

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**  
N. **122**

---

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2194 (2017)

---

« I conflitti transnazionali sulla responsabilità parentale »

---

*Trasmessa il 19 dicembre 2017*

---

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2194 (2017) <sup>(1)</sup>

Provisional version

### Cross-border parental responsibility conflicts

#### PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. More and more of Europe's couples are binational – which is excellent, unless a couple splits up. Unfortunately, when the couple concerned has one or more children, the often already difficult situation regarding the sharing of parental responsibility following a break-up is further complicated by different national legal systems, cultures and expectations, and can lead to cross-border parental responsibility conflicts and even child abductions.

2. The international and European legal instruments which govern these situations are based on the concept of a fair balance being struck between competing interests (those of the child, of the two parents, and of public order), while guaranteeing the primacy of the child's best interests. The objectives of prevention of child abduction and the immediate return of the abducted child have been judged by the European Court of Human Rights to correspond to a specific conception of « the best interests of the child » in this context.

3. The 1980 Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction and the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, as well as the applicable European Union regulations for European Union member States, thus aim to protect children from the harmful effects of their wrongful retention in or removal to a State other than their State of habitual residence, and for this purpose provide for common rules on jurisdiction, applicable law, and recognition and enforcement in the field of parental responsibility and child protection. These legal instruments establish a system of State co-operation through « Central Authorities » assisting individuals concerned in each Contracting State in resolving cross-border family disputes, and set short deadlines for the court proceedings to return the child to the State of his or her habitual residence.

4. However, in practice, the deadlines are seldom met, and the enforcement of decisions taken can be complicated and costly. The geographical scope of the key legal instruments remains limited, and they are not always properly applied even in States bound by them (as attested by several judgments of the European Court of Human Rights). Thus, for example, the

---

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 24 November 2017 (see Doc. 14435, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Martine Mergen).*

views of the child are not always heard and/or adequately taken into account. In addition, cases in which the primary or sole carer of the child abducts the child are particularly difficult, as the abducting parent may not be in a position to accompany the child back to the State of his or her habitual residence, thus leading *de facto* to a situation which may violate a child's right not to be separated from his or her parents, and to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis.

5. The Parliamentary Assembly thus recommends that Council of Europe member States make the enforcement of a parental responsibility decision abroad simpler, speedier and less costly, by:

5.1. helping to widen the geographical scope of the key legal instruments and ensure their proper application in all countries bound by them, including their own (for example by making information widely available to the general public and professionals concerned);

5.2. streamlining the processing of cases of child abduction/retention in the

context of cross-border parental responsibility conflicts, including by limiting the number of appeals possible and by doing away with onerous requirements of exequatur for the enforcement of decisions taken;

5.3. finding a way to better deal with cases in which the abducting/non-returning parent is the primary or sole carer of the child/ren concerned, by giving particular weight to the views of the child/ren concerned in such cases;

5.4. seeking to guarantee that the views of the child/ren concerned are heard and taken into account in an adequate manner in all cases;

5.5. ensuring a proper specialisation of professionals concerned and good co-operation between the Central Authority and other national authorities;

5.6. promoting properly (and internationally) recognised mediation services and agreements in cross-border parental responsibility conflicts.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2194 (2017) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

### Les litiges transnationaux de responsabilité parentale

#### ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. En Europe, les couples binationaux sont de plus en plus nombreux. Ceci constitue un développement favorable sauf en cas de séparation. Lorsqu'un couple a un ou plusieurs enfants, la situation déjà difficile du partage de l'autorité parentale à la suite d'une rupture devient plus compliquée encore du fait de la différence des systèmes juridiques nationaux, des cultures et des attentes, ce qui peut donner lieu à des litiges transnationaux de responsabilité parentale, voire à des enlèvements d'enfants.

2. Les instruments juridiques internationaux et européens qui régissent ces situations reposent sur l'idée de la recherche d'un juste équilibre entre des intérêts concurrents (ceux de l'enfant, des deux parents et de l'ordre public), tout en garantissant la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant. À ce propos, la Cour européenne des droits de l'homme estime que les objectifs poursuivis par la prévention de l'enlèvement d'un enfant et le retour immédiat de l'enfant enlevé correspondent

à une conception déterminée de « l'intérêt supérieur de l'enfant ».

