

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2002 rd

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 3 september 2002 statsrådets skrivelse om kommissionens förslag till rådets förordning (äktenskap och föräldraansvar) (U 31/2002 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- sakkunnig Tuomo Antila, justitieministeriet
- docent Kirsti Kurki-Suonio.

Samband med andra handlingar

Bakom förslaget till förordning ligger två tidigare förslag, som riksdagen har behandlat med följande handlingar som utgångspunkt:

1) statsrådets skrivelse U 74/2000 rd med anledning av ett initiativ från Republiken Frankrike inför antagandet av rådets förordning om ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt när det gäller barn samt lagutskottets utlåtande i ärendet LaUU 2/2001 rd samt

2) statsrådets skrivelse U 83/2001 rd med anledning av kommissionens förslag till rådets förordning (föräldraansvar) samt lagutskottets utlåtande i ärendet LaUU 4/2002 rd.

Kommissionen återtog i juni 2002 det förslag till förordning som relateras i skrivelsen U 83/2001 rd.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget till rådets förordning

Förslagets bakgrund

Kommissionens förslag (KOM(2002)222 slutlig) är ett led i det pågående arbetet inom Europeiska gemenskapen för att upprätta ett så kallat verkligt rättsligt område i mål som gäller föräldraansvar (vårdnad om barn och umgängesrätt). Detta arbete har sin grund i punkt 34 i slutsatser-

na från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999.

Den 3 juli 2000 lade Frankrike på grundval av slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors fram ett initiativ inför antagandet av rådets förordning om ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt när det gäller barn (U 74/2000 rd). Tillämpningsområdet i detta initiativ var mycket snävt.

Rådet (rättsliga och inrikes frågor) antog 30.11.2000 ett program för avskaffande av ex-

ekvaturförfarandet och ansåg att detta program i fråga om mål som gäller umgängesrätt bäst kan föras vidare genom en utvidgning av tillämpningsområdet för Frankrikes initiativ. För att genomföra programmet lade kommissionen 6.9.2001 fram ett förslag till rådets förordning om erkännande och verkställighet av domar i mål om föräldraansvar (U 83/2001 rd).

Enighet om det förslag till förordning som presenteras i skrivelsen U 83/2001 rd kunde inte uppnås, och kommissionen lade därför den 3 maj 2002 fram ett nytt, omfattande förslag. I juni 2002 drog kommissionen tillbaka sitt tidigare förslag.

Det nyaste förslaget till förordning

Kommissionen föreslår nu att Bryssel II-förordningen ersätts med en ny förordning som förutom de nuvarande bestämmelserna i Bryssel II-förordningen om frågor som gäller äktenskapsskillnad, hemskillnad och ogiltigförklaring av äktenskap, även innehåller bestämmelser om vårdnad om barn och umgängesrätt samt om bortförande av barn. Med andra ord skall Bryssel II-förordningen upphävas och Bryssel I-förordningen ändras vad gäller underhållsfrågor.

Förslaget till förordning innehåller bestämmelser om

- 1) behörigheten för medlemsstaternas domstolar i frågor som gäller äktenskapsskillnad, hemskillnad och ogiltigförklaring av äktenskap samt föräldraansvar och umgängesrätt;
- 2) återlämnande av bortfört barn från en medlemsstat till en annan;
- 3) erkännande i andra medlemsstater av en dom som i en medlemsstat meddelats om äktenskapsskillnad o. dyl. samt föräldraansvar och umgängesrätt;
- 4) verkställighet i andra medlemsstater av domar om umgängesrätt och återlämnande av bortfört barn utan verkställighetsförklaring (exkvatur); samt
- 5) samarbete mellan medlemsstaternas centralmyndigheter.

Dessa förslag avviker rätt mycket från kommissionens tidigare förslag. Det tidigare förslaget grundade sig på det förfarande för återlämnande

av barnet som utformats genom Haagkonventionen om internationella bortföranden av barn med den skillnaden att de möjligheter till vägran som Haagkonventionen tillåter inte hade kunnat tillämpas. Detta förslag avser däremot ett förfarande som klart avviker från förfarandet enligt Haagkonventionen. Enligt det nuvarande förslaget skall centralmyndigheten återlämna barnet om en ansökan om säkerhetsåtgärder inte har lämnats in.

