



Bruxelles, den 15.4.2014  
COM(2014) 225 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om  
anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende  
forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000**

## INDLEDNING

Borgernes øgede mobilitet inden for Den Europæiske Union<sup>1</sup> har resulteret i et stigende antal familier med en international dimension, især familier, hvis medlemmer er af forskellig nationalitet, bor i forskellige medlemsstater eller bor i en medlemsstat, hvor en eller flere af dem ikke er statsborgere. Det fremgår af artikel 81 traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, at Unionen skal indføre foranstaltninger inden for rammerne af samarbejdet om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger. Når familier splittes, er et sådant samarbejde især nødvendigt for at give børn en sikker retlig ramme for at kunne opretholde forbindelsen med forældrene, idet den ene muligvis bor i en anden medlemsstat.

Forordning (EF) nr. 1347/2000 af 29. maj 2000 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn var den første EU-retsforordning, der blev vedtaget inden for rammerne af det retlige samarbejde på det familieretlige område<sup>2</sup>.

Denne forordning blev ophævet ved forordning nr. 2201/2003<sup>3</sup> (almindelig kendt som Bruxelles IIa-forordningen, herefter "forordningen"). Forordningen er hjørnestenen i EU's retlige samarbejde i ægteskabssager og i sager om forældreansvar. Den har siden den 1. marts 2005 fundet anvendelse i alle medlemsstater undtagen Danmark.<sup>4</sup>

Forordningen indeholder bestemmelser om ensartede regler for løsning af kompetencekonflikter mellem medlemsstaterne og letter den frie bevægelighed for retsafgørelser, officielt bekræftede dokumenter og aftaler inden for Unionen, idet der fastsættes bestemmelser om deres anerkendelse og fuldbyrdelse i en anden medlemsstat. Den supplerer reglerne i Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser<sup>5</sup> (herefter "Haagerkonventionen af 1980") og fastsætter særlige regler med hensyn til samspillet med flere bestemmelser i Haagerkonventionen af

---

<sup>1</sup> I 2011 var der 33,3 mio. udenlandske statsborgere bosat i EU-27 svarende til 6,6 % af den samlede befolkning. De fleste, nemlig 20,5 mio., var statsborgere i tredjelande, mens de resterende 12,8 mio. var statsborgere i andre EU-medlemsstater. Da statsborgerskabet kan ændre sig med tiden, er det også nyttigt at give oplysninger på grundlag af fødeland. I 2011 var der 48,9 millioner personer bosat i EU, der var født i udlandet, svarende til 9,7 % af den samlede befolkning. Heraf var 32,4 millioner født uden for Unionen og 16,5 mio. født i en anden af Unionens medlemsstater (Statistics in focus, 31/2012: "Næsten to tredjedele af udlændinge med bopæl i EU's medlemsstater er statsborgere i lande uden for EU-27", Eurostat).

<sup>2</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000 af 29. maj 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn, EUT L 160 af 30.6.2000, ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2116/2004 af 2. december 2004, EUT L 367 af 14.12.2004.

<sup>3</sup> Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000, EUT L 338 af 23.12.2003, s. 1.

<sup>4</sup> I medfør af artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i denne forordning, som derfor ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. I denne rapport omfatter udtrykket "medlemsstaterne" ikke Danmark.

<sup>5</sup> Konventionen finder anvendelse i alle medlemsstaterne.

19. oktober 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn<sup>6</sup> (herefter "Haagerkonventionen af 1996")<sup>7</sup>.

Forordningen indeholder ingen regler, der udpeger hvilket lands lovgivning, der finder anvendelse på grænseoverskridende tvister på de områder, direktivet omfatter. I denne forbindelse opfordrede Det Europæiske Råd allerede i november 2004 Kommissionen til at fremlægge en grønbog om lovvalgsregler i skilsmisssager<sup>8</sup>. I 2006 fremsatte Kommissionen forslag om ændringer af forordningen med hensyn til værneting og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager (herefter "Kommissionens forslag fra 2006 om ændring af forordningen")<sup>9</sup>. Da der ikke kunne opnås enighed i Rådet om sådanne lovvalgsregler, trak Kommissionen sit forslag fra 2006 om ændring af forordningen tilbage<sup>10</sup>. Efter Kommissionen havde fremlagt nye forslag<sup>11</sup> enedes 14 medlemsstater om at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde<sup>12</sup> og vedtog Rådets forordning (EU) nr. 1259/2010 af 20. december 2010 om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation<sup>13</sup> (herefter "Rom III-forordningen").

Det var første gang, at et forstærket samarbejde blev anvendt i Unionen. Et forstærket samarbejde er i sagens natur åbent for deltagelse af alle medlemsstater med det endelige mål for øje, at Rom III-forordningen tiltrædes af alle medlemsstater. Siden vedtagelsen af Rom

---

<sup>6</sup> Rådets afgørelse af 19. december 2002 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Fællesskabets interesse at undertegne Haagerkonventionen af 1996 om retternes kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn (EUT L 48 af 21.2.2003, s. 1.) Konventionen gælder i alle medlemsstater bortset fra Belgien og Italien, som har undertegnet konventionen, men endnu ikke ratificeret den.

<sup>7</sup> Forordningen finder anvendelse i følgende tilfælde: (i) når barnet har sit sædvanlige opholdssted i en medlemsstat, og (ii) for så vidt angår anerkendelse og fuldbyrdelse af en retsafgørelse truffet i en medlemsstat, selv hvis barnet har sit sædvanlige opholdssted i et tredjeland, der er part i konventionen. Artikel 61.

<sup>8</sup> Haagprogrammet: styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union, vedtaget af Det Europæiske Råd den 4.-5. november 2004.

<sup>9</sup> Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003 for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager (COM 2006 399, final).

<sup>10</sup> EUT C 109 af 16.4.2013, s. 7.

<sup>11</sup> Forslag til Rådets afgørelse nr. .../2010/EU om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM(2010) 104 endelig – 2010/0066 (APP))

Forslag til Rådets forordning (EU) om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM(2010) 105 endelig – 2010/0067 (CNS))

<sup>12</sup> Rådets afgørelse af 12. juli 2010 om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (2010/405/EU), EUT L 189 af 22.7.2010, s. 12. De 14 medlemsstater, der indførte et indbyrdes forstærket samarbejde er Belgien, Bulgarien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Italien, Letland, Luxembourg, Ungarn, Malta, Østrig, Portugal, Rumænien og Slovenien.

<sup>13</sup> Rådets forordning (EU) nr. 1259/2010 af 20. december 2010 om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation, EUT L 343 af 29.12.2010, s. 10. Rom III-forordningen har fundet anvendelse i de 14 oprindelige medlemsstater siden den 21.6. 2012.

III-forordningen har to yderligere medlemsstater besluttet at deltage i det forstærkede samarbejde.<sup>14</sup>

Denne rapport er blevet udarbejdet i henhold til forordningens artikel 65<sup>15</sup>. Den følger i sin struktur forordningen ved i særskilte sektioner at gennemgå bestemmelserne om retternes kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde mellem medlemsstaternes centralmyndigheder. I rapporten fokuseres der også mere specifikt på en række tværgående spørgsmål, såsom tilbagegivelse af barnet i tilfælde hvor det er blevet bortført af en af forældrene, fuldbyrdelse af retsafgørelser og anbringelse af et barn i en anden medlemsstat.

Rapporten udgør den første vurdering af forordningens anvendelse og prætenderer ikke at være udtømmende. Den tager udgangspunkt i input fra medlemmerne af Det Europæiske Retlige Netværk på det Civil- og Handelsretlige Område (herefter "ERN")<sup>16</sup> så vel som i tilgængelige undersøgelser<sup>17</sup>, i Kommissionens Grønbog om lovvalg og kompetence i skilsmisssager<sup>18</sup>, i Kommissionens forslag fra 2006 om ændring af forordningen og af det arbejde, der er udført inden for rammerne af Haagerkonferencen om International Privatreth vedrørende opfølgning på Haagerkonventionen af 1980 og 1996.

