Regeringskansliet
Faktapromemoria 2008/09:FPM92

Förordning om bilaterala avtal (II)

Justitiedepartementet

2009-03-13

Dokumentbeteckning

KOM(2008) 894 slutlig
Förslag till Rådets förordning av den […] om införande av ett förfarande för förhandling och ingående av bilaterala avtal mellan medlemsstater och tredjeländer om områdesspecifika frågor avseende domstols behörighet och erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål, mål om föräldraansvar och mål om underhållsskyldighet, samt avseende tillämplig lag i mål om underhållsskyldighet

Sammanfattning

Kommissionen har lagt fram ett förslag om hur en enskild medlemsstat ska kunna ges tillstånd att ingå ett avtal med en stat utanför EU i särskilda frågor om behörig domstol, tillämplig lag samt erkännande och verkställighet inom familjerättens område. Inom gemenskapen finns enhetliga regler för dessa frågor. Gemenskapen är ensam behörig att med tredjeland ingå avtal som påverkar användningen av reglerna.

Förslaget innebär att kommissionen ska kunna ge ett tillstånd om gemenskapen inte har ett eget intresse av avtal med det tredje landet, om medlemsstaten har ett särskilt intresse av avtalet och avtalet inte inverkar negativt på gemenskapsrätten. Förslaget innebär inte någon ändring i fördelningen av behörighet mellan medlemsstaterna och gemenskapen. Det omfattar inte avtal som ingås mellan fler än två stater.

Kommissionen har lämnat ett motsvarande förslag som avser avtal om särskilda frågor om tillämplig lag för privaträttsliga förpliktelser.

Regeringen är positiv till förslaget.

1.1 Ärendets bakgrund

På det civilrättsliga området har det antagits ett antal rättsakter.[1] Som en följd av utvecklingen har gemenskapen tagit över behörigheten att i dessa frågor förhandla om och ingå avtal med länder utanför EU. Detta bekräftades av EG-domstolen i ett yttrande från år 2006 om ingåendet av den nya Luganokonventionen. Domstolen konstaterade att gemenskapen har fått exklusiv behörighet när det gäller frågor som påverkar bestämmelserna i exempelvis förordning (EG) nr 44/2001 (Bryssel I). Domstolen fann att vissa regler i den nya Luganokonventionen påverkar den enhetliga tillämpningen av vissa gemenskapsbestämmelser, och att de dessutom påverkar funktionen hos det system som inrättats genom dessa bestämmelser.

Ett antal medlemsstater har bilaterala avtal som har ingåtts med tredjeländer innan gemenskapsinstrumenten utarbetades, eller innan de blev medlemmar i gemenskapen. I den utsträckning sådana tidigare avtal innehåller bestämmelser som inte är förenliga med EG-fördraget ska medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att undanröja dessa brister (artikel 307). EG-domstolen har klargjort att medlemsstaterna om nödvändigt är skyldiga att säga upp avtal som är oförenliga med regelverket.

Det finns anledning att bedöma om det finns ett intresse för gemenskapen att ersätta befintliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer med gemenskapsavtal. Det kan också finnas anledning att ge en enskild medlemsstat tillstånd att revidera ett befintligt bilateralt avtal eller ingå ett nytt sådant om det saknas ett gemenskapsintresse. Det har därför ansetts finnas behov av ett förfarande för att ge gemenskapen förutsättningar att bedöma om gemenskapen har tillräckligt intresse av att ingå ett visst avtal och för att bemyndiga en medlemsstat att ingå avtal om sådant intresse saknas.

Rådet (RIF) föreslog i april 2007 att det skulle inrättas ett förfarande av innehåll liknande det som kommissionen nu föreslagit i fråga om framtida bilaterala avtal och eventuella ändringar av befintliga avtal med enskilda

[1] Som exempel kan nämnas:

Rådets förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (Bryssel I), EGT L 12, 16.1.2001, s. 1.;

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 (Bryssel II), EUT L 338, 23.12.2003, s. 1.;

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 864/2007 om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II), EUT L 199, 31.7.2007, s. 40.;

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I), EUT L 177, 4.7.2008, s. 6.

tredjeländer om underhållsskyldighet. I skäl 37 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 864/2007 av den 11 juli 2007 om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II) sägs att kommissionen kommer att lägga fram ”ett förslag för Europaparlamentet och rådet om förfaranden och villkor i enlighet med vilka medlemsstaterna, i enskilda undantagsfall och avseende sektorsfrågor, skall ha rätt att för egen del med tredjeländer förhandla om och ingå avtal som innehåller bestämmelser om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser”. Även i förordning (EG) nr 593/2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I) finns ett liknande skäl.

