

Tilføjelse til betænkning afgivet af Socialudvalget den 29. maj 2007

Tilføjelse til betænkning

over

Forslag til folketingsbeslutning om ligestilling mellem enlige adoptanter og eneforsørgere med hensyn til ret til det særlige børnetilskud

[af Anne Bastrup (SF) m.fl.]

1. Udvalgsarbejdet

Beslutningsforslaget blev fremsat den 11. januar 2007 og var til 1. behandling den 23. marts 2007. Beslutningsforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Socialudvalget. Udvalget afgav den 10. maj 2007 betænkning over beslutningsforslaget. 2. behandling den 24. maj 2007 blev afbrudt, og beslutningsforslaget blev henvist til fornyet behandling i udvalget.

Møder

Udvalget har efter beslutningsforslaget blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet beslutningsforslaget i 1 møde.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har, efter at beslutningsforslaget blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, modtaget 1 skriftlig henvendelse fra Saroj Østergaard Khadka. Familie- og forbrugerministeren har skriftligt over for udvalget kommenteret henvendelsen til udvalget.

Spørgsmål

Udvalget modtog den 24. maj 2007 svar på spørgsmål nr. 20 fra familie- og forbrugerministeren. Herudover har udvalget stillet yderligere 6 spørgsmål til familie- og forbrugerministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. 4 af udvalgets spørgsmål og familie- og forbrugerministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til tilføjelsen til betænkningen.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, DF og KF) indstiller beslutningsforslaget til *forkastelse*.

Et *mindretal* i udvalget (S, RV, SF og EL) indstiller beslutningsforslaget til *vedtagelse uændret*.

Socialdemokratiets, Det Radikale Venstres, Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer af udvalget indstiller fortsat beslutningsforslaget til vedtagelse, idet partierne konstaterer, at ministeren ikke har et klart svar på, hvorfor børn af enlige adoptanter skal behandles anderledes end børn af enlige, der f.eks. er blevet gravide ved insemination via en anonym donor. S, RV, SF og EL står helt uforstående over for ministerens argumentation og definition af udtrykket social begivenhed og vil arbejde videre med spørgsmålet om, om det i det hele taget er en argumentation, der kan tåle en nærmere prøvelse. S, RV, SF og EL finder, at der er tale om klar diskrimination af et barn fra udlandet. Men det er måske også det, der er hensigten?

Samtidig henviser S, RV, SF og EL til udtalelsen fra Institut fra Menneskerettigheder (IMR), jf. familie- og forbrugerministerens svar på spørgsmål nr. 20. Af udtalelsen fremgår, at IMR vurderer, at børnetilskudsloven ikke er i overensstemmelse med de relevante FN konventioner, og det er sandsynligt, at Danmark vil kunne blive dømt ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) for krænkelse af den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), jf. nedenstående citater fra IMR's udtalelse:

»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).«

»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 og art. 3. 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.«

Således opfordrer S, RV, SF og EL på det kraftigste regeringen og Dansk Folkeparti til at genoverveje deres stillingtagen til beslutningsforslaget, som ville rette op på denne urimelige forskelsbehandling.

Siumut, Tjóðveldisflokkurin, Fólkaflokkurin og Inuit Ataqatigiit var på tidspunktet for tilføjelsen til betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i tilføjelsen til betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i tilføjelsen til betænkning.

Hans Andersen (V) Anne-Mette Winther Christiansen (V) Gudrun Laub (V) nfm.

Inger Beinov Støjberg (V) Pia Kristensen (DF) fmd. Henrik Brodersen (DF) Tina Petersen (DF)

Tom Behnke (KF) Per Ørum Jørgensen (KF) Mette Frederiksen (S) Hüseyin Arac (S)

Lene Hansen (S) Lise von Seelen (S) Martin Lidegaard (RV) Bente Dahl (RV)

Pernille Vigsø Bagge (SF) Line Barfod (EL)

Siumut, Tjóðveldisflokkurin, Fólkaflokkurin og Inuit Ataqatigiit havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	51	Enhedslisten (EL)	6
Socialdemokratiet (S)	47	Siumut (SIU)	1
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	18	Fólkaflokkurin (FF)	1
Det Radikale Venstre (RV)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	11	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	4

Oversigt over bilag vedrørende B 74 efter afgivelse af betænkning**Oversigt over bilag vedrørende B 74****Bilagsnr. Titel**

- 24 Bilaget er udgået
25 Henvendelse af 24/5-07 fra Saroj Østergaard Khadka

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende B 74**Spm.nr. Titel**

- 20 Spm. om, hvorvidt den gældende lovgivning om børnetilskud, hvor der er forskel mellem enlige forsørgere og enlige adoptanter med hensyn til retten til det særlige børnetilskud, er i strid med menneskerettighedskonventionerne, til familie- og forbrugerministeren, og ministerens svar herpå
- 21 Spm. om oversendelse af højesteretsdommen fra den 2. november 2006, der refereres til i ministerens svar på spørgsmål nr. 20, til familie- og forbrugerministeren, og ministerens svar herpå
- 22 Spm. om, hvorfor der er tale om en »social begivenhed«, der giver ret til det særlige børnetilskud, når en enlig bliver gravid med anonym sæddonation, mens dette ikke er tilfældet, når en enlig vælger at adoptere et barn, til familie- og forbrugerministeren, og ministerens svar herpå
- 23 Spm. om ministerens kommentar til den samlede sammenfatning af vurderingen fra Institut for Menneskerettigheder og ikke blot den del, der vedrører krænkelse af den europæiske menneskerettighedskonvention, til familie- og forbrugerministeren, og ministerens svar herpå
- 24 Spm. om, hvor stort flertallet var i den omtalte højesteretsdom af 2. november 2006, jf. svar på spørgsmål nr. 20, til familie- og forbrugerministeren, og ministerens svar herpå
- 25 Spm. om, hvor ofte og i hvilke sager Højesteret inden for de seneste år er blevet underkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, til familie- og forbrugerministeren, og ministerens svar herpå
- 26 Spm. om kommentar til henvendelse af 24/5-07 fra Saroj Østergaard Khadka, til familie- og forbrugerministeren, og ministerens svar herpå

Bilag 2

Nogle af udvalgets spørgsmål til familie- og forbrugerministeren og dennes svar herpå

Spørgsmålene og familie- og forbrugerministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra S, RV, SF og EL.

Spørgsmål 20:

Ministeren bedes indhente udtalelse fra Institut for Menneskerettigheder, om hvorvidt den gældende lovgivning om børnetilskud, hvor der er forskel mellem enlige forsørgere og enlige adoptanter med hensyn til rette til det særlige børnetilskud er i strid med menneskerettighedskonventionerne.

Svar:

Jeg vedlægger en udtalelse indhentet fra Institut for Menneskerettigheder.

I sin sammenfatning nævner instituttet, at det er dets vurdering, at en konkret afgørelse på baggrund af loven vil kunne pådømmes ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Jeg skal hertil bemærke, at den danske Højesteret er kommet til et andet resultat.

I begrundelsen for sin afgørelse af 2. november 2006 nævner Højesterets flertal, at det faktiske forhold, at det uden for familieforhold mv. for tiden stort set kun er udenlandske børn, der adopteres af enlige personer her i landet, efter deres opfattelse ikke kan føre til, at Det Sociale Nævns afslag på at yde særligt børnetilskud udgør en usaglig forskelsbehandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller med de øvrige konventionsbestemmelser, som klageren har henvist til.

