



Børnetilskud under samlevers afsoning

FOB nr. 82.254

Henstillet til det sociale ankenævn for Århus amt at genoptage behandlingen af en sag om forhøjet og ekstra børnetilskud til en kvinde, hvis samlever udstod en straf af fængsel i 3 år, idet ankenævnet efter det foreliggende ikke havde overvejet, om varigheden af fængselsstraffen kunne tillægges betydning for, om kvinden kunne anses for »enlig forsørger« i børnetilskudslovens forstand.

(J. nr. 1982-665-031).

A klagede over, at det sociale ankenævn for Århus amt havde tiltrådt et afslag fra social- og sundhedsforvaltningen i Århus kommune på en ansøgning fra hende om forhøjet og ekstra børnetilskud til sin søn B.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A den 13. juli 1981 ansøgte social- og sundhedsforvaltningen i Århus kommune om forhøjet og ekstra børnetilskud til sin søn B, der var født den 14. april 1981. I ansøgningskemaet var det anført, at A var ugift, og at hendes hidtidige samliv med C var ophørt den 16. juni 1981 på grund af fængselsophold.

I skrivelse af 23. september 1981 til A afslog social- og sundhedsforvaltningen i Århus kommune ansøgningen. Som begrundelse for afslaget henviste forvaltningen til det i ansøgningen oplyste om, »at samlivet er ophørt den 16. juni 1981 på grund af, at barnets fader (C) er blevet fængslet«.

I skrivelse af 26. september 1981 klagede A til det sociale ankenævn for Århus amt over social- og sundhedsforvaltningens afgørelse.

I skrivelsen anførte A bl.a.:

»...

Undertegnede har ikke levet i, hvad der kan sidestilles med et samlivsforhold med min søns fader siden den 13. oktober 1980, hvor (C) på denne dato blev anholdt og varetægtsfængslet. Dog kan det tilføjes, at vi fra den dato og indtil den 16. juni 1981 havde en vis form for fælles husholdning, idet (C) modtog bistandshjælp svarende til en halv husleje.

Dette ophørte ved den endelige domsafsigelse den 16. juni 1981, hvor (C) blev idømt 3 års fængsel (straffen er udstået den 13. oktober 1983; ombudsmandens bemærkning), hvorefter jeg alene blev modtager af et supplement fra socialforvaltningen i Holme for fortsat at kunne opretholde det hidtidige

leveniveau sammenholdt med min arbejdsløshedsunderstøttelse; altså som ene forsørger.

...

Det kan endvidere oplyses, at (C) og jeg i et par måneder før anholdelsen den 13. oktober 1980 levede separat, idet vi studerede i hver sin ende af landet, og derfor ikke havde fælles bolig.

...«

I en udtalelse af 6. januar 1982, som ankenævnet indhentede i anledning af A's klage, anførte social- og sundhedsforvaltningen i Århus kommune bl.a. følgende:

»...

Ifølge lov om børnetilskud og andre familieydelse § 2, stk. 2, ydes der bl.a. forhøjet børnetilskud, når den, der har forældremyndigheden over et barn, er enlig forsørger.

Ifølge samme lovs § 3 er den, der har forældremyndigheden over et eller flere børn, som han/hun har hos sig, for hvilke der ydes forhøjet børnetilskud, berettiget til et ekstra børnetilskud.

Socialministeriet har i sit cirkulære om lov om børnetilskud og andre familieydelse af 29. november 1978, pkt. 3, udtalt, at for så vidt angår forhøjet og ekstra børnetilskud til enlige forsørgere ydes disse tilskud kun, når den, der har forældremyndigheden over barnet, reelt er enlig forsørger. *Der er i samme punkt udtrykkeligt nævnt, at afsoning af fængselsstraf ikke betragtes som ophævelse af samlivet.*

Socialministeriet har i meddelelse nr. 4 af 1972, nr. 9, udtalt, at samlivsophævelse på grund af fængsling ikke i sig selv giver adgang til udbetaling af forhøjet og ekstra børnetilskud, men at udbetaling af disse ydelser må forudsætte, at der samtidig er tale om uoverensstemmelser. Man kan iøvrigt henvise til B-meddelelse fra sikringsstyrelsen nr. 7/1977 af 5. maj 1977.

Social- og sundhedsforvaltningen ser følgelig ingen grund til at ændre den trufne afgørelse.