Den föreslagna förordningen skulle begränsa finländska domstolars internationella behörighet. Ändringarna gäller dock snarare detaljerna i bestämmelserna än huvudprinciperna i dem.

När det gäller erkännande och verkställighet av utländska domar sker det en viktig förändring såtillvida att de domar som i framtiden meddelas i Europeiska unionens medlemsstater i frågor som gäller föräldraansvar erkänns och förklaras verkställbara i andra medlemsstater med stöd av den föreslagna förordningen. Undantag är dock domar som meddelats i Sverige med stöd av den nordiska äktenskapskonventionen. De erkänns på nuvarande sätt i enlighet med den nordiska äktenskapskonventionen. Ändringen innebär en förbättring när det gäller erkännande och verkställbarhet av domar.

Domar som meddelats utomlands i mål som gäller umgängesrätt kommer att kunna verkställas snabbare än för tillfället.

Den föreslagna förordningen skulle medföra en betydande förändring i behandlingen av fall som gäller bortförande av barn, eftersom förslagen inte i alla stycken följer Haagkonventionen om bortförande av barn från år 1980. De föreslagna bestämmelserna är också delvis oklara och erbjuder många tolkningsmöjligheter, vilket inte heller skulle förbättra situationen.

Statsrådets ståndpunkt

I sin preliminära ståndpunkt anser statsrådet att det är viktigt att utveckla frågan om erkännande och verkställbarheten av domar i enlighet med vad som anförs i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors. Den föreslagna förordningen är ett led i denna strävan.

Statsrådet anser att det också är skäl att ändra artikel 5 i Bryssel I-förordningen på så sätt att ett ärende som gäller underhåll av barn kan behandlas i samband med ett ärende som gäller barnets vårdnad.

Vad beträffar bestämmelserna om bortförande av barn anser statsrådet att förordningen inte skall innehålla bestämmelser som till sina principer strider mot Haagkonventionen eller orsakar onödiga motstridigheter mellan dessa system och försvagar överskådligheten av rättsordningen. Statsrådet godkänner inte att Haagkonventionen av år 1980 om internationella bortföranden av barn delvis ersätts med bestämmelser i

den föreslagna förordningen om återlämnande av ett bortfört barn.

Statsrådet godkänner inte heller olika tekniska lösningar i den föreslagna förordningen vad gäller t.ex. centralmyndigheternas befogenhet.

Statsrådet anser att Haagkonventionen i sin helhet skall kunna tillämpas också i fortsättningen. Om detta säkerställs, ser statsrådet inga hinder för att i förordningen tas in bestämmelser som gäller effektiviserad verkställighet av beslut om vårdnad eller umgängesrätt särskilt i de fall där barn olovligt bortförs eller kvarhålls i samband med utövande av umgängesrätt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Enligt en utredning som utskottet erhållit har behandlingen av förordningsförslaget gått trögt i arbetsgruppen. Förhandlingarna har kört fast i motsättningar angående utgångspunkterna för regleringen av bortförande av barn. Den främsta meningsskiljaktigheten gäller om man i fråga om bortförande av barn mellan medlemsstaterna fortsättningsvis ska följa Haagkonventionen eller om förordningen skall innehålla gemenskapsrättslig reglering av dessa frågor.

Ordförandelandet har för avsikt att lösa den låsta situationen genom att föra ärendet till rådets (rättsliga och inrikes frågor) möte 28—29.11.2002 för att uppnå politiskt samförstånd om utgångspunkterna för regleringen av bortförande av barn. Ordföranden har lagt fram ett kompromissförslag i detta syfte.

Ordförandens kompromissförslag

Kompromissförslaget granskar fem öppna frågor vad gäller utgångspunkterna för regleringen av bortförande av barn. De lösningar på frågorna som ordförandelandet förslår bildar tillsammans ett förslag till en helhetskompromiss.

Enligt förslaget skall Haagkonventionen fortsättningsvis tillämpas på bortförande av barn mellan medlemsstaterna. Förordningen skall

dock kompletteras med vissa bestämmelser, vilkas främsta syfte är att se till att domstolarna i det land där det bortförda barnet har sin hemvist har den slutliga beslutanderätten om huruvida barnet skall återlämnas eller inte.

Enligt förslaget skall en bestämmelse om överföring av domstolarnas befogenhet i fall som gäller bortförande av barn fogas till förordningen. I bestämmelsen fastslås stränga kriterier för när befogenheten att behandla ett fall som gäller föräldraansvar till följd av bortförande av barn övergår från den stat där det bortförda barnet har sin hemvist till den stat till vilken barnet bortförts.