3. Les Conventions de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants et de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, ainsi que la réglementation de l'Union européenne applicable aux États membres de l'Union européenne, visent ainsi à protéger les enfants des effets préjudiciables de leur non-retour ou déplacement illicite dans un État autre que l'État où ils résident habituellement et prévoient à cette fin des dispositions communes en matière de compétence, de droit applicable, de reconnaissance et d'exécution dans le domaine de la responsabilité parentale et de la protection de l'enfance. Ces instruments juridiques établissent un système de coopération étatique entre les « autorités centrales », qui aident les intéressés de chaque État Partie à régler les litiges familiaux transnationaux, et fixent des délais de procédure judiciaire courts pour le retour de l'enfant dans l'État où il réside habituellement.

4. Mais dans les faits, ces délais sont rarement respectés et l'exécution des décisions rendues peut s'avérer difficile et coûteuse. La portée géographique des principaux instruments juridiques reste limitée et ceux-ci ne sont pas toujours convenablement appliqués, même dans les États

---

(1) Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 24 novembre 2017 (voir Doc. 14435, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Martine Mergen).

qui sont liés par ces textes (comme en attestent plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme). Le point de vue de l'enfant, par exemple, n'est pas toujours entendu et/ni suffisamment pris en compte. De plus, les affaires dans lesquelles la personne qui a la charge principale ou exclusive de l'enfant enlève ce dernier sont particulièrement difficiles, car il arrive que le parent auteur de cet enlèvement ne soit pas en mesure de ramener l'enfant dans l'État où celui-ci réside habituellement, ce qui crée de fait une situation susceptible de porter atteinte au droit de l'enfant de ne pas être séparé de ses parents et d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents.

5. L'Assemblée parlementaire recommande par conséquent aux États membres du Conseil de l'Europe de rendre l'exécution d'une décision relative à la responsabilité parentale à l'étranger plus simple, plus rapide et moins coûteuse:

5.1. en contribuant à élargir la portée géographique des principaux instruments juridiques et à veiller à leur bonne application dans tous les pays liés par ces textes, y compris dans leur propre pays (par exemple en rendant l'information largement accessible au grand public et aux professionnels concernés);

5.2. en simplifiant le traitement des affaires d'enlèvement ou de non-retour d'enfant dans les litiges transnationaux de responsabilité parentale, notamment en limitant le nombre de recours possibles et en supprimant les exigences coûteuses d'exequatur pour l'exécution des décisions rendues;

5.3. en trouvant le moyen d'assurer un meilleur traitement des affaires dans lesquelles le parent auteur de l'enlèvement ou du non-retour a la charge principale ou exclusive du ou des enfants concerné(s), en accordant une importance particulière au point de vue du ou des enfants concernés en pareil cas;

5.4. en s'appliquant à garantir que le point de vue du ou des enfants concerné(s) soit entendu et pris en compte de manière satisfaisante dans l'ensemble des affaires;

5.5. en veillant à la spécialisation adéquate des professionnels concernés et à une bonne coopération entre l'autorité centrale et les autres autorités nationales;

5.6. en encourageant le recours à des services de médiation valablement reconnus (sur le plan international) et à des accords dans les litiges transnationaux de responsabilité parentale.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2194 (2017) <sup>(1)</sup>

Versione provvisoria

#### I conflitti transnazionali sulla responsabilità parentale

##### ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. Sempre più coppie, in Europa, sono binazionali – il che costituisce un'ottima cosa, fino a quando una coppia non si separa. Purtroppo, quando una coppia ha uno o più figli la questione, spesso già difficile, della condivisione della responsabilità genitoriale a seguito di una separazione è ulteriormente complicata dalla differenza tra i sistemi giuridici nazionali, le culture e le aspettative, e può portare a conflitti transfrontalieri legati alla responsabilità genitoriale, e persino alla sottrazione dei figli.

2. Gli strumenti internazionali ed europei che disciplinano situazioni del genere si basano sul concetto della ricerca del giusto equilibrio tra interessi convergenti (quelli dei figli, quelli dei due genitori e quelli dell'ordine pubblico), pur garantendo la priorità degli interessi superiori dei figli. Obiettivi quali la prevenzione della sottrazione dei figli e l'immediato ritorno dei figli sottratti, in tale contesto sono stati giudicati dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo come rispondenti a uno

specifico concetto di « interessi superiori dei figli ».

3. La Convenzione dell'Aja del 1980 sugli Aspetti Civili della Sottrazione Internazionale di Minori e la Convenzione dell'Aja del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, oltre che i regolamenti dell'Unione europea applicabili agli Stati membri dell'Unione europea sono volti a proteggere i minori dagli effetti negativi del loro illecito non-ritorno o allontanamento in uno Stato diverso da quello di residenza abituale, e a tal fine forniscono regole comuni su competenza, legge applicabile e riconoscimento ed esecuzione in relazione alla responsabilità genitoriale e alla tutela dei minori. Detti strumenti giuridici creano un sistema di cooperazione statale attraverso l'assistenza fornita alle persone interessate, in ciascuno Stato contraente, dalle « autorità centrali » per la risoluzione di dispute familiari transfrontaliere e stabiliscono tempi più brevi per i procedimenti giudiziari che devono consentire il ritorno del minore nel proprio Stato di residenza abituale.

4. Tuttavia, nella pratica le scadenze sono rispettate di rado e l'attuazione delle decisioni assunte può essere complicata e costosa. La portata geografica degli strumenti giuridici principali resta limitata e questi non sempre sono applicati in modo

(1) Testo adottato dalla Commissione Permanente, a nome dell'Assemblea, il 24 novembre 2017 (v. Doc. 14435, rapporto della Commissione Affari Sociali, Salute e Sviluppo Sostenibile, relatrice: Martine MERGEN).

corretto neanche negli Stati che ad essi sono vincolati (come attestato da diverse sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo). Così, per esempio, non sempre le opinioni del minore sono ascoltate e/o prese adeguatamente in considerazione. In aggiunta a ciò, sono particolarmente difficili i casi in cui l'affidatario primario o unico del minore sia responsabile della sottrazione dello stesso, in quanto tale genitore può non essere in grado di riaccompagnare il minore nello Stato di residenza abituale: ciò porta, di fatto, a una situazione che viola il diritto di un figlio a non essere separato dai propri genitori e a mantenere relazioni personali e contatti diretti regolari con entrambi i genitori.

5. L'Assemblea Parlamentare raccomanda quindi agli Stati membri del Consiglio d'Europa di rendere l'esecuzione di una decisione sulla responsabilità genitoriale all'estero più semplice e veloce e meno costosa:

5.1. contribuendo ad ampliare la portata geografica degli strumenti giuridici principali e a garantire la loro corretta applicazione in tutti i Paesi che ad essi sono vincolati, incluso il proprio (ad esempio rendendo ampiamente accessibili le

informazioni all'opinione pubblica e ai professionisti interessati);

5.2. semplificando la trattazione dei casi di sottrazione/non-ritorno di minori nel contesto dei conflitti transfrontalieri, anche limitando il numero di ricorsi possibili e rinunciando agli onerosi obblighi di *exequatur* per l'attuazione delle decisioni;

5.3. trovando un modo migliore per trattare i casi in cui il genitore responsabile della sottrazione o del non-ritorno sia l'affidatario primario o unico del/i minore/i in questione, attribuendo un peso particolare alle opinioni del/i minore/i;

5.4. cercando di garantire che siano ascoltate e tenute in considerazione in modo adeguato, in tutti i casi, le opinioni del/i minore/i;

5.5. garantendo l'adeguata specializzazione dei professionisti coinvolti e una buona cooperazione tra le autorità centrali e le altre autorità nazionali;

5.6. promuovendo servizi e accordi di mediazione adeguatamente (e internazionalmente) riconosciuti nei casi di conflitti transfrontalieri per responsabilità genitoriale.



\*170122025600\*