Man kan iøvrigt oplyse, at klageren, på given foranledning herfra den 1. juni 1981 har oplyst, at hun samlevede med faderen til sin søn (B) født den 14. april 1981, samt at hun på et senere indgivet ansøgnings-skema om forhøjet og ekstra børnetilskud af den 13. juli 1981 oplyste, at samlivet var ophørt på grund af fængselsophold den 16/6 1981.

...«

Under en telefonsamtale den 2. december 1981 med ankenævnets sekretariat oplyste A ifølge sekretariatets referat af samtalen, at C besøgte hende hver tredje uge i forbindelse med orlov fra fængslet, at grunden hertil var, dels at

han ikke havde andre »at holde sig til«, dels at han så kunne få samkvem med sin søn, og at hun besøgte C i fængslet ca. 2 gange månedlig.

Under en telefonsamtale den 15. marts 1982 med ankenævnets sekretariat oplyste A ifølge sekretariatets referat af samtalen, at hun og C »p.t. har en del uoverensstemmelser«, og at hun »overvejer alvorligt at ophæve »samlivet« på grund af uoverensstemmelser.«

Ankenævnets sekretariat har endvidere udarbejdet et referat af nogle oplysninger, som A fremkom med under sagens behandling, bl.a. om at hun ikke havde »søgt at få (C) sat i bidrag«.

Den 30. marts 1982 besluttede ankenævnet at udsætte sin behandling af sagen med henblik på at undersøge, om A ville indgive anmodning om, at det måtte blive pålagt C at betale bidrag til B's underhold.

Under en telefonsamtale den 5. april 1982 med ankenævnets sekretariat oplyste A ifølge sekretariatets referat af samtalen, at hun ikke på det tidspunkt ønskede at få barnets fader sat i bidrag, da hun ikke så noget formål med, at C oparbejdede stor gæld, medens han sad i fængsel.

I skrivelsen af 28. april 1982 meddelte ankenævnet A, at nævnet havde truffet beslutning om at tiltræde social- og sundhedsforvaltningens afgørelse.

Der var imidlertid ikke enighed i ankenævnet om afgørelsen. Herom anførte ankenævnet følgende i skrivelsen til A:

»...

Flertallet lagde ved sin afgørelse vægt på, at De ikke har søgt at få (C), som er far til Deres barn, sat i bidrag og på, at De af hensyn til udøvelse af samkvemsret opretholder kontakten med (C). Flertallet finder, således at der skønnes at være tale om et samlivsforhold, selvom (C) ikke bidrager til den fælles husførelse.

Mindretallet tog forbehold, idet man fandt det sandsynliggjort, at De, såfremt der ikke havde været tale om fængselsophold, ville have ophævet samlivet med (C), idet der på fængslingstidspunktet var alvorlige uoverensstemmelser imellem Dem og (C).

Mindretallet lagde endvidere vægt på, at De ikke var gift med (C), og at De og (C) på tidspunktet for ansøgning om forhøjet og ekstra børnetilskud ikke levede i et fast samlivsforhold, idet (C) på grund af afsoning af fængselsstraf var afskåret fra at bidrage til den fælles husførelse.

...«

I sin klage til mig anførte A bl.a. følgende:

»...

Jeg finder afgørelsen klart i strid med børnetilskudslovgivningen/bistandsloven, idet definitionen på et samliv her lyder: »at et samliv eller ægteskabslignende forhold kun foreligger, når parterne gennem kontante bidrag, arbejde i hjemmet eller på anden måde bidrager til den fælles husførelse, eller når den ene af parterne helt eller delvis bliver underholdt af den anden«.

Heller ikke efter loven er der for mig at se nogen form for samliv. Bruddet i efteråret 1980 må sammenlignes med et separationslignende samlivsophør.

Jeg sad/sidder her i Århus med min søn og må klare det hele, mens min tidligere samlever dels har siddet i arresten og dels er indsat til afsoning i et statsfængsel.

M.h.t. amtets stadfæstelse af forvaltningens afslag, så fremgår det af afslaget, at flertallet lægger vægt på, at der fortsat er kontakt mellem os, idet jeg besøgte ham i arresten og nu i statsfængslet omend i beskedent omfang.

Jamen - det er da heller ikke forbudt fraskilte ægtefolk at besøge hinanden. Det ville vel heller ikke være ønskeligt, når der er børn i det tidligere forhold. Børn man trods alt er fælles om at dele ansvaret for uanset situationen iøvrigt. Der har jo også været rent praktiske forhold at tage stilling til.

