

## LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2002 rd

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

*Till stora utskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagens talman sände den 4 december 2001 statsrådets skrivelse med anledning av kommissionens förslag till rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i mål om föräldraansvar (U 83/2001 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till stora utskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Markku Helin, justitieministeriet.

##### *Samband med andra handlingar*

Regleringen gällande ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt när det gäller barn har tidigare behandlats i riksdagen med anledning av statsrådets skrivelse U 74/2000 rd. Skrivelsen baserade sig på ett initiativ med snävt tillämpningsområde som Frankrike lade fram inför antagandet av rådets förordning 2000. Lagutskottet har gett utlåtande LaUU 2/2001 rd om saken.

Rådet (rättsliga och inrikes frågor) antog i november 2000 ett program för att avskaffa exekvaturförfarandet och ansåg att detta i fråga om mål som gäller umgängesrätt bäst kan drivas vidare genom att en utvidgning av tillämpningsområdet för Frankrikes initiativ.

#### STATSRÅDETS SKRIVELSE

##### *Förslaget till rådets förordning*

##### *Förslagets huvudsakliga innehåll*

*Bakgrund.* Det initiativ som kommissionen tog i september 2001 baserar sig på slutsatserna från Europeiska rådet 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 krävs för att möjliggöra erkännandet och verkställigheten av av-

görandena och domarna i den anmodade staten. Enligt punkten bör man som ett första steg avskaffa dessa mellanliggande förfaranden bl.a. när det gäller verkställigheten av vissa domar vid familjerättsliga processer (t.ex. umgängesrätt).

*Förordningen syfte och mål.* Syftet med förslaget till förordning är att medlemsstaterna när det gäller mål om föräldraansvar skall ha gemensamma bestämmelser om internationell behörighet samt erkännande och verkställighet av avgö-

randen som fattats i en annan medlemsstat. Detta gör det möjligt att avskaffa exekvaturförfarandet i en större omfattning än vad som föreslogs i Frankrikes initiativ.

*Förordningens tillämpningsområde.* 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 barn, oavsett familjesituation. I fråga om tillämpningsområdet anses föräldraansvaret omfatta umgängesrätt, men inte underhållsskyldighet, som täcks av förordning (EG) nr 44/2001. I Danmark avkunnade domar i mål som gäller föräldraansvar och umgängesrätt faller utanför förordningens tillämpningsområde.

*Bestämmande av behörighetsgrunderna.* 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).<sup>1</sup>

Förslaget avviker på flera punkter 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.

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.

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.

#### *Förslagets verkningar på lagstiftningen i Finland*

*Nuläget i Finland.* De finska domstolarnas internationella behörighet i mål om föräldraansvar bestäms för närvarande enligt tre olika regelverk, nämligen med stöd av 1) lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1993), 2) Nordiska äktenskapskonventionen (FördrS 20/1931) eller 3) Bryssel II-konventionen.

*Ändringar i finsk lagstiftning.* Den föreslagna förordningen skulle förändra tillämpningsområdet för de nationella bestämmelserna om domstols internationella behörighet, erkännandet och verkställigheten av utländska avgöranden samt behandlingen av situationer som gäller bortförande av barn.

Tillämpningsområdet för de nationella bestämmelserna om domstols internationella behörighet skulle inskränkas avsevärt. Ändringarna skulle i första hand gälla detaljer i regelverket. Den viktigaste behörighetsgrunden, barnets hemvist, skulle emellertid inte ändras.

<sup>1</sup> 1996 års Haagkonvention trädde internationellt i kraft den 1 januari 2002. Liksom många andra av Europeiska unionens medlemsstater har Finland ansett det viktigt att medlemsstaterna ratificerar denna konvention, som kan förutspås bilda en global referensram i barnskyddsmål. Eftersom saken delvis faller under gemenskapens behörighet, har kommissionen den 20 november 2001 lagt fram ett förslag om saken för rådet (KOM (2001) 680).

I fråga om erkännande och verkställighet av utländska avgöranden innebär ändringen förbättrade möjligheter att erkänna och verkställa avgöranden, eftersom grunderna för att vägra erkänna och verkställa avgöranden inte går lika långt som för närvarande.

I fråga om behandlingen av situationer som gäller bortförande av barn vore ändringen betydande. Finland är sedan 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 Haagkonventionen omedelbart återlämnas. Man har dock strävat efter att finna en balans mellan effektivitetsmålet i konventionen och målet att skydda barnet. Därför är det möjligt att vägra återlämna barnet, om

- den person som utövar vårdnadsrätten har 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.

Enligt förslaget till förordning kan ovan nämnda grunder 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 ut-

gångspunkten 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.

Dessutom avviker förslaget till förordning och 1980 års Haagkonvention från varandra i fråga om vissa detaljer.

