



Ny Bryssel II-förordning

2015/16:FPM116

Justitiedepartementet

2016-08-15

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 411

Förslag till rådets förordning om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsfrågor och frågor om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn (omarbetning)

SWD(2016) 207 slutlig

SWD(2016) 208

Följedokument till förslaget (konsekvensbedömning och sammanfattning av konsekvensbedömningen)

Sammanfattning

Kommissionen har lagt fram ett förslag till omarbetning av den s.k. Bryssel II-förordningen, som är hörnstenen i det rättsliga samarbetet på familjerättens område i EU. Förordningen innehåller regler om domstols behörighet samt erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar (t.ex. vårdnad och umgänge). Förslaget syftar till att underlätta handläggningen av tvister om barn och att förbättra den fria rörligheten av avgöranden på detta område i EU. I förslaget avskaffas det s.k. exekvaturförfarandet, som innebär att verkställighet av vissa avgöranden meddelade i en annan medlemsstat måste föregås av ett domstolsbeslut varigenom avgörandet förklaras verkställbart. Det föreslås också att det införs en allmän skyldighet att ge barn som kan bilda sina egna åsikter möjlighet att komma till tals i mål om föräldraansvar. Det föreslås även vissa ändringar av reglerna om ärenden gällande återförande av barn samt att vissa gemensamma regler om verkställighet införs. Vidare föreslås att reglerna om placering av barn i en annan medlemsstat justeras och att centralmyndigheternas arbete förtydligas. Regeringen välkomnar omarbetningen av Bryssel II-förordningen och instämmer i förslaget

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget, som presenterades den 30 juni i år, är en omarbetning av rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 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 (förordningen nr 2201/2003 är nedan kallad Bryssel II-förordningen). Bryssel II-förordningen är sedan den 1 mars 2005 tillämplig i alla medlemsstater utom Danmark.

I enlighet med en översynsklausul i förordningen, och som ett initiativ inom ramen för kommissionens program för att förbättra EU-lagstiftningen (det s.k. Refit-programmet, har kommissionen utvärderat hur förordningen fungerar i praktiken och övervägt nödvändiga ändringar. Resultatet har presenterats i en rapport som antogs i april 2014 (KOM [2014] 255 slutlig).

Förslaget ska också ses mot bakgrund av kommissionens politiska riktlinjer där det betonas att det rättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater stegvis måste förbättras så att det håller jämna steg med en utveckling där allt fler medborgare gifter sig och bildar familj över nationsgränserna (En ny start för EU: mitt program för sysselsättning, tillväxt, rättvisa och demokratisk förändring: Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission, Jean-Claude Juncker, Strasbourg, den 15 juli 2014).

Förslaget har behandlats vid informella rådet för rättsliga och inrikes frågor i juli 2016 och vid ett expertmöte. En extern studie och två undersökningar har också genomförts. Vidare har förordningen behandlats vid flera av centralmyndigheternas möten som anordnats inom ramen för det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område. Dessutom har en separat expertgrupp funnits för att diskutera problem och lösningar.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Syftet med förslaget

Det övergripande syftet med omarbetningen är att förenkla handläggningen av tvister som rör barn genom att förkorta handläggningstiden och minska kostnaderna, för att främja barnets bästa. Förslaget innehåller inga ändringar när det gäller vare sig förordningens tillämpningsområde eller mål om

1.2.2 Förfarandet för att återlämna barn

I ärenden som rör situationer där en förälder har fört bort ett barn har det visat sig att ett omedelbart återlämnande av barnet inte alltid kan säkerställas. En anledning till detta är att den befintliga tidsfristen om sex veckor för att meddela ett avgörande om återlämnande har varit svårtillämpad. Det har funnits en osäkerhet bland rättstillämparna om tidsfristen avser varje enskild instans eller samtliga instanser. Andra orsaker till förseningar i handläggningen är att det i nationell lagstiftning kan saknas en begränsning av möjligheterna att överklaga ett avgörande om återlämnande och att det i flera medlemsstater saknas domstolar som är särskilt utsedda att handlägga ärenden om återlämnande.