Desuden finder jeg det helt urimeligt, at jeg for at blive betragtet som enlig - min aktuelle status - direkte skal være tvunget til at afbryde enhver forbindelse med min tidligere samlever. Specielt urimeligt i den situation, han p.t. befinder sig i. Et fængselsophold af lang varighed uden besøg eller anden kontakt til omverdenen ville være totalt uudholdeligt og nedbrydende.

...

Amtsankenævnet begrundede videre sin stadfæstelse med, at jeg ikke har sat faderen i bidrag.

Så vidt jeg har kunnet udlede af lovene, er det ikke en forudsætning for tildelingen af forhøjet og ekstra børnetilskud, at der foreligger en bidragspligt.

Min begrundelse for ikke at søge min tidligere samlever sat i bidrag skal søges i, at han i forvejen er sat i bidrag til den tidligere omtalte datter fra et tidligere ægteskab. Jeg kan simpelthen ikke se nogen grund til at sætte ham i en endnu større gæld. På den måde har han ikke en chance for at klare sig økonomisk ved løsladelsen.

...«

I en udtalelse til mig anførte det sociale ankenævn for Århus amt følgende:

»Det kan oplyses, at nævnet ikke har tillagt (A's) oplysninger om, at samlivet med (C) var ophørt allerede i august/september 1980, afgørende vægt. Det fremgår af ansøgningen om forhøjet og ekstra børnetilskud, at (A) ophævede samlivet med (C) den 16. juni 1981 på grund af domsstadfæstelse og fængsling.«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Den tidligere gældende bestemmelse i § 2, stk. 2 og 3, i børnetilskudsloven havde følgende indhold:

»Stk. 2. Forhøjet børnetilskud ... Det ydes

1) til et barn uden for ægteskab.

2) til et ægtebarn, hvis forældre har ophævet samlivet på grund af uoverensstemmelse eller er separeret eller skilt.

3) når ingen eller kun én af et barns forældre lever.

...

Stk. 3. Ydelse af forhøjet børnetilskud i de i stk. 2, nr. 1), 2) og 3) nævnte tilfælde forudsætter, at den, der har forældremyndigheden over barnet, ikke lever i ægteskab, medmindre pågældende er separeret, eller samlivet er ophævet på grund af uoverensstemmelse.«

Ved den ændring af børnetilskudsloven, som skete ved lov nr. 336 af 15. juni 1973, blev børnetilskudslovens § 2, stk. 2 og 3, ophævet og erstattet af en ny bestemmelse i § 2, stk. 2:

»Forhøjet børnetilskud ... ydes,

1) når den, der har forældremyndigheden over et barn, er enlig forsørger.

...«

Denne ændring blev foreslået under folketingets socialudvalgs behandling af forslaget til ændringsloven. I betænkningens bemærkninger (Folketingstidende 1972/73, tillæg B, sp. 2447) blev den nye bestemmelse begrundet på følgende måde:

»...

Det foreslås, at bestemmelsen om forhøjet børnetilskud ændres, således at dette tilskud kun ydes til personer, der reelt er enlige forsørgere. Ved bedømmelse af, om en person er enlig forsørger, må der tages hensyn til, om den pågældende lever sammen med den anden af barnets forældre, i hvilket tilfælde der ikke kan ydes forhøjet børnetilskud. Også samliv med en anden end den anden af barnets forældre udelukker fra ydelsen,

når der er tale om et vist økonomisk fællesskab. Udtrykket anvendes derved på samme måde som i lov om offentlig forsorg § 56.

...«

Af forarbejderne til denne ændringsbestemmelse fremgår det således, at det var hensigten med ændringen at udelukke, at en person, der lever sammen med en anden (det være sig barnets moder/fader eller en anden person) uden at være gift, betragtes som enlig forsørger. Med andre ord tilsigtedes ved ændringen en begrænsning af begrebet »enlig forsørger«.

Om den nærmere forståelse af den ovenfor omtalte bestemmelse i § 2, stk. 2, nr. 1, er der anført følgende i pkt. 3 i socialministeriets cirkulære af 29. november 1978 om lov om børnetilskud og andre familieydelse:

»Forhøjet børnetilskud til børn af enlige forsørgere, jfr. § 2, stk. 2, nr. 1), ydes kun, når den, der har forældremyndigheden over et barn, *reelt er enlig*.