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. Instituttets 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 eneadoptanter 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 eneadoption ikke er tale om en udefra kommende (dvs. uventet) begivenhed, men at eneadoptanten 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 familieydelser (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.«ⁱ⁾ 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.ⁱⁱ⁾

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 levestandard, 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 børnerettighedsvinkel 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.ⁱⁱⁱ⁾

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.^{iv)}

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

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

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

iii) 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.

iv) 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.

Spørgsmål 21:

Ministeren bedes oversende højesteretsdommen fra den 2. november 2006, der refereres til i ministerens svar på spørgsmål 20 på B 74.

Svar:

En kopi af Højesterets dom af 2. november 2006 vedlægges, som den er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2007.341 H.

TFA2007.197/1H

Ikke særligt børnetilskud til barn, der var adopteret af eneadoptant.

Almindelige emner 1.2 - Forvaltningsret 26.2 - Menneskerettigheder 1.4, 1.9 og 2.

A, der var født i 1992, blev i 1999 gennem et adoptionscenter adopteret af B som eneadoptant. B søgte i 2001 om særligt børnetilskud til A i medfør af børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 1-3. Kommunen gav afslag på ansøgningen, hvilket blev stadfæstet af Det Sociale Nævn. Højesteret fastslog, at retten til børnetilskud til et barn, der adopteres af en enlig person, alene er reguleret af § 4, stk. 3, nr. 3, og at reglerne om eneforsørgere i nr. 1 og 2 således ikke omfatter eneadoptanter.

Bestemmelsen i nr. 3, om eneadoption i tilfælde, hvor forældremyndighedens indehaver er afgået ved døden, var tidligere begrænset til at omfatte eneadoptanter, der var enten barnets stedmor eller -far eller en person i barnets slægt. Selvom ordene »i barnets slægt« var udgået af bestemmelsen ved en lovændring i 1986, fandt Højesteret efter motiverne til den oprindelige bestemmelse og forarbejderne til lovændringen ikke grundlag for at antage, at det med ændringen i 1986 havde været tilsigtet, at bestemmelsen skulle omfatte tilfælde, hvor der ikke havde været en vis tilknytning mellem adoptanten og barnet forud for forældremyndighedsindehaverens død. A's biologiske mor levede på adoptionstidspunktet, og der havde ikke været en forudgående tilknytning mellem A og B. På denne baggrund fandt Højesteret, at A ikke opfyldte betingelserne for at få særligt børnetilskud.[1] I betingelserne for at få børnetilskud skelnes der ikke mellem danske og udenlandske børn, og det forhold, at det uden for familieforhold for tiden stort set kun er udenlandske børn, der adopteres af enlige her i landet, førte ikke til, at afslaget på særligt børnetilskud til A udgjorde en usaglig forskelsbehandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 14, jf. art. 8 eller art. 1 i den første tillægsprotokol, eller med andre konventionsbestemmelser.[2] (Dissens for at give A særligt børnetilskud efter § 4, stk. 3, nr. 3).

H.D. 2. november 2006 i sag 161/2005 (2. afd.)

A ved væрге B (adv. Søren Stenderup Jensen, Kbh.) mod

Statsamtet Vestsjælland, Det Sociale Nævn (Km. adv K. Hagel-Sørensen, Kbh)

Biintervenient til støtte for appellanten: Foreningen Adoption & Samfund (adv. Søren Stenderup Jensen, Kbh)

Biintervenient til støtte for indstævnte: Ankestyrelsen (Km. adv K. Hagel-Sørensen, Kbh.).

Østre Landsrets dom 15. marts 2005 (12. afd.)

Lodberg, Dybdahl, Karsten Henriksen (kst.)).

Sagsøgeren, B, som væрге for A, har nedlagt påstand om, at sagsøgte, Det Sociale Nævn i Statsamtet Vestsjælland, tilpligtes at anerkende, at sagsøgeren har krav på særligt børnetilskud i medfør af lov om børnetilskud, lovbekendtgørelse nr. 707 af 25. august 1995 med senere ændringer § 4, stk. 3, nr. 1, 2 og 3, med virkning fra den 1. april 1999, subsidiært fra den 12. januar 2001. Sagsøgeren har nedlagt særlige rentepåstande.

Sagsøgte har påstået frifindelse.

Sagen er henvist til Østre Landsret fra Retten i Sorø.

Sagsøgeren har fri proces med retshjælpsdækning.

Sagens omstændigheder

B adopterede i foråret 1999 gennem Adoptionscenter Århus som eneadoptant A, født den --- 1992 i ---.

Den 12. januar 2001 ansøgte B Trundholm Kommune om særligt børnetilskud.

Den 16. januar 2001 meddelte kommunen afslag på ansøgningen med følgende begrundelse:

»Enlige adoptanter, der adopterer et udenlandsk barn gennem en af de organisationer, der er godkendt af justitsministeriet, er ikke berettiget til særligt børnetilskud efter § 4, stk. 3, nr. 3, idet adoptanten ved adoptionen har påtaget sig den fulde forsørgelsespligt.«

Den 4. september 2001 stadfæstede Det Sociale Nævn i Statsamtet Vestsjælland kommunens afgørelse. I nævnets afgørelse hedder det blandt andet:

»Det fremgår af sagen, at De fik overdraget A til adoption i - - - den 23. marts 1999, og at der er udstedt adoptionsbevilling i Statsamtet Vestsjælland den 29. september 1999. De er eneadoptant.

Det fremgår videre af sagen, at De forinden adoptionen rettede henvendelse til Trundholm kommune for at blive vejledt om, hvilke ydelser De efter adoptionen ville være berettiget til. Det fremgår af kommunens

342

skrivelse af 17. juni 1998, at De telefonisk fejlagtigt er blevet informeret om, at De ville være berettiget til særligt børnetilskud i medfør af børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 2, såfremt De kunne bekræfte, at den biologiske far er død. I skrivelsen beklages fejlen, og De informeres om, at den nævnte bestemmelse ikke finder anvendelse, og at De ikke er berettiget til særligt børnetilskud.

Det fremgår af den danske oversættelse af retsmøde den 20. april 1998 ved domsmyndigheden i - - -, at Deres begæring om adoption blev imødekommet. Det fremgår herudover af dommen, at domsmyndigheden tidligere har behandlet en sag om barnets optagelse på børnehjem som følge af dårlig behandling. Denne sag afsluttedes ved dom, der har fået retskraft. Barnets biologiske mor og far er blevet frataget forældremyndigheden og forbindelsen til barnets biologiske familie er afbrudt.

De har under sagen fremlagt en dødsattest for den biologiske far. Dødsattesten er udformet på portugisisk. Af de fremlagte dokumenter fra - - - fremgår i øvrigt, at man ikke ved, hvor den biologiske mor befinder sig.

Endelig fremgår det af sagen, at De i forbindelse med adoptionssagen i - - - har erklæret, at barnet vil få de samme juridiske rettigheder i Danmark som alle andre børn i landet.

De har i Deres klageskrivelse henvist til to tidligere afgørelser fra Den Sociale Ankestyrelse (SM B-4-95). Ved disse afgørelser fandt ankestyrelsen ikke, at der var grundlag for ret til særligt børnetilskud efter børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 3, idet det ikke var godtgjort, at den, der havde forældremyndigheden var død på det tidspunkt, barnet blev adopteret. Det var ikke tilstrækkeligt grundlag for ret til særligt børnetilskud, at der på grund af forholdene i barnets hjemland ikke kunne gives oplysninger om den, der havde forældremyndigheden før adoptionen. Der var heller ikke grundlag for at anvende § 4, stk. 3, nr. 2, når kun den ene af barnets forældre lever, idet adoptanten ved adoptionen har påtaget sig den fulde forsørgelsespligt over barnet, og at retten til særligt børnetilskud for enlige adoptanter er fastlagt i § 4, stk. 3, nr. 3. Afgørelserne er truffet i henhold til børnetilskudslovens § 4, stk. 3, og sikringsstyrelsens vejledning af 18. december 1986 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, punkt 14 og punkt 15.