Der er endelig taget hensyn til borgerhenvendelser, klager, andragender og Den Europæiske Unions Domstols (herefter "Domstolen") praksis vedrørende forordningen.

## **1. VÆRNETING**

### **1.1. Ægteskabssager**

Henset til det stigende antal internationale par og den høje skilsmisseprocent i EU er spørgsmålet om retternes kompetence i ægteskabssager hvert år af betydning for et ganske betydeligt antal borgere<sup>19</sup>. Forordningens kompetenceregler har bidraget til at forenkle den

---

<sup>14</sup> Rom III-forordningen vil finde anvendelse i Litauen fra den 22. maj 2014 (EUT L 323 af 22.11.2012, s. 18) og i Grækenland fra den 29. juli 2015 (EUT L 23 af 28.1.2014, s. 41).

<sup>15</sup> I artikel 65 er det fastsat, at Kommissionen senest den 1. januar 2012 skal forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg en rapport udarbejdet på grundlag af oplysninger, der tilvejebringes af medlemsstaterne.

<sup>16</sup> Navnlig drøftelser på ERN-møder og ERN's svar på Kommissionens spørgeskema fra 2013. Se ERN's vejledning om bedste praksis og fælles minimumsstandarder på adressen: [https://e-justice.europa.eu/content\\_parental\\_responsibility-46-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-46-en.do).

<sup>17</sup> Jf. bilaget til denne rapport.

<sup>18</sup> KOM(2005) 82 endelig.

<sup>19</sup> Ud af de ca. 122 mio. ægteskaber i EU har ca. 16 mio. (13 %) en grænseoverskridende dimension. Af de 2.4 mio. ægteskaber, der blev indgået i EU i 2007, falder ca. 300 000 ind under denne kategori. Det samme gælder for 140 000 (13 %) af de 1 040 000 skilsmisser, der samme år fandt sted i EU (se meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Juridisk klarhed over internationale pars formueforhold, COM(2011) 125 final). Ifølge Eurostats data fra 2010 indgås der hvert år mere end 2.2 mio. nye ægteskaber i EU og ca. 1 million skilsmisser finder sted.

retlige ramme i en allerede vanskelig situation for de berørte enkeltpersoner. Der er imidlertid også blevet påpeget nogle problemer med hensyn til disse regler <sup>20</sup>.

For det første kan de alternative (snarere end rangordnede) tilknytningsmomenter, hvorpå retternes kompetence kan støttes, sammenholdt med manglen på harmoniserede lovvalgsregler få en af ægtefællerne til at skynde sig at anlægge sag, før den anden ægtefælle gør det, for at sikre sig anvendelsen af den skilsmisselovgivning, der i videst mulig omfang tilgodeser vedkommendes interesser<sup>21</sup>. Rom III-forordningen har nedsat incitamentet for en ægtefælle til at skynde sig at anlægge sag, da der heri er fastsat harmoniserede regler, hvorved den relevante ægteskabslovgivning i de deltagende medlemsstater udpeges. Da forordningen endnu ikke finder anvendelse i alle medlemsstaterne, kan den relevante ægteskabslovgivning variere afhængigt af de lovvalgsregler (Rom III-forordningen eller nationale regler), der finder anvendelse i den medlemsstat, hvor sagen anlægges. Et "kapløb til retten" kan føre til anvendelse af en lovgivning, som den sagsøgte ægtefælle ikke føler nogen særlig tilknytning til, eller som ikke tager hensyn til hans eller hendes interesser. Det kan gøre det endnu vanskeligere at nå frem til en mindelig løsning og overlader ikke meget tid til mægling.

For det andet åbner forordningen ikke mulighed for, at ægtefællerne kan udpege den kompetente ret efter fælles overenskomst. Der har ved udarbejdelsen af den EU-lovgivning på det civilretlige område været en tendens til at overlade parterne en vis partsautonomi (se f.eks. forordningen om underholdspligt fra 2008<sup>22</sup> eller forordningen om arv fra 2012<sup>23</sup>). Indførelsen af en begrænset partsautonomi i forordningen, hvorved ægtefællerne får adgang til at indgå en værnetingsaftale, kan især være nyttig, når der er tale om skilsmisse efter fælles overenskomst, især fordi ægtefællerne efter Rom III-forordningen har mulighed for at aftale, hvilken lovgivning, der skal finde anvendelse på tvisten.

De reaktioner, Kommissionen modtog i forbindelse med forslaget fra 2006 om ændring af forordningen, pegede allerede dengang på behovet for at styrke retssikkerheden og den retlige

---

<sup>20</sup> Fortolkningen af den kompetenceregulering, der henviser til retten i den medlemsstat, "hvis nationalitet begge ægtefæller har" (artikel 3, stk. 1, litra b)) har eksempelvis givet anledning til problemer, når begge ægtefæller er statsborgere i de samme to medlemsstater. Domstolen erindrede om, at parterne har mulighed for at vælge den kompetente ret, navnlig efter at have udøvet retten til fri bevægelighed for personer, og fastslog, at bestemmelsen ikke kan fortolkes således, at kun et "effektivt" statsborgerskab kan tages i betragtning. Retterne i de medlemsstater, hvor ægtefællerne er statsborgere, er kompetente, og de kan anlægge sagen ved en ret i den medlemsstat, de ønsker. Sag C-168/08, Hadadi, Sml. I, s. 6871, præmis 52, 53 og 58.

<sup>21</sup> Et af formålene med Kommissionens forslag fra 2006 om ændring af forordningen var at forhindre et sådant "kapløb til retten" ved indførelse af harmoniserede lovvalgsregler i alle medlemsstater. Sådanne harmoniserede lovvalgsregler ville have reduceret risikoen for "kapløb til retten", eftersom enhver ret, hvorved sagen anlægges inden for EU, ville være forpligtet til at anvende den lovgivning, der blev udpeget efter fælles regler. Da Rom III-forordningen om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse og separation ikke finder anvendelse på alle medlemsstater, er der stadig risiko for "kapløb til retten".

<sup>22</sup> Rådets forordning (EF) nr. 4/2009 af 18. december 2008 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt, EUT L 7 af 10.1.2009, s. 1, (herefter "forordningen om underholdspligt").

<sup>23</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 650/2012 af 4. juli 2012 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende arv, og om accept og fuldbyrdelse af officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis, EUT L 201 af 27.7.2012, s. 107 (herefter "forordningen om arv").

forudsigelighed ved at indføre en begrænset partsautonomi og ved at forhindre et "kapløb til retten"<sup>24</sup>. De viste også, at artikel 6, som bekræfter den eksklusive karakter af kompetencereglerne i forordningens artikel 3, 4 og 5, kan skabe forvirring, og at den er overflødig, da det i artikel 3, 4 og 5 angives, under hvilke omstændigheder en ret har enekompetence.<sup>25</sup>

De af Kommissionen foreslåede kompetenceregler i forslaget fra 2006, Kommissionens forslag fra 2011 vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller og de kompetenceregler, der er indeholdt i de seneste forordninger på det civile område<sup>26</sup>, kan anses for en mulig model til forbedring af de nuværende kompetenceregler i ægteskabsager.

## 1.2. Forældreansvar

Forordningen finder anvendelse på alle afgørelser om forældreansvar, uanset om sådanne afgørelser træffes i forbindelse med en ægteskabs sag, for at sikre ligebehandling af alle børn. Dette afspejler den betydelige forøgelse af andelen af børn født uden for ægteskab, der har fundet sted inden for de sidste tyve år i næsten alle medlemsstater, hvilket tyder på en ændring i det traditionelle mønster for familiedannelse<sup>27</sup>. Sager om forældreansvar omfatter spørgsmål om forældremyndighed og samværsret.

