



Fremsat den 13. januar 2016 af social- og indenrigsministeren (Karen Ellemann)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om international fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser m.v. (internationale børnebortførelser)

(Øget fleksibilitet i anvendelsen af retshjælpsordningen i børnebortførelsessager)

§ 1

I lov om international fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser m.v. (internationale børnebortførelser), jf. lovbekendtgørelse nr. 375 af 6. april 2010, foretages følgende ændringer:

1. I § 8, nr. 2, indsættes efter »forældremyndigheds-«: », bopæls-«.

2. I § 8, nr. 3, ændres »forældremyndighedsafgørelse« til: »afgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær«.

3. Overskriften til *kapitel 6* affattes således:

»Kapitel 6

Afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl«

4. I § 20 a, stk. 1, indsættes efter »karakter«: » og konfliktmægling«.

5. I § 20 a indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

»Stk. 4. Retshjælp efter stk. 1-3 omfatter også:

1) Økonomisk støtte til dækning af rimelige udgifter til et barns hjemrejse til Danmark i forbindelse med en tilba-

gegivelse af barnet, herunder til rejsen for en person, der ledsager barnet.

2) Økonomisk støtte i helt særlige tilfælde til dækning af rimelige udgifter til andre handlinger, der er nødvendige for en tilbagegivelse af et barn.«

Stk. 4 bliver herefter stk. 5.

6. I § 20 b, stk. 1, nr. 2, ændres »dokumenter, samt« til: »dokumenter,«, og i nr. 3 ændres »modparten.« til: »modparten,«.

7. I § 20 b, stk. 1, indsættes som nr. 4 og 5:

»4) rimelige udgifter til konfliktmægling, herunder rejseudgifter, samt

5) udgifter, der er omfattet af § 20 a, stk. 4.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juni 2016.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Baggrund
3. Lovforslagets indhold
 - 3.1. Retshjælp til udenretlig konfliktmægling
 - 3.1.1. Gældende ret
 - 3.1.2. Social- og Indenrigsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
 - 3.2. Retshjælp til handlinger uden retlig karakter
 - 3.2.1. Gældende ret
 - 3.2.2. Social- og Indenrigsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
6. Administrative konsekvenser for borgerne
7. Miljømæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
10. Sammenfattende skema

1. Indledning

Dette lovforslag har som formål at forbedre de virkemidler, der er til rådighed i sager om tilbagegivelse af børn, der er bortført fra Danmark til andre lande. Når et barn bortføres af en forælder fra den anden forælder, må det anses som et udtryk for et yderst konfliktfyldt forhold mellem forældrene. Da der er tale om en uenighed i familien, er det udgangspunktet, at forældrene selv skal afholde de udgifter, som medgår til at løse konflikten. I det omfang forældrene ikke selv kan skabe rammerne for en løsning, er der etableret et system, hvor staten på forskellig vis hjælper den efterladte forælder i processen i situationer, hvor barnet er bortført til udlandet. Systemet hviler på en forudsætning om, at det er bedst for barnet at komme tilbage i sine vante omgivelser, og at det er bedst for barnet, at en eventuel stillingtagen til, hos hvilken forælder barnet skal bo fremover, foretages der, hvor barnet bor.

Tilbagegivelse af et barn, der er blevet bortført til et andet land, sker således af hensyn til barnets bedste, og i tråd hermed er det overordnede formål med forslaget at sikre, at der er de nødvendige redskaber til rådighed i forhold til rent fak-

tisk at kunne gennemføre en sag om tilbagegivelse. Systemet bør være indrettet med en sådan fleksibilitet, at det modsvarer og kan håndtere den meget brede vifte af situationer, der opstår som følge af de mange forskellige retssystemer m.v., sager om internationale børnebortførelser i sagens natur kan møde.

Et andet formål med lovforslaget er at understøtte muligheden for at anvende så effektive og så skånsomme metoder som muligt i sager om tilbagegivelse af børn. I disse yderst konfliktfyldte situationer kan mægling i en række tilfælde være den bedste metode til løsning af konflikten. Mægling virker oftest konfliktdæmpende og vil dermed også i højere grad end en dom om tilbagegivelse kunne være med til at modvirke, at forældrenes uenigheder fortsætter trods løsningen af den aktuelle situation.

I lyset heraf foreslås adgangen til at give retshjælp udvidet til også at omfatte konfliktmægling uden for det offentlige system, hvis konfliktmægling er relevant for tilbagegivelsen af barnet. Hertil kommer, at øget anvendelse af konfliktmægling vil være med til at skabe en højere grad af balance mellem ressourceanvendelsen forbundet med retshjælpsordningen og de effekter, der opnås. Udvidelsen vil også betyde, at den økonomiske hjælp, der kan gives fra statens side, ikke afhænger af, hvilket land barnet er bortført til, idet det vil være uden betydning, om konfliktmæglingen tilbydes i offentligt eller privat regi.

Endeligt skal lovforslaget modvirke, at der opstår uforudsete barrierer for at muliggøre en tilbagegivelse af et barn, eksempelvis fordi der er usikkerhed om, hvorvidt et barn opholder sig i et givent land. Forslaget skal også sikre, at det er muligt at yde økonomisk støtte til barnets tilbagerejse til Danmark, herunder udgifternes til ledsagerens rejse. Denne mulighed findes ikke i den gældende retshjælpsordning.

2. Baggrund

De gældende regler om retshjælp i sager om børnebortførelser ud af landet findes i lov om international fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser m.v. (internationale børnebortførelser), jf. lovbekendtgørelse nr. 375 af 6. april 2010 (herefter børnebortførelsesloven). Det bemærkes, at det af denne lovbekendtgørelse fremgår, at det er justitsministeren, der er ressortminister på området. Ifølge kongelige resolitioner af 3. oktober 2011, 3. februar 2014 og 28. juni 2015 er det nu social- og indenrigsministeren.

