

Grønlandsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 3269 8861
MOBIL 4123 8861
JCH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

J. NR. 540.10-30219/JCH

KOMPENSATION TIL JURIDISK FADERLØSE (L 16)

3. FEBRUAR 2014

Formanden for Folketingets Grønlandsudvalg har anmodet mig om at foretræde for udvalget den 4. februar 2014 for at uddybe Institut for Menneskerettigheders høringssvar af 5. december 2012 om udkast til forslag til lov om ændring af lov for Grønland om børns retsstilling og arvelov for Grønland (Fastslåelse af faderskab til børn født uden for ægteskab før ikrafttræden af lov for Grønland om børns retsstilling m.v.) (L 16).

Spørgsmålet er, om Danmark har en forpligtelse til at sikre økonomisk kompensation til de børn (nu voksne), som i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har været afskåret fra at få juridisk anerkendelse af forholdet til deres biologiske far (de juridisk faderløse).

Jeg kan sammenfatte instituttets vurdering og anbefaling således:

- Der er ikke tilstrækkeligt sikkert juridisk grundlag i den internationale menneskeret for at hævde, at Danmark er forpligtet til at etablere en generel kompensationsordning.
- Det er ikke usandsynligt, at enkeltpersoner vil kunne anlægge og vinde retssager med påstand om betaling af kompensation og/eller erstatning.
- Danmark bør udtrykkeligt anerkende krænkelsen og enten træffe politisk beslutning om en generel kompensationsordning eller overlade det til domstolene at tage stilling til enkeltsager.

Det kræver temmelig komplicerede juridiske analyser og vurderinger at udrede Danmarks kompensationsansvar under Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Jeg vil i det følgende berøre de væsentligste forhold om to nøglespørgsmål: Dels om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er krænket, dels hvilke forpligtelser Danmark har i tilfælde af en krænkelse.

1. ER MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONEN KRÆNKET?

Institut for Menneskerettigheder konkluderede i høringsvaret af 5. december 2012, at retsstillingen for de juridisk faderløse er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Formanden for Naalakkersuisut anfører i svar af 20. januar 2014 til Inatsisartut, at der "efter international ret ikke er mulighed for, at de krænkede kan kræve erstatning, uanset at der har været tale om en årelang krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions bestemmelse om retten til familieliv" (Grønlandsudvalget 2013-14, L 16, bilag 9).

Den daværende Social-, Børne- og Integrationsminister gav i et svar til Grønlandsudvalget af 10. december 2013 tilsvarende udtryk for, at regeringen "med lovforslaget endeligt har gjort op med, hvilke initiativer der er nødvendige for at sikre retsstillingen for de juridisk faderløse. Lovforslaget kompenserer således i sig selv for en eventuel hidtidig krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Regeringen finder derfor ikke grundlag for at indføre en bagudrettet erstatnings- eller kompensationsordning" (Grønlandsudvalget 2013-14, svar på spørgsmål 3 ad L 16).

Social-, Børne- og Integrationsministeren anfører i lovforslaget, at "meget taler for", at Menneskerettighedsdomstolen vil anse den nuværende retsstilling for stridende imod menneskerettighedskonventionen. Regeringen finder det ligeledes "sandsynligt", at det i en række tilfælde vil kunne godtgøres, at forholdet mellem en juridisk faderløs og en biologisk far er tilstrækkelig til at være omfattet af konventionen, hvorved de pågældende faderløse vil "skulle have arveret efter faderen" (Folketinget 2013-14, lovforslag L 16, afsnit 3.3.2).

Trods regeringens forbeholdne formuleringer er der vel reelt enighed om, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke er respekteret. Der er imidlertid grund til at se lidt nærmere på de juridiske vurderinger, fordi der er forskellige opfattelser af, hvori det juridiske problem består.

1.1 REGERINGENS VURDERING

Social-, Børne- og Integrationsministerens lovforslag er baseret på, at retsstillingen er diskriminerende, navnlig fordi børn født i og uden for ægteskab forskelsbehandles, men også fordi der er forskel på retsstillingen i Danmark og Grønland, retsstillingen inden for Grønland og retsstillingen afhængig af fødselstidspunktet:

”En række af de argumenter, som Domstolen lagde vægt på i Brauer-dommen, må antages også at gøre sig gældende i forhold til vurderingen af den grønlandske arvelovgivning. Det gælder navnlig det principielle spørgsmål om, at hensynet til ligestilling mellem børn født i og uden for ægteskab i dag må anses for vigtigere end hensynet til beskyttelsen af den berettigede forventning hos afdøde og dennes familie, og synspunktet om at ny dna-teknologi indebærer, at der ikke længere er de samme praktiske vanskeligheder forbundet med at fastslå faderskab. Hertil kommer, at det er særdeles vanskeligt sagligt at begrunde, at der gælder forskellige regler afhængigt af, hvor og hvornår et barn er født uden for ægteskab i riget.