De anfører, at De finder afgørelsen i strid med både menneskerettighederne og lov om etnisk ligestilling, idet der ved afgørelserne gøres forskel på børn, adopteret af eneadoptanter, og børn, født af en lovligt insemineret kvinde eller af en kvinde, der nægter at oplyse navnet på den biologiske far.

De henviser i deres klageskrivelse til, at Børnelovsudvalget i delbetænkning nr. 1350 om børns retsstilling, afviser at benytte muligheden til at fratage mødre, der nægtet at oplyse om den biologiske far, retten til det særlige børnetilskud, idet dette vil kunne være til skade for barnet.

De henviser videre til delbetænkning nr. 1389, og det heri anførte om anvendelsen af det særlige børnetilskud.

Endelig henviser De til, at Socialistisk Folkeparti har fremsat et forslag til folketingsbeslutning om særligt børnetilskud til børn, der adopteres af enlige. Det fremgår af førstebehandlingen, at rege-

ringen i øjeblikket arbejder med en samlet vurdering af anvendelsen af det særlige børnetilskud. Beslutningsforslaget blev efter 1. behandlingen henvist til Socialudvalget.

De har endelig fremsendt nogle artikler, der berører spørgsmålet om eneadoptanters rettigheder.

Ved skrivelse af den 23. juli 2001 har De klaget over Det Sociale Nævns sagsbehandlingstid, ligesom De i den forbindelse gør krav på renter af det beløb, som De måtte blive tilkendt som særligt børnetilskud.

Ved skrivelse af den 2. august 2001 fra Det Sociale Nævn er De blevet oplyst om, at Deres sag bliver behandlet på nævnets møde den 3. september 2001.

Det sociale Nævn har i sit møde den 3. september 2001 truffet følgende:

Afgørelse

Nævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens afgørelse, hvorefter De er meddelt afslag på særligt børnetilskud.

Afgørelsen er truffet i medfør af børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 2 og 3.

Der er lagt vægt på, at De som ene-adoptant har påtaget Dem den fulde forsørgelsespligt overfor barnet, hvorfor børnebidragslovens § 4, stk. 3, nr. 2, ikke finder anvendelse. Der er herudover lagt vægt på, at § 4, stk. 3, nr. 3, tager sigte på adoptioner, hvor der før forældremyndighedsindehaverens død har været en vis form for tilknytning mellem barnet og adoptanten. Det fremgår således af socialministeriets vejledning af januar 1996, pkt. 15, der erstatter sikringsstyrelsens vejledning af 18. december 1986, at enlige adoptanter, der adopterer et udenlandsk barn gennem en af de organisationer, der er godkendt af justitsministeriet efter adoptionslovens § 30, ikke er omfattet af bestemmelsen i stk. 3, nr. 3.

Det Sociale Nævn finder ikke, at den afgørelse, truffet af Den Sociale Ankestyrelse i 1995 (SMB-4-95), som De henviser til, kan anvendes direkte på nærværende sag. De har ganske vist fremlagt en dødsattest for den biologiske far, men der forefindes ingen oplysninger om, hvorvidt den biologiske mor er død. Hertil kommer, at det af udskriften fra retsmødet i Domsmyndigheden i - - - fremgår, at begge biologiske forældre tidligere er blevet frataget forældremyndigheden over

343

barnet. Endelig er socialministeriets vejledning udtryk for gældende ret, idet bemærkes, at den er udsendt efter, at Den Sociale Ankestyrelse har afgjort sagerne. Disse blev afgjort med udgangspunkt i den gamle vejledning, som er erstattet af socialministeriets vejledning.

Det Sociale Nævn finder ikke, at der er grundlag for at fastslå, at afgørelsen er i strid med menneskerettighederne eller lov om etnisk ligestilling.

Børnelovudvalgets delbetænkninger nr. 1350 og 1389 giver ikke Det Sociale Nævn anledning til at træffe en anden afgørelse.«

Den 27. september 2001 ankede B Det Sociale Nævns afgørelse til Den Sociale Ankestyrelse.

Den 19. oktober 2001 afviste Ankestyrelsen at behandle sagen med følgende begrundelse:

»Ankestyrelsen finder, at sagen ikke har principiel eller generel betydning

Begrundelsen herfor er, at retstilstanden er tilstrækkelig afklaret. Ankestyrelsen har således tidligere taget stilling til spørgsmålet om en enlig adoptants ret til særligt børnetilskud. Der henvises til SM B4-95, hvor Ankestyrelsen har truffet afgørelse i 2 sager, hvori der var søgt om særligt børnetilskud for et barn, som var adopteret af en enlig. I disse afgørelser blev der taget stilling til, dels at de

pågældende ikke kunne få særligt børnetilskud efter børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 3, som er den særlige bestemmelse for adoptanter, dels at de ikke kunne få særligt børnetilskud efter lovens § 4, stk. 3, nr. 2 om særligt børnetilskud, når kun en af et barns forældre lever.

Nævnets afgørelse skønnes ikke at have generel betydning for retsanvendelsen på området.

Ankestyrelsen skal med hensyn til det der er anført i klagen om at de kan dokumentere at A's biologiske far er død bemærke, at dette forhold ikke gør sagen principiel eller generel under hensyn til, at der ikke er tilsvarende oplysninger om den biologiske moder.«

Særligt børnetilskud udgør et beløb på 8.436 kr. årligt.

Det er under sagen oplyst, at der i Danmark i årene 2001-2003 gennemsnitligt er godkendt 44 enlige adoptanter på landsplan. Det er endvidere oplyst, at der ikke inden for de seneste 5 år (fra den 12. juli 2004) er adopteret danske børn ti I eneadoptanter, uden at der har været familiemæssige eller andre relationer mellem den adopterede og adoptanten.

Statsamtet Vestsjælland har oplyst, at der i årene 1995-2000 er meddelt moderen i en faderskabs-sag fritagelse for at oplyse faderens navn i i alt 34 tilfælde. I årene 2001 til 2003 er i alt 32 faderskabs-sager henlagt som uoplyste. Trundholm Kommune har oplyst, at der udbetales særligt børnetilskud i alle tilfælde, hvor faderskabet til et barn ikke er fastslået, uanset om dette skyldes, at der er meddelt moderen fritagelse for at oplyse faderens navn, eller at sagen er henlagt som uoplyst.

Forklaringer

B har forklaret bl.a., at hun er - - -. Hun er enlig og besluttede, da hun var midt i 30'erne, at adoptere. Hun fravalgte at få barn med en tilfældig mand eller at lade sig inseminere. Hun blev godkendt som eneadoptant i juni/juli 1997. I en kreds af eneadoptanter blev spørgsmålet om særligt børnetilskud rejst, og hun tilbød som - - - at undersøge spørgsmålet. Det var ikke afgørende for hendes egen adoption, om hun kunne få særligt børnetilskud. Selve adoptionen gav problemer, da man ikke kunne finde barnets moder. I marts 1999 tog hun til - - - og kom tilbage en måned senere med A.

Hendes veninde, der havde ladet sig (lovligt) inseminere, oplyste hende i 2000 om, at venindens barn modtager særligt børnetilskud. Denne forskelsbehandling af hendes eget barn fandt hun urimelig. Hun søgte først om særligt børnetilskud i 2001, som følge af at A havde psykiske problemer, hvilket optog al hendes tid.