En person, der er gift, anses alene som enlig forsørger, når pågældende er separeret eller lever adskilt fra ægtefællen på grund af uoverensstemmelse. Den anden ægtefælles fravær på grund af sygdom, bortrejse, optagelse på plejehjem, afsoning af fængselsstraf ect. betragtes ikke som ophævelse af samlivet med den virkning, at der kan ydes forhøjet børnetilskud.

Samliv mellem forældre, der ikke er gift, udelukker fra forhøjet børnetilskud.

Også samliv - i et ægteskabslignende forhold - med en anden end den anden af forældrene vil udelukke fra forhøjet børnetilskud. Sådant samliv foreligger, når hver af parterne gennem kontante bidrag, arbejde i hjemmet eller på anden måde bidrager til den fælles husførelse, eller når den ene af parterne helt eller delvis bliver underholdt af den anden. Det vil i almindelighed være en forudsætning, at parterne har samme bopæl, men den formelle tilmelding til folkeregisteret er ikke afgørende.

...«

Ved bedømmelse af den foreliggende sag lægger jeg til grund, at De og (C) i 1½ år før august 1980 boede sammen, at De og (C) fra august 1980 til den 13. oktober 1980 ikke boede sammen, fordi De og han fulgte undervisning i hver sin by, at (C) fra den 13. oktober 1980 til den 16. juni 1981 var (anholdt og) varetægtsfængslet, at (C) i denne tid modtog bi-standshjælp med halvdelen af den husleje, De betalte for den lejlighed,

De boede i, at det i ansøgningsskemaet af 13. juli 1981 var oplyst, at samlivet var ophævet den 16. juni 1981 (datoen for dommen), at De ikke har søgt at få (C) sat i bidrag, og at De - stort set i det omfang, det har været muligt - har opretholdt kontakten med (C). De har ikke gjort gældende, at der ikke mellem Dem og (C) har bestået et sådant forhold, at De ikke kunne betragtes som »enlig forsørger«.

Spørgsmålet er alene, om der er indtrådt sådanne omstændigheder, at De på ansøgningstidspunktet og senere må betragtes som reelt enlig forsørger, jfr. forarbejderne til § 2, stk. 2, nr. 1, i loven og den gengivne cirkulærebestemmelse.

For en person, der er *gift*, er det i cirkulærebestemmelsen anført, at den ene alene anses for enlig forsørger, når ægtefællerne er separeret eller lever adskilt på grund af uoverensstemmelser. Hvis den ene ægtefælles fravær skyldes udståelse af fængselsstraf, betragtes dette ikke som ophævelse af samlivet med den virkning, at der kan ydes forhøjet børnetilskud.

Cirkulærebestemmelsen indeholder ikke tilsvarende bestemmelser for så vidt angår forældre, der har levet sammen uden at være gift.

Jeg må forstå, at social- og sundhedsforvaltningen i Århus kommune og flertallet i det sociale ankenævn ved deres afgørelse har lagt til grund, at ophør af samliv på grund af udståelse af fængselsstraf også ved det nævnte uægteskabelige forhold ikke - i sig selv - har den virkning, at der i disse tilfælde kan ydes forhøjet børnetilskud.

Denne opfattelse giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Jeg finder ikke anledning til at gå nærmere ind på spørgsmålet om, hvorvidt De måtte anses for at have ophævet samlivet med (C) på grund af uoverensstemmelser, eller sagt med andre ord, om det måtte antages, at De ikke ville genoptage samlivet med ham efter endt strafudståelse. Baggrunden herfor er, at jeg fra min gennemgang af nogle afgørelser fra amsankenævn i lignende sager må forstå, at det er praksis, at det forhold, at en ægtefælle/samlever bliver idømt en fængselsstraf af *længere varighed*, har den betydning, at den anden ægtefælle/samlever bliver betragtet som enlig forsørger i lovens forstand.

Jeg henviser herved til en afgørelse fra amsankenævnet for Ringkøbing amt (omtalt i en social meddelelse B nr. 11/1976, udsendt af sikringsstyrelsen og refereret i oplægget fra det sociale ankenævns sekretariat til nævnet). Ved denne afgørelse blev en kvinde, hvis ægtefælle udstod en fængselsstraf af længere varighed (2-3 år) anset for enlig forsørger, selv

om ægtefællernes samliv ikke var ophævet på grund af uoverensstemmelser. Nævnet lagde således alene vægt på den lange fængselsstraf.

Den opfattelse, som afgørelsen er udtryk for, må mindst tillægges den samme vægt i tilfælde, hvor der er tale om uægteskabeligt samliv.

