blomsterbed, selv om der ikke er mere at luge. Et andet eksempel kunne være en situation, hvor en person får tilbudt jobtræning i 37 timer pr. uge. Konkret viser det sig imidlertid, at den pågældende arbejdsopgave kan udføres på langt kortere tid, fx 2-4 timer pr. uge. . . .«

Om sagsøgerens indstilling til at deltage i aktivering er det fremgået af bevisførelsen, at han i utide forlod det generelle orienteringsmøde om aktivering, som han var blevet indkaldt til, idet han først oplæste og senere efterlod et brev, hvori han afviste at lade sig aktivere. Ved den efterfølgende individuelle samtale, som han blev indkaldt til med tilkendegivelse om, at hjælpen ville blive indstillet, hvis han udeblev, tog han afstand fra den handlingsplan, som blev udarbejdet, men udtrykte dog ønske om at blive aktiveret på et bibliotek. Da han derefter var til en orienterende samtale på skolebiblioteket, tilkendegav han, at han ville møde op til aktivering iført en fangedragt som protest mod aktiveringen, hvorefter biblioteket over for sagsøgte frabad sig at modtage sagsøgeren i aktivering.

Landsretten finder, at sagsøgeren ved sin adfærd under det orienterende møde med børnebiblioteket gav sagsøgte sagligt grundlag for efter henstilling fra børnebiblioteket at trække tilbuddet om aktivering på biblioteket tilbage og for under hensyn til sagsøgerens tilkendegivne indstilling til aktivering at beslutte at søge at aktivere ham på sagsøgte særlige jobcenter for aktiverede.

Tilbuddet til sagsøgeren om aktivering på jobcentret indebar, at sagsøgeren i samråd med projektlederne kunne vælge mellem projekterne. Ud over muligheden for at erhverve færdigheder, som sagsøgeren ikke havde i forvejen, indebar tilbuddet, at sagsøgeren kunne vedligeholde og/eller genoptræne almindelige færdigheder og arbejdsvaner af betydning for hans muligheder for at komme i ordinær beskæftigelse. De arbejdsopgaver, som blev tilbudt, var ikke formålsløse, og hverken sagsøgerens senere indsigelser mod udformningen af det ansættelsesbevis, som han fik tilsendt, eller om manglende medarbejderrepræsen-

tation i sikkerhedsorganisationen vedrørte etiske forhold, som efter aktivloven kunne berettige sagsøgeren til at afslå tilbuddet.

Da sagsøgeren således uden saglig grund vægrede sig ved at deltage i aktivering i juni og juli måned 2000, bortfaldt hans ret til at modtage kontanthjælp i denne periode, jf. aktivlovens § 41.

Vedrørende grundlovens § 75, stk. 2:

Efter grundlovens § 75, stk. 2, er lovgivningsmagten forpligtet til at indføre/opretholde en lovgivning, hvorved »Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige . . .«. Som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, er retten til offentlig hjælp subsidiær i forhold til pligten til efter evne at forsørge sig selv. Der

780

er ikke i bestemmelsens ordlyd eller i den forfatningsretlige teori grundlag for at fastslå, at den hjælp, der skal ydes den, der ikke kan forsørge sig selv eller har ret til forsørgelse hos andre, skal bestå i arbejdsfri ydelser.

Aktiveringstilbuddet til sagsøgeren indebar, at han, i det omfang han deltog i aktiveringen, ville få udbetalt en ydelse, som oversteg et eksistensminimum, og hans vægring ved at deltage i aktivering ville alene have som konsekvens, at han, mens aktiveringstilbuddet stod åbent, mistede ydelsen, i det omfang han ikke deltog i aktiveringen. Aktiveringstilbuddet var endvidere rimeligt, bl.a. i den forstand, at sagsøgeren magtede at udføre arbejdet, og kravet om deltagelse i aktivering som betingelse for opnåelse af kontanthjælp var sagligt begrundet, idet det havde til formål at forbedre sagsøgerens muligheder for selvforsørgelse.

Der er herefter ikke grundlag for at fastslå, at sagsøgeren ikke i den omtvistede 2-måneders-periode i juni-juli 2000 fik tilbud om »hjælp« inden for rammerne af grundlovens § 75, stk. 2.