A modtager ordinært og ekstra børnetilskud. Hun selv modtog omkring 32.000 kr. i tilskud i forbindelse med adoptionen, som kostede ca. 150.000 kr.

Hun har faet at vide af en adoptionsforening, at enlige aldrig får tilladelse til at adoptere danskfødte børn.

Anbringender

B som værge for A har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med påstandsdokument af 17. januar 2005. Heraf fremgår blandt andet: »Til støtte for den nedlagte påstand gøres det overordnet gældende, at sagsøger har krav på særligt børnetilskud i medfør af lov om børnetilskud, lovbekendtgørelse nr. 707 af 25/8 1995 med senere ændringer § 4 stk. 3 nr. 1, 2 og 3, og at sagsøgtes afgørelse af 4. september 2001 er uden hjemmel i nævnte lov og i øvrigt strider mod Danmarks internationale/folkeretlige forpligtelser.

Det følger af adoptionslovens § 16, at adoptivbarnet ved adoption erhverver rettigheder fra adoptanten, som om adoptivbarnet var adoptantens eget barn og samtidig bortfalder retsforholdet mellem adoptivbarnet og dets oprindelige slægt. Det gøres i den forbindelse gældende:

at sagsøger herefter og efter adoptionen alene har en forælder, en forældremyndighedsindehaver og en retlig forsørger.

I relation til børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 1 (analogt), hvorefter der ydes særligt børnetilskud, »når

344

faderskabet til barnet ikke er fastslået«, gøres det gældende,

at børn af kunstigt inseminerede enlige mødre modtager særligt børnetilskud,

at det ikke tillægges betydning for tildeling af særligt børnetilskud, at moderen nægter at oplyse faderens identitet,

at det fra barnets side må være uden betydning på hvilket grundlag og af hvilken årsag barnet alene har en retlig forsørger, idet der i ingen af de nævnte situationer er nogen far at pålægge bidragsforpligtelsen overfor.

I relation til børnetilskudsloven § 4, stk. 3, nr. 2, hvorefter der ydes særligt børnetilskud, »når kun en af barnets forældre lever« gøres det gældende,

at sagsøgerens biologiske far er død og at sagsøgerens biologiske mor er forsvundet, og

at retsforholdet til sagsøgerens oprindelige far og mor under alle omstændigheder er bortfaldet, og

at sagsøgeren herefter alene har en forælder i form af værgen B, hvorefter sagsøgeren er direkte omfattet af børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 2.

Sagsøgte har ved afgørelsen af 4. september 2001 i relation til § 4, stk. 3, nr. 2 gjort gældende, at bestemmelsen ikke finder anvendelse, idet B som ene-adoptant »har påtaget [sig] den fulde forsørgelsespligt over barnet«. Det gøres i den forbindelse gældende,

at sagsøgte herved har inddraget ulovlige kriterier ved sagens afgørelse, og at sagsøgtes fortolkning og afgørelse ikke har hjemmel i børnetilskudsloven.

I relation til børnetilskudsloven § 4, stk. 3, nr. 3, hvorefter der ydes særligt børnetilskud, »når barnet, efter at forældremyndighedens indehaver er død, adopteres af dennes ægtefælle eller af en enlig person«, gøres det gældende,

at sagsøgerens biologiske far er død og at sagsøgerens biologiske mor er forsvundet, og

at retsforholdet til sagsøgerens oprindelige far og mor under alle omstændigheder er bortfaldet, og

at sagsøger netop adopteres af en enlig person, hvorefter sagsøgeren er direkte omfattet af børnetilskudsloven § 4, stk. 3, nr. 3.

Sagsøgte har ved afgørelsen af 4. september 2001 i relation til § 4, stk. 3, nr. 3 gjort gældende, at bestemmelsen ikke finder anvendelse, idet bestemmelsen »tager sigte på adoptioner, hvor der før forældremyndighedsindehaverens død har været en vis form for tilknytning mellem barnet og adoptanten. Det gøres i den forbindelse gældende,

at sagsøgte herved har inddraget ulovlige kriterier ved sagens afgørelse, og at sagsøgtes fortolkning og afgørelse ikke har hjemmel i børnetilskudsloven.

Det gøres yderligere til støtte for den nedlagte påstand gældende, at barnet er interesse- og rettighedssubjekt i forhold til forsørgelse og bidrag,

at det under sagen er godtgjort at der sker en forskelsbehandling af børn »af« ene-adoptanter i forhold til andre danske børn med kun en retlig forælder, eksempelvis i tilfælde, hvor faderskabet ikke er fastslået, at lovgiver ikke har villet en sådan forskelsbehandling, idet lovteksten ikke hjemler ad-

gang til forskelsbehandling af »ukendte børn« og andre, at en sådan forskelsbehandling strider mod forvaltningsretlige principper om ligebehandling,

Endelig gøres det gældende, at afgørelsen og forvaltningens fortolkning er i strid med flere internationale konventioner,

EMK artikel 8 jf. artikel 14, idet sagsøger diskrimineres derved, at hendes ret til familieliv krænkes i og med, at hendes familie ikke har de samme ydelser/standarder som andre sammenlignelige familier,

FN konvention af 20/11 1989 om børns rettigheder artikel 2 jf. artikel 26, ratificeret af Danmark d. 31/5 1991.

RDK artikel log 2, herunder pkt. I c, idet det på baggrund af de af sagsøgeren indhentede svar om mulige adoptioner af »ukendte« danske børn til ene-adoptanter gøres gældende, at der sker en »discrimination as effekt« begrundet i barnets nationale og etniske oprindelse.

Det gøres i den forbindelse gældende,

at forvaltningen er forpligtet til at inddrage konventionerne ved afgørelser og fortolkning af gældende ret, uanset om konventionerne på afgørelsestidspunktet er inkorporeret i dansk ret.«

Det Sociale Nævn, Statsamtet Vestsjælland har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med påstandsdokument af 25. januar 2005. Heraf fremgår blandt andet:

»Til støtte for frifindelsespåstanden gøres det gældende, at sagsøgtes afgørelse af 4. september 2001 er i overensstemmelse med gældende dansk ret, og at sagsøgte ikke er ansvarlig for selve lovens udformning og dennes overensstemmelse med folkeretten.

Til støtte for frifindelsespåstanden gøres det videre gældende, at sagsøgtes afgørelse er lovmedholdelig.

Det gøres gældende, at børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 1-3, som disse er affattet, ikke giver sagsøgeren ret til særligt børnetilskud. Det bemærkes, at særligt børnetilskud kun ydes, når en af betingelserne i lovens § 4, stk. 3, nr. 1-6 er opfyldt, hvorfor der er tale om en udtømmende opregning.

Det gøres endvidere gældende, at adoptionslovens § 16 ikke har relevans i forhold til, om sagsøgeren har krav på særligt børnetilskud efter børnetilskudslovens § 4, stk. 3, da adoptionslovens § 16 alene regulerer adoptantens og adoptivbarnets forhold indbyrdes

345

herunder forholdet til slægten, og ikke adoptivbarnets retsstilling i øvrigt.

For så vidt angår sagsøgerens anbringende om diskrimination i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, jf. artikel 14, med begrundelsen, at hendes ret til familieliv krænkes i og med, at hendes familie ikke har de samme ydelser/standarder som andre familier, bestrides det, at afslaget på særligt børnetilskud er et indgreb i retten til respekt for familieliv, der er beskyttet af EMRK, artikel 8, stk. 1, da der ikke er tale om adskillelse af sagsøgerens familie. Der henvises i den forbindelse til dom af 27. marts 1998 fra EMD i sagen Petrovic mod Østrig, og det gøres hertil gældende, at EMRK og EMD indrømmer de nationale myndigheder betydelige skønsmæssige beføjelser (margin of appreciation) også på familierettens område.