Jeg henviser endvidere til en afgørelse af 1. december 1982 fra amtsankenævnet for Københavns amt. Ved denne afgørelse blev en kvinde, hvis samlever udstod en straf på 8 års fængsel, anset for enlig forsørger. Nævnet lagde vægt på varigheden af straffen.

I det foreliggende tilfælde udstår Deres samlever som nævnt ovenfor en fængselsstraf på 3 år.

Det sociale ankenævn har ved sin afgørelse taget stilling til, om Deres samliv med (C) kunne anses for ophævet på grund af uoverensstemmelser. Nævnet ses derimod ikke at have overvejet betydningen af varigheden af fængselsstraffen.

Jeg har på den baggrund fundet samtidig hermed at burde henstille til det sociale ankenævn at tage sagen op til fornyet overvejelse.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

Ved skrivelse af 14. juli 1983 underrettede det sociale ankenævn for århus amt mig om, at ankenævnet havde meddelt A, at nævnet havde genbehandlet sagen i et møde den 13. juli 1983 og besluttet at fastholde den tidligere afgørelse, hvorefter hun under hensyn til samtlige forhold, herunder varigheden af hendes samlevers fængselsforhold, ikke ansås for berettiget til forhøjet og ekstra børnetilskud ved hendes ansøgning af 13. juli 1981.

Ankenævnet bemærkede, at varigheden af fængselsopholdet efter nævnets opfattelse ikke kunne tillægges selvstændig betydning, men alene indgå som et moment i den samlede vurdering.

Endelig henledte ankenævnet opmærksomheden på, at afgørelsen ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed, men at den sociale ankestyrelse kunne optage en sag til behandling, hvis ankestyrelsen skønnede, at sagen var af principiel betydning.

Efter at den sociale ankestyrelse over for mig havde oplyst, at A havde klaget til ankestyrelsen, meddelte jeg A, at jeg ikke kunne foretage videre i sagen, før ankestyrelsen havde taget stilling til klagen fra hende.

Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 25. september 1984 meddelte den sociale ankestyrelse mig, at sagen om, hvorvidt A var berettiget til forhøjet og ekstra børnetilskud, var optaget til behandling som principiel, jfr. § 6, stk.1, 2. pkt., i loven om den sociale ankestyrelse, og at styrelsen havde truffet følgende afgørelse:

»Ifølge børnetilskudslovens § 2, stk. 2, nr. 1, ydes forhøjet børnetilskud i stedet for almindeligt børnetilskud, når den, der har forældremyndigheden over et barn, er enlig forsørger.

Bestemmelsen i lovens § 2, stk. 2, nr. 1, blev ændret ved en lovændring i 1973. Forud for denne ændring gjaldt endvidere efter lovens § 2, stk. 3, at ydelse af forhøjet børnetilskud til et barn uden for ægteskab forudsætter, at den, der har forældremyndigheden over barnet, ikke lever i ægteskab, medmindre pågældende er separeret, eller samlivet er ophævet på grund af uoverensstemmelse. Der var ikke i loven angivet andre særlige betingelser for tildeling af forhøjet børnetilskud til et barn uden for ægteskab.

Ifølge lovens § 3 er den, der har forældremyndigheden over et eller flere børn, som han har hos sig, og for hvilke der ydes forhøjet børnetilskud efter § 2, stk. 2, nr. 1, berettiget til ét ekstra børnetilskud.

Ankestyrelsen finder ikke, at der for ansøgeren kan opstilles den betingelse for at anse hende for enlig forsørger, at det tidligere bestående samlivsforhold er ophørt på grund af uoverensstemmelse, idet en sådan betingelse ikke ses at have hjemmel i loven eller dens forarbejder.

Ankestyrelsen finder, at det ved vurderingen af, om ansøgeren er enlig forsørger, må indgå, at (C) efter dommen fortsat skulle være fængslet i længere tid, og at han derfor var afskåret fra samlivet med ansøgeren.

Ansøgeren har ikke søgt at få (C) pålagt at svare bidrag til barnets underhold. Under henvisning til det foranstående finder ankestyrelsen dog, at hun ved ansøgningen om forhøjet og ekstra børnetilskud betragtes som enlig forsørger.

Ansøgeren er herefter berettiget til disse børnetilskud fra den 1. oktober 1981.

Ankestyrelsen ændrer således det sociale ankenævns afgørelse.«

Den sociale ankestyrelse har udsendt en SM-meddelelse (B-meddelelse nr. 3/1984) om styrelsens afgørelse.