Forholdet til ILO-konventionerne:

I Den Internationale Arbejdskonferences (ILO's) konventioner hedder det bl.a.:

Konvention nr. 29 vedrørende tvungent eller pligtmæssigt arbejde:

»Artikel 1. Ethvert Medlem . . . forpligter sig til at afskaffe anvendelsen af tvungent eller pligtmæssigt Arbejde under alle dets Former indenfor den kortest mulige Frist. . . .«

Artikel 2. Udtrykket »tvungent eller pligtmæssigt Arbejde« i nærværende Konventions Forstand skal betegne ethvert Arbejde eller enhver Bistandsydelse, der kræves af en Person under Trussel om en hvilken som helst Straf, og til hvilken den pågældende Person ikke har tilbudt sig frivilligt.

. . . .«

Konvention nr. 105 om afskaffelse af tvangsarbejde:

»Artikel 1. Ethvert medlem . . . forpligter sig til at undertrykke og til ikke at gøre brug af nogen form for tvungent eller pligtmæssigt arbejde.

. . . .«

C. som middel til opretholdelse af arbejdsdisciplin

. . . .«

Konvention nr. 122 om beskæftigelsespolitik:

»Artikel 1.

1. Med henblik på at fremme økonomisk vækst og udvikling, højne levestandarden, imødekomme arbejdskraftsbehovene samt løse arbejdsløsheds- og underbeskæftigelsesproblemet skal et vigtigt mål for hver enkelt medlemsstat være at udarbejde og gennemføre en aktiv politik, der tager sigte på fremme af fuld og produktiv beskæftigelse på grundlag af frit valg.

2. Denne politik skal gå ud på at sikre,

a) at der er arbejde til alle arbejdssøgende,

b) at dette arbejde er så produktivt som muligt,

c) at der er frihed med hensyn til valg af beskæftigelse, og at den enkelte arbejder i videst muligt omfang har adgang til at uddanne sig

til og anvende sine færdigheder og evner ved et arbejde, som egner sig for ham, . . .

3. Denne politik skal nøje afpasses efter den økonomiske udvikling og det indbyrdes forhold mellem beskæftigelsespolitikken og anden økonomisk og social politik og skal gennemføres ved metoder, der er i overensstemmelse med det enkelte lands forhold og praksis.

Artikel 2.

Enhver medlemsstat skal på den måde og i det omfang, som måtte være stemmende med de nationale forhold,

a) inden for rammerne af en koordineret økonomisk og social politik træffe bestemmelser om, hvilke foranstaltninger der skal anvendes for at opnå de i artikel 1 omhandlede mål, og med mellemrum tage dem op til revision.

b) tage de fornødne skridt, herunder eventuelt udarbejdelse af programmer, til gennemførelse af disse foranstaltninger.

. . .«

I ILO's ekspertkomité's rapport om anvendelsen af konventioner og rekommandationer på 71. session i 1985 udtales i afsnittet om Chile, at arbejdere, som engageres i nogle arbejdsløshedsprogrammer, som indebærer arbejde for mindre end halvdelen af den nationale minimumsløn og uden deltagelse i de sociale sikringsordninger og uden retten til betalt fravær, ikke kan betragtes som værende engageret i produktivt og frit valgt arbejde i konvention nr. 122's forstand. I afsnittet om Danmark omtales jobskabelsesordningen hos lokale myndigheder og private virksomheder, for 18-25 årige, og andre »training activities«, hvilke oplysninger ikke kommenteres af komiteen.

Landsretten bemærker, at ILO's konventioner ikke er umiddelbart anvendelige i dansk ret i den forstand, at aktivlovens klare krav om deltagelse i aktivering som betingelse for at oppebære kontanthjælp ville kunne tilsidesættes, såfremt det antoges, at kravet var konventionsstridigt. Det fremkomme om konventionerne kan endvidere ikke med hensyn til fortolkningen af aktivlovens skønsmæssige bestemmelser føre til at fastslå, at det aktiveringstilbud, som sagsøgeren modtog, ikke var »rimeligt«.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 4, stk. 2 og 3, hedder det:

»Stk. 2. Ingen må pålægges at udføre tvangs- eller pligtarbejde.

Stk. 3. Ved anvendelse af denne artikel omfatter udtrykket »tvangs- eller pligtarbejde« ikke:

781

a) arbejde, som sædvanligvis forlanges udført under frihedsberøvelse . . .

b) tjeneste af militær karakter eller . . .

c) tjeneste, der pålægges i tilfælde af nødtilstand eller ulykker, der truer samfundets eksistens eller velfærd,

d) arbejde eller tjeneste, der hører til de normale borgerpligter.«

Som antaget i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis må Den Europæiske Menneskerettighedskonventions forbud mod tvangsarbejde forstås i overensstemmelse med ILO-konvention nr. 29 således, at bestemmelsen ikke alene forbyder arbejde, som gennemtvinges ved fysisk eller psykisk tvang, men tillige arbejde, der gennemtvinges ved trussel om »en hvilken som helst straf«.

Som anført ovenfor var det aktiveringstilbud, som sagsøgeren modtog, rimeligt, bl.a. i den forstand at sagsøgeren magtede at udføre arbejdet, og kravet om deltagelse i aktivering som betingelse for modtagelse af kontanthjælp havde til formål at hjælpe sagsøgeren til selvforsørgelse. Den eneste konsekvens af sagsøgerens vægring ved at deltage i aktivering var, at han, mens aktiveringstilbuddet stod åbent, mistede ret til aktiveringsydelse, i det omfang han ikke deltog i aktiveringen. Der er ingen holdepunkter i ordlyden af de anførte konventioner eller i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols eller -kommissions praksis for at antage, at den anførte saglige sammenhæng mellem del-

tagelse i aktivering og modtagelse af kontanthjælp skulle indebære en trussel om »straf« i konventionernes forstand.

Landsretten tager derfor Køge Kommunes påstand om frifindelse til følge.

Inden 14 dage skal sagsøgeren, A, i sagsomkostninger til Køge Kommune betale 25.000 kr.

Højesterets dom.

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 6. afdeling den 19. december 2002.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Peter Blok, Per Walsøe, Niels Grubbe, Lars Bay Larsen og Vibeke Rønne.

Påstande

Appellanten, A, har principalt gentaget sin påstand for landsretten og subsidiært nedlagt påstand om, at indstævnte, Køge Kommune, skal betale 9.865 kr. med procesrente fra sagens anlæg den 5. april 2001.

Køge Kommune har påstået stadfæstelse.

Anbringender

A har for Højesteret anerkendt, at tilbuddet af 13. april 2000 om aktivering var i overensstemmelse med lov om aktiv social politik § 13, stk. 2, at han uden saglig grund vægrede sig ved at deltage i aktiveringen, og at Køge Kommune derfor efter aktivloven var berettiget til at standse hans kontanthjælp med virkning fra juni 2000.

Til støtte for sin principale påstand har A herefter for Højesteret alene gjort gældende, at betingelsen om deltagelse i aktiveringstilbuddet - i hvert fald når der ikke ydes overenskomstmæssig løn og ret til ferie mv. - er i strid med grundlovens § 75, stk. 2, art. 4, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, samt art. 1, stk. 1, jf. art. 2, stk. 1, i ILO-konvention nr. 29 og art. 1 i ILO-konvention nr. 122.

Til støtte for sin subsidiære påstand har A anført, at det ved Østre Landsrets dom af 14. januar 2002 blev bestemt, at Køge Kommunes skrivelse af 13. april 2000 ikke opfylder kravene i lov om ansættelsesbeviser. Dette forhold burde kommunen i al fald senest den 1. juli 2000 have rettet op på, og tilbuddet om aktivering har derfor efter denne dato ikke været rimeligt, jf. aktivlovens § 13, stk. 2.

Supplerende sagsfremstilling

Der er til brug for Højesteret indhentet oplysninger om offentlig hjælp og aktivering mv. i Norge, Sverige, England, Frankrig, Holland og Tyskland.