Det föreslås därför att det i den omarbetade förordningen förtydligas att tidsfristen på sex veckor gäller i varje instans och att det införs en tidsfrist på sex veckor även för centralmyndigheterna. Vidare föreslås en skyldighet för medlemsstaterna att koncentrera behörigheten för ärenden som rör bortförande av barn till ett begränsat antal domstolar. I förslaget begränsas också möjligheten att överklaga ett avgörande om återlämnande så att ett överklagande bara får ske till en instans.

Förslaget innehåller dessutom vissa förtydliganden av gällande regler, bl.a. att den medlemsstat där barnet hade hemvist omedelbart innan det olovliga bortförandet eller kvarhållandet är skyldig att utföra en grundlig utredning av barnets bästa innan ett slutligt vårdnadsavgörande meddelas.

1.2.3 Placering av barnet i en annan medlemsstat

Det föreslås att en domstol eller en myndighet som överväger att placera barnet i ett familjehem eller på en institution i en annan medlemsstat alltid måste inhämta samtycke från myndigheterna i den staten innan den beslutar om placeringen. I dag krävs detta endast om den mottagande medlemsstaten så kräver. Det tar ibland flera månader innan det klargjorts om det krävs ett samtycke och själva inhämtandet av samtycke kan också vara tidskrävande, eftersom de anmodade myndigheterna inte har någon tidsfrist för att avge sitt svar. Den utdragna handläggningen leder ibland till att barn placeras utan att något samtycke inhämtats.

Förslaget innehåller i denna del följande nya regler.

- Det införs krav på att den mottagande statens samtycke ska vara obligatoriskt vid gränsöverskridande placeringar som beslutas av en domstol eller en myndighet i en medlemsstat.
- Det införs enhetliga krav på de handlingar som ska bifogas begäran om samtycke.

- Det införs krav på att en begäran om placering måste åtföljas av en översättning till den anmodade medlemsstatens språk.
- Alla framställningar ska gå via centralmyndigheterna.
- Det införs en tidsfrist på åtta veckor för den anmodade staten att fatta ett avgörande om begäran om placering.

1.2.4 Ett avskaffande av kravet på verkställbarhetsförklaring

Den som vill ha avgörande i ett mål om föräldraansvar verkställt i en annan medlemsstat måste enligt gällande ordning i vissa fall först ansöka om verkställbarhet (exekvatur) i en särskilt utsedd domstol i den medlemsstaten. Kravet på verkställbarhetsförklaring är, enligt kommissionen, kostsamt och tidsödande. Hur lång tid det tar innan ett beslut om en verkställbarhetsförklaring meddelas varierar mellan medlemsstaterna. Ett överklagande av ett beslut i en fråga om verkställbarhetsförklaring kan innebära att beslutet i betydande utsträckning fördröjs ytterligare.

Kommissionen föreslår därför att förordningens krav på verkställbarhetsförklaring i vissa fall tas bort. Enligt förslaget ersätts det gällande kravet på verkställbarhet av vissa andra rättssäkerhetsgarantier. En person mot vilken verkställighet söks föreslås kunna ansöka om vägran av verkställighet i en domstol i verkställighetsmedlemsstaten. De vägransgrunder som kan åberopas föreslås i stora delar sammanfalla med de grunder för att vägra ett erkännande som kan åberopas inom ramen för den gällande Bryssel II-förordningen (se även avsnitt 1.2.6).

Som en följd av avskaffandet av exekvaturförfarandet föreslår kommissionen att det s.k. nordiska undantaget tas bort. Förslaget innebär att Finland och Sverige sinsemellan inte längre kommer att kunna tillämpa konventionen av den 6 februari 1931 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige innehållande internationellt privaträttsliga bestämmelser om äktenskap, adoption och förmynderskap i stället för bestämmelserna i denna förordning.

