

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av kommissionens förslag till rådets förordning (föräldraansvar)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 6 september 2001 till rådets förordning om dom-

stols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i mål om föräldraansvar samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 29 november 2001

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsråd Markku Helin

FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM DOMSTOLS BEHÖRIGHET OCH OM ERKÄNNANDE OCH VERKSTÄLLIGHET AV DOMAR I MÅL OM FÖRÄLDRAANSVAR**1. Allmänt**

Kommissionen lade 6.9.2001 fram ett förslag till rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i mål om föräldraansvar (KOM (2001) 505). Förslaget baserar sig på slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999. Under punkt 34 i slutsatserna uppmanar Europeiska rådet kommissionen att lägga fram förslag om en ytterligare minskning av de mellanliggande åtgärder som fortfarande krävs för att möjliggöra erkännandet och verkställigheten av avgörandena och domarna i den anmodade staten. Enligt nämnda punkt bör man som ett första steg avskaffa dessa mellanliggande förfaranden när det gäller beslut i mindre konsument- och handelstvister och vissa domar vid familjerättsliga processer (t.ex. umgängesrätt).

Frankrike lade 3.7.2000 fram ett initiativ inför antagandet av rådets förordning om ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt när det gäller barn. Initiativet hade ett mycket snävt tillämpningsområde. Den föreslagna förordningen skulle ha tillämpats endast på sådana domar i mål om umgängesrätt gällande barn som har meddelats med stöd av rådets förordning (EG) nr 1347/2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar för makars gemensamma barn, den s.k. Bryssel II-förordningen. En närmare redogörelse för initiativets innehåll finns i statsrådets skrivelse till riksdagen U 74/2000 rd. Rådet (rättsliga och inrikes frågor) antog 30.11.2000 ett program för att avskaffa exekvaturförfarandet och ansåg att detta program i fråga om mål som gäller umgängesrätt bäst kan drivas vidare genom en utvidgning av tillämpningsområdet för Frankrikes initiativ.

Syftet med kommissionens förslag är att medlemsstaterna när det gäller mål om föräldraansvar skall ha gemensamma bestämmelser om internationell behörighet samt erkännande och verkställighet av avgöranden som fattats i en annan medlemsstat. Detta gör det möjligt att avskaffa exekvaturförfarandet i en större omfattning än vad som föreslogs i Frankrikes initiativ.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll**2.1. Tillämpningsområde och frågor som skall regleras**

Förordningen skall tillämpas på alla civilrättsliga förfaranden om föräldraansvar. I förslaget har den koppling till förfaranden vid upplösning av äktenskapet som görs i Bryssel II-förordningen tagits bort, och förslaget gäller därmed alla civilrättsliga avgöranden om föräldraansvar för ett barn, oavsett familjesituation. I fråga om tillämpningsområdet anses föräldraansvaret omfatta umgängesrätt, men inte underhållsskyldighet, som täcks av förordning (EG) 44/2001. Förslaget är inte tillämpligt på Danmark enligt artikel 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning som fogats till fördragen om Europeiska unionen och upprättandet av Europeiska gemenskapen. I Danmark avkunnade domar i mål som gäller föräldraansvar och umgängesrätt faller således utanför förordningens tillämpningsområde (artikel 1).

Förutom bestämmelser om tillämpningsområde innehåller förslaget till förordning också bestämmelser om en medlemsstats internationella behörighet i mål som gäller föräldraansvar (artiklarna 3–13), litispensens då talan om föräldraansvar för samma barn har väckts vid domstolar i olika medlemsstater (artikel 14), erkännande och verkställighet av avgöranden som meddelats i en medlemsstat

(artikel 15) samt samarbete mellan centrala myndigheter (artiklarna 16—18). I kapitel V i förordningen finns dessutom allmänna bestämmelser samt övergångsbestämmelser och slutbestämmelser.