På baggrund af anbefalinger i en rapport fra en tværministeriel arbejdsgruppe om børnebortførelser blev der i 2003 udformet en særlig retshjælpsordning, der giver mulighed for at yde retshjælp til forældre, hvis børn er bortført til udlandet af den anden forælder. Efter denne ordning kan der ydes retshjælp til rimelige udgifter til bistand fra en dansk og en udenlandsk advokat samt til andre rimelige udgifter som f.eks. oversættelse af dokumenter og rejseudgifter til

den efterladte forælder i forbindelse med retssager i udlandet. Det er endvidere efter en konkret vurdering muligt at give retshjælp til konfliktmægling med henblik på at få barnet tilbagegivet, forudsat at mæglingen foregår i retslig eller offentlig regi.

Haagerkonferencen for International Privatreth har i ”Guide to Good Practice” vedrørende Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civile aspekter af internationale børnebortførelser (Haagerbørnebortførelseskonventionen) anbefalet, at børnebortførelsessager i lighed med nationale forældremyndighedssager om muligt bør afgøres i enighed mellem parterne. En frivillig tilbagegivelse vil ifølge guiden bl.a. være til minimal skade for barnet, ligesom en dæmpelse af konfliktniveauet mellem forældrene vil være til gavn for fremtidige ordninger om samvær med barnet. Samtidig anføres det, at bestræbelserne på en frivillig tilbagegivelse skal være til barnets bedste og må afvejes i forhold til krav om hurtig tilbagegivelse. I overensstemmelse med Danmarks konventionsretlige forpligtelser skal lovforslaget på denne måde varetage hensynet til barnets bedste og øge muligheden for at sikre frivillige tilbagegivelser eller tilvejebringe forligsmæssige løsninger på forældrenes konflikt om barnet.

Der er inden for de seneste år sket en skærpelse af indsatsen i sager om børnebortførelse. Der blev således indgået en politisk aftale mellem alle Folketingets partier den 22. maj 2013 om en skærpet indsats for bortførte børn med henblik på at forbedre og optimere den statslige indsats i situationer, hvor børn bortføres til et andet land af den ene forælder. På den baggrund blev Koordinationsenheden for Børnebortførelser oprettet. Enheden er placeret i Social- og Indenrigsministeriet, der varetager opgaven som centralmyndighed i relation til internationale børnebortførelser. Alle lande, der har tiltrådt Haagerbørnebortførelseskonventionen, Haagerkonventionen af 19. oktober 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældres ansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn (Haagerbørnebeskyttelseskonventionen) eller Europarådskonventionen af 20. maj 1980 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om forældremyndighed (Europarådskonventionen af 1980), skal udpege en centralmyndighed, der varetager en række generelle opgaver og en række pligter vedrørende børnebortførelser. Koordinationsenheden er ansvarlig for håndteringen af alle sager om børnebortførelser, dvs. både bortførelser til lande, som Danmark har et konventionssamarbejde med, og bortførelser til lande, som Danmark ikke har et konventionssamarbejde med. Enheden er i den forbindelse hovedansvarlig for at fremme tilbagegivelse af bortførte børn, hvilket ikke mindst omfatter koordinering af indsatsen mellem de relevante myndigheder og støtte og vejledning til den efterladte forælder, herunder også at tage stilling til anmodninger om retshjælp.

Bortførelsessagernes tilknytning til forskellige retssystemer og forskellige lande gør, at der kan opstå situationer, som ikke rummes af den gældende retshjælpsordning. Der kan så-

ledes opstå barrierer i forhold til at indlede en proces med henblik på tilbagegivelse af et barn. Eksempelvis er det nødvendigt at finde ud af, om et barn opholder sig i et givent land, før en proces om tilbagegivelse indledes. Den gældende retshjælpsordning gør det ikke muligt at yde hjælp til den efterladte forælder i disse situationer, ligesom det ikke er muligt at yde hjælp til den faktiske afslutning af en sag om tilbagegivelse i form af barnets hjemrejse til Danmark.

Tilrettelæggelsen af konfliktmægling afhænger af, hvilket land barnet er bortført til. I nogle lande gives konfliktmæglingstilbud uden for offentlig regi af private aktører. Den måde, mæglingen bedst gennemføres på, vil også variere, da der kan være situationer, hvor konfliktmægling skal involvere andre familiemedlemmer end barnets forældre eller involvere netværket omkring familien for at være effektiv. Disse former for konfliktmægling, i privat regi eller i en bredere kreds, falder uden for den eksisterende retshjælpsordning. Det vil derfor ikke være muligt at give retshjælp hertil, selv om det i den konkrete situation måske er den bedste eller eneste måde at løse konflikten.

Der vurderes således at være et behov for at justere retshjælpsordningen, sådan at den også omfatter en række ikke-retslige tiltag i bestræbelserne på at få barnet bragt retur til Danmark, og sådan at den er tilstrækkeligt fleksibel til at modsvare systemet i det land, barnet er bortført til.

3. Lovforslagets indhold

3.1. Retshjælp til udenretlig konfliktmægling

3.1.1. Gældende ret

En international børnebortførelse udspringer ofte af en konflikt mellem to forældre, der har ophævet eller er ved at ophæve deres samliv, og ikke er enige om, hvor deres barn skal bo, og hvordan barnet skal have kontakt med den forælder, som barnet ikke skal bo hos. Ikke sjældent bliver selve samlivsophævelsen eller konflikten om barnets bopæl først kendt for den efterladte forælder i forbindelse med bortførelsen.

