



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.11.2001
KOM(2001) 680 slutlig

Förslag till

RÅDETS BESLUT

att bemyndiga medlemsstaterna att i Europeiska gemenskapens intresse underteckna konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn (1996 års Haagkonvention)

(framlagt av kommissionen)

MOTIVERING

Syfte

1. *Konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn* (1996 års Haagkonvention) upprättades den 19 oktober 1996 inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt. De frågor som regleras i konventionen faller numera delvis inom gemenskapens behörighet, men konventionen innehåller ingen bestämmelse som gör det möjligt för gemenskapen att ansluta sig.
2. Det råder bred enighet om att konventionen skulle utgöra ett värdefullt bidrag till skydd av barn i situationer med anknytning till länder utanför gemenskapen och därmed komplettera nu gällande och framtida gemenskapsregler inom området. Kommissionen föreslår därför att rådet undantagsvis bemyndigar de medlemsstater som är bundna av gemenskapsregler inom samma område att underteckna konventionen i gemenskapens intresse.
3. Bemyndigandet är förenat med villkoret att medlemsstaterna, när de undertecknar konventionen, avger en förklaring i syfte att säkra utvecklingen av ett gemensamt rättsområde inom gemenskapen.

Utveckling av ett gemensamt rättsområde inom gemenskapen

4. Europeiska gemenskapen har satt som mål att upprätta ett område med verklig rättvisa baserat på principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden. Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 efterlystes att avgöranden skulle erkännas automatiskt i hela unionen utan några mellanliggande förfaranden eller grunder för att vägra verkställighet. I detta syfte antog rådet och kommissionen i december 2000 ett åtgärdsprogram för att gradvis avskaffa exekvaturförfarandet inom fyra områden.¹
5. Vad beträffar föräldraansvar, som omfattas av område II i åtgärdsprogrammet för ömsesidigt erkännande, föreskrivs redan i rådets förordning nr 1347/2000 (Bryssel II-förordningen) ömsesidigt erkännande av vissa avgöranden som meddelas i samband med äktenskapsskillnad eller hemskillnad.² Första etappen i programmet för ömsesidigt erkännande inom det familjerättsliga området består vidare av en utvidgning av principen till områden som inte omfattas av Bryssel II-förordningen samt ett särskilt initiativ om umgängesrätt. Kommissionen lade den 6 september 2001 fram ett förslag till förordning som utvidgar principen om ömsesidigt erkännande till alla avgöranden om föräldraansvar.³ I fråga om det sistnämnda

¹ Utkast till åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar på privaträttens område, OJ C 12, 15.1.2001, s. 1.

² Rådets förordning (EG) nr 1347/2000 av den 29 maj 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar för makars gemensamma barn, EGT L 160, 30.6.2000, s. 19. Förordningen innehåller bestämmelser om behörig domstol, automatiskt erkännande och förenklad verkställighet av domar i äktenskapsmål samt domar i mål om föräldraansvar för makars gemensamma barn, om de meddelats i samband med äktenskapsmål.

³ Förslag till rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i mål om föräldraansvar, KOM(2001) 505 slutlig.

fortsätter rådet sin utvärdering av det franska initiativet om umgängesrätt från juli 2000.⁴

6. Målet på längre sikt är att avskaffa exekvaturförfarandet för alla avgöranden om föräldraansvar på grundval av klara och konsekventa bestämmelser om behörig domstol.

