

Børne- og Socialministeriet  
Holmens Kanal 22  
1060 København K  
Danmark  
[thor@sm.dk](mailto:thor@sm.dk)  
[claj@sm.dk](mailto:claj@sm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 91325769  
EMKI@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/01668-2

## HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF DAGTILBUDSLOVEN OG LOV OM EN BØRNE- OG UNGEYDELSE (OBLIGATORISK LÆRINGSTILBUD TIL 1-ÅRIGE BØRN I UDSATTE BOLIGOMRÅDER)

7. AUGUST 2018

Børne- og Socialministeriet har den 2. juli 2018 offentliggjort udkast til forslag til lov om ændring af dagtilbudsloven og lov om en børne- og ungeydelse (Obligatorisk læringstilbud til 1-årige børn i udsatte boligområder) på høringsportalen. Institut for Menneskerettigheder er ikke på høringslisten, men har følgende bemærkninger til udkastet:

### UDKAST TIL LOVFORSLAG

Med lovudkastet foreslås indført et 25 timers obligatorisk læringstilbud til børn, der bor i et udsat boligområde, og som ikke er optaget i et dagtilbud, når de fylder 1 år.

Læringstilbuddet skal finde sted i de almindelige daginstitutioner, hvor børnene skal integreres i den øvrige børnegruppe, og skal understøtte barnets sproglige, sociale, personlige og kognitive udvikling samt demokratiske dannelse. Det obligatoriske læringstilbud vil være omfattet af de samme indholdsmæssige krav, som stilles til daginstitutionen i øvrigt. Pladsen i det obligatoriske læringstilbud skal stilles gratis til rådighed for forældrene.

Forældre, der ikke ønsker et almindeligt dagtilbud eller det obligatoriske læringstilbud, kan meddele kommunen, at man selv ønsker at forestå indsatsen. Forældrenes indsats skal stå mål med indsatsen i det obligatoriske læringstilbud, og kommunen fører tilsyn hermed. Såfremt forældrene ikke overholder forpligtelsen til at lade barnet deltage i det obligatoriske læringstilbud, træffer kommunen afgørelse om at standse børneydelsen.

Forpligtelsen til at deltage i læringstilbuddet gælder som udgangspunkt, indtil kommunen har gennemført den lovpligtige sprogvurdering i 2-

eller 3-års-alderen, eller til barnet optages i et almindeligt dagtilbud eller fraflytter det udsatte boligområde.

Lovudkastet har ifølge bemærkningerne til formål at sikre, at flere børn fra udsatte boligområder kommer i tilbud, som blandt andet kan understøtte deres dansksproglige kompetencer og generelle læringsparathed, så de bliver klædt bedre på til livet i skolen, uddannelsessystemet og senere arbejdsmarkedet.

## **LOVUDKASTETS FORHOLD TIL GRUNDLOVEN OG DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION**

Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at ministeriet vurderer, at indførelsen af det obligatoriske læringstilbud indebærer en udvidelse af den almindelige undervisningspligt i forhold til de børn, der omfattes, og at meget derfor taler for, at den foreslåede ordning er omfattet af grundlovens § 76 om undervisningspligt m.v. Som følge heraf skal det obligatoriske læringstilbud stilles gratis til rådighed, ligesom forældre kan fravælge tilbuddet ved selv at forestå en indsats der står mål med tilbuddet.

Lovudkastet redegør imidlertid ikke nærmere for udkastets forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder retten til respekt for privat- og familieliv eller forbuddet mod diskrimination.

Som det fremgår af Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet fra 2017, pkt. 2.8, bør ministeriet, når et lovforslag giver anledning til mere omfattende overvejelser i forhold til f.eks. grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, redegøre herfor i lovforslagets bemærkninger.

Det er instituttets opfattelse, at udkastet giver anledning til sådanne overvejelser om udkastets forhold til Danmarks menneskeretlige forpligtelser, jf. nedenfor.

- Instituttet anbefaler, at Børne- og Socialministeriet i lovudkastets bemærkninger redegør for forslagens forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, 14 og tillægsprotokol 1, artikel 2 samt EU's direktiv om etnisk ligebehandling.

## **MENNESKERETTEN**

### **RETEN TIL RESPEKT FOR PRIVATLIV OG FAMILIELIV**

Retten til respekt for privat- og familieliv er blandt andet beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og i FN's Børnekonventions artikel 16.

Retten til respekt for privat- og familieliv medfører en bred beskyttelse af individets personlige sfære og af forholdet mellem børn og forældre,

herunder af forældres adgang til at træffe beslutninger om barnets opdragelse og øvrige forhold.

Retten til privat- og familieliv er imidlertid ikke en absolut rettighed. Staten kan gøre indgreb i disse rettigheder, når dette sker ved lov, og indgrebet forfølger et anerkendelsesværdigt formål og er proportionalt, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2.

