



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.11.2001
KOM(2001) 680 endelig

Forslag til

RÅDETS BESLUTNING

om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Det Europæiske Fællesskabs interesse at undertegne konventionen om retternes kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsakter samt om samarbejde vedrørende forældremyndighed og foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige (Haagerkonventionen af 1996)

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

Formål

1. *Konventionen om retternes kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsakter samt om samarbejde vedrørende forældremyndighed og foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige* (Haagerkonventionen af 1996) blev indgået den 19. oktober 1996 inden for rammerne af Haagerkonferencen om international privatret. Selv om dele af konventionen nu henhører under Fællesskabets kompetence, giver konventionen ikke mulighed for, at Fællesskabet kan tiltræde den.
2. Der er bred enighed om, at konventionen ville kunne være et værdifuldt bidrag til beskyttelsen af børn, når der er tale om tilfælde, der overskrider Fællesskabets grænser, og den vil således kunne være et nyttigt supplement til nuværende og kommende fællesskabsregler på området. Derfor foreslår Kommissionen, at Rådet undtagelsesvis bemyndiger de medlemsstater, der er bundet af fællesskabsregler på samme område, til at undertegne konventionen i Fællesskabets interesse.
3. Med henblik på at sikre udviklingen af et fælles retligt område inden for Fællesskabet er denne bemyndigelse betinget af, at medlemsstaterne, når de undertegner konventionen, afgiver en erklæring og af, at der snarest muligt indledes forhandlinger om Fællesskabets tiltrædelse.

Udvikling af et fælles retligt område inden for Fællesskabet

4. Det Europæiske Fællesskab har sat sig som mål at skabe et egentligt retligt område, baseret på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser. På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 blev det fastslået, at retsafgørelser automatisk skulle anerkendes i EU uden nogen mellemliggende procedurer og uden mulighed for at nægte fuldbyrdelse. Til dette formål vedtog Rådet og Kommissionen i december 2000 et program for foranstaltninger til gradvis afskaffelse af fuldbyrdelsesproceduren inden for fire områder¹.
5. For så vidt angår afgørelser om forældremyndighed, som henhører under område II i programmet for gensidig anerkendelse, indebærer Rådets forordning 1347/2000 (Bruxelles II-forordningen) allerede gensidig anerkendelse af visse retsafgørelser, som er truffet på skilsmisse- eller separationstidspunktet². Desuden omfatter første etape af programmet for gensidig anerkendelse på det familieretlige område en udvidelse af Bruxelles II-forordningens anvendelsesområde samt et særligt projekt vedrørende samværsret. Med hensyn til det første punkt forelagde Kommissionen den 6. september 2001 et forslag til en forordning, som indebærer, at princippet om gensidig anerkendelse skal gælde for alle afgørelser om forældremyndighed³. Med

¹ *Program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område*, EFT C 12/2001, s. 1.

² *Rådets 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*, EFT L 1690/2000, s. 19. Forordningen indeholder regler om kompetence, automatisk anerkendelse og forenklet fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager om forældremyndighed over fælles børn, som er truffet i forbindelse med ægteskabssager.

³ *Forslag til Rådets forordning om kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende forældremyndighed*, KOM(2001) 505 endelig.

hensyn til det andet punkt fortsætter Rådet sin drøftelse af det franske initiativ om samværsret, som blev forelagt i juli 2000⁴.

6. Målsætningen på længere sigt er at afskaffe fuldbyrdelsesproceduren for alle retsafgørelser om forældremyndighed på grundlag af et klart og sammenhængende sæt regler om kompetence.

Haagerkonventionen af 1996

7. Haagerkonventionen af 1996 fastsætter regler for kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af foranstaltninger om forældremyndighed og beskyttelse af børn. Konventionen er baseret på, at det først og fremmest er den kontraherende stat, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted, der har kompetence. Den kompetente myndighed vil i princippet anvende den interne lovgivning og kan overføre sagen til en ret, der er bedre egnet til at behandle den. Afgørelser anerkendes automatisk, og de kontraherende stater skal anvende en enkel og hurtig fuldbyrdelsesprocedure. Der er også oprettet en mekanisme for samarbejde mellem myndigheder.
8. Konventionen blev indgået den 19. oktober 1996 inden for rammerne af Haagerkonferencen om international privatret og er endnu ikke trådt i kraft. Fællesskabet er ikke for tiden medlem af Haagerkonferencen. Kommissionen deltog ikke i forhandlingerne om konventionen, men som observatør. Konventionen giver ikke mulighed for tiltrædelse af andre parter end stater. Hidtil er Nederlandene den eneste medlemsstat, der har undertegnet (men ikke ratificeret) konventionen.
9. I overensstemmelse med Domstolens retspraksis i AETR-sagen om ekstern kompetence kan medlemsstaterne ikke længere frit tiltræde konventionen på egne vegne, da dens bestemmelser om kompetence og fuldbyrdelse berører de fælles regler i forordning 1347/2000. Kompetencen hertil er derfor delt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.
10. Forholdet mellem reglerne i konventionen og de nuværende og kommende fællesskabsregler er fastslået i konventionens artikel 52, hvori det hedder:

“(1) Denne konvention berører ikke de internationale instrumenter, de kontraherende stater er parter i, og som omfatter bestemmelser vedrørende anliggender, der hører ind under konventionen, medmindre parterne i sådanne instrumenter har afgivet erklæring om det modsatte.

(2) Denne konvention er ikke til hinder for, at én eller flere kontraherende stater indgår aftaler, som indeholder bestemmelser, for så vidt angår børn, der har deres sædvanlige opholdssted i én af de stater, der deltager i sådanne aftaler, om anliggender, der henhører under denne konvention.

(3) Aftaler, der indgås af én eller flere kontraherende stater om anliggender, der henhører under denne konventions anvendelsesområde, berører ikke, for så vidt angår forholdet mellem disse stater og andre kontraherende stater, anvendelsen af denne konventions bestemmelser.

⁴ Initiativ fra Den Franske Republik med henblik på Rådets forordning om gensidig fuldbyrdelse af afgørelser om samværsret, EFT C 234/2000, s. 7.

(4) De foregående stykker finder også anvendelse på ensartede lovgivninger baseret på særlig tilknytning af regional eller anden art.”

11. Det skal imidlertid bemærkes, at disse stykker ikke er udformet med henblik på et muligt samspil med fællesskabsreglerne. Selv om der på det pågældende tidspunkt fandt konsultationer sted for at sikre overensstemmelse mellem Haagerkonventionen af 1996 og Bruxelles II-konventionen, som blev indgået i 1998 (og som Bruxelles II-forordningen derefter blev udformet efter), skete dette inden overførelsen af det retlige samarbejde til første søjle og udviklingen af en fællesskabspolitik på området forældremyndighed. Som følge heraf, og fordi stk. 2 blev udformet med henblik på at undgå en konflikt med den daværende Bruxelles II-konventionen, er anvendelsen af stk. 2, 3 og 4 i fællesskabssammenhæng et anliggende, der bør undersøges yderligere⁵.

Nærmere belysning af de begrænsninger, konventionen medfører for Fællesskabets handleevne

12. Med henblik på anvendelsen af konventionens artikel 52 kan stk. 2 og 3 læses i sammenhæng med stk. 4, således at fællesskabshandlinger sidestilles med internationale aftaler. I denne forbindelse er der dog to spørgsmål, der bør belyses nærmere.
13. For det første ville stk. 2 gøre det muligt for Fællesskabet at handle vedrørende børn, der har deres sædvanlige opholdssted i en af medlemsstaterne. Modsat kunne det således fremgå, at Fællesskabet ikke kan handle vedrørende børn, der normalt er bosiddende uden for Fællesskabet.
14. Dette kan imidlertid ikke være en korrekt fortolkning af stk. 2 læst i sammenhæng med stk. 4. Dette skyldes, at enhver begrænsning af Fællesskabets kompetence kun kan vedrøre børn, der ikke er bosiddende i en af medlemsstaterne, men i en anden kontraherende stat. En anderledes fortolkning ville betyde, at man gik ud over konventionens anvendelsesområde. Den ville desuden føre til det absurde resultat, at Fællesskabet og dets medlemsstater ikke længere kunne indgå en international aftale med en stat, som ikke er part i konventionen af 1996, for så vidt angår børn, der er bosat i den pågældende stat. Eftersom en medlemsstat ikke længere selvstændigt ville kunne indgå en sådan aftale (idet sådanne aftaler i hvert fald på nuværende tidspunkt delvis henhører under Fællesskabets kompetence), ville en sådan fortolkning udelukke en hvilken som helst international løsning til beskyttelse af disse børn (medmindre den stat, hvor de har deres sædvanlige opholdssted, tiltræder konventionen).
15. For det andet er anvendelsen af artikel 52 på en fællesskabssammenhæng som allerede nævnt baseret på, at Fællesskabets handlinger sidestilles med internationale aftaler. Det bør dog fastslås, at en begrænsning i Fællesskabets handlinger ikke på nogen måde kan vedrøre Fællesskabets lovgivningsaktivitet. Med andre ord, da det står den enkelte medlemsstat frit for at lovgive vedrørende ikke-bosiddende børn, så bør Fællesskabet som lovgiver inden for et område med fællesskabskompetence have samme frihed til at vedtage sekundær lovgivning vedrørende ikke-bosiddende børn.

⁵ Stk. 1 er ikke relevant i denne forbindelse, da det refererer til aftaler (eller lovgivning), der eksisterede inden indgåelsen af konventionen (dvs. inden 1996).

16. I lyset af disse overvejelser mener Kommissionen, at den eneste rationelle fortolkning af artikel 52, anvendt i en fællesskabssammenhæng, må være følgende: når det gælder børn, som ikke er bosiddende i en medlemsstat, men i en anden kontraherende stat, går konventionens regler forud for de fællesskabsregler, der måtte være gældende.
17. For at fjerne enhver tvivl med hensyn til denne fortolkning og således øge retssikkerheden foreslås det, at medlemsstaterne afgiver en erklæring, når de undertegner konventionen, som redegør for begrænsningerne i Fællesskabets handleevne, når artikel 52 anvendes i en fællesskabssammenhæng.

Sikring af anvendelsen af fællesskabsreglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse

18. Som allerede omtalt bør artikel 52 fortolkes således, at konventionens regler går forud for fællesskabsreglerne, når det drejer sig om børn, som ikke er bosiddende i en medlemsstat, men i en anden kontraherende stat⁶.
19. Det må erkendes, at når det gælder reglerne om kompetence, er denne fremgangsmåde berettiget som en del af den balance, der måtte opnås ved fordelingen af kompetence mellem de kontraherende stater. Det er således en af konventionens væsentlige funktioner at tildele kompetence blandt de kontraherende stater. Der kan derfor ikke være nogen tvivl om, at konventionens regler må gå forud for Fællesskabets regler, når det drejer sig om børn, som ikke er bosiddende i en medlemsstat, men i en anden kontraherende stat.
20. Hvad angår reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse er der tale om andre overvejelser.
21. Anvendelsen af konventionens regler, frem for af fællesskabsreglerne, i forbindelse med anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse, der er truffet i én medlemsstat, i en anden medlemsstat, selv om det kun er i et begrænset antal tilfælde, ville svække den fuldstændige gennemførelse af programmet for gensidig anerkendelse⁷. Selve essensen i programmet for gensidig anerkendelse er, at alle afgørelser, der er truffet i én medlemsstat, frit skal kunne cirkulere inden for Fællesskabet og være undergivet et fælles sæt regler, som gradvis skal forenkles, indtil fuldbyrdelsesproceduren er afskaffet. Det er værd at bemærke, at i henhold til de nuværende fællesskabsinstrumenter finder disse fælles regler om anerkendelse og fuldbyrdelse anvendelse uafhængigt af, om reglerne om kompetence er fastlagt på fællesskabsplan

⁶ Tilsvarende anerkender Fællesskabet som lovgiver i artikel 37 i Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000 at forordningen går forud for konventionen "forudsat at det berørte barn har sit sædvanlige opholdssted i en medlemsstat".

⁷ F.eks. kunne en medlemsstat, der er part i konventionen, træffe en afgørelse om forældremyndighed over et barn, som normalt er bosiddende i en anden kontraherende stat, som ikke er en medlemsstat, på grundlag af artikel 10 i konventionen (skilsmisserettens kompetence) eller artikel 8 og 9 (overførsel af en sag til en ret, der er bedre egnet til at behandle den). Da barnets sædvanlige opholdssted er i en anden kontraherende stat, ville denne afgørelse, som er truffet i en medlemsstat, blive anerkendt og fuldbyrdet i en anden medlemsstat, ikke i henhold til fællesskabsreglerne, men i henhold til konventionens regler. Dette ville betyde, at afgørelsen i henhold til konventionens regler skulle efterprøves med hensyn til dens kompetencemæssige grundlag, medens anvendelsen af ordningen i forordning (EF) nr. 1347/2000 ville have udelukket en sådan efterprøvelse. Og forskellene mellem de to ordninger ville blive yderligere understreget i fremtiden, når fuldbyrdelsesproceduren er afskaffet mellem medlemsstaterne, medens nogle afgørelser stadig ville være undergivet den ordning, der er fastsat i konventionen.

eller med henvisning til national lovgivning⁸. Det er derfor vigtigt at finde frem til en løsning, som gør det muligt, at alle afgørelser, der er truffet i henhold til konventionen i en medlemsstat, kan cirkulere inden for Fællesskabet i henhold til Fællesskabets regler om anerkendelse og fuldbyrdelse. Dette er særlig vigtigt med henblik på afskaffelsen af fuldbyrdesproceduren.

22. En sådan løsning skulle ikke være vanskelig at finde frem til, da den helt svarer til konventionens målsætning om at lette anerkendelsen og fuldbyrdelsen af afgørelser, medens de årsager til ikke-ankendelse, der er angivet i konventionen, ikke obligatorisk skal anvendes⁹. Således vil anvendelsen af fællesskabsregler, som yderligere begrænser årsagerne til ikke-ankendelse og forenkler fuldbyrdelsen mellem medlemsstaterne, bidrage til opfyldelsen af konventionens målsætninger.
23. I lyset af ovenstående betragtninger bør Fællesskabet snarest muligt indlede forhandlinger inden for Haagerkonferencen med et dobbelt formål. For det første for at sikre anvendelsen af fællesskabsregler i alle tilfælde, der omfatter anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser, der er truffet i én medlemsstat, i en anden medlemsstat. For det andet for at muliggøre Fællesskabets tiltrædelse, ikke blot fordi dette er en institutionelt sund løsning, men også for over for resten af verden at tilkendegive, hvilken betydning Fællesskabet tillægger konventionen.

Kommissionens forslag

24. Kommissionen har noteret sig den positive holdning, de medlemsstater, der forhandlede om konventionen, har givet udtryk for med hensyn til dens betydning for beskyttelsen af børn, samt deres stærke opfordring til en fællesskabsaktion, som vil gøre det muligt, at konventionen kan træde i kraft snarest muligt.
25. Det er klart, at det endelige mål er, at Fællesskabet tiltræder konventionen. Med dette formål for øje vil Fællesskabet snarest muligt indlede forhandlinger om tiltrædelse for at sikre udviklingen af et fælles retligt område, som indebærer, at alle afgørelser truffet i én medlemsstat kan cirkulere inden for Fællesskabet under et fælles regelsæt.
26. I mellemtiden, og fordi konventionen i dag kun giver mulighed for tiltrædelse af stater, foreslår Kommissionen herved, at Rådet bemyndiger de medlemsstater, der er bundet af Fællesskabsregler på området, til at undertegne konventionen i Fællesskabets interesse.
27. Denne afvigelse fra den normale måde at udøve fællesskabskompetence på, jf. artikel 300 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, kan rent undtagelsesvis anses for berettiget på grund af betydningen af konventionen om beskyttelse af børn

⁸ F.eks. finder reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse i Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000 også anvendelse, når kompetencen i henhold forordningens artikel 8 er fastslået efter national lovgivning. Tilsvarende finder reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 anvendelse, hvis sagsøgte ikke er bosat i en medlemsstat, og kompetencen i henhold til artikel 4 er fastsat efter national lovgivning. Tilsvarende skal det overvejende kriterium om igangværende forhandlinger om internationale konventioner ved hjælp af en frakoblingsklausul sikre, at Fællesskabets regler om anerkendelse og fuldbyrdelse finder anvendelse mellem medlemsstaterne.

⁹ Konventionens artikel 23 omhandler automatisk anerkendelse og fastslår en række årsager til, at anerkendelse kan nægtes. Artikel 26 kræver, at de kontraherende stater skal anvende en enkel og hurtig procedure for anmodning om fuldbyrdeserklæring eller registrering, som kun kan nægtes af samme årsager.

og behovet for at sikre, at den træder i kraft snarest muligt. Beslutningen herom bør imidlertid forblive en undtagelse, og den bør på ingen måde danne præcedens.

28. Samtidig bør medlemsstaterne, når de undertegner konventionen, afgive en erklæring med det formål at fastslå de begrænsninger, som konventionen indebærer for Fællesskabets handleevne, som omtalt under ovenstående punkt 12-17.
29. Nærværende beslutning vil således sætte medlemsstaterne i stand til at træffe alle nødvendige forberedelser til ratificering uden yderligere forsinkelse. Desuden kan der træffes foranstaltninger til fælles undertegnelse for over for resten af verden at tilkendegive den betydning, Fællesskabet tillægger konventionen. Denne beslutning vil blive efterfulgt af en anden beslutning om ratificering af konventionen.
30. I overensstemmelse med den protokol om Danmarks stilling, som er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, er Danmark ikke bundet af forordning 1347/2000 og heller ikke forpligtet til at anvende den. Som følge heraf står det Danmark frit for at godkende Haagerkonventionen af 1996 eller ej. Imidlertid medfører den forpligtelse til samarbejde, der er omhandlet i artikel 10 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, at de øvrige medlemsstater bør konsulteres om dette anliggende i Rådet.

RÅDETS BESLUTNING

om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Det Europæiske Fællesskabs interesse at undertegne konventionen om retternes kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsakter samt om samarbejde vedrørende forældremyndighed og foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige (Haagerkonventionen af 1996)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 61, litra c), artikel 67, stk. 1, og artikel 300,

under henvisning til forslag fra Kommissionen¹⁰, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Det Europæiske Fællesskab ønsker at skabe et fælles retligt område baseret på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser.
- (2) *Konventionen om retternes kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsakter samt om samarbejde vedrørende forældremyndighed og foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige*, som blev indgået den 19. oktober 1996 i anledning af Haagerkonferencen om international privatret, er et vigtigt bidrag til beskyttelsen af børn på internationalt plan, og det er derfor ønskeligt, at dens bestemmelser snarest muligt kan finde anvendelse.
- (3) Kompetencen til at godkende konventionen er delt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.
- (4) Det er ikke muligt for Fællesskabet at tiltræde konventionen.
- (5) For at sikre udviklingen af et fælles retligt område inden for Fællesskabet må det fastslås, hvilke begrænsninger konventionen medfører for Fællesskabets handleevne.
- (6) Denne beslutning vil blive efterfulgt af en anden beslutning, der vil omhandle spørgsmålet om ratificering
- (7) Kommissionen bestræber sig på snarest muligt at føre forhandlinger om en protokol om tiltrædelse af konventionen og om anvendelse af Fællesskabets regler på anerkendelse og fuldbyrdelse inden for Fællesskabet -

¹⁰ EFT C , , s. .

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Rådet bemyndiger herved medlemsstaterne til at undertegne *konventionen om retternes kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsakter samt om samarbejde vedrørende forældremyndighed og foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige*, som blev indgået den 19. oktober 1996, under forudsætning af, at de afgiver den erklæring, der er knyttet som bilag til denne beslutning, og under forudsætning af konventionens senere indgåelse.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til medlemsstaterne, undtagen Danmark.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*

BILAG

Erklæring

Når medlemsstaterne undertegner konventionen, afgiver de følgende erklæring:

“Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater er blevet bemyndiget til i Fællesskabets interesse at give udtryk for deres samtykke til at blive bundet af de af konventionens bestemmelser, der henhører under Fællesskabets kompetence. Følgelig vil konventionen, i overensstemmelse med dennes artikel 52, gå forud for fællesskabsreglerne for så vidt angår børn, der ikke har deres sædvanlige opholdssted i en medlemsstat, og som har deres sædvanlige opholdssted i en anden kontraherende stat.

De nødvendige foranstaltninger vil snarest muligt blive truffet til at indlede forhandlinger om en protokol til konventionen, som muliggør Fællesskabets tiltrædelse og sikrer anvendelsen af fællesskabsregler hvad angår anerkendelse og fuldbyrdelse i én medlemsstat af en afgørelse, der er truffet i en anden medlemsstat.

I forbindelse med denne erklæring refererer betegnelsen "medlemsstater" til de af Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater, som er bundet af fælles regler på de områder, konventionen omfatter.”