1996 års Haagkonvention

7. 1996 års Haagkonvention innehåller bestämmelser om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn. Huvudregeln är att den fördragsslutande stat där barnet har hemvist är behörig. Den behöriga myndigheten skall i princip tillämpa sin inhemska lagstiftning och får överföra målet till en domstol som är bättre lämpad att avgöra ärendet. Domar skall erkännas automatiskt och de fördragsslutande staterna måste införa ett enkelt och snabbt exekvaturförfarande. Det finns också bestämmelser om samarbete mellan myndigheter.
8. Konventionen upprättades den 19 oktober 1996 inom Haagkonferensen för internationell privaträtt och har ännu inte trätt i kraft. Gemenskapen är ännu inte medlem av Haagkonferensen. Kommissionen deltog inte i förhandlingarna annat än som observatör. Endast stater kan ansluta sig till konventionen. Hittills är Nederländerna den enda medlemsstat som har undertecknat konventionen (dock inte ratificerat den).
9. Enligt den praxis som EG-domstolen utvecklat om extern behörighet (AETR-målet) står det inte längre medlemsstaterna fritt att på egen hand godkänna konventionen, eftersom konventionens bestämmelser om behörighet och verkställighet påverkar de gemensamma reglerna i förordning nr 1347/2000. Behörigheten är därför delad mellan gemenskapen och medlemsstaterna.

10. Förhållandet mellan konventionen och gällande och framtida gemenskapsbestämmelser framgår av artikel 52 i konventionen, där det sägs:

“(1) Denna konvention påverkar inte andra internationella instrument till vilka de fördragsslutande staterna är parter och som innehåller bestämmelser i frågor som regleras i konventionen, om inte en förklaring om motsatsen avges av parter till ett sådant instrument.

(2) Denna konvention påverkar inte möjligheten för en eller flera fördragsslutande stater att ingå överenskommelser som innehåller bestämmelser i frågor som regleras i konventionen med avseende på barn med hemvist i de stater som är parter till sådana överenskommelser.

(3) Överenskommelser som kan komma att ingås av en eller flera fördragsslutande stater om frågor som omfattas av denna konventions tillämpningsområde påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i denna konvention i förhållandet mellan sådana stater och andra fördragsslutande stater.

⁴ Initiativ från Republiken Frankrike inför antagandet av rådets förordning om ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt när det gäller barn, EGT C 234, 15.8.2000, s. 7.

(4) De föregående punkterna äger också tillämpning på enhetliga lagar grundade på särskilda förbindelser av regional eller annan karaktär mellan berörda stater."
[Inofficiell översättning]

11. Noteras bör emellertid att dessa bestämmelser inte utformades med tanke på ett eventuellt samspel med gemenskapsbestämmelser. Även om samråd ägde rum för att säkerställa konsekvens mellan 1996 års Haagkonvention och Bryssel II-konventionen som upprättades 1998 (och på vilken Bryssel II-förordningen senare modellerades), skedde detta innan rättsligt samarbete överfördes till första pelaren och en gemenskapspolitik om föräldraansvar började utformas. Punkt 2 utformades visserligen för att undvika konflikt med den dåvarande Bryssel II-konventionen, men frågan om tillämpningen av punkterna 2, 3 och 4 i förhållande till gemenskapsbestämmelserna måste alltså besvaras.⁵

Konventionens begränsningar av gemenskapens handlingsutrymme

12. Vid tillämpningen av artikel 52 i konventionen kan punkterna 2 och 3 jämförda med punkt 4 tolkas så att gemenskapslagstiftning likställs med internationella överenskommelser. Två frågor måste emellertid klargöras i detta sammanhang.
13. Punkt 2 torde för det första tillåta gemenskapen att lagstifta om barn med hemvist i en av medlemsstaterna. Motsatsvis synes det därför som om gemenskapen inte skulle ha möjlighet att handla i fråga om barn med hemvist utanför gemenskapen.
14. En sådan tolkning av punkt 2 jämförd med punkt 4 kan emellertid inte vara korrekt. En begränsning av gemenskapens handlingsutrymme kan nämligen endast ske i fråga om barn som saknar hemvist i medlemsstaterna, men som har hemvist i en annan fördragsslutande stat. En annan tolkning skulle gå utanför konventionens tillämpningsområde och också leda till det absurda resultatet att gemenskapen och dess medlemsstater inte längre skulle kunna ingå internationella överenskommelser med en stat som inte är part till 1996 års konvention i fråga om barn med hemvist i den staten. Och eftersom en medlemsstat inte längre skulle kunna ingå en sådan överenskommelse på egen hand (eftersom frågorna numera delvis omfattas av gemenskapens behörighet), skulle en sådan tolkning hindra en internationell reglering av dessa barns situation (utöver möjligheten att barnens hemviststat ansluter sig till konventionen).
15. Som påpekats ovan förutsätter en tillämpning av artikel 52 på gemenskapsbestämmelser för det andra att dessa jämföras med internationella överenskommelser. Det måste dock förtydligas att en begränsning av gemenskapens handlingsutrymme inte kan gälla gemenskapens lagstiftande verksamhet. Eftersom varje medlemsstat får fortsätta att lagstifta i fråga om barn utan hemvist i gemenskapen, måste gemenskapslagstiftaren inom ett område där gemenskapen har behörighet på samma sätt kunna fortsätta att anta sekundärrättslig lagstiftning i fråga om barn som saknar hemvist i gemenskapen.
16. Mot denna bakgrund anser kommissionen att den enda rationella tolkningen av artikel 52 i förhållande till gemenskapsbestämmelser är följande: I fråga om barn som inte har hemvist i en medlemsstat men har hemvist i en annan fördragsslutande