Set i lyset af Domstolens generelle betragtninger i Brauer-dommen om ligestilling mellem børn født i og uden for ægteskab, er der således meget, der taler for, at Domstolen i en eventuel klagesag vil finde, at den grønlandske arvelovgivning for så vidt angår ”juridisk faderløse børn” ikke er i overensstemmelse med konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8” (Folketinget 2013-14, lovforslag L 16, afsnit 3.3.2).

1.2 INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDERS VURDERING

Institut for Menneskerettigheders argumentation er til dels en anden end Social-, Børne- og Integrationsministerens.

For det første gælder der på en række områder forskellige regler i Danmark og Grønland. Det er en følge af såvel den tidligere hjemmestyre- som den nuværende selvstyreordning, der indebærer enten direkte lovgivningsmæssig kompetence eller en væsentlig lovgivningsmæssig indflydelse til Grønland. Det er ikke nødvendigvis et menneskeretligt problem i sig selv, at lovgivningskompetencen udnyttes på forskellig vis.

For det andet anser instituttet det i sit hørings svar for ”ganske tvivlsomt”, om forskelsbehandlingen af børn født i og uden for ægteskab i Grønland i perioden før ændringen af den grønlandske børnelov i 1963/1974 er i strid med Menneskerettighedskonventionen. Det skyldes, at forskelsbehandlingen først blev forbudt internationalt fra midten af 1970’erne, hvor reglerne var ændret i Grønland.

Det er meget væsentligt, om diskrimination er det afgørende problem, fordi der i givet fald opstår et vanskeligt tidsmæssigt afgrænsnings spørgsmål i forhold til, hvornår Danmark burde have taget skridt til at sikre ligebehandling af de børn, der blev født på et tidspunkt, hvor forskelsbehandlingen var tilladt.

Instituttets hørings svar er imidlertid baseret på retten til privat- og familieliv – ikke på forskelsbehandling af de juridisk faderløse i forhold

til børn født på et andet tidspunkt eller et andet sted. Det skyldes dels de domme, regeringen omtaler i lovforslaget, dels en dom afsagt af Menneskerettighedsdomstolen i 1979 (*Marckx mod Belgien*).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afgjorde i 2010 to sager om juridisk faderløses adgang til at anlægge faderskabsager, nemlig *Bäcklund mod Finland* og *Grönmark mod Finland*. I Finland havde man i 1976 ligestillet børn født i og uden for ægteskab, ligesom man gjorde det i Grønland i 1963/1974. I Finland havde man fastsat en frist på 5 år for at rejse faderskabsager, således at børn født uden for ægteskab i tiden før 1976 nu kunne rejse faderskabsager. Femårsfristen udløb i 1981 og betød konkret, at de to klagere ikke kunne anlægge faderskabsager, da de først senere blev opmærksomme på, at de juridisk set ikke var børn af deres respektive fædre.

Menneskerettighedsdomstolen fandt i de to sager, at retten til privatliv (ikke forbuddet mod diskrimination) var krænket, fordi de to klagere som følge af sagsbehandlingsfristerne ikke havde mulighed for at opnå juridisk anerkendelse af det biologiske faderskab. Dommen bekræfter, at det er krænkelsen af retten til privat- og familieliv, der er grundproblemet.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid også angrebet problemstillingen ud fra et diskriminationsperspektiv. Det fremgår dels af Marckx-dommen, nævnt ovenfor, dels af den dom, regeringen i hovedsagen bygger lovforslaget på, nemlig *Brauer mod Tyskland* fra 2009. Sagen handlede om et barn født uden for ægteskab i det tidligere Østtyskland, og som ikke kunne rejse en faderskabsag over for sin far, der var bosat i det tidligere Vesttyskland. Efter Tysklands genforening tog Tyskland forskellige skridt til at rette op på retsstillingen for juridisk faderløse, men hun forblev omfattet af en gruppe personer, der ikke kunne anlægge faderskabsager. Faderen havde anerkendt forbindelsen til barnet og betalt børnebidrag, men han var juridisk set ikke barnets far. Da faderen døde, kunne barnet derfor ikke arve ham, selv om hun forsøgte at få etableret faderskabet.

Menneskerettighedsdomstolen fandt, at der var tale om en krænkelse af forbuddet mod diskrimination inden for retten til familieliv, fordi klageren ikke havde samme adgang til at anlægge faderskabsager som andre.

Denne fortolkning kan umiddelbart fremstå vanskelig at forene med det forhold, at det i perioden før midten af 1970'erne netop var tilladt at forskelsbehandle børn født uden for ægteskab, hvilket i praksis ofte

indebar, at de ikke havde adgang til at anlægge faderskabssager og dermed heller ikke havde arveret.