Forordningen indeholder en generel kompetenceregel baseret på barnets sædvanlige opholdssted (artikel 8) for at sikre, at der foreligger en reel tilknytning mellem barnet og den medlemsstat, hvis retter er kompetente<sup>28</sup>. Dette princip underbygges af de kompetenceregler, der gælder i tilfælde af grænseoverskridende barnebortførelser (artikel 10). I disse tilfælde bevarer retterne i den medlemsstat, hvor barnet havde sit sædvanlige opholdssted umiddelbart før dets bortførelse (herefter "retten i domsstaten"), deres kompetence, indtil barnet har fået sædvanligt opholdssted i en anden medlemsstat, og visse yderligere betingelser er opfyldt, navnlig indtil retten i domsstaten har truffet en afgørelse om forældremyndighedsspørgsmålet, som ikke indebærer tilbagegivelse af barnet.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Kommissionens forslag fra 2006 om ændring af forordningen, s. 5.

<sup>25</sup> Kommissionens forslag fra 2006 om ændring af forordningen, s. 8. Se også sag C-68/7, *sundelind Lopez*, Sml. 2007 I, s. 10403.

<sup>26</sup> Kommissionens forslag om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller KOM(2011) 126 endelig (herefter "Kommissionens forslag vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller"). Forordningen om underholdspligt. Forordningen om arv.

<sup>27</sup> Hvert år bliver der født over 5 millioner børn i EU-28 (Eurostat-statistikkerne fra 2004 til 2011). I 2010 blev 38,3 % af børnene født uden for ægteskab, mens det tilsvarende tal i 1990 var 17,4 % (Eurostat).

<sup>28</sup> Domstolen udstak retningslinjer for fortolkningen af begrebet sædvanligt opholdssted i sag C-523/07, *A.*, Sml. 2009 I, s. 2805, og sag C-497/10, *PPU Mercredi*, Sml. I, s. 14309. For så vidt angår artikel 8 og 10 lagde Domstolen særligt til grund, at barnets sædvanlige opholdssted svarer til det sted, som afspejler en vis familiemæssig og social tilknytning for barnet, og at det tilkommer den nationale ret at fastlægge barnets sædvanlige opholdssted ud fra en helhedsvurdering af de faktiske omstændigheder, der er særlige for den konkrete sag.

<sup>29</sup> Fortolkningen af denne sidstnævnte betingelse blev præciseret af Domstolen i sag C-211/10, *PPU Povse*, Sml. I, s. 6673. Domstolen fastslog, at en foreløbig foranstaltning ikke er en "afgørelse om forældremyndighed, som ikke indebærer tilbagegivelse af barnet", og den kan derfor ikke indebære en

Selv om reglerne om værnetingsaftaler af eksperter på området anses for nyttige, idet de kan bane vejen for en mindelig løsning, og de især kan forhindre, at skilsmisssager og sager om forældreansvar føres i forskellige medlemsstater (artikel 12), har de givet anledning til tvivl om den nærmere forståelse af de betingelser, der skal være opfyldt<sup>30</sup>. Bestemmelserne om henvisning til en ret, der er bedre egnet til at behandle sagen, hvis det er til barnets bedste (artikel 15), har i nogle tilfælde givet anledning til vanskeligheder med hensyn til deres effektive virkning, især som følge af den omstændighed, at den ret, der anmodes om at overtage sagen, ofte forsømmer at meddele den anmodende ret inden for rimelig tid, at den accepterer kompetencen.

I hastetilfælde kan det være nødvendigt for retterne i en medlemsstat at træffe foreløbige retsmidler i relation til et barn, der befinder sig på medlemsstatens område, selv om disse retter ikke har kompetence til at påkende sagens realitet (artikel 20). Domstolen har opstillet retningslinjer for, hvordan foreløbige retsmidler skal anvendes ved barnebortførelser. Den har præciseret, at retten i den medlemsstat, som barnet er blevet bortført til, ikke kan iværksætte et foreløbigt retsmiddel, hvorved forældremyndigheden over et barn, som befinder sig på denne medlemsstats område, tillægges en af forældrene, hvis en kompetent ret allerede har tillagt den anden af forældrene forældremyndigheden, og denne afgørelse er blevet erklæret for eksigibel i den pågældende medlemsstat<sup>31</sup>

Denne *litispændens-regel*, hvorefter den anden ret skal udsætte sagen, indtil den første rets kompetence er fastslået, for at undgå parallelle retssager i forskellige medlemsstater og modstridende afgørelser, har givet anledning til visse fortolkningsspørgsmål.<sup>32</sup> Domstolen fastslog, at denne regel ikke finder anvendelse, når en ret i en medlemsstat, ved hvilken der først er anlagt sag vedrørende forældreansvar, alene skal tage stilling til foreløbige retsmidler, og den anden ret, ved hvilken der er anlagt sag med henblik på anordning af samme retsmidler, er den ret i en anden medlemsstat, som er kompetent til at påkende sagens realitet.<sup>33</sup>

Det må undersøges, i hvilket omfang Domstolens fortolkning kan indarbejdes i forordningen, ligesom den praktiske anvendelse af visse bestemmelser kan forbedres.

### **1.3. Kompetencespørgsmål, der er fælles for ægteskabssager og sager vedrørende forældreansvar**

---

overførsel af kompetence til retterne i den medlemsstat, som barnet ulovligt er fjernet til. Såfremt retsvirkningen af en foreløbig afgørelse var, at retten mistede sin kompetence i spørgsmålet om forældremyndigheden, ville den kompetente ret i den medlemsstat, hvor barnet tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, nemlig muligvis afstå fra at træffe en sådan foreløbig afgørelse, også selv om det er til barnets bedste (præmis 47 og 50).

<sup>30</sup> Navnlig betingelserne i artikel 12, stk. 3.

<sup>31</sup> Sag C-403/09 PPU, Detiček, Sml. I, s. 12193.

<sup>32</sup> Med hensyn til denne regel udtalte Domstolen i sag C-497/10 PPU, Mercredi, Sml. I, s. 14309, at afgørelser truffet af en ret i en medlemsstat, der i henhold til Haagerkonventionen af 1980 afviser en anmodning om en umiddelbar tilbagegivelse af et barn til en anden medlemsstats rets jurisdiktion, har ikke nogen virkning for de afgørelser, som skal træffes i denne anden medlemsstat i sager vedrørende forældreansvar, som tidligere er blevet indledt, og som stadig verserer i denne anden medlemsstat.

<sup>33</sup> Sag C-296/10, Purrucker II, Sml. I, s. 11163.

I ægteskabssager vil en medlemsstats ret have kompetence til at behandle sagen, hvis i) mindst en af ægtefællerne har haft sædvanligt opholdssted i den pågældende medlemsstat i en minimumsperiode, eller ii) begge ægtefæller er statsborgere i denne medlemsstat, uanset om de bor inden for Unionen eller i et tredjeland (artikel 3). Som det fremgår af forordningens bestemmelse om anden kompetence (artikel 7), afgøres kompetencespørgsmålet efter hver enkelt medlemsstats lovgivning i situationer, hvor ægtefællerne har forskelligt EU-statsborgerskab og bor i et tredjeland.<sup>34</sup>

I sager om forældreansvar vil en ret i en medlemsstat som udgangspunkt være kompetent, hvis barnet har sædvanligt opholdssted i den pågældende medlemsstat på det tidspunkt, hvor sagen anlægges (artikel 8). Hvis barnet har sit sædvanlige opholdssted i et tredjeland, kan en ret i en medlemsstat alligevel være kompetent, hvis forældrene udtrykkeligt har accepteret rettens kompetence, og det er til barnets bedste (artikel 12). Hvis forældrene ikke kan nå til enighed, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt der kan anlægges sag i en medlemsstat i relation til et barn, der har sædvanligt opholdssted uden for Unionen, ifølge bestemmelsen om anden kompetence efter hver medlemsstats lovgivning (artikel 14).<sup>35</sup>

Manglen på en ensartet og udtømmende regel om residualkompetence både i ægteskabssager og i sager om forældreansvar medfører, at unionsborgeren har ulige adgang til domstolsprøvelse. Medlemsstaternes værnetingsregler er nemlig baseret på forskellige kriterier og sikrer ikke altid en effektiv adgang til domstolene på trods af sagsøgers eller sagsøgte nære tilknytning til en medlemsstat. Dette kan føre til situationer, hvor der hverken er værneting i en medlemsstat eller i et tredjeland i en konkret sag<sup>36</sup>, og til praktiske vanskeligheder der skyldes manglen på fælles regler om retsvirkningerne i Unionen af retsafgørelser, der træffes i tredjelands<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Se Kommissionens forslag fra 2006 om ændring af forordningen, Kommissionens arbejdsdokument SEC(2006) 949 — konsekvensanalyse og den undersøgelse om residualkompetence, der er henvist til i bilaget til denne rapport.

<sup>35</sup> Undersøgelsen om residualkompetence, som der henvises til i bilaget til denne rapport, viser, at der er store forskelle mellem medlemsstaternes værnetingsregler. Den vigtigste forskel er, at barnets statsborgerskab (eller en af forældrenes statsborgerskab, der ofte er sammenfaldende med barnets) i omkring halvdelen af medlemsstaterne er tilstrækkeligt til, at der er værneting i den medlemsstat, hvor barnet er statsborger, hvilket ikke er tilfældet i den anden halvdel. Selv om der i nogle af de sidstnævnte stater er andet grundlag for en residualkompetence, der under visse omstændigheder kan gøre det muligt at anlægge sag i Unionen, er der ingen garanti herfor.

<sup>36</sup> Dette kan f.eks. være tilfældet i ægteskabssager, hvis ægtefællen er bosat i et tredjeland, hvor værnetingsreglerne udelukkende er baseret på ægtefællernes statsborgerskab, eller hvis ægtefællerne bor i forskellige tredjelands, og en af ægtefællernes bopæl ikke er tilstrækkelig til at kunne begrunde værneting, og værneting ikke er muligt på ægtefællens sidste sædvanlige opholdssted. Som praktisk eksempel kan nævnes den aktuelle sag, der er omtalt i undersøgelsen "A European Framework for private international law", der er henvist til i bilaget til denne rapport, hvor en italiensk statsborger og dennes nederlandske ægtefælle havde giftet sig i en afrikansk stat og havde boet der i en årrække. Hustruen, der er diplomat, flyttede af erhvervsmæssige årsager til et asiatisk land med sin mand. På et tidspunkt ønskede parret at blive skilt, men dette viste sig ikke at være muligt i den asiatiske stat, hvor de var bosat. Der var heller ikke værneting efter de nederlandske eller italienske regler om residualkompetence i skilsmisssager. Efter forordningens regler ville en ret i en medlemsstat i en sådan situation kun have kompetence, såfremt begge ægtefæller var statsborgere i samme medlemsstat.

<sup>37</sup> Jf. undersøgelsen vedrørende residualkompetence, der er omtalt i bilaget til denne rapport.

I modsætning til de seneste retsfor skrifter, såsom forordningen om underholdspligt og forordningen om arv, indeholder forordningen ingen regler om *forum necessitatis*.<sup>38</sup> Europa-Parlamentet stillede krav om et sådant værneting i dets lovgivningsmæssige beslutning af 15. december 2010 om forslag til Rom III-forordning.<sup>39</sup>

Endelig har manglen på bestemmelser om, i hvilke tilfælde medlemsstaternes retter kan give afkald på deres kompetence til fordel for en ret i et tredjeland, givet anledning til en høj grad af usikkerhed<sup>40</sup>. Bruxelles I-forordningen<sup>41</sup> er for nylig blevet omarbejdet<sup>42</sup>, idet der blandt andre ændringer er indsat en bestemmelse, der skal regulere dette spørgsmål.

Kommissionens forslag og den seneste udvikling i lovgivningen vedrørende civilretlige spørgsmål<sup>43</sup> kunne være til hjælp ved revisionen af forordningen på de ovennævnte punkter, idet det haves for øje, at det altoverskyggende princip i sager om forældreansvar bør være det, der er til barnets bedste.

## 2. ANERKENDELSE OG FULDBYRDELSE

Beskyttelsen af barnets tarv er et af de vigtigste mål i Unionens indsats i relation til bestemmelser om anerkendelse og fuldbyrdelse, hvilket navnlig opnås ved at give barnets grundlæggende ret til at opretholde kontakt med begge forældre som fastsat i artikel 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union (herefter "chartret") konkret udtryk.. Forordningen har desuden til formål at opnå fri bevægelighed for retsafgørelser i alle ægteskabssager og sager om forældreansvar<sup>44</sup>. Afskaffelsen af *exequatur* på det civilretlige område og den mulige indførelse af fælles minimumsstandarder for så vidt

---

<sup>38</sup> En værnetingsregel, hvorefter en ret i en medlemsstat undtagelsesvis har kompetence til at påkende en sag, der har forbindelse med et tredjeland, navnlig for at afhjælpe en manglende adgang til domstolene, f.eks. hvis det viser sig umuligt at føre sagen i det berørte tredjeland (eksempelvis på grund af borgerkrig), Se betragtning 16 til forordningen om underholdspligt. Et sådant "nødværneting" anses traditionelt for at have støtte i princippet om retten til en retfærdig rettergang som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, eller endog for at være påkrævet efter bestemmelsen, hvilket også har været påpeget under debatten i nogle medlemsstaters parlamenter – Undersøgelsen om residualkompetence, s. 64.

<sup>39</sup> Beslutning P 7\_TA (2010) 0477, punkt 3.

<sup>40</sup> Navnlig for sager om forældreansvar i tredjelande, der ikke er kontraherende parter i Haagerkonventionen af 1996. Jf. undersøgelsen vedrørende residualkompetence, der er omtalt i bilaget til denne rapport.

<sup>41</sup> Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22.12.2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, EFT L 12 af 16.1.2001, s. 1.

<sup>42</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1215/2012 af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (omarbejdning), EUT L 351 af 20.12.2012, s. 1, (herefter "den omarbejdede Bruxelles I-forordning").

<sup>43</sup> Forordningen om underholdspligt, Kommissionens forslag fra 2006 om ændring af forordningen, Kommissionens forslag vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, Kommissionens forslag om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber, KOM(2010) 127, endelig, Forordningen om arv. Den omarbejdede Bruxelles I-forordning.

<sup>44</sup> Det fremgår af forordningen, at officielt bekræftede dokumenter og aftaler skal erklæres for eksigible på samme vilkår som retsafgørelser, hvis de er eksigible i den medlemsstat, hvorfra de hidrører. Den omstændighed, at der i forbindelse med de attester, der anvendes inden for rammerne af *exequatur*-proceduren, kun henvises "retsafgørelser" har givet anledning til vanskeligheder.

angår anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser vedrørende forældreansvar blev i Stockholm-programmet<sup>45</sup> og i Stockholmprogrammets handlingsplan<sup>46</sup> udpeget som et nøgleområde for Kommissionens fremtidige indsats på det civilretlige område.