⁵ Punkt 1 är inte relevant i detta sammanhang, eftersom den handlar om överenskommelser (eller lagstiftning) som fanns innan konventionen upprättades (det vill säga före 1996).

stat har konventionens bestämmelser företräde framför eventuella gemenskapsbestämmelser.

17. För att skingra alla eventuella tvivel om denna tolkning och därmed öka förutsebarheten föreslår vi att medlemsstaterna skall avge en förklaring vid undertecknandet av konventionen, i syfte att klargöra de begränsningar i gemenskapens handlingsutrymme som artikel 52 innebär i förhållande till gemenskapsbestämmelserna.

Gemenskapsbestämmelserna om erkännande och verkställighet måste kunna tillämpas

18. Såsom angivits ovan måste artikel 52 tolkas så att konventionen har företräde framför gemenskapsbestämmelser i fråga om barn som inte har hemvist i en medlemsstat, utan i en annan fördragsslutande stat.⁶
19. Vad beträffar bestämmelser om behörighet kan en sådan tolkning motiveras som en del av den balans som måste uppnås vid fördelningen av behörighet mellan de fördragsslutande staterna. Det är i själva verket en viktig funktion hos konventionen att fördela behörighet mellan de fördragsslutande staterna. Det kan därför inte ifrågasättas att konventionens bestämmelser om behörighet har företräde framför gemenskapsregler i fråga om barn som inte har hemvist i en medlemsstat, utan i en annan fördragsslutande stat.
20. Vad beträffar reglerna om erkännande och verkställighet blir flera spørsmål aktuella.
21. Tillämpning av konventionen, i stället för gemenskapsbestämmelserna, vid erkännande och verkställighet av ett avgörande från en medlemsstat i annan medlemsstat, om än i ett begränsat antal fall, skulle hindra ett fullständigt genomförande av programmet för ömsesidigt erkännande.⁷ Själva grundtanken bakom programmet för ömsesidigt erkännande är att alla avgöranden från en medlemsstat skall kunna få verkan i hela gemenskapen enligt gemensamma regler, som undan för undan skall förenklas tills exekvaturförfarandet helt har avskaffats. Det bör noteras att de gemensamma reglerna om erkännande och verkställighet enligt gällande gemenskapsinstrument skall tillämpas oavsett om behörighetsreglerna har fastställts av gemenskapen eller genom hänvisning till nationell rätt.⁸ Därför är det

⁶ Gemenskapslagstiftaren har på samma sätt erkänt i artikel 37 i rådets förordning (EG) nr 1347/2000 att förordningen gäller framför konventionen "under förutsättning att barnet har hemvist i en medlemsstat".