Det er imidlertid efter min opfattelse ikke tale om uforenelige modsætninger. Menneskerettighedsdomstolens har i sagerne *Marckx*, *Bäcklund* og *Grönmark* antaget, at alle – også børn født uden for ægteskab – har en grundlæggende ret til familieliv. Det forhold, at Menneskerettighedsdomstolen i *Marckx*- og *Brauer*-sagerne derudover har anset staterne for forpligtet til at ligebehandle børn født i og uden for ægteskab, står ikke i modsætning hertil, men er et supplement til den grundlæggende ret til familieliv.

Konklusionen er derfor, at alle siden Menneskerettighedskonventionens ikrafttræden har haft en grundlæggende ret til at søge juridisk anerkendelse af det biologiske familieliv, ligesom børn født uden for ægteskab fra midten af 1970'erne ikke må diskrimineres i sammenligning med børn født i ægteskab.

2. SKAL DANMARK BETALE ØKONOMISK KOMPENSATION?

2.1 KORT OM MENNESKERETTENS KRAV TIL KOMPENSATION

Det menneskeretlige udgangspunkt er, at en stat så vidt muligt skal stille en borger, som om vedkommendes rettigheder ikke havde været krænket. Det kan ske ved at rette op på forholdene, for eksempel ved at løslade en frihedsberøvet eller tilbagelevere en konfiskeret ejendom – eller i dette tilfælde ved at give juridisk faderløse adgang til at anlægge faderskabssager. Det er i mange tilfælde tilstrækkeligt derudover blot at anerkende krænkelsen.

En sådan fysisk eller retlig genopretning kan dog være utilstrækkelig. Staten kan i så fald være forpligtet til at rette op på krænkelsen ved at betale kompensation i form af godtgørelse og/eller erstatning.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis beror det på en konkret vurdering, hvordan en stat skal rette op på krænkelser af borgernes rettigheder.

2.2 KORT OM TIDLIGERE TILKENDEGIVELSER

Formanden for Naalakkersuisut antager i ovennævnte svar til Inatsisartut af 20. januar 2014, at der ikke kan rejses krav om erstatning eller kompensation, uanset at der er tale om langvarige krænkelser af de faderløses rettigheder.

Social-, Børne- og Integrationsministeren har i svaret til Grønlandsudvalget af 10. december 2013 givet udtryk for, at

lovforslaget i sig selv kompenserer for en eventuel hidtidig krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og at der derfor ikke er anledning til at etablere en kompensations- eller erstatningsordning.

Institut for Menneskerettigheder tilkendegav ligeledes i høringssvaret af 5. december 2012, at en udtrykkelig anerkendelse må være tilstrækkelig til at kompensere krænkelsen.

Instituttets høringssvar af 5. december 2012 tilsluttede sig bemærkningerne om Danmarks internationale forpligtelser i regeringens lovforslag, hvor der imidlertid ikke anføres noget nærmere om erstatnings- eller kompensationsspørgsmålet. Det skyldes formentlig, at det dengang var Social- og Integrationsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om en sådan ordning faldt uden for lovforslagets rammer (svar på spørgsmål 2 ad L 16/2013).

Instituttet tilsigtede således ikke med høringssvaret at gøre endeligt op med, om enkeltpersoner i konkrete tilfælde ville kunne rejse krav om erstatning og/eller godtgørelse, idet fokus var på lovforslagets forenelighed med den internationale menneskeret.

Det er fortsat instituttets vurdering, at der ikke er et tilstrækkeligt sikkert grundlag i den internationale menneskeret for at hævde, at Danmark er forpligtet til at etablere en erstatnings- eller kompensationsordning, men en politisk vurdering af spørgsmål bør tage højde for spørgsmålets kompleksitet.

2.3 NÆRMERE OM ØKONOMISK KOMPENSATION

Instituttets høringssvar af 5. december 2012 er, som nævnt, først og fremmest baseret på Menneskerettighedsdomstolens dom fra 1979 i *Marckx*-sagen. Domstolen fandt, at det måtte være tilstrækkeligt, at dommen anerkendte krænkelsen af konventionen, og at Belgien rettede op på krænkelsen.

Det kan imidlertid tilføjes, at Menneskerettighedsdomstolen i de ovenfor omtalte *Bäcklund*- og *Grönmark*-sager fra 2010 tilkendte klagerne en godtgørelse på 6.000 euro, fordi de som følge af sagsbehandlingsfristen på fem år ikke længere havde adgang til at anlægge en faderskabssag. Klagerne fik ikke erstatning for tabt arveret, fordi Domstolen ikke havde taget stilling til, om de juridisk set burde være anset som børn af deres fædre. Dette fremgår ikke af dommene fra 2010, men af to beslutninger fra 2011 som afsluttede sagerne.