Højesterets begrundelse og resultat

Af de grunde, der er anført af landsretten, tiltræder Højesteret, at der ikke er grundlag for at fastslå, at A i månederne juni og juli 2000 ikke fik tilbud om hjælp i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2. Dette gælder, selv om det tilbudte arbejde i individuel jobtræning på en række punkter, herunder med hensyn til lønnens størrelse, ikke skulle foregå på overenskomstvilkår.

Selv om A's modtagelse af kontanthjælp var betinget af, at han deltog i den tilbudte aktivering, er der af de grunde, der er anført af landsretten, ikke grundlag for at anse arbejdet som led i aktiveringen som et tvangs- eller pligtarbejde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i art. 4, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Af de samme grunde kan betingelsen om deltagelse i den tilbudte aktivering ikke antages at være i strid med forpligtelsen til at afskaffe tvunget eller pligtmæssigt arbejde i art. 1, stk. 1, jf. art. 2, stk. 1, i ILO-konvention nr. 29. Selv om arbejdet som nævnt på en række punkter, herunder med hensyn til lønnens størrelse, ikke foregår på overenskomstvilkår, kan aktivlovens bestemmelser heller ikke antages at være i strid med den målsætning om »at udarbejde og gennemføre en aktiv politik, der tager sigte på fremme af fuld og produktiv beskæftigelse på grundlag af frit valg«, som følger af art. 1 i ILO-konvention nr. 122. Hertil kommer, at ILO-konventionerne som anført af landsret-

ten ikke er direkte anvendelige i dansk ret i den forstand, at de kunne føre til tilsidesættelse af aktivlovens bestemmelser om aktivering.

782

A's principale påstand kan herefter ikke tages til følge.

Ved Østre Landsrets dom af 14. januar 2002 blev det bestemt, at Køge Kommunes skrivelse af 13. april 2000 til A ikke var i overensstemmelse med ansættelsesbevisloven. Dette kan imidlertid ikke føre til, at tilbuddet om aktivering ikke var rimeligt for så vidt angår juli måned 2000. A kan derfor heller ikke få medhold i sin subsidiære påstand.

Højesteret stadfæster herefter dommen.

Der er ved sagsomkostningsafgørelsen bl.a. lagt vægt på, at Køge Kommune har betalt 37.225 kr. for oversættelse af de indhentede oplysninger om fremmed ret.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal statskassen betale 100.000 kr. til Køge Kommune.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse. Sagsomkostningsbeløbet for Højesteret forrentes efter rentelovens § 8 a.

1. FT 1996-97, till. A, s. 5040, 5044 og 5061-62, og till. B, s. 1252-53, H. Matzen: Den Danske Statsforfatningsret. Tredje Del, 4. udg. (1909), s. 363, Knud Berlin: Den Danske Statsforfatningsret II (1934), s. 414 og 416, Alf Ross: Dansk statsforfatningsret II, 3. udg. ved Ole Espersen (1980), s. 784-85, Kirsten Ketscher: Offentlig børnepasning i retlig belysning (1990), s. 71, Kirsten Ketscher i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, redigeret af Henrik Zahle (1999), s. 418-20, Jens Elo Rytter: Grundrettigheder (2000), s. 362, Kirsten Ketscher: Socialret, 2. udg. (2000), s. 249-53 og 255, Henrik Zahle: Menneskerettigheder. Dansk Forfatningsret 3 (2003), s. 219-20, Carsten Henriksen i Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen (2004), s. 299 ff., Henrik Zahle i U 1991B.25, Jørgen Rønnow Bruun og Jens Peter Christensen i U 1991B.32, Jon Andersen i Jurainformation 1999, nr. 3, s. 11.
2. EMD 23/11 1983 Van der Mussele (ECHR Series A nr. 70), Peer Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 2. udg. (2003), s. 129-30, Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere (2005), s. 191.
3. Henrik Karl Nielsen og Lars Adam Rehof: International arbejdsret (1998), s. 277-78 og 283, Jens Kristiansen: Arbejdsretlig lærebog (1999), s. 110, betænkning 1407/2001, s. 27, 150-52 og 154.
4. U 2002.898 Ø.