Når et barn bortføres fra Danmark til udlandet af en forælder, har den efterladte forælder mulighed for at søge hjælp til tilbagegivelse af barnet. Koordinationsenheden for Børnebortførelser i Social- og Indenrigsministeriet, der er centralmyndighed efter Haagerbørnebortførelseskonventionen, skal arbejde for at fremme tilbagegivelsen af børnene i alle disse situationer. Koordinationsenheden har en koordinerende funktion og skal sikre, at den efterladte forælder har den tilstrækkelige viden om sine handlemuligheder og den forestående proces, samt sikre, at de relevante myndigheder inddrages i forhold til tilbagegivelsen. Der er stor forskel på, hvordan en børnebortførelsessag behandles, hvilket navnlig afhænger af, hvilket land barnet er bortført til.

Når barnet er bortført til et land, som Danmark samarbejder med efter Haagerbørnebortførelseskonventionen, vil koordinationsenheden som centralmyndighed sende den efterladte

forælders anmodning om tilbagegivelse af barnet til centralmyndigheden i det pågældende land med henblik på domstolsbehandling. Koordinationsenheden vil også bistå den efterladte forælder med at finde en egnet advokat i det land, barnet er bortført til, ofte med hjælp fra landets centralmyndighed eller den stedlige danske repræsentation, samt være i løbende dialog om sagen med den udenlandske centralmyndighed.

Når barnet er bortført til et land, som Danmark ikke har et konventionssamarbejde med, har koordinationsenheden et tæt samarbejde med Udenrigsministeriet, der har instruktionsbeføjelsen i forhold til de danske ambassader m.v. I disse situationer vil mægling mellem forældrene oftest være måden, hvorpå en tilbagegivelse søges opnået. Udenrigsministeriet står for iværksættelsen af denne mægling ved hjælp af personalet på den stedlige danske repræsentation. Herudover bidrager Udenrigsministeriet med vurdering af muligheden for at anlægge en retssag om tilbagegivelse af barnet i det land, som barnet er bortført til, samt med forskellige former for praktisk hjælp, herunder anvisning af advokater, udstedelse af provisorisk pas m.v.

Der er stor forskel på, hvordan og hvor hurtigt en sag om tilbagegivelse af barnet til Danmark behandles. Nogle konventionslande har tilrettelagt en effektiv proces, hvor der i bortførelseslandet tages hånd om den efterladte forælder og dennes behov for juridisk bistand. I andre konventionslande er retsprocessen længerevarende, og der tages i mindre omfang hånd om den efterladte forælder. I lande, der ikke er et konventionssamarbejde med, anbefaler Udenrigsministeriet sjældent den efterladte forælder at indlede en retssag, hvorfor der er et særligt behov for konfliktmægling i bortførelseslandet, for tværkulturel mægling i Danmark samt for politiets bistand, eksempelvis i forhold til en international efterlysning af barnet og bortføreren.

Efter børnebortførelseslovens § 20 a, stk. 1, kan der ydes retshjælp til indehaveren af forældremyndigheden over et barn, som ulovligt er ført fra Danmark til udlandet eller ulovligt tilbageholdes der, til dækning af omkostninger i forbindelse med handlinger af retlig karakter, der foretages med henblik på tilbagegivelse af barnet. Efter stk. 2 kan der kun ydes retshjælp, hvis barnet ved den ulovlige bortførelse eller tilbageholdelse havde bopæl i Danmark. Efter stk. 3 kan der i særlige tilfælde ydes retshjælp, selv om betingelserne i stk. 1 og 2 ikke er opfyldt. Afgørelser om retshjælp træffes af Social- og Indenrigsministeriet.

Efter børnebortførelseslovens § 2, stk. 3, finder retshjælpsordningen både anvendelse i konventionssager og i sager uden for Danmarks konventionssamarbejde. Ordningen er begrænset til sager, hvor barnet er under 16 år, jf. lovens § 1, stk. 2.

Det fremgår af lovens forarbejder, jf. Folketingstidende 2002-03, side 6222, at da udfaldet af en sag om tilbagegivelse ofte vil være forbundet med stor usikkerhed, stilles der ikke strenge krav om, at den efterladte forælder har udsigt til

at få medhold i sagen og få barnet hjem, som forudsætning for, at den pågældende kan modtage retshjælp. Hvis tilbagegivelse af et barn i en sag om bortførelse til et konventionsland må antages at blive nægtet på grund af de undtagelser, konventionen rummer, vil der dog typisk ikke være grundlag for at give retshjælp. Af hensyn til barnet indeholder Haagerbørnebortførelseskonventionen og de øvrige konventioner således en række nærmere afgrænsede undtagelser, hvorefter tilbagegivelse eksempelvis kan nægtes, hvis tilbagegivelse vil være i strid med barnets bedste, eller hvis tilbagegivelse vil være uforenelig med grundlæggende principper til beskyttelse af menneskelige friheder og rettigheder. Uden for konventionssamarbejdet er det vanskeligt at opstille kriterier for, hvornår der er rimelig udsigt til at få barnet tilbage. Her må vurderingen afhænge af lovgivningen i det land, som barnet er bortført til, og udfaldet af tidligere sager i det pågældende land. Hvis det klart må antages, at de påtænkte handlinger af retlig karakter vil være forgæves i forhold til en tilbagegivelse, kan der ikke ydes retshjælp.

Det følger af børnebortførelseslovens § 20 a, stk. 1, at det er en forudsætning, at der er tale om omkostninger i forbindelse med handlinger af retlig karakter. Herved forstås både omkostninger forbundet med egentlige retssager og omkostninger forbundet med sager for administrative myndigheder.