Det kan yderligere fremhæves, at den tidligere omtalte *Brauer*-sag fra 2009 endte med, at klageren fik en samlet kompensation på 115.000

euro. Klageren havde rejst krav om erstatning på ca. 96.000 euro for tabt arv efter faderen, ligesom hun gjorde krav på en godtgørelse på 50.000 euro og på erstatning af sagsomkostningerne på ca. 3.000 euro. Domstolen henskød den økonomiske opgørelse til parterne, der i begyndelsen af 2010 indgik et forlig på betaling af i alt 115.000 euro, uden at det nærmere fremgår af forliget, hvordan det samlede beløb er opgjort. Domstolen godkendte forliget i 2010.

2.4 ADGANG TIL AT SØGE ØKONOMISK KOMPENSATION

Det er på denne baggrund ikke usandsynligt, at juridisk faderløse med henvisning til Menneskerettighedsdomstolens nyere praksis kan rejse krav, dels om godtgørelse med henvisning til *Bäcklund-* og *Grönmark-*sagerne, dels om erstatning for tabt arv med henvisning til *Brauer-*sagen.

Når det overvejes, hvordan eventuelt berettigede krav på kompensation bør imødekommes, er det væsentligt at tage højde for omfanget og karakteren af de kompensationskrav, der kan tænkes at blive rejst.

For det første er der så vidt vides ingen i Grønland, der over for domstolene har påberåbt sig den Europæiske Menneskerettighedskonvention med henblik på at udfordre retsstillingen i Grønland. Det er nu 40 henholdsvis 50 år siden, at lovgivningen blev ændret i Nord-/Østgrønland henholdsvis Vestgrønland, uden at der er taget skridt til at rette op på konsekvenserne af den tidligere gældende forskelsbehandling af børn født i og uden for ægteskab.

Det er i mine øjne et betydeligt svigt set fra et menneskeretligt perspektiv, men i modsætning til de konkrete sager afgjort af Menneskerettighedsdomstolen har ingen enkeltpersoner i Grønland ført deres sager gennem det nationale retssystem og hele vejen til Menneskerettighedsdomstolen. På det punkt adskiller de konkrete enkeltsager sig fra en generel regulering i Grønland. Det må i betydelig grad have formodningen imod sig, at Danmark som led i en generel ændring af retstilstanden skulle være forpligtet til at betale en (betydelig) godtgørelse til et meget stort antal borgere i Grønland.

For det andet vil det volde store vanskeligheder at foretage en opgørelse af eventuelle erstatningskrav på tabt arv. Det vil i første række være praktisk vanskeligt at identificere og gennemgå de relevante dødsboer med henblik på at opgøre den arv, den juridiske faderløse kunne have været berettiget til, hvis vedkommende inden den pågældende arveladers død havde været anerkendt som juridisk

barn og dermed som arving. Dette praktiske problem vil man formentlig kunne overkomme i en række tilfælde. Den erstatningssøgende vil derefter i anden række stå over for en i praksis ofte uløselig opgave med at dokumentere, at vedkommende ret faktisk ville have været berettiget til udbetaling af arv. Det kan således formentlig aldrig godtgøres med sikkerhed, hvordan afdøde ville have disponeret ved testamente, ved ægtepagt, ved gave eller ved andre overdragelser, hvis den juridisk faderløse havde været anerkendt som juridisk barn og dermed som arving. Det må derfor formodes, at erstatningskravene i de fleste tilfælde enten ikke vil kunne opgøres eller ikke vil kunne dokumenteres.

For det tredje vil kompensationskrav mod den danske stat i en lang række tilfælde vil være forældede, fordi problemstillingen strækker sig både 40 og 50 år tilbage i tiden.

3. KONKLUSION

Det er min konklusion, at der ikke er tilstrækkeligt sikkert grundlag i den internationale menneskeret for hævde, at Danmark er forpligtet til at etablere en – i øvrigt omkostningstung – kompensationsordning. Det er tilstrækkeligt, at lovgivningen ændres, så de juridisk faderløse fremover får adgang til at anlægge faderskabssager.

Det er imidlertid også min konklusion, at det ikke er usandsynligt, at enkeltpersoner vil kunne anlægge og vinde retssager med påstand om betaling af kompensation i form af godtgørelse og/eller erstatning.

Det kan tale for, at der træffes en politisk afgørelse om at imødekomme eventuelt berettigede kompensationskrav. I fravær af en politisk løsning må det overlades til domstolene at tage stilling til eventuelle enkeltsager.

Jeg ser frem til at drøfte sagen med Grønlandsudvalget.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR