

BRIEF

4. november 2014

Retsforbeholdet forværrer danske familiers retssikkerhed

Kontakt:

Analytiker, Eva Maria Gram

+45 26 14 36 38

emg@thinkeuropa.dk

RESUME Mere end 1000 danskere gifter sig hvert år med en borger fra et andet EU-land. På grund af det danske retsforbehold står disse par mere usikkert i tilfælde af skilsmisse og i spørgsmål om forældremyndighed. Det viser Oliver-sagen, hvor den danske far og den østrigske mor begge kræver forældremyndigheden.

Det er ikke muligt for Danmark at få en parallelaftale med de øvrige EU-lande på dette område, så børnenes tarv sikres. En afskaffelse af retsforbeholdet eller en tilvalgsordning er de eneste måder at sikre danske børn får samme retssikkerhed som andre børn af forskellige EU-borgere.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Hvert år bliver 140.000 par skilt, hvor ægtefællerne kommer fra hvert sit EU-land. Dette kræver fælles EU-regler vedrørende skilsmisse og forældremyndighed.
- Både par og børn fra Danmark risikerer at komme i juridisk klemme, da Danmark ikke er en del af den fælles EU-lovgivning.
- EU varsler nye tiltag, der i højere grad skal sikre børns retssikkerhed. Heller ikke her kan Danmark deltage.
- Danmark har tidligere anmodet om en parallelaftale, men har fået afslag. Den eneste måde, Danmark kan deltage i den fælles EU-lovgivning, er derfor ved at afskaffe retsforbeholdet eller ved at erstatte det med en tilvalgsordning, hvor Folketinget kan vælge, hvilke dele af EU's retlige samarbejde Danmark skal deltage i.

I 2012 rejste en dansk far til Østrig, hentede sønnen Oliver fra børnehaven og kørte ham hjem til Danmark. Den danske far havde rettens ord for, at han havde krav på forældremyndigheden. I Østrig sad en fortvivlet mor, der beskyldte faren for at have kidnappet Oliver. Hun havde nemlig også rettens ord for, at hun havde krav på forældremyndigheden. De østrigske myndigheder har dømt den danske far for kidnapning og kræver ham udleveret. De danske myndigheder nægter. I dag er Oliver stadig hos sin far, og sagen er ikke kommet tættere på en afslutning.

Sagen om Oliver er ikke enestående. I 2008 var der således 706 sager i EU om grænseoverskridende barnebortførelser mellem ægtefæller.¹ De involverede børn adskiller sig dog fra Oliver ved at have en bedre retssikkerhed gennem fælles EU-lovgivning, hvor Danmark grundet retsforbeholdet står udenfor. Dette betyder, at børn, hvor den ene forælder er dansk, nemmere kommer i juridisk klemme.

Lovgivningen for resten af EU-borgerne er dog ikke perfekt, og kommissæren for retlige anliggender, Viviane Reding, tog derfor i april måned initiativ til at udvikle nye fælles EU-regler på skilsmisse- og forældremyndighedsområdet. Udgangspunktet var, at der ikke måtte komme flere Oliver-sager. I samme åndedrag måtte Reding dog understrege, at de nye initiativer ikke ville gælde i Danmark grundet vores retsforbehold. Så længe det danske retsforbehold består på dette område, kan andre danske børn komme i samme klemme som Oliver.

Grænseoverskridende kærlighed kræver grænseoverskridende regler

I 2007 var der 122 mio. ægteskaber i EU, hvoraf ca. 16 mio. havde en grænseoverskridende karakter. Samme år blev 140.000 af disse par skilt.² Når kærligheden således bliver grænseoverskridende, må retssikkerheden følge med, hvis forholdet går i stykker.

Historisk set har familieret dog været et ømtåleligt emne i EU-regi, da spørgsmål om bl.a. forældremyndighed og skilsmisse er tæt knyttet til forskellige nationale

¹ Rapport om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003, Europa-Kommissionen, 2014: 13 fodnote 56.

