

## **Notat om børnetilskud, herunder til enlige forsørgere og enlige adoptanter**

### **1. Baggrund**

Folketingets Socialudvalg har bedt Institut for Menneskerettigheder (IMR) om at vurdere den gældende lovgivning for børnetilskud i lyset af Danmarks menneskerettighedsforpligtelser, særligt med fokus på forskellen mellem enlige forsørgere og enlige adoptanter mht. retten til det særlige børnetilskud.

Denne vurdering er aktualiseret af et forslag til folketingsbeslutning om ligestilling mellem enlige adoptanter og eneforsørgere med hensyn til det særlige børnetilskud (B-74).

### **2. Institutets vurdering**

Pga. den korte tidsfrist for IMRs besvarelse af spørgsmålet har det ikke været muligt at analysere problemstillingerne til bunds, herunder har der ikke været tid til at finde frem til alle relevante fortolkningsbidrag til den gældende lovgivning, som rækker langt tilbage i tid, ligesom der ikke har kunnet foretages en tilbundsående eftersporing af afgørelser fra FNs menneskerettighedsorganer og domme fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

### **Den gældende retstilstand**

I den omhandlede lovgivning, børnetilskudslovens § 4, stk. 3, 1-3, kan der gives særligt børnetilskud til eneforsørgere, hvor faderskabet til barnet ikke er fastslået, når kun én af barnets forældre lever, når barnet efter forældremyndighedsindehaverens død adopteres af en ægtefælle eller af en enlig person samt i visse tilfælde, hvor en af eller begge forældrene modtager pension.

Formålet med de relevante bestemmelser i den gældende lovgivning, børnetilskudslovens § 4, stk. 3, 1-3, kan være **1)** at afhjælpe de økonomiske konsekvenser af en uventet opstået eneforsørgerstatus og/eller **2)** at afhjælpe økonomien i en børnefamilie med kun én forsørger.

Lovens hensigt ser ud til at skulle dække både formål **1)** og **2)**, idet den særlige børneydelse tildelt eneforsørgere, hvor faderskabet ikke er fastslået (§ 4, stk. 3, 1), i almindelighed kan henregnes til formål **2)**, mens de øvrige tilfælde (§§ 4, stk. 3, 2 og 4, stk. 3, 3) i reglen vil opfylde formål **1)**.

Lovens formål er centralt for vurderingen af de menneskeretlige forpligtelser. For skal loven afhjælpe en uventet opstået økonomisk situation, er det ganske rigtigt, at enadoptanter ikke vil kunne komme i betragtning, idet de har været forberedt på deres situation som eneforsørgere. Det har iflg. notat fra Familiestyrelsen netop været argumentet for ikke at ændre loven, at der ved enadoption ikke er tale om en udefra kommende (dvs. uventet) begivenhed, men at enadoptanten tværtimod i almindelighed har været klar over sit økonomiske grundlag forud for adoptionen.

Er det lovens formål at afbøde en uventet økonomisk forværring af familiens situation, så er loven dog ikke konsekvent, når den giver mulighed for at yde tilskud til eneforsørgere, som ikke har en kendt eller fastslået fader til barnet. Her vil moderen i nogle tilfælde være klar over, at hun bliver eneforsørger, og i nogle tilfælde vil hun bevidst tage dette valg. Loven skeler ikke til, hvad baggrunden er for, at faderskabet ikke er kendt. I bemærkningerne til lov om børnetilskud og andre familieydelse (nr. 236 af 2. juni 1967) hedder det, at de sociale myndigheder i tildelingen af det

særlige børnetilskud til et barn, hvis fader ikke kendes, ikke bør knytte ydelsen til moderens vilje til at oplyse, hvem faderen er, da "sådanne oplysninger (...) ikke (bør) knyttes til den familiepolitiske lovgivnings bestemmelser om ydelser til børn" (Lovtidende 1967, sp. 682). Heraf kan man konkludere, at det ikke har været lovgivers intention at lade ydelsen være afhængig af, om status som eneforsørger var uventet eller udefra betinget, ydelsen har taget sigte på at afhjælpe en mindre gunstig økonomisk situation for den eneforsørgende mor, dvs. det ovenfor skitserede formål 2).