2.2. Internationell behörighet

Den mest centrala delen av förslaget består av regleringen av hur behörighetsgrunderna bestäms. Förslaget baserar sig på den i Haag år 1996 upprättade konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn (1996 års Haagkonvention). I flera punkter i förslaget görs dock avvikelser från konventionen.

Den internationella behörigheten skall enligt förslaget primärt innehåsa av domstolarna i den stat där barnet har hemvist (artikel 3). I vissa fall kan dock domstolarna i den medlemsstat där den senaste domen om föräldraansvar avkunnades få fortsatt behörighet under en viss tid (artikel 4). I sådana fall att ett barn olovligt förts bort till en annan medlemsstat eller olovligt hållits kvar där, skall domstolarna i den medlemsstat där barnet hade hemvist omedelbart före bortförandet eller kvarhållandet under vissa villkor ha fortsatt behörighet (artikel 5). Syftet med detta är att förhindra att den internationella behörigheten genom ett bortförande överförs till en annan stat.

I förslaget till förordning ingår också bestämmelser om internationell behörighet baserad på avtal mellan personer med föräldraansvar (artikel 6), behörighet baserad på barnets närvaro (artikel 7), behörighet att i brådskande fall vidta interimistiska åtgärder för att skydda barnet (artikel 9) och överföring av behörigheten till en annan medlemsstat (artikel 13).

En bestämmelse om förhållandet mellan de behörighetsgrunder som finns i förordningen och de behörighetsgrunder som finns i medlemsstaternas lagstiftning ingår i artikel 8 i förslaget. Enligt den skall den internationella behörigheten i varje medlemsstat bestämmas enligt den statens lag, om ingen medlemsstats domstol är behörig enligt artiklarna 3—7 i förslaget.

Beträffande prövning av behörighetsfrågan och av frågan om målet kan tas upp iaktas artikel 9 och 10 i Bryssel II-förordningen (artikel 11 och 12).

2.3. Bortförande av barn

Artikel 5.3 i förslaget till förordning gäller återlämnande av barn i sådana fall då bortförandet eller kvarhållandet av barnet enligt artikel 5.4 skall anses olovligt. Domstolarna skall då beordra att barnet omedelbart återlämnas och de grunder för vägran som finns i konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn (1980 års Haagkonvention) får inte tillämpas. Barnet skall således i princip återlämnas omedelbart, även om

- den person som utövar vårdnadsrätten hade samtyckt till eller i efterhand godtagit bortförandet eller kvarhållandet av barnet,
- det finns en allvarlig risk för att barnets återlämnande skulle utsätta det för fysisk eller psykisk skada eller på annat sätt försätta det i en situation som inte är godtagbar,
- barnet motsätter sig att bli återlämnat och barnet har uppnått en ålder och mognad vid vilken det är skäligt att ta hänsyn till dess åsikt.

Den domstol som beslutar om återlämnandet av barnet kan dock vidta sådana interimistiska åtgärder för att skydda barnet som avses i artikel 9 i förslaget. Åtgärderna upphör att gälla om talan inte väckts i den medlemsstat som har behörighet att avgöra målet i sak inom den tidsperiod som fastställts av domstolen i den medlemsstat där barnet befinner sig.

2.4. Litispens, erkännande och verkställighet

Regleringen av litispens och erkännande och verkställighet av domar överensstämmer med den reglering som finns i Bryssel II-förordningen (artiklarna 14—15).

2.5. Samarbete mellan centrala myndigheter

Varje medlemsstat skall utse en central myndighet att bistå vid tillämpningen av förordningen. De centrala myndigheterna skall bl.a. utarbeta ett informationssystem om nationella lagar och förfaranden och vidta åtgärder för att förbättra tillämpningen av förordningen och stärka det inbördes samarbetet. Skyldigheten att bedriva samarbete begränsas sig inte till en allmän nivå, utan skall också gälla specifika fall som hänför sig till föräldraansvaret för ett barn (artikel 17).