### **FORBUD MOD DISKRIMINATION**

Alle de centrale menneskerettighedskonventioner indeholder et forbud mod diskrimination i forhold til konventionens rettigheder, herunder blandt andre FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (artikel 2) og FN's konvention om sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder (artikel 2).

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 skal de rettigheder, konventionen beskytter, sikres uden forskel på grund af blandt andet race, sprog, religion, national eller social oprindelse eller andre forhold. Bestemmelsen finder kun anvendelse i sammenhæng med en rettighed beskyttet i konventionen, for eksempel retten til respekt for privat- og familieliv, der er beskrevet ovenfor, eller retten til undervisning i tillægsprotokol 1, artikel 2.

Bestemmelsen beskytter efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis mod usaglig forskelsbehandling af personer, der befinder sig i sammenlignelige situationer.

Enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling er således forbudt, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt og rimeligt begrundet, hvilket vil sige, at den har et sagligt formål, og at midlet står i et rimeligt forhold til formålet (er proportional).

Instituttet er ikke bekendt med domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der tager stilling til spørgsmålet om forskelsbehandling i forhold til daginstitutioner eller lignende på baggrund af bopæl i et udsat boligområde.

Staten har i denne sammenhæng en vis skønsmargin i forhold til at afgøre, om en forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer kan retfærdiggøres. Den skønsmargin er forskellig, afhængigt af hvilket samfundsområde der er tale om, og hvilken form for forskelsbehandling der er tale om. Efter menneskerettighedsdomstolens praksis har staten generelt en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter.<sup>1</sup> En direkte

---

<sup>1</sup> Se EMD, Biao mod Danmark, Storkammerets dom af 24. maj 2016, præmis 93, der refererer til tidligere praksis. Dommen er tilgængelig i instituttets

forskelsbehandling baseret udelukkende eller overvejende på etnisk oprindelse kan imidlertid ikke retfærdiggøres i et moderne demokratisk samfund, og en indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse kræver tvingende eller meget tungtvejende grunde ("compelling or very weighty reasons"), som ikke er relateret til etnisk oprindelse.<sup>2</sup>

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder artikel 21 indeholder også et forbud mod diskrimination. EU-retten beskytter i øvrigt mod diskrimination i forhold til sociale ydelser og goder, herunder dagtilbud. EU har blandt andet vedtaget direktivet om etnisk ligebehandling, som beskytter mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse i EU's medlemsstater inden for al offentlig og privat virksomhed, herunder sociale ydelser og goder.

Lov om etnisk ligebehandling gennemfører direktivet om etnisk ligebehandling i dansk ret. Det følger af loven, at ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommendes eller en tredjemands race eller etniske oprindelse. Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere, end en anden bliver i en tilsvarende situation. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse stiller personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde formålet er hensigtsmæssige og nødvendige.

## **RISIKO FOR DISKRIMINATION**

Reglerne om obligatorisk læringstilbud til 1-årige i udsatte boligområder gælder alle børn med bopæl i et udsat boligområde. Der forskelsbehandles dermed på baggrund af, om de pågældende bor i et område, der lovgivningsmæssigt defineres som et udsat boligområde. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 nævner ikke udtrykkeligt bopælsforhold som en mulig diskriminationsgrund. De oplyste diskriminationsgrunde er dog ikke udtømmende, og det fremgår af artikel 14, at forskelsbehandling på grund af andre forhold ("other status") kan udgøre diskrimination. Spørgsmålet er, om forskelsbehandling på baggrund af bopæl i de omfattede områder kan anses for at udgøre "anden status" i relation til artikel 14. Det ses ikke at være domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der

---

database over internationale afgørelse i sager mod Danmark:

<https://menneskeret.dk/monitorering/afgorelsesdatabase/biao-v-danmark>

<sup>2</sup> Se EMD, Biao mod Danmark, Storkammerets dom af 24. maj 2016, præmis 94 og 114, tilgængelig via link i note ovenfor.

direkte afklarer dette, og domstolen synes at tage stilling fra sag til sag.<sup>3</sup> Der findes, så vidt instituttet er bekendt med, ikke retspraksis fra menneskerettighedsdomstolen om diskrimination på grund af social oprindelse.

Såfremt bopælsforholdet kan anses for omfattet, skal forskelsbehandlingen mellem personer bosat i et udsat boligområde, og personer i en tilsvarende situation bosat i et andet område forfølge et sagligt formål og stå i rimeligt forhold til formålet for at være lovligt.