1.2.5 Barnets rätt att komma till tals

Bryssel II-förordningen grundas på principen att barnets åsikter måste beaktas om det är lämpligt med hänsyn till barnets ålder eller mognad och barnets bästa. Eftersom det i förordningen i dag inte finns någon allmän bestämmelse om barnets rätt att komma till tals, anser kommissionen att det finns en risk att barnets bästa inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Svårigheter uppstår också enligt kommissionen eftersom medlemsstaternas bestämmelser om barnets rätt att komma till tals är olika utformade. Det förekommer att medlemsstater med striktare regler på detta område vägrar att erkänna eller verkställa ett avgörande från en annan medlemsstat, eftersom den egna statens regler inte ansetts vara uppfyllda.

Kommissionen föreslår att det ska införas en allmänt hållen skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att ett barn som är i stånd att bilda egna

åsikter ges en verklig och faktisk möjlighet att fritt uttrycka dessa under förfarandena. Den beslutande domstolen eller myndigheten ska tillmäta barnets åsikter den betydelse som är lämplig i förhållande till barnets ålder och mognad och ska dokumentera sina överväganden i avgörandet. En motsvarande skyldighet finns föreskriven i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som alla medlemsstater har tillträtt. Förslaget innehåller också regler som innebär att en domstol i en medlemsstat inte kan vägra att erkänna eller verkställa ett avgörande på grund av att domstolen i ursprungsmedlemsstaten har tillämpat andra regler om barns rätt att komma till tals än de som tillämpas av domstolarna i den medlemsstat där domen görs gällande eller begärs verkställd.

1.2.6 Faktisk verkställighet av avgörandena

Hur ett avgörande verkställs varierar mellan medlemsstaterna, såväl i fråga om förfarandet som vilka faktiska verkställighetsåtgärder som kan vidtas. Detta leder enligt kommissionen till att avgöranden om föräldraansvar ofta verkställs sent eller inte alls.

I förslaget införs ett antal åtgärder för att hantera problemet med ineffektiv verkställighet. Det föreslås bl.a. att gemensamma vägransgrunder för verkställighet ska införas. Dessa vägransgrunder föreslås motsvara de regler som redan gäller för vägran av erkännande av ett avgörande. En ytterligare vägransgrund införs om det efter det att avgörandet meddelades har skett vissa förändringar – antingen att barnet har tillräckligt starka invändningar eller att omständigheterna i övrigt har ändrats på ett sätt som innebär att verkställigheten skulle strida mot barnets bästa. Verktälligheten av ett avgörande får vägras endast om de ändrade omständigheterna innebär att verkställigheten uppenbart skulle strida mot grunderna för rättsordningen i den verkställande medlemsstaten. En annan föreslagen åtgärd är att det ska införas en vägledande tidsfrist för den faktiska verkställigheten av ett avgörande. Om verkställighet inte har skett efter sex veckor från det att verkställighetsförfarandet har inletts, ska domstolen i verkställighetsmedlemsstaten informera sökanden i ursprungsmedlemsstaten om detta och om anledningen till att verkställigheten inte har genomförts i tid.

1.2.7 Samarbete mellan centralmyndigheterna

Kommissionen har i sin utvärdering noterat att samarbetet mellan centralmyndigheterna i enskilda ärenden om föräldraansvar är otydligt reglerat när det gäller vilket bistånd som centralmyndigheterna ska ge. Detta har enligt kommissionen lett till förseningar som varit till skada för barnets bästa.

I förslaget förtydligas centralmyndigheternas uppgifter på ett flertal punkter. Det gäller bl.a. vem som kan begära stöd hos centralmyndigheten och vilken typ av stöd eller information som kan begäras. Det föreslås även att det

införs en tidsfrist om två månader för att i förekommande fall överlämna information som efterfrågats av en annan medlemsstat, t.ex. om ett barns situation. I förslaget anges dessutom att medlemsstaterna måste säkerställa att centralmyndigheterna har tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att kunna genomföra sina skyldigheter enligt förordningen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Svenska nationella kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen finns i lagen (2008:450) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen och förordningen (2005:97) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen. Regler om verkställighet av vårdnadsavgöranden finns i förordning (2006:467) om verkställighet av vårdnadsavgöranden. Dessutom regleras förhållandet till Bryssel II-förordningen bl.a. i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, och lagen (1977:595) om erkännande och verkställighet av nordiska domar på privaträttens område. Regler om klarläggande av ett barns inställning i vårdnads-, boende- och umgängesutredningar och barns hörande i domstol finns i föräldrabalken. Regler om överflyttning av barn finns i lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn. Frågor om tvångsomhändertaganden av barn regleras i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Föreskrifter om placering av ett barn över nationsgränserna finns i 6 kap. 11 a och b §§ socialtjänstlagen (2001:453). Regler om erkännande av vissa nordiska avgöranden finns i förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Förslaget kan i första hand påverka angivna författningar.

När det gäller placering av barnet i en annan medlemsstat och samarbetet mellan centralmyndigheterna är syftet med förslaget i första hand att förtydliga gällande regelverk. Mot den bakgrunden bedöms förslaget i dessa delar innebära förändringar i mindre omfattning av svensk lagstiftning. De möjligheter som finns enligt svensk rätt för ett barn att komma till tals måste anses uppfylla förslaget att det ska finnas en skyldighet för medlemsstaterna att låta barnet komma till tals och att i lämplig utsträckning beakta barnets åsikter.

I de delar som behandlar förfarandet för att återlämna barn, exekvaturförfarandet och den faktiska verkställigheten av avgörandena kan förslaget påverka svensk lagstiftning i högre omfattning, närmast på processrättens område. Ett exempel på detta är att en begränsning av rätten att överklaga i ärenden om barnbortförande skulle kunna innebära en förkortad instanskedja i förhållande till vad som gäller i dag.

En övergripande målsättning med förslaget är att förenkla förfaranden för återlämnande av bortförda barn genom att minska tidsåtgången och kostnaderna för förfarandena. Enligt kommissionen kan detta ske bl.a. genom att behörigheten i mål om återförande av barn koncentreras till ett begränsat antal domstolar och genom att rätten att överklaga begränsas. Även när det gäller gränsöverskridande placeringar av barn kan förenklingar ske, exempelvis genom det föreslagna införandet av en tidsfrist för samtycke vid placeringarna. Avskaffande av kravet på verkställbarhetsförklaring skulle också förenkla förfarandet och minska tidsåtgången.

Avskaffandet av exekvaturförfarandet skulle dock, enligt kommissionen, medföra vissa kostnader för medlemsstaterna för att utbilda jurister i det nya regelverket. Förslaget om en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla centralmyndigheterna tillräckliga resurser bedöms medföra extra kostnader för en del medlemsstater.

Regeringen instämmer i kommissionens övergripande slutsats att förslaget har positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Eventuella ekonomiska konsekvenser till följd av förslaget bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar såväl nationellt som på EU-budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar omarbetningen av Bryssel II-förordningen, som är till stor praktisk nytta för personer som bor i EU. Regeringen instämmer i förslagets övergripande målsättning att reglerna om tvister om barn i internationella situationer bör förbättras. Förslagen rymmer emellertid flera komplicerade frågeställningar som kommer att kräva närmare granskning och överväganden.

Regeringen välkomnar ett avskaffande av kravet på verkställbarhetsförklaring. Det är dock viktigt att kravet på verkställbarhet ersätts av andra rättssäkerhetsgarantier.

Det är centralt att barns vilja, utifrån ålder och mognad, beaktas i tvister som rör föräldransvar. Det är dock viktigt att förordningen ges en sådan utformning att medlemsstaterna får utrymme att bestämma under vilka närmare förutsättningar och på vilket sätt ett barns åsikter ska inhämtas, i syfte att barnets åsikt hämtas in på ett sätt som tar hänsyn till barnets förutsättningar och som innebär att barnet inte försätts i en situation där han eller hon tvingas ta ställning i konflikten mellan föräldrarna.