Forordningen er den første EU-retsakt, hvorved *eksekvatur*-proceduren er blevet afskaffet på det civilretlige område med hensyn til visse afgørelser, navnlig attesterede retsafgørelser om samværsret med børn og attesterede afgørelser om tilbagegivelse i tilfælde af barnebortførelser. Princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser blev desuden udstrakt til at omfatte alle afgørelser om forældreansvar (idet barnet beskyttes, uanset om der foreligger ægteskabelige forbindelser mellem forældrene), hvorved man i overensstemmelse med Stockholmprogrammet fuldførte den første etape af programmet for gensidig anerkendelse, idet det endelige mål fortsat er afskaffelse af *eksekvatur*-proceduren for alle afgørelser.

Det forhold, at visse kategorier af retsafgørelser ikke er omfattet af afskaffelsen af *eksekvatur*-proceduren, fører til komplekse, langvarige og omkostningskrævende procedurer, navnlig for så vidt angår afgørelser om forældreansvar. Det kan også føre til indbyrdes modstridende situationer, når en medlemsstat skal anerkende samværsret efter forordningen (og underholdsbidrag til barnet efter forordningen om underholdspligt), samtidig med at de kan afslå anerkendelse af forældremyndighedens placering, der er afgjort ved samme dom. Dette skyldes, at anerkendelse - på andre områder end dem, der vedrører samværsret og tilbagegivelse af barnet i visse bortførelsessager - stadig kan afslås af de grunde, der er angivet i forordningen, og afgørelsen skal erklæres eksigibel, før den kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat.<sup>47</sup>

Der har kun været få tilfælde, hvor "*ordre public*-forbeholdet" er blevet brugt som begrundelse for ikke at anerkende retsafgørelser i ægteskabssager og i sager om forældreansvar. I sager om forældreansvar har der imidlertid vist sig at være betydelige forskelle med hensyn til, hvordan dette forbehold anvendes i praksis<sup>48</sup>. I sager om forældreansvar har en ofte angivet grund til at modsætte sig anerkendelse desuden været, at retsafgørelsen var truffet, uden at barnet havde haft mulighed for at blive hørt<sup>49</sup>. I denne

---

<sup>45</sup> Stockholmprogrammet (Rådets dokument nr. 17024/09JAI 896), punkt 3.1.2 og 3.3.2.

<sup>46</sup> Kommissionens meddelelse af 20. april 2010 til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU's borgere—Handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet (KOM(2010) 171 endelig, s. 10, 12 og 23).

<sup>47</sup> I sag C-195/08 PPU, Rinau, Sml. I, s. 5271, fastslog Domstolen, at bortset fra attesterede afgørelser, der er omfattet af afskaffelsen af *eksekvatur*-proceduren, kan enhver berettiget part anmode om ikke-ankendelse af en retsafgørelse, selv hvis der ikke forinden er indgivet en anmodning om anerkendelse af afgørelsen. I sag C-256/09, Purrucker I, Sml. I 2010, s. 7353, bekræftede Domstolen, at bestemmelserne om anerkendelse og fuldbyrdelse ikke finder anvendelse på foreløbige retsmidler vedrørende forældremyndighed, som henhører under forordningens artikel 20.

<sup>48</sup> Undersøgelsen om fortolkning af *ordre public*-forbeholdet som omhandlet i bilaget til denne rapport.

<sup>49</sup> Andre grunde, hvorpå ikke-ankendelse af retsafgørelser hyppigt er blevet støttet, har været manglende forkyndelse af dokumenter i sager, hvor der var truffet afgørelse uden sagsøgte var mødt op i retten, manglende overholdelse af den procedure, der i forordningen er fastsat for anbringelse af barnet i en

forbindelse er der opstået særlige vanskeligheder som følge af, at medlemsstaterne har forskellige regler for høring af barnet.

Komplikationer opstår også som følge af den omstændighed, at medlemsstaterne ikke fortolker begrebet "fuldbyrdelse" på samme måde, hvilket har medført, at medlemsstaterne har en uensartet praksis om, hvilke retsafgørelser om forældreansvar, der kræver en erklæring om eksigibilitet. Dette har alvorlige konsekvenser, hvis for eksempel en person, der er udpeget som værge for et barn af en ret i en medlemsstat, anmoder om udstedelse af et pas i en anden medlemsstat. I disse sager stiller nogle medlemsstater kun krav om anerkendelse af den dom, hvorved værgemålet tillægges, mens andre - idet de anser udstedelsen af et pas for at have karakter af fuldbyrdelse - kræver en erklæring om, at dommen er eksigibel, før passet kan udstedes.

Det bør overvejes, om afskaffelsen af *eksekvatur*-proceduren skal udstrækkes til andre kategorier af afgørelser, således som det er tilfældet i nyere EU-lovgivning<sup>50</sup>. I denne forbindelse bør de nugældende grunde, hvorpå manglende anerkendelse og fuldbyrdes støttes, tages i betragtning for at sikre de nødvendige garantier. Hertil kommer, at indførelsen af fælles processuelle minimumsstandarder, navnlig med hensyn til høring af barnet<sup>51</sup>, kan styrke den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og dermed anvendelsen af bestemmelserne om anerkendelse og fuldbyrdelse.

### 3. SAMARBEJDE MELLEM CENTRALMYNDIGHEDERNE

Forordningen indeholder bestemmelser om samarbejde mellem centralmyndigheder i sager om forældreansvar. Dette samarbejde er af afgørende betydning for en effektiv anvendelse af forordningen. Centralmyndighederne skal f.eks. indsamle og udveksle oplysninger om barnets situation (f.eks. i forbindelse med sager om forældremyndighed eller om tilbagegivelse af børn), yde bistand til indehavere af forældreansvar, som ønsker at få retsafgørelser anerkendt og fuldbyrdet (navnlig vedrørende samværsret og tilbagegivelse af barnet) og fremme mægling. Centralmyndighederne mødes også regelmæssigt såvel inden for rammerne af ERN for at udveksle synspunkter om deres praksis som på bilateralt niveau for at drøfte aktuelle sager.<sup>52</sup>

Samarbejdet mellem centralmyndighederne, navnlig inden for rammerne af bilaterale drøftelser, har vist sig at være meget nyttigt i forbindelse med grænseoverskridende tilfælde af

---

anden medlemsstat eller den omstændighed, at der var truffet afgørelse i sagen, uden at den berørte forælder havde haft mulighed for at blive hørt. Der er tale om vigtige hensyn, nemlig retten til effektive retsmidler og til en retfærdig rettergang som omhandlet i chartrets artikel 47.

<sup>50</sup> Forordning nr. 805/2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav, Forordning nr. 1896/2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure, Forordning nr. 861/2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure, Forordningen om underholdspligt, Den omarbejdede Bruxelles I-forordning.

<sup>51</sup> Se også f.eks. betragtningerne om fremtidige minimumsstandarder for forkyndelse af dokumenter — rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1393/2007 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager.

<sup>52</sup> Siden 2010 er 155 sager blevet drøftet på bilaterale møder.

barnebortførelser. Med hensyn til disse sager nævnes det udtrykkeligt i Stockholmprogrammet, at man udover at sørge for en effektiv gennemførelse af de gældende retsfor skrifter på området bør undersøge muligheden for familiemægling på internationalt plan under hensyntagen til god praksis i medlemsstaterne. En arbejdsgruppe, der er oprettet inden for rammerne af ERN, har fået til opgave at foreslå effektive midler til fremme af brugen af familiemægling i sager om forældres bortførelse af børn til udlandet<sup>53</sup>.

Til trods for deres overordnede positive funktion er bestemmelserne om samarbejde blevet anset for ikke at være tilstrækkeligt specifikke. Visse eksperter har navnlig rapporteret om vanskeligheder i forbindelse med forpligtelsen til at indsamle og udveksle oplysninger om barnets situation<sup>54</sup>. De største problemer vedrører fortolkningen af bestemmelsen, det forhold, at anmodningen om oplysninger ikke altid er blevet behandlet inden for rimelig tid, og oversættelsen af de udvekslede oplysninger. Der er desuden store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til den bistand, der ydes af centralmyndighederne til indehavere af forældreansvar, som ønsker fuldbyrdelse af retsafgørelser om samværsret.

Effektiviteten af bestemmelserne om samarbejde kan forbedres ved at lade sig inspirere af andre familieretlige retsakter (navnlig forordningen om underholdspligt) eller ved at opstille retningslinjer for god praksis i overensstemmelse med ERN's vejledning i sager om barnebortførelse<sup>55</sup>. Kommissionen vil derudover yderligere bidrage til at opbygge tillid mellem medlemsstaterne, herunder med medlemsstaternes børnebeskyttelsesmyndigheder for at øge kendskabet til den grænseoverskridende dimension og accepten af afgørelser truffet i en anden medlemsstat.

#### **4. FORÆLDRES BORTFØRELSE AF BØRN TIL EN ANDEN STAT: TILBAGEGIVELSE AF BARNET**

Når forældrene bor sammen, udøver de normalt forældremyndigheden over børnene i fællesskab. I tilfælde af separation eller skilsmisse må forældrene enten ved fælles aftale eller ved rettens mellemkomst tage stilling til, hvordan de vil varetage forældreansvaret i fremtiden. En af de største farer, som barnet udsættes for i tilfælde af separation eller skilsmisse, er, at en af forældrene fjerner det fra det land, hvor det har sit sædvanlige opholdssted. De skadelige virkninger af en af forældrenes bortførelse for barnet og den tilbageblevne er alvorlig nok til, at der er truffet foranstaltninger både på internationalt plan og på EU-plan.

Et af de vigtigste mål med forordningen er at forhindre barnebortførelser mellem medlemsstaterne og at beskytte barnet mod de skadelige virkninger heraf ved at indføre procedurer, hvorved det sikres, at barnet hurtigt vender tilbage til den medlemsstat, hvor det

---

<sup>53</sup> Se rådsdokument nr. 16121/10, JUSTCIV 194 af 12. november 2010, Konklusioner fra det af det belgiske formandskab tilrettelagte ministerseminar om international familiemægling i internationale barnebortførelsessager, der er tilgængelig på adressen <http://register.consilium.europa.eu>.

<sup>54</sup> Artikel 55 a).

<sup>55</sup> ERN's vejledning om bedste praksis og fælles minimumsstandarder: [https://e-justice.europa.eu/content\\_parental\\_responsibility-46-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-46-en.do).

havde sit sædvanlige opholdssted umiddelbart før hans/hendes bortførelse<sup>56</sup>. I denne henseende supplerer forordningen Haagerkonventionen af 1980 ved at præcisere den på nogle punkter, navnlig med hensyn til høring af barnet, med hensyn til den frist, inden for hvilken der skal træffes afgørelse efter, at anmodningen er indgivet, og med hensyn til grundene til ikke at tilbagegive barnet. Der er også indført bestemmelser om indbyrdes modstridende afgørelser om tilbagegivelse, der er truffet i forskellige medlemsstater.

Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter "Menneskerettighedsdomstolen") har opstillet en række principper i deres praksis vedrørende internationale barnebortførelser, idet man har tillagt hensynet til barnets tarv størst betydning. Domstolen har bekræftet princippet om, at hensigten med forordningen er at modvirke børnebortførelser mellem medlemsstaterne og i tilfælde af bortførelse at opnå, at tilbagegivelsen af barnet sker uden opsættelse<sup>57</sup>. Menneskerettighedsdomstolen har for sin del fastslået<sup>58</sup>, at når det først er blevet lagt til grund, at et barn er blevet fjernet med urette, er medlemsstaterne forpligtet til at gøre en passende og effektiv indsats for at sikre barnets tilbagegivelse, og at en undladelse af at gøre en sådan indsats udgør en tilsidesættelse af retten til et familieliv som omhandlet i artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter "menneskerettighedskonventionen")<sup>59</sup>.

Det er i forordningen fastsat, at den ret, til hvilken der er indgivet en anmodning om tilbagegivelse af et barn, skal træffe sin afgørelse senest seks uger efter, at anmodningen er indgivet. Medlemsstaternes retter har ikke altid været i stand til at overholde denne frist<sup>60</sup>. Det er dog klart, som eksperter har bekræftet, at en seks-ugers frist, inden for hvilken der skal træffes en afgørelse, er vigtig for at signalere, hvor vigtigt det er at sikre, at barnet hurtigt tilbagegives.

<sup>56</sup> I 2008 blev der indgivet 706 ansøgninger på tværs af medlemsstaterne. Statistikkerne viser, at den samlede tilbagegivelsesprocent mellem medlemsstaterne i 2008 var på 52% , mens den var på 39 % , når den anmodende stat var et tredjeland: Statistisk analyse af ansøgninger indgivet i 2008 inden for rammerne af Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civile retlige virkninger af internationale barnebortførelser — Del II — regional rapport, prel. Dok. Nr. 8 B — update fra november 2011 til brug for det særlige udvalg fra juni 2011, der tilgængelig på adressen: <http://www.hcch.net>.

<sup>57</sup> Sag C-195/08, PPU Rinau, Sml. I, s. 5271, para. 52.

<sup>58</sup> Se f.eks. Sneersone and kampanella v Italien (application no. 14737/09), para. 85(iv), *Iglesias Gil and A.U.I. v Spanien* (application no. 56673/00), *Ignaccolo-Zenide v Rumænien* (application no. 31679/96), *Maire v Portugal* (application no. 48206/99). PP v Polen (application no. 8677/03) og Raw v Frankrig (application no. 10131/11).

<sup>59</sup> Menneskerettighedsdomstolen har også i nogle sager lagt til grund, at det kan udgøre en tilsidesættelse af EMRK's artikel 8 at tilbagegive et barn, navnlig i tilfælde, hvor den fandt, at den anmodede ret ikke i tilstrækkelig grad havde taget hensyn til de alvorlige vanskeligheder, som barnet ville komme ud for ved tilbagevenden til vedkommendes oprindelsesstat, at den anmodede ret ikke på et oplyst grundlag kunne have afgjort, om der forelå en risiko som omhandlet i artikel 13, litra b), i Haagerkonventionen af 1980, eller at den anmodede ret undlod at foretage en effektiv prøvelse af ansøgerens påstande efter artikel 13, litra b), i Haagerkonventionen af 1980. Se f.eks. Sneersone and kampanella v Italien (application no. 14737/09), para. 95, B v Belgien (application no. 4320/11), para. 76, X v Letland (application no. 27853/09), para. 119,

<sup>60</sup> I 2008 blev 15% af anmodningerne mellem medlemsstaterne afgjort inden for seks uger, jf. den statistiske analyse, der er nævnt i fodnote 56.