### **Statsrådets ståndpunkt**

Statsrådet finner 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 är alltså positiv.

Däremot är statsrådets inställning till bestämmelserna om bortförande av barn reserverad, t.o.m. negativ. Statsrådet anser 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 bör 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 finner 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 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 man har kunnat kon-

statera att den utfallit mycket väl. Inom ramen för Europeiska unionen bör 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. 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.

Enligt statsrådets åsikt bör 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 kan 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. Dessutom 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).

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

Enligt den utredning som utskottet erhållit har saken nu behandlats såväl vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) inofficiella möte som vid ett arbetsgruppsmöte. På bordet ligger fyra olika lösningsmodeller. Frankrikes, kommissionens och det förra ordförandelandets förslag utgår alla ifrån att det utfärdas gemenskapsbestämmelser om skyldigheten att återlämna barnet i situationer där bortförande har skett. Enligt Tysklands förslag skall fenomenet bortförande av barn beaktas i förordningens behörighetsbestämmelser, men skyldigheten att återlämna barnet skall fortfarande regleras i 1980 års Haagkonvention.

Kommissionen lägger fram ett nytt förslag i april 2002, där Haagbestämmelserna, kommissionens initiativ och Bryssel II-förordningen ingår i ett enda instrument.

Finland har i förhandlingarna konsekvent ansett att frågan om återlämnande av barn i situationer där bortförande har skett skall avgöras med stöd av 1980 års Haagkonvention. Det är inte nödvändigt med någon gemenskapsreglering av saken, eftersom 1980 års Haagkonvention fungerar bra med hänsyn till sakens svåra natur. Finland har också ansett att grunderna för vägran inte kan avskaffas, om gemenskapen utfärdar bestämmelser om saken. I Haagkonventionen har man funnit rätt balans mellan effek-

tivt återlämnande och målet att skydda barnet. Finland har godkänt att situationer som gäller bortförande av barn beaktas i förordningens behörighetsbestämmelser. Artikel 7 i 1996 års Haagkonventionen erbjuder en användbar modell för en sådan reglering.

Haagkonventionen från 1980 fungerar rätt väl, när man beaktar hur svåra saker som konventionen gäller. Därför borde man undvika sådana åtgärder mellan EU-länderna som kan ge tredje land den uppfattningen att vi är missnöjda med 1980 års Haagkonvention.

I regleringen av situationer som gäller bortförande av barn måste man hitta rätt balans mellan skyddet för barnet och ett effektivt återlämnande. För att hitta denna balans behövs grunder för vägran. Man kan t.o.m. fråga sig om en sådan reglering som inte tillmäter tillräckliga mogna barns åsikter någon som helst betydelse strider mot FN:s konvention om barnets rättigheter.

Målet för förslaget till förordning, att utveckla erkännandet och verkställigheten, kräver inte att situationer som gäller bortförande av barn görs till en gemenskapsfråga. Det är till skada för rättsordningens klarhet, om man avstår från den universella regleringen gällande bortförandet av barn. Att garantera EG-domstolens behörighet är inte en tillräcklig orsak för gemenskapsmetoden. Mål som gäller bortförandet av barn skall behandlas snabbt, enligt 1980 års

Haagkonvention helst inom sex veckor efter att ärendet anhängiggjorts. Detta tillåter inte att man inväntar EG-domstolens riktlinjer.

Enligt lagutskottets åsikt är det inte ändamålsenligt med göra 1980 års Haagkonvention till en gemenskapsfråga. Då skulle man införa befogenheter som inte behövs på den gemensamma familjerättens område. Utskottet anser att det inte finns skäl att utarbeta lagstiftning inom ett område där det redan finns heltäckande internationell lagstiftning. Enligt utskottets uppfattning finns det åtminstone i nuläget inga fördelar att uppnå med att göra bortförandet av barn till en gemenskapsfråga. Däremot borde man undersöka om det finns några missförhållanden i Haagkonventionen och ingripa i dem, så att en snabb verkställighet kunde uppnås. Av denna

anledning anser utskottet att statsrådets primära ståndpunkt är motiverad men godkänner inte den sekundära ståndpunkten.

#### *Utlåtande*

Lagutskottet anför vördsamt 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, och*

*att utskottet inte godkänner statsrådets sekundära ståndpunkt.*

Helsingfors den 14 mars 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv  
vordf. Matti Vähänäkki /sd  
medl. Sulo Aittoniemi /alk  
Leena-Kaisa Harkimo /saml  
Erkki Kanerva /sd  
Toimi Kankaanniemi /kd  
Paula Lehtomäki /cent

Kari Myllyniemi /cent  
Kirsi Ojansuu /gröna  
Veijo Puhjo /vänst  
Tero Rönni /sd  
Mauri Salo /cent  
Timo Seppälä /saml  
Lasse Virén /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kaisa Vuorisalo.