3. Verknningar på lagstiftningen i Finland

3.1. Internationell behörighet, erkännande och verkställighet av en utländsk dom

De finska domstolarnas internationella behörighet i mål om föräldraansvar bestäms för närvarande enligt tre olika regelverk. Om frågor som gäller föräldraansvar blir aktuella på annat sätt än vid skilsmässa, bestäms den internationella behörigheten med stöd av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983). Om däremot en fråga som gäller föräldraansvar blir aktuell i samband med ett skilsmässomål, blir antingen Nordiska äktenskapskonventionen (FördrS 20/1931) eller Bryssel II-konventionen tillämplig. Om fallet inte hör till tillämpningsområdet för dessa, tillämpas ovannämnda nationella bestämmelser.

Den föreslagna förordningen skulle förändra läget så, att tillämpningsområdet för de nationella bestämmelserna om domstols internationella behörighet skulle inskränkas avsevärt. Ändringarna skulle snarare gälla detaljer än centrala principer i regelverket. Detta beror på att barnets hemvist även i gällande bestämmelser utgör en central behörighetsgrund.

I fråga om erkännande och verkställighet av utländska avgöranden skulle det ske en betydande förändring såtillvida att avgöranden om föräldraansvar och umgängesrätt som i framtiden meddelas i Europeiska unionens medlemsstater skulle erkännas och förklaras verkställbara i en annan medlemsstat med stöd av den föreslagna förordningen. I fråga om sådana fall som inte omfattas av Bryssel II-förordningen tillämpas för närvarande den s.k. Luxemburgkonventionen (FördrS 56/1994). Ändringen innebär förbättrade möjligheter att erkänna och verkställa avgöranden, eftersom grunderna för att vägra erkänna och verkställa avgöranden inte går lika långt som i Luxemburgkonventionen och de förbehåll som gjorts till den.

3.2. Bortförande av barn

Den föreslagna förordningen skulle medföra en betydande ändring också i behandlingen av situationer som gäller bortförande av barn. Finland är sedan 1.8.1994 part i 1980 års

Haagkonvention. För närvarande är 69 stater part i konventionen. Alla medlemsstater i Europeiska unionen finns bland dem. Ett barn som olovligt förts bort eller kvarhållits skall enligt konventionen omedelbart återlämnas. Man har dock strävat efter att finna en balans mellan effektivitetsmålet i konventionen och målet att skydda barnet. Enligt detta är det möjligt att vägra återlämna barnet bl.a. om det finns en allvarlig risk för att barnets återlämnande skulle utsätta det för fysisk eller psykisk skada eller på annat sätt försätta det i en situation som inte är godtagbar. Det är också möjligt att vägra återlämna barnet om den person som har föräldraansvar hade godtagit bortförandet eller kvarhållandet av barnet eller om barnet motsätter sig att bli återlämnat och barnet har uppnått en ålder och mognad vid vilken det är skäligt att ta hänsyn till dess åsikt.

Enligt förslaget till förordning kan grunderna för vägran inte tillämpas om ett barn, som har hemvist i en medlemsstat, olovligt har förts bort eller kvarhållits. Den medlemsstat där barnet befinner sig kan däremot vidta sådana interimistiska åtgärder för att skydda barnet som avses i artikel 9. På denna grund är det antagligen möjligt att låta bli att återlämna barnet tills vidare, under förutsättning att talan om föräldraansvar väcks i den stat där barnet har hemvist inom den tidsperiod som fastställts av den stat där barnet befinner sig. Om tidsfristen har iakttagits, kan den interimistiska skyddsåtgärden uppenbarligen hållas i kraft tills ett avgörande om föräldraansvar har meddelats i den stat där barnet har hemvist.

Haagkonventionen från 1980 och förslaget till förordning baserar sig således på nästan motsatta utgångspunkter.