Såfremt landsretten imidlertid alligevel måtte finde, at der er tale om et indgreb i sagsøgerens ret til respekt for sit familieliv, gøres det gældende, at indgrebet er lovligt i medfør af artikel 8, stk. 2, da det har hjemmel i børnetilskudslovens § 4, stk. 3, det varetager et lovligt hensyn, og det er proportionalt.

I relation til de af sagsøgeren påberåbte bestemmelser i Racediskriminationskonventionen og FN's konvention af 20. december 1989 om barnets rettigheder gøres det gældende, at bestemmelserne i disse konventioner, der ikke er inkorporerede i dansk ret, ikke kan anvendes direkte og i strid med en udtrykkelig dansk lovbestemmelse, ligesom de heller ikke kan erstatte en manglende hjemmel i gældende dansk ret.

Det gøres gældende, at sagsøgte ikke er direkte pligtsubjekt i forhold til de påberåbte konventionsbestemmelser, som altovervejende har karakter af programmerklæringer rettet til lovgivere i medlemslandene, her Folketinget. Der henvises til betænkning nr. 1407 af 2001 fra Justitsministeriets Inkorporeringsudvalg, side 22ff.

Til gengæld bestrides det ikke, at der i dansk ret gælder en fortolknings-, formodnings og instruktionsregel, der har til formål at søge at sikre, at Danmark opfylder sine folkeretlige forpligtelser.

Det gøres i den forbindelse gældende, at fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen i relation til de af sagsøgeren påberåbte bestemmelser i Racediskriminationskonventionen og FN's konvention om barnets rettigheder ikke kan føre til anden fortolkning af børnetilskudslovens § 4, stk. 3, om særligt børnetilskud end den, sagsøgtes afgørelse er udtryk for.

Det gøres gældende, at der ikke er tale om diskrimination af sagsøgeren, idet det for såvel hende som for alle andre - danske og udenlandske - børn gælder, at betingelserne i børnetilskudsloven skal være opfyldt, førend der ydes særligt børnetilskud, og da sagsøgerens moder på lige fod med andre enlige forsørgere modtager ordinært og ekstra børnetilskud i henhold til børnetilskudslovens § 2 og § 3.«

Landsrettens begrundelse og resultat:

Særligt børnetilskud efter børnetilskudslovens § 4, stk. 3, ydes bl.a.,

nr. 1, når faderskabet til barnet ikke er fastslået

nr. 2, når kun et af barnets forældre lever, eller

nr. 3, når barnet, efter at forældremyndighedens indehaver er død, adopteres af dennes ægtefælle eller af en enlig person.

For så vidt angår nr 1 fremgår det af sagen, at faderskabet til A er fastslået. Allerede af denne grund kan denne bestemmelse derfor ikke finde anvendelse i den foreliggende situation. Det kan ikke føre til andet resultat, at børn af kvinder, der har ladet sig besvange af en mand, hvis identitet de ikke vil oplyse, eller som er blevet gravide ved insemination, efter administrativ praksis meget muligt tillægges forhøjet børnetilskud i medfør af denne bestemmelse.

Heller ikke nr. 2 kan anvendes, jf. FT 1972-73, tillæg A, sp. 5925 f., hvor det i forbindelse med indførelse af den nugældende nr. 3 med den særlige regel om eneadoption (lov nr. 336 af 15. juni 1973) udtales, at nr. 2 ikke har kunnet anvendes i tilfælde af eneadoption, idet »adoptanten efter reglerne i adoptionsloven antager det fulde ansvar for barnets forsørgelse«.

Bestemmelsen i nr. 3 blev, jf. FT 1972-73, tillæg A, sp. 5925 f., indført, idet de dagældende regler i børnetilskudsloven indebar, at en ægtefælle, der efter den anden ægtefælles død adopterede dennes barn, dermed afskar barnet fra særligt børnetilskud, jf. det netop anførte om, at adoptanten antager det fulde ansvar for barnets forsørgelse. Bestemmelsen skulle ud over ægtefælleadoption omfatte »andre børn, der adopteres af en enlig slægtning f.eks. en af forældrenes søskende eller en af bedsteforældrene«, men skulle »ikke omfatte enliges adoptioner uden for slægtsforhold«. Bestemmelsen i nr. 3 var i overensstemmelse hermed formuleret således, at særligt børnetilskud blev ydet »til

et barn, der, efter at forældremyndighedens indehaver er død, adopteres af dennes ægtefælle eller af en enlig person i barnets slægt«.

I bemærkningerne til ændringen af nr. 3 til den nugældende formulering (lov nr. 350 af 4. juni 1986), hvor ordene »i barnets slægt« udgik, anføres det, jf. FT 1985-86, tillæg A, sp. 5994, at »der kan ydes særligt børnetilskud i alle de tilfælde, hvor en efterlevende ægtefælle eller en enlig person adopterer et forældreløst barn, uden at der herved kræves et slægtsforhold«.

Socialministeren fremsatte den 7. oktober 1999 et lovforslag nr. L5 vedrørende ændring af børnetilskudsloven m.v. I forbindelse med behandlingen af lovforslaget blev spørgsmålet om særligt børnetilskud til enlige

346

adoptanter rejst, herunder i form af spørgsmål fra Folketingets Socialudvalg til socialministeren. Udgangspunktet for debatten var, at børnetilskudsloven tilsyneladende ikke indeholdt hjemmel til at yde særligt børnetilskud til enlige, der havde valgt at adoptere et barn. Lovforslaget indebar ikke en ændring af dette forhold.

Et mindretal foreslog ved 2.-behandlingen af lovforslaget, at det udtrykkeligt i § 4, stk. 3, skulle anføres, at det særlige børnetilskud skulle ydes, når barnet var adopteret efter reglerne om eneoption, jf. ændringsforslag nr. 2, FT 1999-2000, tillæg B, side 1 11. Ændringsforslaget blev imidlertid forkastet, jf. FT 1999-2000, forhandlingerne, side 2228.

Af socialministerens talepapir til brug for et samråd i Socialudvalget den 10. december 1999 vedrørende spørgsmålet fremgår blandt andet følgende:

»Retten til det særlige børnetilskud bortfalder, hvis den manglende forælder erstattes ved, at faderskabet fastslås, eller ved adoption. For ikke at lægge hindringer i vejen for, at en slægting eller anden nærtstående adopterer barnet i forbindelse med forældremyndighedsindehaverens død, er der dog indført en særlig bestemmelse, der sikrer, at det særlige børnetilskud bevares i denne situation (BI- § 4, stk. 3, nr. 3).«

Lovforslag nr. L5 1999 blev vedtaget efter forslagens 3. behandling i Folketinget den 14. december 1999 (lov nr. 966 af 20. december 1999).

Den 1. december 2000 fremsatte SF forslag, B 63, til folketingsbeslutning om særligt børnetilskud til børn, der er adopteret af en enlig. I forbindelse med 1.-behandlingen af forslaget anførte socialministeren, at forslaget bryder med princippet om, at særligt børnetilskud til enlige forsørgere kun udbetales, når den enlige forsørger har været udsat for en social begivenhed, som den enlige forælder er uden indflydelse på, jf. FT 2000-01, forhandlingerne, side 3021. Beslutningsforslaget blev aldrig færdigbehandlet og bortfaldt. Forslaget er efter det oplyste ikke siden genfremsat.

Uanset at formuleringen af nr. 3 kan efterlade en vis tvivl om den rette fortolkning, finder landsretten på baggrund af bestemmelsens formulering, hvor man har bibeholdt ordet »ægtefælle«, og på baggrund af bemærkningerne til den ændrede formulering i 1986, ikke grundlag for at antage, at det har været tilsigtet, at bestemmelsen skulle omfatte enlige adoptanter, der - som i denne sag - har adopteret et barn, uden at der, mens forældremyndighedsindehaveren levede, har været en vis form for tilknytning mellem barnet og adoptanten. Lovændringen må således antages primært at være udtryk for en ajourføring af de gældende regler med henblik på at sikre det forhøjede børnetilskud også i situationer, hvor adoptanten ikke har været gift med forældremyndighedsindehaveren, men har samlevet med denne uden for ægteskab. Dette resultat understøttes af, at det i forbindelse med forslagene til en ændret retsstilling i 1999 og 2000 synes forudsat, at børn adopteret af eneadoptanter som udgangspunkt ikke har krav på særligt børnetilskud. Herefter findes bestemmelsen i nr. 3 ikke at kunne anvendes.

For fuldstændighedens skyld tilføjes, at det i øvrigt ikke er dokumenteret, at A's mor var død på adoptionstidspunktet, hvorfor bestemmelsen i nr. 3 i alle tilfælde ikke vil kunne finde anvendelse i den foreliggende situation.

Adoptionslovens § 16 ses ikke at være relevant for fortolkningen af de anførte bestemmelser i børnetilskudsloven.

Landsretten finder ikke grundlag for at fastslå, at Det Sociale Nævns afgørelse og fortolkning af børnetilskudsloven er i strid med de anførte internationale konventioner, og landsretten frifinder derfor Det Sociale Nævn i Statsamtet Vestsjælland.

A v/værgen B's retshjælpsforsikring, subsidiært statskassen, skal inden 14 dage til Det Sociale Nævn i Statsamtet Vestsjælland betale 45.000 kr. i sagsomkostninger.

Det af B udlagte rets- og berammelsesgebyr, i alt 3.100 kr., tilbagebetales B.

Højesterets dom.

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 12. afdeling den 15. marts 2005.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Poul Sørensen, Per Walsøe, Niels Grubbe, Poul Dahl Jensen og Henrik Waaben.

Påstande:

Appellanten, A ved væрге B, har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1:

Principalt: Indstævnte, Statsamtet Vestsjælland, Det Sociale Nævn, skal anerkende, at appellanten har krav på særligt børnetilskud i medfør af lov om børnetilskud, lovbekendtgørelse nr. 707 af 25. august 1995 med senere ændringer, § 4, stk. 3, nr. 1, 2 og 3, med virkning fra den 1. april 1999 (barnets overgivelse til værgen) med sædvanlig procesrente fra dette tidspunkt, subsidiært den 12. januar 2001 (ansøgningstidspunktet), mere subsidiært den 23. august 2001 (i henhold til rentepåkrav af 23. juli 2001) og mest subsidiært sagens anlæg, alt dog tidligst fra forfaldstiden for de enkelte ydelser.

Subsidiært: Indstævnte skal anerkende, at appellanten har krav på særligt børnetilskud med virkning fra den 12. januar 2001 med sædvanlig procesrente fra dette tidspunkt, subsidiært den 23. august 2001 og mere subsidiært sagens anlæg, alt dog tidligst fra forfaldstiden for de enkelte ydelser.

347

Påstand 2:

Indstævntes afgørelse af 4. september 2001 ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling hos indstævnte.

Indstævnte har påstået stadfæstelse.

Anbringender

A har gentaget sit anbringende om, at et afslag på at yde hende særligt børnetilskud vil indebære en forskelsbehandling mellem hende og bl.a. børn af kunstigt befrugtede enlige mødre. Hun har herved yderligere henvist til, at der med virkning fra den 1. januar 2007 kan tilbydes enlige kvinder kunstig befrugtning foretaget af en læge, idet bestemmelsen i § 3 i lov om kunstig befrugtning om, at dette kun må tilbydes kvinder, der er gift eller lever sammen med en mand i ægteskabslignende forhold, er ophævet ved lov nr. 535 af 8. juni 2006.

Indstævnte har heroverfor anført, at sagen skal bedømmes i forhold til de regler, der var gældende den 4. september 2001, da nævnet traf sin afgørelse.

Supplerende sagsfremstilling

Sikringsstyrelsens vejledning nr. 158 af 18. december 1986 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag punkt 15 har følgende ordlyd:

»Der ydes et særligt børnetilskud, der svarer til eet normalbidrag for et barn under 18 år, når barnet, efter at forældremyndighedens indehaver er død, adopteres af dennes ægtefælle eller af en enlig person, § 4, stk. 3, nr. 3.

Det kræves ikke, som efter den tidligere lov, at adoptanten er i slægt med barnet.

Tilskuddet ydes fortsat, selvom adoptanten senere indgår ægteskab, medmindre ægtefællen adopterer barnet.«

I Ankestyrelsens Sociale Meddelelser, SM B-4-95 af 15. maj 1995, er refereret behandlingen af to klagesager, hvori enlige adoptanter til udenlandske børn havde faet afslag på særligt børnetilskud. I begge sager traf Ankestyrelsen afgørelse om, at de enlige adoptanter ikke havde ret til særligt børnetilskud. I den ene sag var Ankestyrelsens afgørelse begrundet med, at det efter børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 3, er en betingelse for særligt børnetilskud, at den, der havde forældremyndigheden inden adoptionen, er afdød. Ankestyrelsen fandt det ikke godtgjort, at dette var tilfældet. Endvidere fandt Ankestyrelsen ikke, at det var tilstrækkeligt grundlag for ret til særligt børnetilskud, at der på grund af forholdene i barnets hjemland ikke kunne gives oplysninger om den, der havde forældremyndigheden før adoptionen. I den anden sag var Ankestyrelsens afgørelse begrundet med, at adoptanten helt frivilligt havde påtaget sig den fulde forsørgelsespligt over for barnet, jf. børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 2. Herudover lagde Ankestyrelsen vægt på, at retten til særligt børnetilskud for enlige adoptanter er fastlagt i børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 3.

Af Socialministeriets vejledning nr. 42 af 30. januar 1996 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag punkt 15 fremgår bl.a.:

»Det kræves ikke, at adoptanten er i slægt med barnet. Bestemmelsen tager sigte på adoptioner, hvor der før forældremyndighedsindehaverens død har været en vis form for tilknytning mellem barnet og adoptanten. Enlige adoptanter, der adopterer et udenlandsk barn gennem en af de organisationer, der er godkendt af justitsministeren efter adoptionslovens § 30, er ikke omfattet af bestemmelsen.

Tilskuddet ydes fortsat, selv om adoptanten senere indgår ægteskab, medmindre ægtefællen adopterer barnet.«

Under Folketingets behandling af lovforslag nr. L 5 af 7. oktober 1999 om ændring af børnetilskudsloven mv. modtog Socialudvalget den 7. december 1999 følgende besvarelse fra socialministeren på spørgsmål fra udvalget:

»Spørgsmål 9:

Ministeren bedes oplyse, om det kun er enlige adoptanter, der har adopteret udenlandske børn gennem en af de formidlende organisationer, der ikke kan modtage det særlige børnetilskud, jf. Socialministeriets vejledning om børnetilskud og forskudsvis udlagte børnebidrag pkt. 15, eller om dette også gælder for andre familietyper, der kan ligestilles med enlige adoptanter af udenlandske børn, f.eks. enlige der har adopteret et dansk barn uden forudgående venskabs- eller slægtsbånd, enlige adoptanter der har adopteret et udenlandsk barn ved privat adoption eller par, der har adopteret et udenlandsk barn ved formidlet adoption, hvor den ene forælder senere dør.

