

U 52/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till rådets förordning (omarbetning av Bryssel IIa-förordningen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska unionens kommissions förslag av den 30 juni 2016 till rådets förordning om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsfrågor och frågor om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 15 september 2016

Justitie- och arbetsminister Jari Lindström

Lagstiftningsråd Outi Kemppainen

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
8.9.2016

EU/2016/1196

FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM BEHÖRIGHET, ERKÄNNANDE OCH VERKSTÄLLIGHET AV AVGÖRANDE I ÄKTENSKAPSFRÅGOR OCH FRÅGOR OM FÖRÄLDRAANSVAR, OCH OM INTERNATIONELLA BORTFÖRANDE AV BARN (OMARBETNING AV BRYSSEL IIA-FÖRORDNINGEN)

1 Förslagets bakgrund och syfte

Den 30 juni 2016 antog kommissionen ett förslag till rådets förordning om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsfrågor och frågor om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn. Förslaget, som presenteras i dokument KOM (2016) 411 slutlig, baserar sig på fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och i synnerhet artikel 81.3 i fördraget. Syftet med bestämmelsen är att utveckla ett rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder, inklusive familjerättsliga åtgärder.

I förslaget föreslås det att rådets förordning (EG) nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000, dvs. den s.k. Bryssel IIA-förordningen, ska omarbetas. Ändringsförslagen ska tas in i den nuvarande förordningen så att det görs en ny, omarbetad version av den.

De föreslagna ändringarna baserar sig på resultaten av en utvärdering av Bryssel IIA-förordningen, som gällt sedan 2005. Avsikten med de föreslagna ändringarna är att avlägsna kvarvarande hinder för den fria rörligheten för rättsliga avgöranden och bättre skydda barnets bästa genom att förenkla förfarandena och effektivisera dem. Genom förslaget eftersträvas också rättssäkerhet, lägre kostnader och kortare förfaranden vid fall av bortförande av barn med hänsyn till barnens och föräldrarnas bästa.

2 Ändringar i bestämmelserna i Bryssel IIA-förordningen

2.1 Hur förslaget är uppbyggt

Förslaget innehåller inga ändringar när det gäller förordningens tillämpningsområde eller frågor som gäller äktenskap. Inte heller i definitionerna föreslås det innehållsmässiga ändringar. Det innebär att kapitlen I (Tillämpningsområde och definitioner) och II (Behörighet), avsnitt 1 (Äktenskapsskillnad, hemskillnad och annullering av äktenskap) kvarstår oförändrade, med undantag för en del tekniska preciseringar. Också kapitel II, avsnitt 2 (Föräldraansvar) och avsnitt 3 (Gemensamma bestämmelser) kvarstår till väsentliga delar oförändrade, dock så att bestämmelserna om bortförande av barn i artikel 11 flyttas till kapitel III (Bortförande av barn), som reviderats.

En betydande ändring gäller de bestämmelser som tidigare fanns i kapitel III (Erkännande och verkställighet). De revideras och föreslås bli placerade i kapitel IV. Kapitlet innehåller följande avsnitt: 1 Erkännande, 2 Verkställighet, 3 Vägran av erkännande och verkställighet, 4 Gemensamma bestämmelser, 5 Officiella handlingar och överenskommelser och 6 Övriga bestämmelser. Bestämmelserna om samarbete mellan centralmyndigheter preciseras och tas in i kapitel V. Förslaget innehåller dessutom kapitlen VI (Allmänna bestämmelser), VII (Delegerade akter), VIII (Förhållandet till andra instrument) och IX (Slutbestämmelser). I dessa kapitel är bestämmelserna delvis nya.

Förslaget innehåller sex ämnesområden där ändringar föreslås. En närmare genomgång av dem finns under punkterna 2.2—2.7.

2.2 Bortförande av barn

Avsikten har varit att ge bestämmelserna om bortförande av barn större synlighet. Det föreslås att dessa samlas i ett separat kapitel, dvs. kapitel III (Bortförande av barn). De bestämmelser som nu finns i artikel 11 anpassas och flyttas dit. Medlemsstaterna ska dessutom påföras en skyldighet att koncentrera handläggningen av ansökningar om återlämnande av ett barn till ett begränsat antal domstolar (artikel 22). Den föreskrivna tiden sex veckor för meddelande av ett avgörande om återlämnande preciseras så att den gäller varje rättsinstans separat. Domstolen ska också tidigt under förfarandena undersöka huruvida parterna är villiga att delta i medling för att komma överens om en lösning (artikel 23).

I förslaget preciseras "lämpliga åtgärder" för att garantera barnets skydd vid ett avgörande om återlämnande. Med sådana avses enligt förslaget underlättande av samarbetet mellan myndigheterna och vidtagande av interimistiska åtgärder, däribland säkerhetsåtgärder (artikel 25). I förslaget ingår också en enhetlig bestämmelse om att domstolen får förklara avgörandet om att barnet ska återlämnas interimistiskt verkställbart oberoende av ett överklagande och nationell lagstiftning. Rätten att överklaga ett avgörande om att barnet ska återlämnas begränsas till endast en rättsinstans (artikel 25).

2.3 Placering av barnet i en annan medlemsstat

Artikel 56 i den nuvarande Bryssel IIa-förordningen innehåller en bestämmelse om det förfarande som ska iakttas vid beslut om att placera barnet i en annan medlemsstat. Placeringen kan ske efter samråd med myndigheten i den andra medlemsstaten. I vissa situationer förutsätts det dock godkännande av behörig myndighet i den andra medlemsstaten.

De bestämmelser som gäller avgöranden om gränsöverskridande placering föreslås bli flyttade till artikel 65 i förordningen. Det föreslås att den mottagande medlemsstatens godkännande ska krävas för alla gränsöverskridande placeringar som baserar sig på ett avgörande från en domstol eller en myndighet i en medlemsstat. Enligt förslaget ska alla begäranden kanaliseras via centralmyndigheten. Förslaget innehåller enhetliga krav på de handlingar som ska bifogas begäran om godkännande: den anmodande myndigheten måste lämna in en rapport om barnet tillsammans med skälen för den gränsöverskridande placering som föreslås. Handlingarna ska också åtföljas av en översättning. Den anmodade medlemsstaten ska besvara begäran inom två månader. Genom de föreslagna ändringarna ska innehållet i artikeln fås att överensstämma med motsvarande bestämmelse i 1996 års Haagkonvention.

2.4 Hörande av barnet

Enligt förslaget ska myndigheten åläggas en uttrycklig skyldighet att säkerställa att ett barn som är i stånd att bilda egna åsikter ges en möjlighet att bli hörd i frågor om föräldraansvar (artikel 20). I förordningen föreskrivs det vidare att myndigheten ska tillmäta barnets åsikter vederbörlig betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad och dokumentera sina överväganden i avgörandet. Dessa omständigheter ska också antecknas i det intyg som bifogas avgörandet. Underlåtelse att höra barnet ska inte beaktas separat som skäl för att vägra erkännande av avgöranden (artikel 38).

2.5 Avskaffandet av exekvaturförfarandet

Enligt den gällande Bryssel IIa-förordningen förutsätter verkställighet av ett avgörande som omfattas av förordningens tillämpningsområde ett s.k. exekvaturförfarande, dvs. en verkställbarhetsförklaring. Undantag utgör avgöranden om umgängesrätt och vissa avgöranden om vårdnad efter bortförande av barn. De är verkställbara utan något särskilt förfarande. Det föreslås att exekvaturförfarandet avskaffas i samband med verkställigheten av alla avgöranden som omfattas av förordningens tillämpningsområde (artikel 30).

Avskaffandet av exekvaturförfarandet åtföljs av rättssäkerhetsgarantier för att säkerställa svarandens rätt till en rättvis rättegång. I förordningen anges således vissa skäl för att vägra erkännande av ett avgörande (4 kap. avsnitt 3). Erkännande av ett avgörande om umgängesrätt eller av vissa avgöranden om vårdnad som förutsätter återlämnande av barn får enligt förslaget inte bestridas, vilket motsvarar artiklarna 41 och 42 i den gällande förordningen.

Enligt förslaget får erkännande och/eller verkställighet vägras i den verkställande medlemsstaten i samband med det verkställighetsförfarande som anges i den nationella lagstiftningen (artiklarna 39—47).

På samma sätt som den gällande förordningen innehåller förslaget också ett antal standardintyg vars syfte är att underlätta erkännandet eller verkställigheten av det utländska avgörandet utan exekvaturförfarandet.

2.6 Verkställighetsförfarandet

I förslaget läggs det fram åtgärder för att effektivisera verkställigheten av avgöranden. Det föreslås en tidsfrist för verkställigheten: om avgörandet inte har verkställts inom sex veckor från den tidpunkt då verkställighetsförfarandena inleddes, ska domstolen i den verkställande medlemsstaten underrätta den anmodande om detta faktum och om orsakerna till detta (artiklarna 31 och 32).

Om ett avgörande från en annan medlemsstat behöver ytterligare detaljer eller anpassningar för att kunna verkställas enligt den nationella lagstiftningen i verkställighetsmedlemsstaten, ska den behöriga domstolen i den medlemsstaten ange de nödvändiga specifikationerna eller anpassningarna samtidigt som de väsentliga delarna i avgörandet behålls (artikel 33).

Förslaget innehåller enhetliga regler för i vilka situationer verkställigheten av ett avgörande får vägras. Skäl för vägran får tillämpas endast om de åberopats (artikel 32). En part som bestrider verkställigheten av ett avgörande som meddelats i en annan medlemsstat kan under samma förfarande åberopa skäl för att erkännande ska vägras, utöver skälen för att verkställighet ska vägras.

Skälen för vägran uppräknas uttömmande. Tröskeln för vägran är hög. Enligt förslaget ska verkställighet vägras, om verkställigheten skulle vara oförenlig med barnets bästa antingen därför att omständigheterna har förändrats eller därför att barnet har uppnått en tillräcklig ålder och mognad och motsätter sig det. Skälet för vägran beaktas endast om oförenligheten är så betydande att den kan jämföras med ett undantag som rör grunderna för rättsordningen (artikel 40).

2.7 Samarbete mellan centralmyndigheterna

Bestämmelserna om samarbete mellan centralmyndigheterna föreslås bli förtydligade (artiklarna 62—66 och skälen 41—49). I förslaget är strävan att reda ut vem som kan begära stöd av

centralmyndigheten, vilken typ av stöd eller information som kan begäras, från vem och på vilka villkor. Det förtydligas att också domstolar och andra myndigheter, t.ex. barnskyddsmyndigheter, kan begära stöd från centralmyndigheterna. Den anmodade myndigheten ska besvara en begäran från en myndighet i en annan medlemsstat inom två månader.

I ärenden som gäller återlämnande av barn ges centralmyndigheten en tidsfrist på sex veckor för att säkerställa att den akt som utarbetas för att inleda eller underlätta inledandet av rättegångsförfarandet är fullständig, såvida detta inte på grund av exceptionella omständigheter är omöjligt (artikel 63.2 g).

Enligt förslaget ska medlemsländerna säkerställa att centralmyndigheterna har tillräckliga finansiella resurser och personalresurser för att kunna fullgöra de skyldigheter de anförtrots enligt förordningen (artikel 61).

2.8 Förhållandet till andra instrument

Enligt artikel 59 i den nuvarande Bryssel IIa-förordningen har Finland och Sverige möjlighet att på vissa villkor tillämpa 1931 års nordiska äktenskapskonvention i förbindelserna mellan dem i stället för bestämmelserna i förordningen. Denna möjlighet till avvikelse har strukits i förslaget.

3 Rättslig grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Förslaget till förordning bygger på fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och i synnerhet artikel 81.3 i fördraget. Enligt den ska rådet besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Den rättsliga grunden är enligt statrådets mening i huvudsak korrekt. Vissa av kommissionens förslag kan dock ifrågasättas med avseende på den rättsliga grunden. Exempel på sådana är de allmänna bestämmelser som föreslås när det gäller avgörande av ärenden som gäller föräldraansvar och verkställighet av avgörandena.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen vidta en åtgärd endast om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå (artikel 5.3 i FEU).

Förslaget kan anses överensstämma med subsidiaritetsprincipen till den del det är fråga om att avstå från exekvaturförfarandet och förbättra samarbetet mellan centralmyndigheterna. Förslaget om att koncentrera domstolsförfarandet, skyldigheten att säkerställa att centralmyndigheten har tillräckliga resurser och förslagen om att förenhetliga verkställigheten kan däremot vara problematiska med tanke på subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys SWD (2016) 207 final i anslutning till förslaget. Kommissionen har bedömt olika policyalternativ och deras konsekvenser separat för alla de frågor som konstaterades vara problematiska i samband med utvärderingen av förordningen.

Enligt kommissionens bedömning skulle de alternativ som funnits vara bäst medföra inbesparingar för unionsmedborgare som är parter i gränsöverskridande tvister. Till följd av att exe-

kvaturförfarandet avskaffas kommer medborgarna att kunna spara en större del av de nuvarande kostnaderna för förfarandet. Enligt kommissionens bedömning kommer kostnaderna att minska för de föräldrar som ansöker om verkställighet, eftersom de inte längre nödvändigtvis behöver anlita advokater som är specialiserade på utländska verkställighetsförfaranden. Även centralmyndigheternas kostnader kan minska något om verkställighetsskedet blir kortare och samarbetsförfarandena förenklas.

4.2 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Bestämmelser om ärenden som gäller återlämnande av barn finns i 6 och 7 kap. i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983). De ändringar som kommissionen föreslår när det gäller domstolsbehandling av ärenden som gäller bortförande av barn väntas inte ha konsekvenser för lagstiftningen i Finland.

Att avskaffa exekvaturförfarandet på förordningens tillämpningsområde skulle innebära ett minskat antal ansökningar när det är fråga om verkställbarhetsförklaring av ett avgörande om vårdnad om barn som har meddelats i en annan stat. Eftersom ansökningarna är få till antalet, skulle domstolarnas verksamhet inte påverkas väsentligt av att förfarandet avskaffas.

Kommissionen föreslår vissa enhetliga bestämmelser för verkställighet av avgöranden. På verkställighet av beslut som omfattas av förordningens tillämpningsområde tillämpas i Finland i princip lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt (619/1996). I lagens 2 § föreskrivs det om beaktande av barnets vilja vid verkställighet av ett beslut. I lagens 14 § föreskrivs det om avslag på ansökan med beaktande av barnets bästa. Kommissionens förslag skulle innebära att man i stället för dessa bestämmelser skulle tillämpa förordningens bestämmelser i gränsöverskridande fall. Detaljerna i förslaget är i detta avseende fortfarande oklara och förslagets konsekvenser för lagstiftningen i Finland kan därför inte bedömas närmare till denna del.

4.3 Ekonomiska konsekvenser

Enligt en preliminär bedömning har förslaget inte konsekvenser för statsfinanserna och inte eller några andra betydande ekonomiska konsekvenser.

5 Ålands behörighet

Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rättskipning och verkställighet av domar.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Ett diskussionsmöte om utkastet till U-skrivelse ordnades den 2 september 2016. Företrädare vid mötet var social- och hälsovårdsministeriet, utrikesministeriet, Esbo tingsrätt, Helsingfors tingsrätt, Helsingfors rättshjälpsbyrå, social- och hälsovårdsväsendet i Esbo, social- och hälsovårdsväsendet i Helsingfors, Barnombudsmannens byrå, Kaapatut Lapset ry och Finlands Advokatförbund. Ett skriftligt utlåtande inlämnades dessutom av Birkalands tingsrätt, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira samt Riksfogdeämbetet. Utkastet till U-skrivelse har behandlats i skriftligt förfarande i sektionen för rättsärenden (sektion 35).

Arbetsgruppsbehandlingen av förslaget inleddes vid det möte som arbetsgruppen för civilrättsliga frågor höll den 19 juli 2016. Kommissionen presenterade där förslaget på en allmän nivå. Arbetsgruppsbehandlingen fortsätter i september.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att Bryssel IIa-förordningen är ett viktigt och nyttigt redskap när det gäller äktenskapsfrågor och frågor om föräldraansvar, och finner det motiverat att förordningen till vissa delar ses över. Statsrådet ser det som eftersträvarsvärt att utveckla erkännande och verkställighet av domar samt att effektivisera förfarandet för återlämnande av ett bortfört barn i gränsöverskridande fall. Förslaget bidrar till uppnåendet av dessa mål.

Enligt statsrådet är det befogat att förbättra samarbetet mellan centralmyndigheterna. Vid förhandlingarna kommer statsrådet att i möjligaste mån att arbeta för att systemet för samarbete mellan centralmyndigheterna blir smidigt och att regleringen så långt möjligt stämmer överens med samarbetssystemet i 1996 års Haagkonvention. Vid de fortsatta förhandlingarna gäller det att fästa vikt vid detaljerna i bestämmelserna.

Statsrådet ställer sig positivt till att ett avgörande som meddelats i en medlemsstat inom ramen för förordningens tillämpningsområde kan verkställas i en annan medlemsstat utan något separat exekvaturförfarande, om det förfarande som lett till avgörandet uppfyller kraven på en rättvis rättegång.

Statsrådet ställer sig reserverat till förslagen om att förenhetliga verkställigheten av avgöranden. Dessa kan vara problematiska både med tanke på den rättsliga grunden och med tanke på subsidiaritetsprincipen. Förslaget bör också till denna del granskas närmare under förhandlingarna när detaljerna i bestämmelserna börjar ta form.

Hur förordningen förhåller sig till den nordiska äktenskapskonventionen och huruvida det finns behov av en undantagsbestämmelse för Finland och Sverige bör också bedömas i ett senare skede av förhandlingarna.