Det fremgår af lovens forarbejder, at der også kan ydes retshjælp til konfliktmægling med henblik på at få barnet tilbagegivet. Det beror på en konkret vurdering, om sådanne skridt er omfattet af ordningen. Hvis konfliktmæglingen foregår inden for det pågældende lands retsplejeordning, kan der ydes retshjælp. Ved konfliktmægling uden for retsplejen kræves det som udgangspunkt, at processen finder sted inden for landets offentlige forvaltning og under myndighedernes styring. Bistand til konfliktmægling mellem forældrene i privat regi og uden myndighedsstyring er derimod ikke omfattet af ordningen.

Lovens § 20 b rummer en nærmere afgrænsning af retshjælpens omfang. Efter bestemmelsen omfatter retshjælpen godtgørelse fra statskassen af rimelige udgifter til advokat her i landet eller i udlandet og øvrige rimelige udgifter, der er nødvendige i forbindelse med handlingerne af retlig karakter. Som eksempler på sådanne udgifter kan nævnes retsafgifter, oversættelse af dokumenter samt, hvis det er påkrævet i forbindelse med en eventuel retssag i udlandet, rejseudgifter for den efterladte forælder. Begrænsningen til rimelige udgifter betyder, at der foretages en konkret vurdering af, om de enkelte udgiftsposter er egnede og nødvendige med henblik på at få barnet tilbageleveret. Kravet om rimelighed indebærer endvidere, at der foretages en overordnet proportionalitetsvurdering.

Retshjælpen omfatter også udgifter, der er afholdt forud for meddelelsen af retshjælp, i det omfang udgifterne i øvrigt opfylder betingelserne. Med henblik på at følge omkostningerne forbundet med den konkrete sag, kan der bevilges retshjælp ad flere omgange, sådan at der løbende kan tages stilling til rimeligheden i de udgifter, der søges dækket, lige-

som en fastsat beløbsgrænse for retshjælpen kan forhøjes efter ansøgning.

Retshjælpen omfatter kun omkostninger, det ikke er muligt at få godtgjort efter regler om fri proces eller lignende i det land, barnet er bortført til, og som ikke dækkes af ansøgerens eventuelle retshjælpsforsikring. Endvidere indtræder staten i retshjælpsmodtagerens krav på erstatning fra bortføreren eller andre for udgifter, som er dækket af retshjælpen. Den forælder, som modtager retshjælp, kan således ikke få dobbelt dækning af udgifterne.

Hvis forudsætningerne for retshjælp viser sig ikke at være til stede eller at være bortfaldet, kan tilsagnet om retshjælp tilbagekaldes efter lovens § 20 c. Tilbagekaldelse kan bl.a. ske, hvis muligheden for at få barnet tilbagegivet efterfølgende ændrer sig.

3.1.2. Social- og Indenrigsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Når et barn bliver bortført til eller tilbageholdt i udlandet af en forælder, befinder den efterladte forælder sig i en yderst vanskelig og belastende situation. Forælderen står over for en proces om tilbagegivelse af barnet fra et land og et system, som forælderen oftest ikke kender indgående. Ydermere kan processen være forbundet med betydelige udgifter. Da der er tale om en uenighed i familien, er det udgangspunktet, at forældrene selv når frem til en løsning af denne og afholder udgifter forbundet hermed.

Staten støtter dog på flere måder den efterladte forælder i denne situation, bl.a. med retshjælp. Retshjælpsordningen er primært rettet mod dækning af omkostninger af retlig karakter, mens den kun i nogen grad kan bruges til at dække omkostninger forbundet med konfliktmægling. Hensynet til barnets bedste og konventionerne på området tilsiger, at der skal arbejdes for at finde forligsmæssige løsninger og skabe frivillige tilbagegivelser. Dette er i overensstemmelse med den generelle udvikling på det familieretlige område i Danmark og i udlandet, hvor der er et øget fokus på konfliktmægling mellem forældre som et mere effektivt redskab til at sikre holdbare løsninger for barnet og familien end traditionelle retslige løsninger. Mens konfliktmægling og forligsmæssige løsninger generelt er konfliktnedtrappende, er judicielle løsninger oftere konfliktoptrappende. Konfliktmægling må således i mange tilfælde anses for at være den mest skånsomme løsning for barnet og for familien, ikke kun i den aktuelle situation men også på sigt.

Med den eksisterende ordning er det imidlertid ikke muligt at fremme denne løsningsmetode i forhold til alle lande og disse landes forskellige systemer, da konfliktmægling i nogle lande alene findes i privat regi.

I lyset heraf bør retshjælpsordningen efter ministeriets opfattelse justeres, sådan at den er tilstrækkeligt fleksibel i forhold til i alle tilfælde at kunne understøtte løsning af sager om en forælders bortførelse af børn gennem konfliktmægling, hvis det i den konkrete situation er den mest effektive

og mest skånsomme måde at løse konflikten på. Ved denne justering tilpasses ordningen til at rumme de forskellige måder, forskellige lande tilrettelægger deres systemer på, hvorved det bliver muligt at yde den efterladte forælder den relevante hjælp uafhængigt af, hvilket land barnet er bortført til. I tråd hermed bør det også være muligt at yde retshjælp til mægling i en bredere kreds end blot mellem forældrene i situationer, hvor det af kulturelle årsager er relevant og nødvendigt – ikke mindst fordi konfliktmægling i disse sager og i denne udvidede form ofte reelt vil være den eneste måde at løse sagen på.

Antallet af sager om bortførelse ud af landet har gennem de senere år ligget på omkring 35-40 sager om året. Der ses imidlertid at være en udvikling i omkostningerne forbundet med sagerne. De samlede udgifter til retshjælp er således steget gradvist fra 0,5 mio. kr. i 2010 til 1,5 mio. kr. i 2014. Denne stigning er udtryk for, at der er flere meget omkostningstunge sager. Omkring en fjerdedel af sagerne vedrører lande, hvor sager om tilbagegivelse erfaringsvist er meget omkostningstunge.

Ved en øget fleksibilitet i ordningen vil det være muligt at skabe en højere grad af sammenhæng mellem ressourceanvendelsen forbundet med at hjælpe den efterladte forælder, og dermed barnet, og effekten af denne støtte. Endvidere må det antages at være muligt i nogen grad at forebygge nye konflikter mellem forældrene.

Det beskrevne forslag til ændring af retshjælpsordningen i børnebortførelsessager gennemføres ved at ændre bestemmelsen om retshjælp i børnebortførelsesloven, sådan at ordningen udover handlinger af retlig karakter også omfatter rimelige udgifter til konfliktmægling, herunder rejseudgifter i forbindelse hermed, jf. de foreslåede ændringer af § 20 a, stk. 1, og § 20 b, stk. 1.

3.2. Retshjælp til handlinger uden retlig karakter

3.2.1. Gældende ret

Som nævnt i afsnit 3.1.1. følger det af børnebortførelseslovens § 20 a, stk. 1, at det er en forudsætning, at der er tale om omkostninger i forbindelse med handlinger af retlig karakter. Herved forstås både omkostninger forbundet med egentlige retssager og omkostninger forbundet med sager for administrative myndigheder.

Efter lovens § 20 b, stk. 2, omfatter retshjælpsordningen rimelige udgifter, der er nødvendige i forbindelse med handlinger af retlig karakter, herunder bl.a. rejseudgifter. Det er således muligt at yde økonomisk hjælp til den efterladte forælders rejse i forbindelse med retsmøder og lign. i udlandet, ligesom udgifter til en dansk advokats rejse til udlandet i særlige tilfælde vil kunne dækkes efter ordningen.

Det fremgår af lovens forarbejder, at der kan ydes retshjælp til advokatbistand i udlandet, selv om der ikke anlægges en retssag. I så fald kan retshjælpen eksempelvis dække udgifter til en advokats rådgivning om hensigtsmæssigheden af at

anlægge sag, vejledning om lokale regler og praksis samt kontakt med lokale myndigheder. Udgifter forbundet med opnåelse af uformel kontakt til de personer, som har barnet i deres varetægt, vil derimod ikke kunne dækkes af ordningen. Endvidere er det ikke muligt at dække rejseudgifter forbundet med barnets hjemrejse.

Om gældende ret henvises i øvrigt til afsnit 3.1.1.

3.2.2. Social- og Indenrigsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

En sag om tilbagegivelse omfatter ikke kun selve konfliktløsningen, men også forløbet frem mod eksempelvis en retssag og den faktiske afslutning af forløbet ved barnets hjemrejse. Det er i dag ikke muligt at yde økonomisk støtte til denne del af tilbagegivelsen.

Der vil endvidere kunne opstå situationer, hvor der som noget helt særligt er behov for at foretage handlinger, der ikke er omfattede af mulighederne for udgiftsdækning efter den eksisterende retshjælpsordning, men hvor disse handlinger ikke desto mindre er lige så vigtige som eksempelvis konfliktmægling eller gennemførelse af en retssag.

Ministeriet finder derfor også, at der efter ordningen i helt særlige tilfælde bør kunne ydes økonomisk støtte til dækning af rimelige udgifter til andre handlinger, der er nødvendige for tilbagegivelsen af et barn. Derudover bør det i dette lys være muligt at yde økonomisk støtte til dækning af rimelige udgifter til et barns hjemrejse til Danmark, herunder til rejsen for en person, der ledsager barnet.

Disse ændringer sker ved at indsætte en bestemmelse, hvorefter der kan ydes økonomisk støtte til et barns hjemrejse i forbindelse med en tilbagegivelse og til den person, som ledsager barnet til Danmark, jf. den foreslåede nye bestemmelse i § 20 a, stk. 4, nr. 1.

Endvidere indsættes en bestemmelse, hvorefter social- og indenrigsministeren kan yde anden økonomisk støtte til handlinger, som er nødvendige forudsætninger for en tilbagegivelse af barnet, jf. den foreslåede nye bestemmelse i § 20 a, stk. 4, nr. 2.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget vurderes samlet set at være udgiftsneutralt for staten. Lovforslaget medfører ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for kommuner og regioner.

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for det offentlige stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Forslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Forslaget gør det muligt for den efterladte forælder at søge om dækning af udgifter til konfliktmægling, der gennemføres i privat regi, og konfliktmægling rettet mod en udvidet personkreds. Forslaget gør det endvidere muligt at søge om dækning af rejseudgifter for barnet og dennes ledsager i forbindelse med hjemrejsen til Danmark efter tilbagegivelsen. Endeligt gør forslaget det muligt at søge om dækning af andre omkostninger forbundet med nødvendige handlinger i relation til et tilbagegivelsesforløb.

Herudover har forslaget ikke administrative konsekvenser for borgerne.

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 9. oktober 2015 til den 6. november 2015 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatrådet, Barnets Tarv Nu, Byretterne, Børne- og Kulturchefforeningen, Børnerådet, Børns Vilkår, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Familieadvokater, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandsförening, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Institut for Menneskerettigheder, KL, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK), Mandekrisecentret, Mødrehjælpen, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitiet, Statsforvaltningen, Vestre Landsret og Østre Landsret.

10. Sammenfattende skema

Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Fremover er det muligt for den efterladte forælder at søge om dækning af udgifter til konfliktmægling, der gennemføres i privat regi, og konfliktmægling rettet mod en udvidet personkreds. Det bliver også muligt at søge om økonomisk støtte til dækning af udgifter for barnet og dennes ledsager i forbindelse med hjemrejsen til Danmark efter tilbagegivelsen. Endeligt bliver det muligt at søge økonomisk støtte til dækning af andre omkostninger forbundet med nødvendige handlinger i relation til et tilbagegivelsesforløb.	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter den gældende bestemmelse i § 8, nr. 2, kan en fogedretssag om anerkendelse eller fuldbyrdelse i Danmark af en afgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær udsættes, hvis forældremyndigheds- eller samværsspørgsmålet er under behandling her i landet under en sag, som er indledt, før den tilsvarende sag blev indledt i oprindelsesstaten. Dette følger af Europarådskonventionen af 1980.

Efter forældreansvarsloven kan der som i andre konventionslande træffes afgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær. Ved forældreansvarslovens ikrafttræden den 1. oktober 2007 blev der ikke foretaget den tilstrækkelige konsekvensændring af børnebortførelsesloven.

Med den foreslåede ændring af § 8, nr. 2, hvorved bopæls-spørgsmålet nu også fremgår af bestemmelsen, bringes denne i overensstemmelse med gældende ret. Det betyder, at en sag om anerkendelse eller fuldbyrdelse efter lovens § 4 kan udsættes, hvis der verserer en sag om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær i Danmark, og denne er indledt, før den tilsvarende sag blev indledt i oprindelseslandet.

Til nr. 2

Efter den gældende bestemmelse i § 8, nr. 3, kan en fogedretssag om anerkendelse eller fuldbyrdelse i Danmark af en afgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær udsættes, hvis en anden forældremyndighedsafgørelse er under fuldbyrdelse, eller der er anmodet om anerkendelse af denne. Dette følger af Europarådskonventionen af 1980.

Efter forældreansvarsloven kan der træffes afgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær. Ved foræl-

dreansvarslovens ikrafttræden den 1. oktober 2007 blev der ikke foretaget den tilstrækkelige konsekvensændring af børnebortførelsesloven.

Med den foreslåede ændring af § 8, nr. 3, hvorved ordlyden ændres, sådan at bestemmelsen nævner afgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær, bringes denne i overensstemmelse med gældende ret. Det betyder, at en sag om anerkendelse eller fuldbyrdelse efter lovens § 4 kan udsættes, hvis en anden afgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær er under fuldbyrdelse, eller der er anmodet om anerkendelse af den.

Til nr. 3

Kapitel 6 i børnebortførelsesloven indeholder i § 19 en bestemmelse, hvorefter der i Danmark ikke kan træffes afgørelse om forældremyndighed og barnets bopæl, når der i Danmark verserer en sag om tilbagegivelse af barnet efter Haagerbørnebortførelseskonventionen. Efter overskriften til kapitel 6 vedrører kapitlet kun forældremyndighedsafgørelser.

Ved den foreslåede nyaffattelse af overskriften ændres den sådan, at den nu nævner både forældremyndighedsafgørelser og afgørelser om barnets bopæl. Det præciseres således, at kapitlet også omfatter afgørelser om barnets bopæl.

Til nr. 4

Efter den gældende bestemmelse i lovens § 20 a, stk. 1, kan der ydes retshjælp til dækning af omkostninger i forbindelse med handlinger af retlig karakter, der foretages med henblik på tilbagegivelse af barnet. Efter denne bestemmelse kan omkostninger forbundet med konfliktmægling også dækkes, så længe disse har en retlig karakter, hvilket vil sige, at konfliktmægling har fundet sted inden for retssystemet eller i det offentlige system under myndigheders styring.

Med den foreslåede ændrede formulering af § 20 a, stk. 1, hvorved ordet "konfliktmægling" indsættes i bestemmelsen, kan der ydes retshjælp til dækning af omkostninger til kon-

fliktmægling. Dette indebærer en udvidelse af muligheden for at dække denne type omkostninger, idet det ikke længere vil være en forudsætning, at mæglingen finder sted i offentlig regi. Det vil således også være muligt at dække udgifter vedrørende mægling i privat regi. Det er i overensstemmelse med de gældende regler en forudsætning, at mæglingen ikke må anses for nyttesløs, eksempelvis fordi situationen må anses for omfattet af Haagerbørnebortførelseskonventionens undtagelser i forhold til tilbagegivelse. Der skal ved denne vurdering tages højde for, hvilket land der er tale om, da konfliktmægling i nogle lande reelt vil være den eneste mulighed for at løse sagen. Dette er særligt tilfældet for sager om bortførelse til lande, som Danmark ikke har et konventionssamarbejde med. Der henvises til afsnit 3.1.1 i de almindelige bemærkninger.

Ændringen betyder eksempelvis, at udgifter til konfliktmægling, som iværksættes af forældrene på foranledning af retten i det land, barnet er bortført til, men som gennemføres i privat regi, fordi der i det givne land er tradition for, at mæglingen sker uden for det offentlige system, vil kunne dækkes gennem retshjælp, hvis forudsætningerne herfor i øvrigt er opfyldte. Som et andet eksempel på anvendelse af den ændrede bestemmelse kan nævnes, at i tilfælde, hvor barnet er bortført til et land, Danmark ikke har et konventionssamarbejde med, vil den eneste reelle mulighed for, at konflikten løses, ikke sjældent være konfliktmægling. Samtidig vil mæglingen i disse lande meget ofte ikke findes i det offentlige system. I disse tilfælde vil omkostninger i forbindelse med konfliktmægling i privat regi kunne dækkes gennem retshjælpsordningen.

Den foreslåede ændring gør det også muligt efter en konkret vurdering at yde retshjælp til konfliktmægling i en videre kreds end blot mellem forældrene, hvis det vurderes at være nødvendigt med henblik på tilbagegivelse af barnet. Denne form for mægling vil særligt kunne være relevant i sager om bortførelse til ikke-vestlige lande, hvor der ydermere ofte ikke er et konventionssamarbejde.

Det er uden betydning for muligheden for at få retshjælp til konfliktmægling, i hvilket land mæglingen finder sted. Den kan således finde sted i det land, barnet er bortført til, eller i Danmark, ligesom mæglingen eksempelvis kan ske via telefon eller videokonference. Konfliktmæglingen vil således skulle gennemføres det sted, hvor de relevante personer opholder sig, eller på en måde, som inddrager disse personer.

Det er med forslaget ikke tilsigtet at ændre de begrænsninger og forudsætninger, der i øvrigt gælder for retshjælpen. Der henvises til afsnit 3.1.1 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 5

Den eksisterende retshjælpsordning gør det muligt at yde hjælp til handlinger, som knytter sig til selve tvistløsningen. Dette er således traditionelt set udgifter af retslig karakter, herunder i nogen grad konfliktmægling. Derimod er det ikke muligt at dække udgifter til handlinger af mere praktisk ka-

rakter, uanset at disse udgifter er relevante og nødvendige. Det er endvidere ikke muligt at dække omkostninger, som retter sig mod at tage hånd om bortførerens situation efter en tilbagegivelse.

Med den foreslåede nye bestemmelse i § 20 a, stk. 4, nr. 1, kan social- og indenrigsministeren yde økonomisk støtte til rimelige udgifter til et barns hjemrejse til Danmark i forbindelse med en tilbagegivelse og til den person, der ledsager barnet. Der vil ved behandlingen af en ansøgning efter den foreslåede bestemmelse skulle foretages en vurdering af, om udgiftsniveauet er rimeligt. Denne rimelighedsvurdering foretages ud fra, hvad der må anses for at være normale rejseudgifter og med den nødvendige hensyntagen til de særlige forhold, som oftest foreligger i sager om bortførelse, og sagernes særlige karakter. Der kan eksempelvis foreligge særlige forhold i forbindelse med udrejse fra lande uden for konventionssamarbejdet eller lande, hvor der gælder særlige krav til rejsehjemmel m.v.

Det er en forudsætning for anvendelsen af bestemmelsen, at hjemrejsen sker i forbindelse med en tilbagegivelse, dvs. efter afgørelse eller aftale mellem forældrene, som enten er kommet i stand i medfør af en konventionsprocedure eller faciliteret af Koordinationsenheden for Børnebortførelser under Social- og Indenrigsministeriet. Udgifter, der opstår i forbindelse med, at den efterladte forælder egenhændigt henter barnet hjem, kan ikke dækkes, herunder heller ikke udgifter der opstår som følge af, at den efterladte forælder selv effektuerer en dansk afgørelse om eneforældremyndighed, som ikke er et element i en tilbagegivelsesproces, som koordinationsenheden har været involveret i.

Det er ikke en forudsætning, at det er den efterladte forælder, der ledsager barnet til Danmark. Det kan således også være en anden voksen, hvis det er nødvendigt eller bedst for barnet. Bestemmelsen vil således også kunne anvendes til at dække den bortførende forælders udgifter til at ledsage barnet hjem. I en række situationer er denne løsning den mest skånsomme måde for barnet, ligesom det kan være det første skridt i retning af en normalisering af denne forælders kontakt med barnet. I nogle situationer er det endvidere ikke muligt for den efterladte forælder at indrejse i det land, barnet er bortført til, hvorfor en anden end denne forælder må ledsage barnet til Danmark.

Efter den foreslåede nye bestemmelse i nr. 2, kan ministeren i helt særlige tilfælde yde økonomisk støtte til dækning af rimelige udgifter til andre handlinger, der er nødvendige for tilbagegivelsen af et barn. Dermed gøres det muligt efter en konkret vurdering i helt særlige tilfælde at yde økonomisk støtte til den efterladte forælders udgifter til f.eks. at lokalisere barnet i et land, hvor dette ikke kan ske direkte gennem landets myndigheder eller danske repræsentationer men i stedet sker gennem kanaler, som koordinationsenheden har fået anvist gennem andre myndigheder. Rimelighedsvurderingen i forhold til disse udgifter vil i meget høj grad basere sig på en konkret vurdering af sagen, da det antages, at bestemmelsen kun helt undtagelsesvist vil finde anvendelse.

Bestemmelsen vil også kunne anvendes til efter en konkret vurdering at tilbyde bortføreren juridisk vejledning om indholdet af de danske myndigheders udkast til aftaler, som skal føre til barnets tilbagegivelse. Denne vejledning vil kunne gives af en advokat på listen over advokater udpeget efter børnebortførelsesloven efter ministeriets anvisning. Det vil særligt være relevant i meget tunge sager, hvor tilbagegivelsen forhandles på plads gennem op til flere aftaler fra danske myndigheders side, men hvor bortføreren afslutningsvist kan have behov for at blive betrygget i aftalernes indhold med henblik på at gennemføre tilbagegivelsen og rejse hjem med barnet. Aftalerne vil være rettet mod at tage hånd om denne forælders situation efter tilbagegivelsen, eksempelvis aftaler om samvær m.v.

Til nr. 6

De foreslåede ændringer af § 20 b, nr. 2 og nr. 3, hvorved bl.a. et afsluttende "samt" i opremsningen flyttes, er alene tekniske ændringer som følge af, at der i § 20 b i loven foreslås indsat et nyt nr. 4 og 5, jf. lovforslagets § 1, nr. 7, om udgifter til konfliktmægling, hjemrejseudgifter og udgifter til andre nødvendige handlinger.