Kommissionen har även lagt fram ett förslag om ett motsvarande förfarande för avtal om särskilda frågor om tillämplig lag för privaträttsliga förpliktelser. Eftersom samtliga frågor inte kan behandlas i samma typ av beslutsförfarande har det varit nödvändigt att lägga fram förslagen i separata rättsakter.

Förslaget presenterades den 19 december 2008.

1.2 Förslagets innehåll

Sammanfattning

En medlemsstat som vill ha tillstånd att förhandla om ändringar av ett befintligt bilateralt avtal eller ett nytt sådant gör en anmälan till kommissionen. Kommissionen ska avgöra om det redan finns ett avtal mellan gemenskapen och det tredje landet i samma frågor eller om ett avtal väntas inom en nära framtid. Om så inte är fallet kan kommissionen ge tillstånd att inleda förhandlingar, om ytterligare två villkor är uppfyllda: dels att medlemsstaten har ett särskilt intresse av avtalet, dels att avtalet har begränsad inverkan på tillämpningen av gemenskapsrätten. Kommissionen ska ge slutligt tillstånd att ingå avtalet om den bedömer att det inte gör gemenskapsrätten ineffektiv eller undergräver funktionen hos dess system.

Tillämpningsområde

Förslagets tillämpningsområde begränsas till frågor om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om underhållsskyldighet, samt frågor om tillämplig lag i mål om underhållsskyldighet. Det kan endast användas med avseende på områdesspecifika frågor.

Endast bilaterala avtal mellan en medlemsstat och ett tredjeland omfattas av det förfarande som införs genom detta förslag. Multilaterala avtal (särskilt inbegripet regionala avtal) omfattas alltså inte. Danmark ska vid tillämpning av förordningen inte anses som medlemsstat.

Förfarandet

Syftet med det föreslagna förfarandet är att skapa ett funktionellt system som samtidigt garanterar att gemenskapens regelverk kan skyddas.

Förfarandet förutsätter att medlemsstaterna meddelar kommissionen sin avsikt att inleda förhandlingar om ett nytt avtal eller om ändring av ett befintligt avtal senast tre månader innan förhandlingarna med det berörda tredjelandet är planerade att inledas. Inom sex månader bedömer sedan kommissionen om medlemsstaten kan inleda förhandlingarna. Ansökan avslås utan ytterligare prövning om gemenskapen redan har ingått ett avtal om samma sak med det berörda tredjelandet.

Bedömningen omfattar följande steg. Om gemenskapen ännu inte har ingått avtal med det berörda tredjelandet, måste kommissionen fastställa om ett sådant avtal förväntas inom en nära framtid. Om så inte är fallet får kommissionen ge sitt bemyndigande förutsatt att två villkor är uppfyllda. Dels ska medlemsstaten visa att den har ett särskilt intresse av att ingå ett avtal med tredjelandet i fråga, särskilt på grund av ekonomiska, geografiska, kulturella eller historiska band mellan medlemsstaten och det tredjelandet. Dels ska kommissionen fastställa att det föreslagna avtalet har begränsad inverkan på en enhetlig och konsekvent tillämpning av gällande gemenskapsbestämmelser och på funktionen av det system som inrättas genom dessa bestämmelser.

Kommissionen kan sedan bemyndiga medlemsstaten att inleda förhandlingar. Den kan utfärda förhandlingsdirektiv och begära att särskilda bestämmelser införs. Kommissionen kan delta i förhandlingarna mellan medlemsstaten och tredjelandet i egenskap av observatör eller hållas underrättad om utfallet av förhandlingarna under dess olika faser.

Avtalet ska innehålla en bestämmelse om att det kan sägas upp om gemenskapen skulle ingå ett avtal om samma frågor med tredjelandet i fråga.

Beslutet i frågan om förhandlingarna ska tillåtas eller inte fattas av kommissionen med bistånd av en rådgivande kommitté, i enlighet med artikel 3 i rådets beslut 1999/468/EG om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

Det sista steget i förfarandet rör avtalets ingående. Innan avtalstexten är slutgiltig ska medlemsstaten underrätta kommissionen om utgången av förhandlingarna och överlämna den framförhandlade avtalstexten. Kommissionen bedömer om avtalet överensstämmer med förhandlingsdirektiven och om avtalets ingående kan anses medföra negativa verkningar för det befintliga gemenskapssystemets funktion, i synnerhet i fråga om påverkan på gällande gemenskapsbestämmelser. Om bedömningen utfaller positivt ger kommissionen sitt bemyndigande. I motsatt fall får den berörda medlemsstaten inget bemyndigande att gå vidare med avtalet. Beslutet fattas i enlighet med förvaltningsförfarandet i artikel 4 i rådets beslut 1999/468/EG. Beslutet ska fattas inom sex månader från medlemsstatens underrättelse om förhandlingsresultatet.