I tilfælde, hvor der har været konflikt mellem en afgørelse om, at barnet ikke skal tilbagegives, der er truffet af retten i den medlemsstat, hvortil barnet blev bortført, og en efterfølgende afgørelse om tilbagegivelse truffet af retten i domsstaten, afgør forordningen spørgsmålet til fordel for sidstnævnte for at sikre tilbagegivelse af barnet<sup>61</sup>: I tilfælde hvor det er atteret af retten i domsstaten, er afgørelsen ikke underkastet en *eksekvatur*-procedure, dvs. afgørelsen anerkendes uden videre og er uden videre eksigibel i den medlemsstat, hvortil barnet blev bortført, uden at en afgørelse om eksigibilitet er fornøden, og uden at der kan gøres indsigelse mod anerkendelsen<sup>62</sup>. En sådan afgørelse om tilbagegivelse forudsætter ikke, at der forinden er afsagt endelig dom om forældremyndigheden over barnet, da afgørelsen om tilbagegivelse også har til formål at bidrage til at løse forældremyndighedsspørgsmålet.<sup>63</sup>

Retten i domsstaten udsteder kun den attest, der er knyttet til afgørelsen om tilbagegivelse, hvis visse processuelle garantier har været iagttaget under sagen, navnlig at parterne og barnet har haft mulighed for at blive hørt<sup>64</sup>. Som følge af uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne i relation til anvendelsen af disse garantier, navnlig med hensyn til høring af barnet, kan der opstå vanskeligheder på fuldbyrdelsestadiet.

I lyset af ovenstående bemærkninger kunne det overvejes, om indarbejdelse i forordningen af relevant praksis fra Domstolen ville lette anvendelsen af bestemmelserne om afsigelse af afgørelser om tilbagegivelse. Det bør også overvejes at vedtage fælles minimumsstandarder for høring af børn for at øge effektiviteten af afgørelser om tilbagegivelse.

## **5. GENERELLE SPØRGSMAÅL VEDRØRENDE FULDBYRDELSE**

En række spørgsmål vedrørende fuldbyrdelse finder på en tværgående måde anvendelse på sager om forældreansvar og i forbindelse med afgørelser om tilbagegivelse i tilfælde af forældres bortførelse af børn.

Det er i forordningen fastsat, at en retsafgørelse, der er truffet af en ret i en anden medlemsstat, og som er erklæret for eksigibel i fuldbyrdelsesstaten, skal fuldbyrdes på samme vilkår, som hvis den var truffet dér.<sup>65</sup>

Da fuldbyrdelsesproceduren er underlagt lovgivningen i fuldbyrdelsesstaten, og de nationale lovgivninger er forskellige, opstår der vanskeligheder ved fuldbyrdelsen af afgørelser om forældreansvar. Nogle nationale ordninger indeholder ikke særlige regler for fuldbyrdelse af

---

<sup>61</sup> Artikel 11, stk. 8, og artikel 42.

<sup>62</sup> Da forordningen har til formål at sikre en hurtig tilbagegivelse af barnet, kan retten i domslandets udstedelse af en attest ikke appelleres, og attesten kan kun anfægtes i form af en anmodning om berigtigelse eller derved, at der rejses tvivl om attestens autenticitet efter domsstatens lovgivning. artikel 43, stk. 2, og sag C- 211/10, PPU Povse, Sml. I, s. 6673, præmis 73.

<sup>63</sup> Sag C-195/10, PPU Povse, Sml. I, s. 6673, præmis 53. I sag C-195/08, PPU Rinau, Sml. I, s. 5271, blev det fastslået, at når der er truffet en afgørelse om ikke- at tilbagegive et barn, og denne afgørelse er bragt til retten i domsstatens kendskab, er det uden betydning for så vidt angår udstedelsen af en attest, om denne afgørelse ikke er blevet endelig eller er blevet ophævet, hvis tilbagegivelsen rent faktisk ikke har fundet sted.

<sup>64</sup> Lignende garantier gælder med hensyn til attererede afgørelser om samværsret.

<sup>65</sup> Artikel 47.

familieretlige afgørelser, og parterne er henvist til at benytte sig af de procedurer, der gælder for almindelige civile og kommercielle afgørelser, og som ikke tager højde for, at tidsfaktoren er afgørende i sager om forældreansvar<sup>66</sup>. Anvendelsen af forskellige procedurer i medlemsstaterne (for eksempel med hensyn til retten til at appellere afgørelser til højere retsinstanter, der har opsættende virkning) indebærer således, at der ikke er garanti for en effektiv og hurtig fuldbyrdelse af retsafgørelser.

Særligt for så vidt angår fuldbyrdelsen af afgørelser om tilbagegivelse i sager om forældres bortførelse af børn er det i forordningen fastsat, at en retsafgørelse om tilbagegivelse, der er attesteret af retten i domsstaten, skal fuldbyrdes i fuldbyrdelsesstaten på samme vilkår, som hvis den var truffet dér, og at den ikke kan fuldbyrdes, hvis den er uforenelig med en senere truffet eksigibel retsafgørelse.<sup>67</sup>

Domstolens praksis er udtryk for en styrkelse af retterne i domsstatens stilling. Ifølge denne retspraksis kan der ikke fremsættes nogen indsigelse ved retterne i fuldbyrdelsesstaten mod fuldbyrdelsen af den attesterede afgørelse om tilbagegivelse, og den senere trufne eksigible retsafgørelse kan kun referere til en senere retsafgørelse, der er truffet af den kompetente ret i domsstaten. Retterne i domsstaten er desuden de eneste, de kan tage stilling til indsigelser om, at de savner kompetence, til begæringer om udsættelse af fuldbyrdelsen af en attesteret afgørelse om tilbagegivelse og til anbringender om, at omstændighederne, siden afgørelsen blev truffet, har ændret sig på en sådan måde, at fuldbyrdelsen vil indebære en alvorlig risiko for barnets tarv<sup>68</sup>. På samme måde kan retten i fuldbyrdelsesstaten ikke afvise at fuldbyrde en attesteret afgørelse om tilbagegivelse af et barn med den begrundelse, at retten i domsstaten muligvis har tilsidesat forordningens bestemmelser om attester fortolket i overensstemmelse med chartrets artikel 24 om børns rettigheder, idet vurderingen af, om en sådan tilsidesættelse har fundet sted, udelukkende henhører under domsstatens retters kompetence<sup>69</sup>. Menneskerettighedsdomstolen har fulgt et lignende ræsonnement i sin praksis.<sup>70</sup>

Der er fortsat problemer i praksis med den faktiske fuldbyrdelse af afgørelser om tilbagegivelse<sup>71</sup>, uanset om det drejer sig om fuldbyrdelse på den medlemsstats område, hvortil barnet er blevet bortført, af en afgørelse om tilbagegivelse, der er truffet af en ret i den samme medlemsstat<sup>72</sup>, eller om fuldbyrdelse i den pågældende medlemsstat af en attesteret afgørelse om tilbagegivelse truffet af retten i domsstaten. Eftersom fuldbyrdelsesprocedurerne er underlagt lovgivningen i fuldbyrdelsesstaten, er fuldbyrdelsesmåden forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. I nogle medlemsstater kan fuldbyrdelsesprocedurerne faktisk

---

<sup>66</sup> Jf. undersøgelsen om familieretlige fuldbyrdelsesprocedurer som nævnt i bilaget til denne rapport.

<sup>67</sup> De samme bestemmelser om fuldbyrdelse gælder for attesterede retsafgørelser om samværsret. Artikel 47.

<sup>68</sup> Sag C-195/10, PPU Povse, Sml. I, s. 6673, præmis 74-83.

<sup>69</sup> Sag C-491/10, Zarraga, Sml. I, s. 14247.

<sup>70</sup> Povse v Østrig (application no. 3890/11), para 81 og 82.

<sup>71</sup> Borgernes klager vedrører som oftest omstændelige fuldbyrdelsesprocedurer, langvarige retssager og de nationale myndigheders forskellige praksis.

<sup>72</sup> Se f.eks. Menneskerettighedsdomstolens sager, PP v Polen (application no. 8677/03), Shaw v Ungarn (application no. 6457/09), *Raw and Others v. Frankrig* (application no. 10131/11).

vare i over et år, idet fuldbyrdelsesretterne foretager en fornyet prøvelse af sagens realitet<sup>73</sup>, selv om retsafgørelser om tilbagegivelse bør fuldbyrdes straks. I denne henseende har Domstolen udtalt, at selv om forordningen ikke har til formål at samordne de materielle og processuelle bestemmelser i de forskellige medlemsstater, må der imidlertid ved anvendelsen af nationale regler ikke gøres indgreb i forordningens effektive virkning.<sup>74</sup> Menneskerettighedsdomstolen har på samme måde fremhævet, at retssager, der føres i relation til et barns tilbagegivelse, og fuldbyrdelse af en endelig afgørelse, der indebærer tilbagegivelse af barnet, kræver omgående handling, da tidens gang kan få uoprettelige konsekvenser for relationerne mellem barnet og den forælder, som barnet ikke bor sammen med. Spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning er tilstrækkelig, må derfor bedømmes med udgangspunkt i, hvor hurtigt den kan gennemføres.<sup>75</sup>

EU's vigtigste politiske mål med hensyn til civil retspleje er, at grænserne mellem medlemsstaterne ikke bør udgøre en hindring for fuldbyrdelse af retsafgørelser i civilretlige sager. For at gøre anvendelsen af forordningen mere effektiv, navnlig navnlig for så vidt angår de vigtige afgørelser om tilbagegivelse af barnet, agter Kommissionen at tage spørgsmålet om fuldbyrdelse af afgørelser på dette område op til fornyet overvejelse, herunder spørgsmålet om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at indføre fælles minimumsstandarder for fuldbyrdelse.

## **6. ANBRINGELSE AF BARNET I EN ANDEN MEDLEMSSTAT**

I forordningens artikel 56 er der fastsat specifikke bestemmelser om anbringelse af et barn på en institution eller hos en plejefamilie i en anden medlemsstat. Når en ret i en medlemsstat påtænker at anbringe et barn i en anden medlemsstat, skal den høre centralmyndigheden eller en anden kompetent myndighed i den pågældende medlemsstat og opnå denne myndigheds godkendelse, før afgørelsen om anbringelse træffes, såfremt interne anbringelsessager i denne medlemsstat forudsætter en offentlig myndigheds mellemkomst. På nuværende tidspunkt reguleres procedurene for høring og godkendelse efter national ret i værtsstaten, hvilket indebærer, at divergerende interne procedurer i medlemsstaterne finder anvendelse. Centralmyndighederne skal, når de anmodes herom, samarbejde med henblik på at afgive oplysninger og yde bistand.<sup>76</sup>

Domstolen har bekræftet, at en retsafgørelse om anbringelse af et barn skal være blevet erklæret eksigibel i værtsstaten, før den kan fuldbyrdes dér. En af de grunde, hvorpå en indsigelse mod en erklæring om, at en afgørelse om anbringelse af et barn i en anden medlemsstat er eksigibel, kan støttes, er, at proceduren i forordningens artikel 56<sup>77</sup> ikke er blevet fulgt, idet man derved undgår at påtvinge værtsstaten en sådan anbringelse. Domstolen tilføjede, at med henblik på ikke at berøve forordningens dens effektive virkning

<sup>73</sup> F.eks. er der efter fuldbyrdelsesbestemmelserne i nogle medlemsstater adgang til appel af afgørelser om fuldbyrdelse.

<sup>74</sup> Sag C-195/08, PPU Rinau, Sml. I, s. 5271, præmis 82.

<sup>75</sup> Se f.eks. Shaw v Ungarn (application no. 6457/09) og Raw v Frankrig (application no. 10131/11).

<sup>76</sup> Artikel 55, litra d).

<sup>77</sup> Artikel 31, stk. 2, og artikel 23, litra g).

skal afgørelsen vedrørende anmodningen om en erklæring om eksigibilitet træffes særligt hurtigt, og at en appel af en sådan afgørelse ikke kan tillægges opsættende virkning<sup>78</sup>. Ikke desto mindre har eksperter gjort opmærksom på, at anvendelsen af *eksekvatur*-proceduren i relation til afgørelser om anbringelse af barnet er meget omstændelig set i lyset af barnets behov.

Anvendelse af en fælles, ensartet procedure, der muliggør en hurtigere og mere effektiv anvendelse af bestemmelserne om anbringelse af et barn i en anden medlemsstat, er således en måde, hvorpå disse problemer kan løses.

## KONKLUSION

Forordningen er en velfungerende retsakt, der har medført betydelige fordele for borgerne. Den har bidraget til løsningen af det stigende antal grænseoverskridende ægteskabssager og sager om forældreansvar i kraft af et omfattende system af kompetence regler, en effektiv ordning med samarbejde mellem medlemsstaternes centralmyndigheder, forebyggelse af parallelle retssager og fri bevægelighed af retsafgørelser, officielt bekræftede dokumenter og aftaler. Bestemmelserne om tilbagegivelse af barnet, der supplerer Haagerkonventionen af 1980, med det formål at modvirke forældres bortførelse af børn til andre medlemsstater anses for særligt nyttige.

På grundlag af de foreliggende oplysninger og tilbagemeldinger fra eksperter er der imidlertid noget, der tyder på, at de eksisterende regler kan forbedres. For at foretage en grundig undersøgelse af de problemer, som er identificeret i denne rapport, har Kommissionen til hensigt at iværksætte en yderligere evaluering af de eksisterende regler og deres virkninger for borgerne. I dette øjemed vil Kommissionen også tilrettelægge en offentlig høring. På grundlag af evalueringen og de svar, der fremkommer i forbindelse med den offentlige høring, vil Kommissionen om fornødent træffe foranstaltninger.

---

<sup>78</sup> Sag C-92/12, PPU Health Service Executive.

## **Bilag**

2012 Study on the European framework for private international law: Current gaps and future perspectives, prepared by Prof. Dr. Xandra Kramer (scientific director), Mr Michiel de Rooij, LL.M. (project leader), Dr. Vesna Lazić, Dr. Richard Blauwhoff and Ms Lisette Frohn, LL.M., der er tilgængelig på adressen:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201212/20121219ATT58300/20121219ATT58300EN.pdf>

2010 Study on the parental responsibility, child custody and visitation rights in cross-border separations, prepared by Institut Suisse de droit comparé (ISDC), der er tilgængelig på adressen:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI\\_ET\(2010\)425615\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET(2010)425615_EN.pdf)

2010 Study on the cross-border exercise of visiting rights, prepared by Dr Gabriela Thoma-Twaroch, President of Josefstadt District Court, Vienna, der er tilgængelig på adressen:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI\\_ET\(2010\)432735\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET(2010)432735_EN.pdf)

2010 Study on the Interpretation of the Public Policy Exception as referred to in EU Instruments of Private International and Procedural Law, prepared by Prof. Burkhard Hess and Prof. Thomas Pfeiffer, Heidelberg University, der er tilgængelig på adressen:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI\\_ET\(2011\)453189\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET(2011)453189_EN.pdf)

2007 Report Study on Residual Jurisdiction prepared by Prof. A. Nuyts, available at: Rapport om residualkompetence undersøgelse foretaget af Prof. A. Nuyts, der er tilgængelig på adressen:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/civil/studies/doc\\_civil\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm)

2007 Comparative study on enforcement procedures of family rights, prepared by T.M.C. ASSER Institut, der er tilgængelig på adressen:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/civil/studies/doc\\_civil\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm)

2006 Study to inform a subsequent Impact Assessment on the Commission proposal on jurisdiction and applicable law in divorce matters, drawn up by the European Policy Evaluation Consortium (EPEC) - Commission Staff Working Document - Impact assessment SEC(2006) 949.

2002 Evaluation on practical problems resulting from the non-harmonisation of choice of Law rules in Divorce Matters, prepared by T.M.C. ASSER Institut, der er tilgængelig på adressen:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/civil/studies/doc\\_civil\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm)