



Bruxelles, den 7.12.2022  
SWD(2022) 392 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN**

[...]

*Ledsagedokument til*

**Forslag til Rådets forordning**

**om kompetence, lovvalg, anerkendelse af retsafgørelser og accept af officielt bekræftede dokumenter vedrørende forældreskab og om indførelse af en europæisk forældreskabsattest**

{COM(2022) 695 final} - {SEC(2022) 432 final} - {SWD(2022) 390 final} -  
{SWD(2022) 391 final}

## A. Behov for handling

### Hvad er problemet, og hvad er dets årsager og konsekvenser?

Kommissionsformand Ursula von der Leyen sagde følgende i sin tale om Unionens tilstand i september 2020: "Hvis du er forælder i ét land, er du det i alle lande." Med denne erklæring henviste formanden til behovet for at sikre, at forældreskab, der er fastslået i én medlemsstat, anerkendes i alle andre medlemsstater.

Kommissionen er gennem borgernes klager, andragender til Europa-Parlamentet og retssager blevet gjort opmærksom på, at familier kan støde på vanskeligheder med at få forældreskabet til deres børn anerkendt i grænseoverskridende situationer inden for EU.

Årsagerne til **problemerne med anerkendelse af forældreskab** er: i) de divergerende regler i medlemsstaterne om fastlæggelse af forældreskab i nationale situationer (materielle regler) og i grænseoverskridende situationer (lovvalgsregler), ii) de divergerende regler i medlemsstaterne om anerkendelse af forældreskab fastslået i udlandet og iii) manglen på regler om anerkendelse af forældreskab i eksisterende EU-retsakter og på internationalt plan.

I henhold til EU-Domstolens retspraksis skal medlemsstaterne anerkende forældreskab, der er fastslået i en anden medlemsstat, for så vidt angår rettigheder, der følger af EU-retten, navnlig de rettigheder, som et barn har i henhold til EU-retten om fri bevægelighed, herunder direktiv 2004/38/EF. I henhold til EU-Domstolens retspraksis er medlemsstaterne imidlertid på nuværende tidspunkt ikke forpligtet til at anerkende forældreskabet til et barn til andre formål<sup>1</sup>. Manglende anerkendelse af forældreskab til andre formål kan have betydelige negative konsekvenser for børn i grænseoverskridende situationer.

En sådan manglende anerkendelse griber ind i børns grundlæggende rettigheder, navnlig retten til identitet, retten til ikkeforskelsbehandling og retten til respekt for privatliv og familieliv. De rettigheder, som børn har som følge af forældreskab i henhold til national ret, kan også blive nægtet. Børn kan f.eks., for så vidt angår en af deres forældre, miste deres ret til underholdsbidrag, arv eller forældremyndighed eller retten til at få en af deres forældre til at fungere som deres juridiske repræsentant i en anden medlemsstat i spørgsmål som skolegang, lægebehandling, åbning af en bankkonto eller forvaltning af deres ejendom.

Den manglende anerkendelse af forældreskab får undertiden familier til at indlede en retssag med henblik på at få forældreskabet til deres barn anerkendt i en anden medlemsstat. Disse procedurer medfører imidlertid betydelige omkostninger, tid og byrder og giver usikre resultater<sup>2</sup>. Desuden har den manglende anerkendelse af forældreskab en negativ indvirkning på børns og deres familiers trivsel. I sidste ende kan den manglende anerkendelse af forældreskab afskrække børn og deres familier fra at udøve deres ret til fri bevægelighed af frygt for, at forældreskabet til barnet ikke vil blive anerkendt i en anden medlemsstat til alle formål.

### Hvilke resultater skal der opnås?

Det overordnede mål med EU's indsats vil være at lette anerkendelsen af forældreskab mellem medlemsstaterne gennem vedtagelse af fælles regler på EU-plan. Formålet med disse fælles regler er at nå følgende specifikke mål:

- sikring af respekt for børns grundlæggende rettigheder i spørgsmål vedrørende anerkendelse af forældreskab
- sikring af retssikkerhed, forudsigelighed og kontinuitet i forældreskab inden for EU
- nedbringelse af omkostningerne og den retlige og administrative byrde for familier og for medlemsstaternes offentlige forvaltninger og retter i forbindelse med procedurerne for anerkendelse af forældreskab.

## B. Løsninger

<sup>1</sup> Dette omfatter anerkendelse af forældreskab til formål, der er omfattet af national ret, såsom personers juridiske status, arv og underholdspligt.

<sup>2</sup> Omkostningerne til anerkendelsesprocedurer, som afholdes af grænseoverskridende familier, der har problemer med anerkendelse af forældreskab, er i gennemsnit 16 gange højere end omkostningerne for familier i uproblematisk tilfælde. Anerkendelsesprocedurerne varighed varierer også betydeligt afhængigt af sagens kompleksitet, fra flere uger og måneder til flere år.

### Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene?

Forslaget vil blive baseret på artikel 81, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om vedtagelse af foranstaltninger vedrørende familieret med grænseoverskridende virkninger.

Følgende politiske løsningsmodeller er blevet overvejet:

- **Løsningsmodel 0:** Referencescenarie
- **Løsningsmodel 1:** Henstilling rettet til medlemsstaterne
- **Løsningsmodel 2:** Lovgivningsmæssig foranstaltning: forslag til forordning om anerkendelse af forældreskab mellem medlemsstaterne
- **Løsningsmodel 3:** Lovgivningsmæssig foranstaltning: forslag til forordning om anerkendelse af forældreskab mellem medlemsstaterne (samme som løsningsmodel 2), herunder indførelse af en valgfri europæisk forældreskabsattest.

Alle muligheder vil omfatte anerkendelse af forældreskab til både børn og voksne.

Alle muligheder, herunder referencescenariet, vil blive ledsaget af ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger for at øge bevidstheden, fremme god praksis og forbedre samarbejdet mellem offentlige myndigheder, der beskæftiger sig med forældreskabsspørgsmål.

### Hvad er den foretrukne løsningsmodel?

Den foretrukne løsningsmodel er løsningsmodel 3, dvs. et forslag til forordning om anerkendelse af forældreskab mellem medlemsstaterne, herunder indførelse af en valgfri europæisk forældreskabsattest.

Forslaget vil omfatte:

- (i) fælles regler om international kompetence i spørgsmål om forældreskab
- (ii) fælles regler for, hvilken lov der finder anvendelse ved fastlæggelse af forældreskab i grænseoverskridende situationer
- (iii) fælles regler for anerkendelse i en medlemsstat af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter vedrørende forældreskab, der er udstedt i en anden medlemsstat og
- (iv) indførelse af en valgfri europæisk forældreskabsattest.

Denne løsningsmodel vil i høj grad lette anerkendelsen af forældreskab i en anden medlemsstat for alle de anslåede næsten to millioner børn i grænseoverskridende situationer og ikke kun for dem, der i øjeblikket står over for de alvorligste problemer med anerkendelsen af deres forældreskab. Den valgfri europæiske forældreskabsattest vil blive udformet specifikt til brug i en anden medlemsstat og dermed mindske den administrative byrde for alle familier i grænseoverskridende situationer.

Forslaget vedrører anerkendelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter om forældreskab, der er udstedt i en medlemsstat. Anerkendelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter om forældreskab, der er udstedt i et land uden for EU, vil fortsat være underlagt national lovgivning. Forslaget vil ikke berøre anerkendelsen af forældreskab for så vidt angår de rettigheder, som børn har i henhold til EU-retten, herunder lovgivningen om fri bevægelighed. Forslaget vil først og fremmest tage hensyn til barnets tarv og vil finde anvendelse på anerkendelse af forældreskab til alle børn uanset omstændighederne ved deres undfangelse eller fødsel og deres familietype.

## C. Den foretrukne løsnings virkninger

### Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning?

Vedtagelsen af fælles regler vil lette anerkendelsen af forældreskab og have en positiv indvirkning på beskyttelsen af børns rettigheder i grænseoverskridende situationer. Løsningsmodel 3 vil være den mest effektive løsning på problemet med manglende anerkendelse og dermed med hensyn til at nå initiativets politiske mål.

Den foretrukne løsningsmodel vil hovedsagelig have en **retlig virkning**. Den vil sikre kontinuiteten i forældreskabet til børn i grænseoverskridende situationer til alle formål og have en klar positiv indvirkning på beskyttelsen af børns

grundlæggende rettigheder, herunder deres ret til identitet, til ikkeforskelsbehandling og til privatliv og familieliv, samt på de rettigheder, som børn har som følge af forældreskab i henhold til national ret, såsom deres ret til underhold, arv eller forældremyndighed over for alle deres forældre. Ved at skabe retssikkerhed om anerkendelse af forældreskab i en anden medlemsstat til alle formål vil den foretrukne løsning have en positiv indvirkning på børns og deres familiers udøvelse af retten til fri bevægelighed.

Den foretrukne løsningsmodel vil have en positiv **social indvirkning**, da den vil føre til, at børn i grænseoverskridende situationer behandles på samme måde som lokale børn. Den vil også have en positiv **psykologisk indvirkning** på børn og deres familier, da antallet af tilfælde af manglende anerkendelse af forældreskab vil falde.

Med vedtagelsen af fælles EU-regler vil den foretrukne løsning **forenkle procedurerne**, og dette vil medføre betydelige besparelser med hensyn til omkostninger, tid og byrder for både familier i grænseoverskridende situationer og medlemsstaternes myndigheder og retter.

- Med den foretrukne løsningsmodel vil omkostningerne til anerkendelsesprocedurer og antallet af retssager med henblik på anerkendelse af forældreskab blive reduceret betydeligt. Det anslås, at de gennemsnitlige udgifter til anerkendelsesprocedurer, som afholdes af familier, vil falde med 71 %, og med 90 % for de familier, der i øjeblikket står over for de alvorligste problemer med anerkendelse af forældreskab<sup>3</sup>.
- Af samme grund vil den foretrukne løsning føre til betydelige besparelser med hensyn til omkostninger, tid og byrde for medlemsstaternes myndigheder og retter. Det anslås, at de offentlige myndigheders omkostninger til anerkendelsesprocedurer vil falde med 54 %.

De makroøkonomiske og miljømæssige virkninger af den foretrukne løsningsmodel vil ikke være væsentlige.

#### **Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning?**

Den foretrukne løsning vil ikke medføre omkostninger for børn eller familier i grænseoverskridende situationer.

De omkostninger, som den foretrukne løsningsmodel ville medføre for medlemsstaterne, ville være moderate og i vid udstrækning opvejet af de effektivitetsgevinster, som den foretrukne løsningsmodel ville medføre.

#### **Hvad er merværdien af indsatsen på EU-plan (nærhedsprincippet), og vil foranstaltningen være forholdsmæssig (proportionalitetsprincippet)?**

Problemet med manglende anerkendelse skyldes hovedsagelig forskellene i medlemsstaternes regler med hensyn til forældreskab med grænseoverskridende virkninger. Dette problem kan ikke løses ved, at medlemsstaterne handler på egen hånd. Initiativets mål vil derfor bedre kunne nås på EU-plan i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Initiativet vil respektere proportionalitetsprincippet, da det ikke vil gribe ind i medlemsstaternes kompetence til at vedtage materiel familieret, herunder definitionen af familie og fastlæggelse af forældreskab i nationale situationer, eller medlemsstaternes regler om anerkendelse af ægteskaber eller registrerede partnerskaber, der er indgået i udlandet.

<sup>3</sup> Fra et anslået gennemsnit på 5 856 EUR til 578 EUR pr. sag for de familier, der i øjeblikket står over for de alvorligste problemer med anerkendelse af forældreskab.