I Haagkonventionen är utgångspunkten att barnet skall återlämnas så snabbt som möjligt till den stat där barnet har hemvist, för att målet om föräldraansvar skall kunna prövas där. Enligt Haagkonventionen är det möjligt att vägra återlämna barnet på klart angivna grunder. I förslaget till förordning är utgångspunkten däremot att skyldigheten att återlämna barnet är absolut och oberoende av barnets åsikt, men att ett återlämnande kan skjutas upp i syfte att skydda barnet tills målet om föräldraansvar har avgjorts i den stat där barnet har hemvist.

Förslaget till förordning och 1980 års Haagkonvention avviker från varandra också i fråga om vissa detaljer. Definitionerna av

olovligt bortförande och kvarhållande motsvarar t.ex. inte varandra, utan definitionerna i förslaget till förordning (artikel 5.4) förefaller att vara vidare än de som ingår i Haagkonventionen.

4. Statsrådets preliminära ståndpunkt

Statsrådet finner det angeläget att möjligheterna att erkänna och verkställa domar utvecklas i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors. Förslaget till förordning bidrar till uppnåendet av detta mål.

Haagkonventionen från 1996 träder i kraft internationellt 1.1.2002. I likhet med många andra medlemsstater i Europeiska unionen har Finland funnit det viktigt att medlemsstaterna ratificerar konventionen, som kan väntas bilda en global referensram i barnskyddsärenden. Eftersom ratificeringen av 1996 års Haagkonvention till vissa delar inverkar på de skyldigheter som Europeiska unionens medlemsstater har med stöd av Bryssel II-förordningen, hör frågan om ratificeringen av konventionen delvis till gemenskapens behörighet. Kommissionen lade 20.11.2001 ett förslag i saken för rådet (KOM (2001) 680).

För att den regionala reglering som skapas genom förslaget till förordning och den globala reglering som finns i 1996 års Haagkonvention skall kunna samverka friktionsfritt, anser statsrådet det viktigt att sådana bestämmelser inte tas in i förordningen som till sina principer skulle stå i strid med Haagkonventionen eller förorsaka sådana skillnader mellan dessa arrangemang som är onödiga och försämrar överskådligheten inom rättsordningen. Statsrådet anser att denna fråga bör ägnas uppmärksamhet i de fortsatta förhandlingarna. Statsrådet finner det också nödvändigt att kommissionens förslag till

förordning och ovannämnda initiativ från Frankrikes sida om umgängesrätt i framtiden slås samman. På så sätt kan man undvika mycket snäva förordningar med en splittrande verkan på regleringen.

Statsrådet finner inte de bestämmelser i förslaget till förordning godtagbara som gäller återlämnande av barn efter det att bortförande har skett. Haagkonventionen från 1980 har fått en mycket stor spridning och vid de uppföljningsmöten som gäller tillämpningen av konventionen har man kunnat konstatera att den utfallit mycket väl. Detta har senast bekräftats i slutsatserna från uppföljningsmötet i Haag i mars i år. Inom ramen för Europeiska unionen borde man därför undvika åtgärder som kan ge tredje land den uppfattningen att 1980 års Haagkonvention inte utgör ett tillräckligt instrument för det den är avsedd för. Kommissionens förslag är problematiskt också av den anledningen att ett uppskov med återlämnandet tills målet har avgjorts kan leda till att barnet anpassar sig till sin nya boendemiljö. Ett återlämnande efter detta kan stå i strid med barnets intressen.

Statsrådet anser att den primära strävan bör vara att förslaget till förordning inte skall innehålla bestämmelser som gäller återlämnande av barnet efter olovligt bortförande eller kvarhållande. Det globala system som skapats genom 1980 års Haagkonvention kan då kvarstå oförändrat. Om detta inte kan uppnås är det viktigt att sörja för att sådana bestämmelser inte tas in i förordningen som de facto kan innebära att återlämnandet av barnet fördröjs jämfört med nuläget. Likaså bör man försöka se till att barnets säkerhet inte äventyras i samband med återlämnandet. När beslut om återlämnande fattas skall äldre barns åsikter tillmätas tillbörlig betydelse i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991).