Højesteret har i dom af 2. nov. 2006 slået fast, at loven ikke giver mulighed for at lade eneadoptanter, som ikke har en forudgående tilknytning til barnet fra før adoptionen, få adgang til det særlige børnetilskud. Højesteret analyserer ikke lovbestemmelsens formål, men baserer sin afgørelse på lovens formulering og de motiver, der lå bag en justering af loven i 1986. Højesteret konstaterer endvidere, at man ikke finder afslag på særligt børnetilskud til en eneadoptant "i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 14, jf. art. 8 eller art. 1, i den første tillægsprotokol, eller med andre konventionsbestemmelser."<sup>i</sup> Østre Landsret har i sin forudgående dom i sagen ganske kortfattet tilsluttet sig Det sociale Nævns afgørelse og fortolkning af børnetilskudsloven og finder ikke, at der er modstrid med de i sagen anførte internationale menneskerettighedskonventioner, her Racediskriminationskonventionen og FNs konvention om barnets rettigheder.<sup>ii</sup>

### **Økonomiske og sociale menneskerettigheder i FN systemet.**

I en menneskeretlig analyse er det nødvendigt at overveje lovens formål for at kunne vurdere, om lovgivningen, in casu børnetilskudsloven § 4, stk. 3,1-3, må opfattes som et element af de menneskerettigheder, som Danmark har forpligtet sig til at leve op til uden diskrimination.

De FN-konventioner, som særligt er relevante, er FNs konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR) samt FNs konventionen om barnets rettigheder (BK).

I ØSKR omhandler artikel 10 beskyttelse og bistand til familien, og det hedder:

"De i denne konvention deltagende stater anerkender at:

1. Den størst mulige beskyttelse og bistand skal ydes familien, som er samfundets naturlige og grundlæggende gruppeenhed, især til dens stiftelse, og så længe den har forsørgerpligt over for børn under uddannelse. (...)

3. Særlige forholdsregler skal tages med hensyn til beskyttelse af og bistand til alle børn og unge uden nogen forskelsbehandling på grund af herkomst eller andre forhold. Børn og unge skal beskyttes mod økonomisk og social udnyttelse. Det skal være strafbart efter loven at beskæftige dem ved arbejde, der er skadeligt for deres moral eller helbred, er livsfarligt eller må påregnes at hæmme deres normale udvikling. Staterne bør endvidere fastsætte aldersgrænser, under hvilke beskæftigelse af børn ved lønnet arbejde skal være forbudt og strafbar efter loven."

Ud fra artikel 10,1 og 3 forekommer børnetilskudslovens skelnen mellem visse eneadoptanter og andre eneforsørgere i tildelingen af det særlige børnetilskud ikke i overensstemmelse med kravet om statens anerkendelse af, at den størst mulige beskyttelse og bistand skal ydes til familien, herunder dens stiftelse og dens forsørgeropgaver (art. 10,1), og at beskyttelse og bistand skal ydes til børn og unge uden nogen forskelsbehandling på grund af herkomst eller andre forhold (10,3).

Når lovens hensigt med støtten til den eneforsørgende moder, hvor faderskabet ikke er fastslået, er en afhjælpning af hendes økonomiske stilling netop som eneforsørger, som godtgjort ovenfor, er det relevant at sammenholde denne ret til støtte med ØSKR, hvor det i artikel 11 hedder:

1. De i denne konvention deltagende stater anerkender ethvert menneskes ret til en levestandard, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie, herunder passende ernæring, beklædning og bolig og til fortsat forbedring af vedkommendes levevilkår. De deltagende stater vil træffe passende foranstaltninger til at sikre virkeliggørelsen af denne ret (...)"

Hvad der skal forstås med formuleringen "en levestandard, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie" er afhængigt af et givet lands ressourcer, men FNs komite for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder har lagt særligt vægt på forpligtelsen i artikel 2,2 til ikke at diskriminere i adgangen til konventionens rettigheder (CESCR General Comment 3, pkt.1).

ØSKRs art. 2,2 lyder:

De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at garantere, at de i konventionen anførte rettigheder gennemføres uden forskelsbehandling af nogen art i henseende til race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling

Disse sidstnævnte kriterier i art 2,2 "fødsel eller anden stilling" kan bl.a. dække adopterede børn.

Med børnetilskudslovens § 4, stk. 3,1 er det særlige børnetilskud blevet tildelt eneforsørgere med henblik på at bidrage til familiens levestandard, og loven er dermed med til at sætte en standard for, hvad der er "en levestandard, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie" i dagens Danmark. Og når staten har truffet en "foranstaltning for at virkeliggøre denne ret", skal staten også sikre, at denne ret kan nydes uden forskelsbehandling som angivet i ØSKR, art. 2,2.

### **Børnekonventionens bestemmelser**

Børnetilskudsloven bør også analyseres i lyset af BK, da det særlige børnetilskud skal bidrage til at betrygge eneforsørgeren økonomisk netop som forsørger, dvs. med henblik på udgifter under barnets opvækst.

BK slår fast, at staten skal sikre, at konventionens rettigheder kan nydes af ethvert barn uden forskelsbehandling af nogen art og herunder uden hensyn til dets eller dets forældres "fødsel eller anden stilling" (art. 2,1), som også nævnes i ØSKR, art. 2,2. Dette forbud mod forskelsbehandling gælder imidlertid kun de rettigheder, som er formuleret i konventionen i øvrigt.

Men hertil kommer i BK, at barnet skal beskyttes mod alle former for forskelsbehandling pga. forældres "stilling" (art. 2,2). Dette forbud mod forskelsbehandling er formuleret som en mere generel anti-diskriminationsbestemmelse. Formuleringen om, at staten skal træffe "alle passende forholdsregler" herimod lægger dog op til, at staten har en vis skønsmargin til at definere, hvilke forholdsregler, der kan blive tale om.

BKs artikel 26 og 27 omhandler rettigheder til socialøkonomiske ydelser og vilkår.

Med hensyn til barnets socialøkonomiske forhold slår BKs artikel 26 fast, at

1. Deltagerstaterne skal anerkende ethvert barns ret til at nyde godt af social sikkerhed, herunder social forsikring, og skal tage de nødvendige forholdsregler for at opnå uindskrænket opnåelse af denne ret i overensstemmelse med national ret.

2. Hvor det er hensigtsmæssigt bør bistanden ydes under hensyntagen til de forhåndenværende midler og omstændighederne, for barnet og de personer, der har ansvaret for barnets underhold, og til enhver anden omstændighed af betydning for en bistandsansøgning indgivet af barnet eller på dets vegne.

BK lader hermed barnet som sådant have ret til social sikkerhed. Her er det således ikke forældrenes ret til at modtage sociale ydelser afhængigt af deres situation, som er i fokus, men derimod barnets.

Om barnets ret til en vis levestandard siger konventionens artikel 27:

1. Deltagerstaterne anerkender ethvert barns ret til den levestandard, der kræves for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling.
2. Forældrene eller andre med ansvar for barnet har hovedansvaret for efter evne og økonomisk formåen at sikre de levevilkår, der er nødvendige for barnets udvikling.
3. Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med nationale forhold og inden for deres evner og økonomiske muligheder træffe passende forholdsregler for at bistå forældre og andre med ansvar for barnet med at gennemføre denne ret og skal i tilfælde af behov derfor yde materiel bistand og udarbejde støtteprogrammer, især med hensyn til ernæring, beklædning og bolig.

Artikel 27 understreger, at det er forældrene, der har hovedansvaret for at sikre barnets levevilkår, men opfordrer staten til at bistå forældre eller andre med at gennemføre denne ret, bl.a. materielt.

Som nævnt ovenfor i analysen af, hvad der skal forstås ved “en levelfod, som er tilstrækkelig”, som nævnt i ØSKR, art. 11,1, gælder det også i relation til børnekonventionens art. 27,1, at “den levestandard, der kræves for barnets (...) udvikling” bl.a. er defineret af de gældende bestemmelser om tildeling af det særlige børnetilskud (§ 4, stk. 3, 1), og det medfører, at denne bistand, som ydes af staten til at sikre den levestandard, der kræves, skal kunne nydes af ethvert barn uden forskelsbehandling pga. barnets “fødsel eller anden stilling”, som det siges i BK, art. 2,1.

Efter BKs principper bør barnets ret til social sikkerhed og en betrygget levestandard, som beskrevet i artikel 26 og 27, indgå i grundlaget for tildelingen af særligt børnetilskud. Barnet har ingen indflydelse på, hvordan dets familiesituation er blevet til, og derfor må det set fra en børnerettigheds-vinkel forekomme som en forskelsbehandling af barnet, at en social ydelse som det særlige børnetillæg gives til nogle eneforsørgere og ikke til andre og alt andet lige, betyder loven, som den er nu, at barnet af en eneadoptant ikke har ret til social sikkerhed på lige fod med børn af andre eneforsørgere.

### **Sociale rettigheder i lyset af den Europæiske Menneskerettighedskonvention**

Endelig kan en analyse af loven om det særlige børnetilskud ske i forhold til bestemmelser og afgørelser inden for det europæiske menneskerettighedssystem. Også i den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMD) er der krav om, at konventionens rettigheder skal nydes lige af alle uden diskrimination “pga. køn, race,(...) fødsel eller andet forhold” (art. 14).

I en kendelse fra en storjury under den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) (*Stec and others vs. The United Kingdom*, 12 april 2006) har domstolen fastslået, at visse sociale ydelser er omfattet af ejendomsbegrebet, som er beskyttet i Tillægsprotokol 1 til EMK, art. 1. Det følger heraf, at EMD kan tage stilling til, om der er tale om diskrimination mht. tildeling af bl.a. børnetilskud.<sup>iii</sup>

På baggrund af ovenstående analyser af hensigten med loven om det særlige børnetillæg (især § 4, stk. 3,1) finder IMR det sandsynligt, at Danmark vil kunne blive dømt ved EMD for at krænke tillægsprotokol 1, art. 1 i sammenhæng med art. 14.

### **3. Sammenfatning af instituttets vurdering**

De gældende bestemmelser om ydelse af det særlige børnetilskud i Børnetilskudslovens § 4, stk. 3, litra 1-3 er efter IMRs vurdering ikke i overensstemmelse med FNs konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, art. 10,1-2 og artikel 11 i sammenhæng med art. 2,2. Der er tillige tale om, at lovens bestemmelser ikke tager barnets selvstændige rettigheder i betragtning, og hermed er loven ikke på linje med BKS art. 24 og 26 i sammenhæng med art. 2. Endelig er det IMRs vurdering, at en konkret afgørelse på baggrund af loven ville kunne pådømmes ved EMD som en krænkelse af EMRK, tillægsprotokol 1, art. 1 i sammenhæng med art. 14.

IMR har tidligere udtalt sig, om end meget kortfattet i det samme spørgsmål.<sup>iv</sup>

Institut for Menneskerettigheder/Anette Faye Jacobsen, 22. maj 2007.

---

<sup>i</sup> Højesteretsdom 2. november 2006 i sag 161/2005 (2. afd.), U2007.341H., s. 342.

<sup>ii</sup> Østre Landsrets dom 15. marts 2005 (12. afd.), U2007.341H, s. 346.

<sup>iii</sup> For en nærmere diskussion af storjuryens admissibilitetskendelse, se Helle Krunke: "Udviklingen i den ejendomsretlige beskyttelse af sociale ydelser og social pension i art. 1,1 tillægsprotokol, til EMRK". *Ugeskrift for Retsvæsen*, 7, 2007, s. 41-47.

<sup>iv</sup> Alternativ rapport til Danmarks anden rapport til FNs Børnekomité vedrørende FN-konventionen om Barnets Rettigheder – om etniske minoritetsbørns forhold i Danmark. Udgivet af Nævnet for Etnisk Ligestilling. 1999. S. 24.