Svar:

Henvisningen i vejledningens pkt. 15 til enlige adoptanter, der adopterer et udenlandsk barn gennem en af de formidlende organisationer, skyldes, at Den Sociale Ankestyrelse har truffet afgørelse om, at der ikke kunne udbetales særligt børnetilskud i to af sådanne adoptionsager. Begrundelsen for afslaget var i den ene sag, at der ikke på grund af forholdene i barnets hjemland kunne gives oplysninger om den, der havde forældremyndigheden før adoptionen. I den anden sag lagde ankestyrelsen vægt på, at adoptanten ved adoptionen har påtaget sig den fulde forsørgelsespligt for barnet, og at retten til særligt børnetilskud for enlige adoptanter er fastlagt i børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 3, der omhandler den situation, hvor barnet, efter at forældremyndighedsindehaveren er død, adopteres af dennes ægtefælle eller af en enlig person.

Da begrundelsen således i ingen af sagerne har været, at der var tale om enlige adoptanter, som havde

348

adopteret udenlandske børn gennem en af de formidlende organisationer, ville der være truffet samme afgørelse, hvis der var tale om enlige, der havde adopteret et dansk barn uden forudgående venskabs- eller slægtsbånd og enlige adoptanter, der havde adopteret et udenlandsk barn ved privat adoption. Der kan derimod ikke ud fra de truffede afgørelser drages en parallel til en situation, hvor et par har adopteret et udenlandsk barn, og hvor den ene forælder senere dør.

Spørgsmål 10:

Vil ministeren tage de nødvendige skridt til ændring af administrativ praksis, så enlige adoptanter af udenlandske børn ligestilles i relation til udbetaling af det særlige børnetilskud?

Svar:

Bestemmelsen om eneadoptanters ret til det særlige børnetilskud kom ind i børnetilskudsloven i 1973. Baggrunden var, at man var blevet opmærksom på, at ægtefæller og andre slægtninge var afskåret fra det særlige børnetilskud, når de adopterede et barn i forbindelse med forældremyndighedsindehaverens død. Derfor kan der efter børnetilskudslovens § 3, stk. 3, nr. 4, udbetales særligt børnetilskud, »når barnet, efter at forældremyndighedens indehaver er død, adopteres af dennes ægtefælle eller af en enlig person«. Med denne formulering er der ikke en generel ret til særligt børnetilskud til eneadoptanter.

Spørgsmålet om en generel ret til særligt børnetilskud har således ikke tidligere været taget op til en selvstændig vurdering. Jeg vil undersøge spørgsmålet nærmere og vende tilbage til Socialudvalget med en redegørelse, som kan danne grundlag for en eventuel lovændring.«

I Socialudvalgets betænkning af 7. december 1999 over lovforslag nr. L 5 af 7. oktober 1999 om ændring af børnetilskudsloven mv. stillede et mindretal følgende ændringsforslag:

»I § 4, stk. 3, indsættes efter nr. 6 som nyt nummer:

7) når barnet er adopteret efter reglerne om eneadoption.«

Bemærkningerne til ændringsforslaget lød således:

»Børn, der er adopteret af en eneadoptant, har lige som børn, hvor faderskabet ikke er fastslået, eller hvor den ene forælder er død, kun en forsørger. Derfor bør de ligestilles med disse grupper.«

Ændringsforslaget blev forkastet under Folketingets 2.-behandling den 9. december 1999.

Den 10. december 1999 var socialministeren i samråd i Socialudvalget om eneadoptanters ret til særligt børnetilskud. Af ministerens talepapir fra samrådet fremgår bl.a.:

»Normalt vil der være to forældre, der deltager i forsørgelsen af et barn. Enten ved at de har fælles husholdning, eller ved at barnet er hos den ene forælder, og den anden yder bidrag.

Det særlige børnetilskud udbetales (bortset fra de særlige regler vedr. pensionister), når der permanent kun vil være en forælder, der har forsørgelsesansvaret, og der ikke er en anden forælder, der yder bidrag. Tilskuddets størrelse svarer til normalbidraget. Bestemmelsen er i dag formuleret således, at der kun forudsættes at kunne være to årsager til, at der kun er en forsørger:

1) At faderskabet ikke er fastslået. (BL § 4, stk. 3, nr. 1). 2) At den ene forælder er død. (BL § 4, stk. 3, nr. 2).

Retten til det særlige børnetilskud bortfalder, hvis den manglende forælder erstattes ved, at faderskabet fastslås, eller ved adoption. For ikke at lægge hindringer i vejen for, at en slægtning eller anden nærtstående adopterer barnet i forbindelse med forældremyndighedsindehaverens død, er der dog indført en særlig bestemmelse, der sikrer, at det særlige børnetilskud bevares i denne situation (BL § 4, stk. 3, nr. 3).

Det kan umiddelbart virke rimeligt, at der også ydes særligt børnetilskud i andre situationer, hvor der kun er en forsørger til barnet, og der ikke kommer et bidrag fra en anden forælder. F.eks. for eneadoptanter.

For at kunne fremsætte lovforslag herom er der imidlertid nogle forhold, som må undersøges nærmere, jf. herunder nedenfor.«

Højesterets begrundelse og resultat

Tre dommere - Poul Sørensen, Poul Dahl Jensen og Henrik Waaben - udtaler:

Børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 1-3, må efter baggrunden og ordlyden samt efter bestemmelsernes indbyrdes sammenhæng forstås således, at retten til særligt børnetilskud til et barn, der adopteres af en enlig person, alene er reguleret af nr. 3. Reglerne om eneforsørgere i nr. 1 og 2 omfatter således ikke eneadoptanter.

Indtil 1973 havde et barn, der var adopteret af en eneadoptant, ikke ret til særligt børnetilskud, alene i kraft af at eneadoptanten var eneforsørger. Med indsættelsen af nr. 3 i børnetilskudslovens § 4, stk. 3, i 1973 blev retten til særligt børnetilskud til børn af eneforsørgere udvidet til at omfatte visse enlige adoptanter. Det var en betingelse for særligt børnetilskud, at barnet, efter at forældremyndighedens indehaver var død, blev adopteret af dennes ægtefælle eller af »en enlig person i barnets slægt«. Efter forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, sp. 5925-26) havde den til formål at give stedfaderen eller stedmoderen et incitament til at adoptere barnet i stedet for blot at beholde barnet i familiepleje. Reglen omfattede tillige andre forældreløse børn, hvis de blev adopteret af »en enlig slægtning, f.eks. en af forældrenes søskende eller en af bedste-forældrene«. Det blev samtidig fremhævet, at det nye nr. 3 ikke skulle omfatte enliges adoptioner uden for slægtsforhold.

349

I 1986 udgik ordene »i barnets slægt«. Efter ordlyden af nr. 3 ydes der herefter særligt børnetilskud, når barnet, efter at forældremyndighedens indehaver er død, adopteres af dennes ægtefælle eller af en enlig person. Det er uomtalt i forarbejderne - Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 5994 - om nr. 3 herefter omfatter alle tilfælde, hvor et forældreløst barn adopteres af en ubeslægtet enlig person, eller om det incitament til eneadoption, bestemmelsen indeholder, fortsat kun er rettet til enlige personer, som barnet har en vis tilknytning til - en tilknytning, der blot ikke behøver at være af slægtsmæssig karakter.