I förhandlingarna har man varit oense om huruvida en ny rättegång om vårdnaden skall vara obligatorisk då en ansökan om återlämnande av barnet enligt Haagkonventionen har avslagits. Ordförandestaten föreslår att en sådan ny rättegång inte skall vara obligatorisk.

Enligt förslaget skall ett sådant beslut om föräldraansvar som meddelats efter bortförandet av barnet och som förutsätter att barnet återlämnas till den stat där det har sin hemvist kunna verkställas till den del det gäller återlämnandet utan särskild verkställighetsförklaring (exekvatur).

Ordförandelandet föreslår att förordningen skall innehålla en bestämmelse enligt vilken den domstol som behandlar ett mål som gäller åter-

lämnande av ett bortfört barn skall meddela sitt beslut utan dröjsmål, senast sex veckor efter det att målet väcktes.

Statsrådets ståndpunkt angående kompromissförslaget

Statsrådet anser att utgångspunkten för regleringen av bortförande av barn bör vara att Haagkonventionen om bortförande av barn fortsättningsvis tillämpas också på bortförande av barn mellan medlemsstaterna. I förhandlingarna har detta varit Finlands främsta mål.

Statsrådet ser inget hinder för att förordningen innehåller bestämmelser som till vissa delar preciserar den praxis som medlemsländerna enligt Haagkonventionen skall följa vid återlämnande av bortfört barn. Konventionens 36 artikel tillåter att stater som är parter i konventionen sinsemellan kommer överens om vissa avvikelser från konventionen. Med beaktande av förhandlingssituationen är det uppenbart att en kompromiss förutsätter en dylik preciserande reglering. Förslaget till preciserande reglering innehåller inga sådana bestämmelser som vore problematiska för Finland. Den preciserande regleringen inverkar inte heller på hur konventionen om bortförande av barn tillämpas i relationerna mellan Finland och länder som inte hör till EU.

Bortförande av barn används ibland som ett medel med vilket den bortförande parten försöker få tvisten om vårdnaden överflyttad till en stat där beslutet med större sannolikhet är fördelaktigare för honom eller henne. Statsrådet anser det vara viktigt att den som bortför ett barn hindras att på detta sätt dra nytta av sitt förfarande. Därför är det enligt statsrådets mening motiverat att i förordningen inkludera en bestämmelse som begränsar överföringen av behörigheten till den stat där barnet fått ny hemvist.

Den reglering som ordförandelandet föreslår, enligt vilken en ny rättegång om vårdnaden inte är obligatorisk då en ansökan om återlämnande av barnet enligt Haagkonventionen har avslagits, står i samklang med Finlands nuvarande lagstiftning.

Slopandet av exekvatur i fråga om sådant vårdnadsbeslut som meddelats efter bortförandet av barnet och som förutsätter att barnet återlämnas till den stat där det har sin hemvist gör det möjligt att återlämna det bortförda barnet så snart som möjligt.

Det ligger i det bortförda barnets intresse att domstolen avgör frågan om återlämnande så fort som möjligt. Därför är det motiverat att i förordningen införa en bestämmelse som syftar till att påskynda domstolsbehandlingen av mål som gäller bortförande av barn.

Statsrådet anser att ordförandens kompromissförslag om utgångspunkterna för regleringen av bortförande av barn kan godkännas.

Lagutskottets tidigare ståndpunkter

LaUU 2/2001 rd. I sitt utlåtande understödde utskottet i princip att erkännandet och verkställigheten av domar som meddelats i andra medlemsstater förenklas och effektiviseras i EU. Den föreslagna förordningen om ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt kunde enligt utskottets mening dock inte godkännas utan en grundlig omarbetning. Efter att ha konstaterat att statsrådets ställningstaganden och motiven till dem är väl underbyggda och värda understöd meddelade utskottet att det instämmer i statsrådets ståndpunkt i ärendet.

LaUU 4/2002 rd. I sitt utlåtande konstaterade lagutskottet bl.a. följande om statsrådets dåvarande ståndpunkter:

— Statsrådet fann det angeläget att möjligheterna att erkänna och verkställa domar utvecklas i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors. Förslaget till förordning bidrar till uppnåendet av detta mål. Statsrådets allmänna inställning till saken var alltså positiv.