Det föreslagna förfarandet är i huvudsak tillämpligt även i fall då en berörd medlemsstat när förordningen träder i kraft redan har inlett förhandlingar med tredjelandet i fråga eller redan har slutfört dem men ännu inte samtyckt till att bli bundet av avtalet.

Senast den 1 januari 2014 ska kommissionen lägga fram en rapport om tillämpningen av förordningen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. Tillämpningen av den föreslagna förordningen är begränsad till den 31 december 2014. Rapporten ska därför åtföljas av ett lämpligt lagförslag.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget avser frågor av rent EG-rättsligt slag. Ett genomförande av förslaget påverkar inte tillämpningen av gällande svenska regler och ger inte anledning till ändring av någon svensk författning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionen påverkar förslaget inte gemenskapens budget.

Det kan inte antas att de föreslagna reglerna skulle medföra några ökade kostnader för staten på nationell nivå.

Med hänsyn till ämnesområdets särskilda natur har kommissionen inte gjort någon formell konsekvensbedömning.

Det kan konstateras att en konsekvens av en reglering i enlighet med förslaget blir att osäkerheten inom gemenskapen om hur nu aktuella frågor ska hanteras blir mindre. Som en följd av det kan frågorna handläggas på ett bättre sätt och utifrån de intressen som gör sig gällande i det enskilda fallet.

Regleringen innebär att gemenskapen i ett enskilt fall genom kommissionen kan överföra kompetens till Sverige att förhandla med ett land utanför EU. Ett mandat kan vara aktuellt endast i de fall där gemenskapen helt saknar eller har endast ett svagt eget intresse av att ingå ett avtal med det tredje landet. Med tanke på det begränsade tillämpningsområdet och att Sverige har litet intresse av bilaterala avtal inom detta område är regleringen av begränsad betydelse för Sverige.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Allmänt sett ställer sig regeringen positiv till förslaget och dess inriktning. Regeringen har en öppen inställning för att komma fram till den sakligt sett bästa lösningen. Regeringen verkar för ett instrument som ger tillräcklig rättslig klarhet. Regeringen har en öppen inställning i fråga om förordningens tillämpningsområde. Om det övervägs att låta multilaterala avtal omfattas av förfarandet, kommer regeringen att särskilt beakta möjligheterna till nordiskt lagstiftningssamarbete.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har ännu endast angett preliminära ståndpunkter. Medlemsstaterna förefaller över lag vara inställda på att en förordning i linje med kommissionens förslag ska antas. Flera medlemsstater har önskat sig ett förfarande som omfattar även andra frågor inom det civilrättsliga området där gemenskapen fått ensam behörighet att ingå avtal med tredje land och multilaterala avtal. Flera medlemsstater har efterlyst en tydligare reglering av villkoren för meddelande av tillstånd.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har påbörjat behandling av förslagen i JURI- och LIBE utskotten och har ännu inte angett någon ståndpunkt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har åberopat artikel 61 c, 65, 67.2 och 67.5 EG. Samrådsförfarande. Rådet beslutar med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har konstaterat att förslaget avser ett område inom vilket gemenskapen är ensam behörig och att subsidiaritetsprincipen därför inte är tillämplig.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen av följande skäl. Dels utgör förfarandet ett undantag till gemenskapens utövande av exklusiv behörighet på de aktuella områdena. Förslaget har vidare begränsats till vad som är absolut nödvändigt för att medlemsstaterna ska kunna ingå avtal med tredjeländer inom de fastslagna områdena. En förutsättning för att medlemsstaterna ska beviljas tillstånd är att det föreslagna avtalet bedöms ha endast en försumbar inverkan på det tillämpliga gemenskapssystemet. Vidare kommer ett kommittéförfarande att användas i genomförandet. Förslaget minskar den administrativa bördan på gemenskapen och på de nationella förvaltningarna till vad som är absolut nödvändigt.

Regeringen har i detta skede ingen invändning mot kommissionens slutsatser.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En remissomgång på nationell nivå har ännu inte inletts.

Behandlingen av förslaget i en rådsarbetsgrupp (Civilrättskommittén i särskild sammansättning) har inletts i slutet av januari 2009.

Rådet (RIF) kan komma att hålla en riktlinjedebatt rörande särskilda frågor om förslaget under våren 2009, med sikte på en politisk överenskommelse till sommaren, under Europaparlamentets första läsning.

4.2 Fackuttryck/termer

RIF: Ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor

Bilateralt avtal: Avtal mellan två parter.

Multilateralt avtal: Avtal mellan fler än två parter, t.ex. ett avtal mellan länderna i en viss region.