Ett väl fungerande samarbete mellan centralmyndigheterna är en förutsättning för en effektiv tillämpning av förordningen. Regeringen ställer

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid det första rådsarbetsgruppsmötet den 19 juli 2016 välkomnades förslaget av medlemsstaterna. En del medlemsstater framförde samtidigt att de delar av förslaget som rör koncentration av domstols behörighet och införande av tidsfrister för överklagande i barnbortförandeärenden samt införande av gemensamma regler för verkställighet ger upphov till vissa frågor kring den rättsliga grunden och förenligheten med subsidiaritetsprincipen

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till en bred krets av intressenter och svarstiden går ut den 23 september 2016.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 81.1 och 81.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som behandlar förutsättningarna för rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder.

Förordningen ska antas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, vilket innebär att rådet beslutar med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

EU och medlemsstaterna har delad kompetens enligt artikel 81 i EUF-fördraget. Unionskompetensen har redan utövats genom antagandet av den nuvarande Bryssel II-förordningen. Kommissionen anser att förslagets olika beståndsdelar uppfyller kraven på subsidiaritet enligt följande.

Den tvingande mekanismen för återlämnande av bortförda barn tillämpas endast på sådana bortföranden som är gränsöverskridande. Kommissionen

anser att de förbättringar som hittills har vidtagits i enskilda medlemsstater inte har fått effekt på återlämnandeförfarandet som helhet. Ett nära samarbete och ett ömsesidigt förtroende mellan de medlemsstater som är involverade i ett fall är, enligt kommissionen, en förutsättning för att systemet med återlämnande ska fungera smidigt.

Vidare anmodade EU-domstolen 2012 medlemsstaterna att föreskriva tydliga bestämmelser och förfaranden för det godkännande som avses i artikel 56, för att garantera rättssäkerhet och skyndsamhet vid gränsöverskridande placeringar av barn. Detta har inte skett på ett nöjaktigt sätt och kan enligt kommissionen inte heller uppnås enbart på nationell nivå.

Kravet på verkställbarhetsförklaring kan inte avskaffas av medlemsstaterna, eftersom förfarandet redan har harmoniserats genom Bryssel II-förordningen. Samma resonemang gäller enligt kommissionen för en förbättring av de redan befintliga harmoniserade reglerna om samarbete mellan medlemsstaternas centralmyndigheter.

Verkställighet är i sig en fråga för medlemsstaterna. EU-domstolen har dock uttalat att tillämpningen av nationella regler för verkställighet inte bör inverka menligt på förordningens ändamålsenliga verkan. Vidare finns en möjlighet att enligt artikel 81.2 f i EUF-fördraget på EU-nivå undanröja hinder mot väl fungerande civilrättsliga förfaranden. Negativa följder på grund av ineffektiva verkställighetsförfaranden måste enligt kommissionen hanteras på EU-nivå för att säkerställa ett framgångsrikt resultat i alla medlemsstater.

Kommissionen anser också att förslaget är proportionerligt. Ett stort och ökande antal personer involveras i gränsöverskridande tvister som rör barn. Förslagets kostnader är måttliga och fördelarna med förslaget är mycket stora. Förslaget stärker rättssäkerheten, ökar flexibiliteten, säkerställer tillgången till domstolsprövning och effektiva förfaranden medan medlemsstaterna behåller fullständig suveränitet när det gäller de materiella reglerna om föräldransvar.

Regeringen delar bedömningen att förslaget i stort är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar inleddes i rådsarbetsgrupp den 19 juli 2016 och ordförandeskapets preliminära planering innehåller ytterligare åtta möten under hösten 2016. Ordförandeskapets ambition är att förslaget ska behandlas genom en policydebatt eller en lägesrapport vid rådsmötet i december 2016.