— Statsrådets inställning till bestämmelserna om bortförande av barn var reserverad, t.o.m. negativ. Statsrådet ansåg att det inte borde tas in sådana bestämmelser i förordningen som i princip står i strid med 1980 års Haagkonvention eller som förorsakar sådana skillnader mellan dessa arrangemang som är onödiga och försämrar överskådligheten inom rättsordningen. I de

fortsatta förhandlingarna skulle man ägna särskild uppmärksamhet åt att den regionala reglering som skapas genom förslaget till förordning och den globala regleringen i 1996 års Haagkonvention kan fungera tillsammans friktionsfritt.

— Statsrådet fann det nödvändigt att kommissionens förslag till förordning och ovan nämnda initiativ från Frankrikes sida om umgängesrätt slås samman. På så sätt kan man undvika mycket snäva förordningar med en splittande verkan på regleringen.

— Statsrådet fann inte de bestämmelser i förslaget till förordning godtagbara som gäller återlämnande av barn efter det att bortförande har skett.

— Enligt statsrådets åsikt skulle den primära strävan 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 kunde då kvarstå oförändrat. Sekundärt, om detta inte kan uppnås, måste det ses till att sådana bestämmelser inte tas in i förordningen som de facto kan innebära att återlämnandet av barnet fördröjs jämfört med nuläget.

Lagutskottet konstaterade i sin tur att det inte var ändamålsenligt att göra Haagkonventionen till en gemenskapsfråga. Då skulle man införa befogenheter som inte behövs på den gemensamma familjerättens område. Utskottet ansåg att det inte finns skäl att utarbeta lagstiftning inom ett område där det redan finns heltäckande internationell lagstiftning. Enligt utskottets uppfattning fanns det åtminstone i det dåvarande läget inga fördelar att uppnå med att göra bortförandet av barn till en gemenskapsfråga.

Lagutskottet anförde som sitt utlåtande att utskottet instämmer i statsrådets primära ståndpunkt i saken, enligt vilken förordningen inte skall innehålla bestämmelser som gäller återlämnande av barn efter det att olovligt bortförande eller kvarhållande har skett. Utskottet godkände inte statsrådets mycket öppna sekundära ståndpunkt.

Lagutskottets ståndpunkt i fråga om det nya te förslaget

Hänvisande till erhållen utredning förenar sig lagutskottet med statsrådets uppfattning att man för att få till stånd ett resultat bör eftersträva en kompromisslösning.

De frågor som ingår i det kompromissförslag av ordföranden som presenterats för utskottet - Haagkonventionen versus gemenskapsreglering, överflyttande av befogenhet från ett land till ett annat, nya vårdnadsbeslut, slopande av exekvatur och maximitid för behandling av ett mål om bortförande av barn - är alla viktiga för Finland. De föreslagna utgångspunkterna för hur dessa frågor skall lösas står i överensstämmelse med Finlands grundläggande ståndpunkter. Lagutskottet reviderar delvis sin tidigare ståndpunkt och förordar statsrådets ståndpunkt angående kompromissförslaget.

För det fall att man finner en politisk lösning som kan föra frågan framåt meddelar utskottet att det förenar sig med statsrådets ståndpunkt angående det utkast till förordning som ligger till grund för behandlingen. Förordningsförslaget bildar en legislativ helhet, som i praktiken är klarare än många splittrade bestämmelser. Det är positivt att förslaget till förordning harmonierar med konventionen om barnets rättigheter, att man inte behöver bedöma sambandet mellan ett beslut om vårdnad och ett beslut om äktenskapskillnad och att krav på underhåll kan framföras i samband med ett krav på vårdnadsrätt. I detaljfrågor innehåller förordningsförslaget emellertid problematiska och oklara förslag som inte är godtagbara. I de fortsatta förhandlingarna blir det nödvändigt att reda ut dessa frågor.

Utlåtande

Lagutskottet meddelar som sitt utlåtande

att utskottet i denna fråga ansluter sig till statsrådets ståndpunkt.

LaUU 23/2002 rd — U 31/2002 rd

Helsingfors den 20 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Erkki Kanerva /sd
Seppo Lahtela /cent
Annika Lapintie /vänst

Veijo Puhjo /vänst
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Petri Salo /saml
Timo Seppälä /saml
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaisa Vuorisalo.