⁷ En medlemsstat som är part till konventionen skulle kunna fatta ett avgörande om föräldraansvar för ett barn som har hemvist i en annan fördragsslutande stat som inte är en medlemsstat på grundval av artikel 10 i konventionen (skilsmässodomstolens behörighet) eller artiklarna 8 och 9 (överföring av ett mål till en domstol som är bättre lämpad att avgöra det). På grund av barnets hemvist i en annan fördragsslutande stat skulle detta avgörande från en medlemsstat erkännas och verkställas i en annan medlemsstat inte enligt gemenskapsbestämmelserna, utan enligt konventionen. Detta skulle innebära att avgörandet kan omprövas med avseende på behörighetsfrågan enligt konventionens bestämmelser, medan en tillämpning av förordning (EG) nr 1347/2000 skulle ha hindrat en sådan omprövning. Och skillnaderna mellan de båda systemen kommer att bli ännu mer markerade i framtiden när exekvaturförfarandet har avskaffats mellan medlemsstaterna, medan vissa avgöranden fortfarande skulle omfattas av konventionens bestämmelser.

⁸ Enligt artikel 8 i rådets förordning (EG) nr 1347/2000 gäller förordningens behörighetsregler även när behörigheten grundar sig på medlemsstaternas interna lagstiftning. På samma sätt gäller reglerna om erkännande och verkställighet i rådets förordning (EG) nr 44/2001 om svaranden saknar hemvist i en medlemsstat och behörigheten grundar sig på en medlemsstats interna rätt enligt artikel 4. En viktig fråga vid alla pågående förhandlingar om internationella konventioner är att säkra att medlemsstaterna

absolut nödvändigt att finna en lösning som tillåter att alla avgöranden som meddelats enligt konventionen i en medlemsstat kan erkännas och verkställas i hela gemenskapen. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till att exekvaturförfarandet skall avskaffas.

22. Det bör inte vara svårt att finna en sådan lösning, eftersom den är helt i linje med konventionens syfte att underlätta erkännande och verkställighet av avgöranden, samtidigt som de grunder för att vägra erkännande som anges i konventionen inte är tvingande.⁹ Gemenskapsbestämmelser som syftar till att ytterligare begränsa grunderna för att vägra erkännande samt till att förenkla verkställighet skulle således bidra till att konventionens syfte uppnås.
23. Mot bakgrund av ovanstående bör gemenskapen så snabbt som möjligt inleda förhandlingar vid Haagkonferensen i syfte att uppnå två saker. För det första att säkra att gemenskapsregler kan tillämpas i alla ärenden som rör erkännande och verkställighet av avgöranden från en medlemsstat i en annan. För det andra att göra det möjligt för gemenskapen att ansluta sig, inte bara därför att detta ur institutionell synpunkt vore lämpligast, utan också för att sända ett tydligt budskap till resten av världen om vilken vikt gemenskapen tillmäter konventionen.

Kommissionens förslag

24. Kommissionen har noterat att de medlemsstater som var med och förhandlade fram konventionen anser att den är mycket värdefull i strävandena att skydda barn och att de efterlyst gemenskapsåtgärder för att den skall träda i kraft så snart som möjligt.
25. Det är uppenbart att det slutliga målet är att gemenskapen skall kunna ansluta sig till konventionen. Gemenskapen kommer därför att inleda anslutningsförhandlingar och arbeta för att säkra framväxten av ett gemensamt rättsområde, vilket förutsätter att alla avgöranden från en medlemsstat kan få verkan i hela gemenskapen enligt gemensamma regler.
26. Eftersom konventionen för närvarande endast tillåter stater att ansluta sig föreslår kommissionen att rådet skall bemyndiga de medlemsstater som är bundna av gemenskapsbestämmelser inom detta område att underteckna konventionen i gemenskapens intresse.
27. Detta undantag från det vanliga sättet att utöva gemenskapens behörighet enligt artikel 300 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen kan motiveras med konventionens synnerliga värde för barns skydd och vikten av att den träder i kraft så snabbt som möjligt. Detta beslut skall dock förbli en undantagsåtgärd och inte på något vis ses som ett prejudikat för framtiden.

sinsemellan kan tillämpa gemenskapsbestämmelser om erkännande och verkställighet genom en frånskiljandeklausul.

⁹ Artikel 23 i konventionen föreskriver automatiskt erkännande och anger ett antal grunder på vilka erkännande får vägras. Enligt artikel 26 skall de fördragsslutande staterna tillämpa ett enkelt och snabbt förfarande vid utfärdandet av en verkställbarhets- eller registreringsförklaring, vilket endast får vägras på samma grunder.

28. Medlemsstaterna bör vid undertecknandet av konventionen avge en förklaring som klargör konventionens begränsningar av gemenskapens handlingsutrymme i enlighet med vad som diskuterats i punkterna 12–17 ovan.
29. Beslutet gör det möjligt för medlemsstaterna att förbereda en snar ratificering av konventionen. Undertecknandet skulle kunna ske samtidigt för att ge ett budskap till resten av världen om den vikt som gemenskapen tillmäter konventionen. Beslutet kommer att följas av ytterligare ett beslut om ratificering av konventionen.
30. I enlighet med protokollet om Danmarks ställning som fogats till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen är förordning nr 1347/2000 inte bindande för eller tillämplig i Danmark. Alltså står det Danmark fritt att avgöra huruvida landet skall godkänna 1996 års Haagkonvention. Den samarbetsskyldighet som framgår av artikel 10 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen innebär emellertid att Danmark i denna fråga är skyldig att samråda med övriga medlemsstater i rådet.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

att bemyndiga medlemsstaterna att i Europeiska gemenskapens intresse underteckna konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn (1996 års Haagkonvention)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 61 c, artikel 67.1 och artikel 300 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag¹⁰, och

av följande skäl:

- (1) Europeiska gemenskapen strävar efter att upprätta ett gemensamt rättsområde grundat på principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden.
- (2) Konventionen *om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn* upprättades den 19 oktober 1996. Konventionen är ett värdefullt bidrag till skyddet av barn på internationell nivå. Det är därför önskvärt att dess bestämmelser börjar tillämpas så snart som möjligt.
- (3) Behörigheten att godkänna konventionen är delad mellan gemenskapen och medlemsstaterna.
- (4) Konventionen gör det inte möjligt för gemenskapen att ansluta sig.
- (5) Förhållandet mellan konventionen och gällande och framtida gemenskapsbestämmelser inom samma område bör klargöras för att säkra upprättandet av ett gemensamt rättsområde inom gemenskapen.
- (6) Detta beslut kommer att följas av ett annat beslut om ratificering
- (7) Gemenskapen bör sträva efter att så snart som möjligt förhandla fram ett anslutningsprotokoll som samtidigt säkrar att gemenskapsbestämmelserna om erkännande och verkställighet kan tillämpas inom gemenskapen.

¹⁰ EGT C , , s. .

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Rådet bemyndigar härmed medlemsstaterna att underteckna konventionen *om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn*, upprättad den 19 oktober 1996, med förbehåll för att de avger den bifogade förklaringen.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till medlemsstaterna med undantag för Danmark.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*

BILAGA

Förklaring

När medlemsstaterna undertecknar konventionen, skall de avge följande förklaring:

“Medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen har bemyndigats att, i gemenskapens intresse, uttrycka sitt samtycke att vara bundna av de bestämmelser i konventionen som omfattas av gemenskapens behörighet. Följaktligen skall konventionen, i enlighet med artikel 52 i denna, ha företräde framför gemenskapsbestämmelser i fråga om barn som inte har hemvist i en medlemsstat och som har hemvist i en annan fördragsslutande stat.

Så snart som möjligt kommer åtgärder att vidtas för att inleda förhandlingar om ett protokoll till konventionen, som skulle göra det möjligt för Europeiska gemenskapen att ansluta sig samt säkra tillämpning av gemenskapsbestämmelser om erkännande och verkställighet i en medlemsstat av ett avgörande som meddelats i en annan medlemsstat.

I denna förklaring avses med ‘medlemsstater’ de medlemsstater i Europeiska gemenskapen som är bundna av gemensamma regler inom de områden som omfattas av konventionen.”