Vi finder ligesom landsretten ikke grundlag for at antage, at det med ændringen i 1986 har været tilsigtet, at bestemmelsen skulle omfatte enlige adoptanter, der har adopteret et forældreløst barn,

uden at der har været en vis tilknytning mellem adoptanten og barnet forud for forældremyndighedsindehaverens død.

Det kan som ubestridt lægges til grund, at A's biologiske mor levede på adoptionstidspunktet, og at der ikke havde været en forudgående tilknytning mellem A og B.

På denne baggrund tiltræder vi, at A ikke opfylder betingelserne for at få særligt børnetilskud efter § 4, stk. 3, nr. 3.

Spørgsmålet om, hvilken tilknytning barnet og forældrene skal have til Danmark for at være berettiget til børnetilskud, er reguleret i børnetilskudslovens § 5. De betingelser, der er opstillet i § 4, stk. 3, nr. 1-3, for at opnå særligt børnetilskud, skelner ikke mellem danske og udenlandske børn. Efter nr. 3 er udenlandske børn, der adopteres af en enlig person her i landet, således berettiget til særligt børnetilskud i samme omfang som danske børn, der adopteres af en enlig. Det faktiske forhold, at det uden for familieforhold mv. for tiden stort set kun er udenlandske børn, der adopteres af enlige personer her i landet, kan efter vores opfattelse ikke føre til, at Det Sociale Nævns afslag på at yde særligt børnetilskud til A udgør en usaglig forskelsbehandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, eller artikel 14, jf. artikel 1 i den første til-lægsprotokol, eller med de øvrige konventionsbestemmelser, som A har påberåbt sig. Vi stemmer herefter for at stadfæste dommen.

Dommerne Per Walsøe og Niels Grubbe udtaler: Børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 3, om særligt børnetilskud i visse adoptionstilfælde blev indføjet i loven ved lov nr. 36 af 15. juli 1973 og fik sin nugældende formulering ved lov nr. 350 af 4. juni 1986. Efter den oprindelige bestemmelse var tilskuddet betinget af, at barnet, efter at forældremyndighedens indehaver var død, blev adopteret af dennes ægtefælle eller af en enlig person i barnets slægt. Ved ændringen i 1986 udgik ordene »i barnets slægt«. Efter ordlyden er betingelsen herefter opfyldt, selvom den enlige adoptant ikke forud for adoptionen har haft nogen forbindelse med barnet, og der er ikke holdepunkt i lovens forarbejder for at antage et andet resultat. Vi finder herefter, at der efter lovændringen i 1986 ikke længere er grundlag for at kræve en forudgående forbindelse mellem eneadoptanten og barnet som betingelse for at yde tilskud efter nr. 3. Forløbet i forbindelse med Folketingets behandling af forslaget af 7. oktober 1999 om ændring af børnetilskudsloven og beslutningsforslaget af 1. december 2000 kan ikke føre til andet resultat.

Vi finder herefter, at det var uberettiget, at Det Sociale Nævn i sin afgørelse af 4. september 2001 afslog særligt børnetilskud, under henvisning til at der ikke før forældremyndighedsindehaverens død havde været en vis form for tilknytning mellem A og B.

Ifølge børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 3, er det yderligere en betingelse, at forældremyndighedsindehaver er afdød ved døden forud for adoptionen. Bestemmelsen lægger således vægt på forældremyndighedsindehaverens død i modsætning til nr. 2, der angår forældres død. Det må lægges til grund, at A's biologiske forældre allerede forud for adoptionen var blevet frataget forældremyndigheden, at hendes far var død, og at man ikke vidste, hvor hendes mor befandt sig. Under disse omstændigheder må A's forhold før adoptionen efter vores opfattelse sidestilles med tilfælde, hvor indehaveren af forældremyndigheden over barnet er afdød ved døden.

Vi finder derfor, at A har krav på særligt børnetilskud efter børnetilskudslovens § 4, stk. 3, nr. 3.

Der afsiges dom efter stemmeflertallet.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for Højesteret til den anden part.

1. FT 1972-73, till. A, sp. 5925-26, FT 1985-86, till. A, sp. 5994, U 1962.826 H, U 1993.472 H, Ministerialtidende 1986, s. 1042, Ankestyrelsens Sociale Meddelelser SM B-4-95, Ministerialtidende 1996, s. 308-09.
2. U 2006.770 H, ECHR Reports 1998-11, s. 579 (EMD 27/3 1998 sag 156/96 Petrovic mod Østrig), ECHR Reports 2003-X, s. 73 (EMD 30/9 2003 sag 40892(98 Koua Poirrez mod Frankrig), Peer Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 2. udg. (2003), s. 53739 og 790, Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere (2005), s. 636.

Spørgsmål 22:

Ministeren bedes uddybe, hvorfor der er tale om en »social begivenhed«, der giver ret til det særlige børnetilskud, når en enlig bliver gravid med anonym sæddonation, mens dette ikke er tilfældet, når en enlig vælger at adoptere et barn, jf. ministerens udtalelser under 1. behandlingen af B 74.

Svar:

Under 1. behandlingen af beslutningsforslag nr. B 74 forholdt jeg mig alene til, om der var tale om en social begivenhed, når en enlig vælger at adoptere, fordi det er det, som beslutningsforslaget drejer sig om. Jeg udtalte mig ikke om, hvorvidt der er tale om en social begivenhed, når en enlig bliver insemineret.

Som jeg nævnte under 1. behandlingen, kan jeg godt være enig i, at det ikke kan vurderes som særlig hensigtsmæssigt, når nogle efter de nye regler bl.a. nu kan få foretaget kunstig befrugtning, så faderskabet ikke kan fastslås.

De nye regler om kunstig befrugtning blev indført i 2006 og var således ikke kendt, da det i børnetilskudsloven blev fastsat, at der altid ydes særligt børnetilskud, når faderskabet ikke er fastslået.

Det forhold, at der kan sættes spørgsmålstejn ved, om der er tale om en social begivenhed i alle de tilfælde, hvor faderskabet ikke er fastslået, er efter min opfattelse ikke et argument for at udvide kredsen, der har ret til det særlige børnetilskud med en ny gruppe, hvor der helt klart ikke er tale om en social begivenhed.

Spørgsmål 23:

Ministeren bedes kommentere den samlede sammenfatning af vurderingen fra Institut for Menneskerettigheder og ikke blot den del, der vedrører krænkelse af den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. svar på spørgsmål 20.

Svar:

Institut for Menneskerettigheder fremhæver indledningsvist i instituttets notat af 22. maj 2007, der blev sendt til udvalget ved besvarelsen af spørgsmål nr. 20, at der i forarbejderne til den første børnetilskudslov fra 1967 blev peget på, at retten til det særlige børnetilskud til et barn, hvis fader ikke kendes, ikke bør knyttes til moderens vilje til at oplyse, hvem faderen er, da sådanne oplysninger ikke bør knyttes til den familiepolitiske lovgivnings bestemmelser om ydelser til børn.

Instituttet konkluderer heraf, at det ikke har været lovgivers intention at lade ydelsen være afhængig af, om status som eneforsørger var uventet eller udefra betinget, men at ydelsen har taget sigte på at afhjælpe en mindre gunstig økonomisk situation for den eneforsørgende mor.

Dette er efter min opfattelse en for vidtgående konklusion at drage af forarbejderne til loven fra 1967. Efter min opfattelse har de omhandlede forarbejder primært sigtet til, at der burde være en

beskyttelse af mødre, som af hensyn til barnets tarv ikke ønskede at oplyse faderens navn. Mødrene skulle ikke presses til at opgive faderens navn alene for at opnå ret til det særlige børnetilskud.