Reglerne om obligatorisk læringstilbud til 1-årige i udsatte boligområder gælder som nævnt alle børn med bopæl i et udsat boligområde uanset race eller etnicitet, og der er derfor ikke tale om direkte forskelsbehandling af disse grunde. Såfremt reglerne i det væsentlige rammer børn med anden etnisk baggrund end dansk, kan der imidlertid være tale om indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Med den foreslåede ordning henvises til almenboliglovens § 61 a, stk. 1, der definerer de såkaldte ghettoområder. Af bestemmelsens nuværende formulering fremgår, at ét af de kriterier, der anvendes ved denne definition angår andelen af beboere, der er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Instituttet er opmærksom på, at der aktuelt er et lovudkast i høring, der vil medføre, at beboernes etnicitet eller nationale oprindelse ikke vil indgå i definitionen af et udsat boligområde. Med den nye definition vil forslaget ifølge oplysninger fra Børne- og Socialministeriet til DR berøre beboerne i 57 udsatte boligområder, i alt cirka 10.000 børn, hvoraf 56 procent har ikke-vestlig baggrund.<sup>4</sup>

Forældre, der ikke ønsker daginstitution eller det obligatoriske læringstilbud, kan fritages for forpligtelsen, såfremt de har mulighed for selv at forestå en indsats der står mål med tilbuddet. Det indebærer ifølge lovudkastets bemærkninger, at forældrene i hverdagen skal kunne understøtte barnets sproglige kompetencer og generelle læring. Det fremgår videre, at kommunen i sit tilsyn hermed skal tage udgangspunkt i, at hovedsproget skal være dansk, samt at forældrene kan understøtte barnets generelle læring og forståelse for demokrati og sammenhørighed med det danske samfund. Forældre med begrænsede dansk kundskaber vil således næppe kunne benytte sig af undtagelsen og selv forestå indsatsen.

---

<sup>3</sup> For en nærmere gennemgang af domstolens overvejelser om anvendelsen af artikel 14 under andre forhold, se: EMD, Clift mod Storbritannien, dom af 13. juli 2010, app. nr.: 7205/07, præmis 55-63.

<sup>4</sup> DR.dk, "Dansk ghettolov trækker overskrifter i internationale medier", 3. juli 2018, tilgængelig på: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/dansk-ghettolov-traekker-overskrifter-i-internationale-medier>.

Det må på den baggrund antages, at reglerne i høj grad vil ramme personer med anden etnisk baggrund end dansk. En sådan indirekte forskelsbehandling er ulovlig, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlet til at opfylde det er proportionalt, jf. ovenfor.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at formålet med reglerne er, at sikre at flere børn fra udsatte boligområder kommer i tilbud som blandt andet kan understøtte deres dansksproglige kompetencer og generelle læringsparathed. Lovudkastet berører ikke børn med behov for tilbud, som kan understøtte deres dansksproglige kompetencer og generelle læringsparathed, såfremt disse ikke bor i et område omfattet af almenboliglovens definition på et udsat boligområde.

Selvom tiltaget således overordnet må anses for at forfølge et sagligt og anerkendelsesværdigt formål, synes formålet med forskelsbehandlingen mellem børn med tilsvarende behov, men med bopæl henholdsvis i og uden for et udsat boligområde, mere uklart.

Staten har som nævnt en vis skønsmargin i forhold til at afgøre, om en forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer kan retfærdiggøres. Efter menneskerettighedsdomstolens praksis har staten generelt en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter, herunder i forhold til komplekse sociale, økonomiske og politiske emner som boligpolitiske forhold.<sup>5</sup>

Det er instituttets opfattelse, at forslaget medfører en risiko for diskrimination. Det har på den ene side betydning, at forslaget primært vil ramme etniske minoriteter, mens det på den anden side må tillægges vægt, at forslaget har til hensigt at forbedre mulighederne for børn i udsatte boligområder. Intensiteten af indgrebet og forskelsbehandlingen kan også have betydning for vurderingen. Det er på den ene side et indgreb i forældrenes grundlæggende ret til at vurdere, hvad der er bedst for deres børn, og på den anden side består forpligtelsen i, at børnene optages i et dagtilbud, der indholdsmæssigt svarer til det tilbud, som langt størstedelen af jævnaldrende børn modtager. Samtidig er der en mulighed for selv at forestå indsatsen i hjemmet, såfremt forældrene taler dansk. I stedet for det obligatoriske læringstilbud kan barnet indmeldes i den almindelige daginstitution, hvor der ikke er krav om et bestemt timeantal ugentligt. Endelig er sanktionen for ikke at leve op til forpligtelsen, at man mister retten til børnepenge.

---

<sup>5</sup> Se EMD, Garib mod Holland, dom af 6. november 2017, app.nr.: 43494/09, præmis 139.

Vurderingen vil i sidste ende skulle foretages af domstolene på baggrund af en konkret vurdering af, hvordan alle disse forhold påvirker den enkelte borgers situation. Det er på baggrund af den enkeltes forhold, at det konkret må vurderes om denne er blevet usagligt eller uforholdsmæssigt forskelsbehandlet på baggrund af bopæl i et udsat boligområde eller den pågældendes etnicitet.

- Instituttet anbefaler, at Børne- og Socialministeriet i lovforslagets bemærkninger redegør for formålet med forskelsbehandlingen mellem børn med tilsvarende behov, men med bopæl henholdsvis i og uden for et udsat boligområde.

Der henvises til sagsnr.: 2018 – 3520.

Med venlig hilsen

Emil Kiørboe

SPECIALKONSULENT