Til nr. 7

Lovens § 20 b indeholder en nærmere afgrænsning af retshjælpens omfang. Det fremgår bl.a. af bestemmelsen, at retshjælpsordningen omfatter godtgørelse fra statskassen af rimelige udgifter til advokat og øvrige rimelige udgifter, der er nødvendige i forbindelse med handlinger af retlig karakter, herunder rejseudgifter samt udgifter til oversættelse og legalisering.

Med den foreslåede nye bestemmelse i § 20 b, stk. 1, nr. 4, medtages rimelige udgifter til konfliktmægling, herunder rejseudgifter i den forbindelse, også i lovens nærmere afgrænsning. Der er således tale om en ændring i lyset af forslaget om at ændre § 20 a, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 4.

Der er ikke herudover tilsigtet en ændring af forståelsen af § 20 b, hvilket bl.a. betyder, at begrænsningen til rimelige udgifter også i forhold til konfliktmægling indebærer, at der skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt den enkelte udgiftspost er egnet og nødvendig med henblik på at få barnet tilbagegivet. Kravet om rimelighed indebærer endvidere, at der skal foretages en overordnet proportionalitetsvurde-

ring. Der henvises til afsnit 3.1.1 i de almindelige bemærkninger.

Med den foreslåede nye bestemmelse i nr. 5, medtages rimelige udgifter forbundet med barnets hjemrejse, herunder rejseudgifter til en ledsagende voksen, samt rimelige udgifter til andre handlinger, der er nødvendige for tilbagegivelsen af barnet, i lovens nærmere afgrænsning af retshjælpens omfang. Der er således tale om en ændring som følge af forslaget om en ny bestemmelse i § 20 a, stk. 4, jf. lovforslagets § 1, nr. 5.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juni 2016.

Dette indebærer bl.a., at de nye regler om konfliktmægling, jf. lovforslaget § 1, nr. 4, også finder anvendelse på børnebortførelsessager, der er under behandling ved lovens ikrafttræden.

Til § 3

Børnebortførelsesloven og de tilknyttede konventioner gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger. Dette er ikke sket.

Efter bestemmelsen gælder ændringsloven ikke for Færøerne og Grønland. Loven eller dele deraf kan dog ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Det bemærkes i forhold til Grønland, at den daværende regering i Folketingssamlingen 2014/2015 fremsatte L 122 forslag til lov om ændring af forskellige familieretlige love m.v. for Grønland (Ændringer som følge af ikraftsættelse for Grønland af forældreansvarslovgivningen og lovgivningen om ægteskab mellem to personer af samme køn), der bl.a. havde til formål at danne grundlag for ikraftsættelse for Grønland af børnebortførelsesloven og de tilknyttede konventioner. Lovforslaget bortfaldt på grund af Folketingsvalget i 2015, men er genfremsat ved lovforslag nr. L 35, som blev fremsat den 29. oktober 2015.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget § 1

I lov om international fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser m.v. (internationale børnebortførelser), jf. lovbekendtgørelse nr. 375 af 6. april 2010, foretages følgende ændringer:

§ 8. Sag om anerkendelse eller fuldbyrdelse efter § 4 kan udsættes ved kendelse, hvis:

- 1) (...)
- 2) forældremyndigheds- eller samværstretsspørgsmålet er under behandling her i landet under en sag, som er indledt, før sagen blev indledt i oprindelsesstaten, eller
- 3) en anden forældremyndighedsafgørelse er under fuldbyrdelse eller der er anmodet om anerkendelse af den.

1. I § 8, nr. 2, indsættes efter »forældremyndigheds-«: », bopæls-«.

2. I § 8, nr. 3, ændres ”forældremyndighedsafgørelse” til: ”afgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær”.

3. Overskriften til *kapitel 6* affattes således:

Kapitel 6 *Forældremyndighedsafgørelser*

»Kapitel 6 *Afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl*«

§ 20 a. Social- og indenrigsministeren kan efter ansøgning yde retshjælp til indehaveren af forældremyndigheden over et barn, som ulovligt er ført fra Danmark til udlandet eller ulovligt tilbageholdes dér, til dækning af omkostninger i forbindelse med handlinger af retlig karakter, der foretages med henblik på tilbagegivelse af barnet.

Stk. 2-4....

§ 20 b. Retshjælpen omfatter godtgørelse fra statskassen af

- 1) (...)
- 2) øvrige rimelige udgifter, der er nødvendige i forbindelse med handlinger af retlig karakter, herunder rejseudgifter samt udgifter til oversættelse og legalisering af dokumenter, samt
- 3) sagsomkostninger, som den pågældende af en domstol pålægges at betale til modparten.

Stk. 2. [...]

4. I § 20 a, stk. 1 indsættes efter »karakter«: »og konfliktmægling«.

5. I § 20 a, indsættes efter stk. 3 som nyt stykke: »Stk. 4. Retshjælp efter stk. 1-3 og stk. 5 omfatter også følgende:
1) Økonomisk støtte til dækning af rimelige udgifter til et barns hjemrejse til Danmark i forbindelse med en tilbagegivelse af barnet, herunder til rejsen for en person, der ledsager barnet.
2) Økonomisk støtte i helt særlige tilfælde til dækning af rimelige udgifter til andre handlinger, der er nødvendige for en tilbagegivelse af et barn.«
Stk. 4 bliver herefter stk. 5.

6. I § 20 b, stk. 1, nr. 2, ændres »dokumenter, samt,« til: »dokumenter,« og i § 20 b, stk. 1, nr. 3, ændres »modparten,« til: »modparten,«.

7. I § 20 b, stk. 1, indsættes som nr. 4 og nr. 5:
»4) rimelige udgifter til konfliktmægling, herunder rejseudgifter, samt
5) udgifter omfattet af § 20 a, stk. 4.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juni 2016.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.