² Rapport om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003, Europa-

² Rapport om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003, Europa-Kommissionen, 2014: 4 fodnote 19.

retskulturer.³ Udviklingen af fælles lovgivning på området er derfor langsommelig, og den dag i dag er familieret det eneste civilretlige område, hvor der kræves enstemmighed i Rådet.⁴ Ét land kan altså blokere for et lovforslag.

På trods af den nationale tøven blev der i år 2000 taget initiativ til fælles politik på skilsmisse- og forældremyndighedsområdet. Den såkaldte Bruxelles II-forordning trådte i kraft i marts 2005 for alle medlemslande undtagen Danmark. Forordningen sikrer ensartede regler for løsning af kompetencekonflikter mellem medlemslande 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 et andet medlemsland.⁵

Forordningen er altså med til at fastlægge nogle regler for, hvilket lands domstol der kan benyttes i tvister om skilsmisse eller forældremyndighed. Ved bortførelse af et barn understreges det, at retten i det land, hvor barnet havde sit ophold, bevarer kompetencen, indtil barnet har fået sædvanligt opholdssted i andet land.⁶ Hvis Danmark havde deltaget i forordningen ville disse regler afgøre, hvilket land Oliver-sagen skulle behandles i og dermed hvilken afgørelse, der skulle gælde.

Forordningen er dog ikke uden huller. Når det kommer til aftalen om gensidig anerkendelse, er selve afgørelsen om forældremyndigheden ikke automatisk med. Det betyder, at et medlemsland, under visse omstændigheder, kan nægte at anerkende en anden domstols afgørelse på forældremyndigheden. Det kræver dog særlige foranstaltninger, der fortolkes forskelligt i landene. Nogle lande har derved tendens til at afvise en afgørelse ud fra argumentet om, at barnet ikke har haft mulighed for at blive hørt.⁷

På skilsmisseområdet mangler der en fastsættelse af, hvilket lands lovgivning, der skal finde anvendelse på bl.a. skilsmissspørgsmål. Man kan derfor opleve et "kapløb til retten", hvor parterne hver i sær skynder sig for først at få en retskendelse for forældremyndigheden og dermed at sikre sig en mere gunstig

³ De Danske Forbehold over for den Europæiske Union, DIIS, 2008: 320.

⁴ Artikel 81 stk. 3, Traktat om den Europæiske Unions Funktionsmåde, 2009.

⁵ Rapport om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003, Europa-Kommissionen, 2014: 2.

⁶ Rapport om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003, Europa-Kommissionen, 2014: 6.

⁷ Rapport om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003, Europa-Kommissionen, 2014: 10.

position. Samtidig er der flere dele af forordningen, der fortolkes forskelligt i medlemslandene. Der er derfor ikke altid enighed om, hvornår en domsafgørelse skal gælde i alle medlemslande.

Nye tiltag er nødvendige

De løse huller på skilsmisseområdet blev allerede forsøgt løst af Europa-Kommissionen i 2006 med et nyt forslag, der specificerede reglerne.⁸ Det var dog ikke muligt at skaffe enstemmighed i Rådet og Europa-Kommissionen trak derfor forslaget tilbage. Men 14 lande valgte at benytte sig af muligheden for forstærket samarbejde, hvor minimum ni lande har mulighed for at gå videre i samarbejdet uden om resten af medlemslandene.⁹

Siden har yderligere to lande tilsluttet sig.¹⁰ Det forstærkede samarbejde på området, der trådte i kraft i juni 2012, giver borgerne mulighed for i fællesskab at vælge, hvilket lands love der skal gøre sig gældende ved skilsmisse og separation. Derved undgår man "kapløb til retten" og reducerer graden af uoverensstemmelse mellem parterne.¹¹

Det forstærkede samarbejde har dog ikke ændret på Europa-Kommissionens ønske om at skabe en ny fælles forordning, der også forbedrer reglerne på spørgsmålet om forældremyndigheden. Siden 2000 har Europa-Kommissionen forsøgt at få ændret reglen på det civile område om, at hvert lands domstol skal godkende afgørelser. I dag er det kun spørgsmålet om forældremyndighed, der står tilbage, hvor der fortsat mangler fuld gensidig anerkendelse.

En fuld gensidig anerkendelse vil betyde, at børn undgår at komme i klemme mellem forældrenes respektive domstole. Bruxelles II-forordningen formulerer klart, hvilken domstol der skal benyttes, og en fuld gensidig anerkendelse vil medføre, at domsafgørelsen automatisk vil gælde i alle EU-lande. Ved tvivlsspørgsmål om, hvilken domstol, der skal afgøre forældremyndigheden er der mulighed for at inddrage EU-Domstolen.

⁸ Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003, COM 2006 399.

⁹ Artikel 20, Traktat om den Europæiske Union, 2009.

¹⁰ Oprindeligt deltog: Østrig, Belgien, Bulgarien, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Italien, Letland, Luxembourg, Malta, Portugal, Rumænien, Slovenien, Spanien. Senere tilsluttede Litauen og Grækenland sig.

¹¹ Rapport om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003, Europa-Kommissionen, 2014: 5.

Europa-Kommissionens rapport fra april 2014, der evaluerede Bruxelles II-forordningen, understregede ligeledes den manglende fulde gensidige anerkendelse som det sidste skridt i sikringen af børns retssikkerhed. Det må derfor forventes, at den nye kommissær for retlige anliggender vil prioritere at få stillet forslag til en ny forordning for familieret, der sikrer netop dette.

En ny forordning på området kan sikre, at der ikke kommer flere sager som Olivers. Danmark vil dog på grund af sit retsforbehold ikke kunne deltage i samarbejdet.

Konsekvensen for Danmark

Hvert år gifter mere end 1000 danskere sig med en statsborger fra et andet EU-land.¹² Grundet retsforbeholdet er begge parter og evt. børn dårligere stillet, hvis den grænseoverskridende kærlighed ender med skilsmisse.

En skilsmisse afgjort i Danmark vil ikke automatisk blive godkendt i den anden parts land, der derved kan kræve endnu en domstolsafgørelse. Der er her risiko for lange forløb, hvor begge parter ikke vil bøje sig. Hvis Danmark var med i Bruxelles II-forordningen, ville det første lands afgørelse gælde i alle EU-lande.

En forældremyndighedssag vil ikke nødvendigvis blive ført i det land, hvor barnet har størst tilknytning, og ved f.eks. kidnapning er Danmark ikke forpligtet til at samarbejde. Ligeledes er andre EU-lande ikke forpligtet til at samarbejde med Danmark. Hvis Danmark var med i Bruxelles II-forordningen, ville det land, hvor barnet havde størst tilknytning, have ret til at føre sagen. Afgørelsen ville derefter blive godkendt i den anden forælders land – med mindre der blev gjort særlige indsigelser.

Danske familier, der finder sammen på tværs af grænserne, ville være retsmæssigt bedre stillet ved en deltagelse i den fælles EU-lovgivning. Dette var den daværende regering allerede bevidst om i 2001, hvor Danmark søgte om en parallelaftale. Men Europa-Kommissionen afslog med begrundelsen om, at parallelaftaler kun kan anvendes i undtagelsestilfælde og må udgøre en overgangsordning. Samtidig lagde Europa-Kommissionen vægt på, at Danmark suverænt kan beslutte at give afkald på forbeholdet, såfremt man fra dansk side

¹² Udregningerne baseret på: <http://www.statistikbanken.dk/VIE5>

ønsker at blive tilknyttet samarbejdet.¹³ I dag er den eneste mulighed for bedre retssikkerhed for Oliver og de tusindvis af andre familier derfor, at Danmark enten afskaffer retsforbeholdet helt eller erstatter det med en tilvalgsordning, så Folketinget ved egen afgørelse kan tilslutte sig EU-samarbejdet på dette område.

¹³ Spørgsmål nr. 317 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, 2012.
(<http://www.ft.dk/samling/20111/almdel/reu/spm/317/svar/874726/1105049/index.htm>)