

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till rådets förordning om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsfrågor och frågor om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn (omarbetning)

[COM(2016) 411 final – 2016/019] (CNS)]

(2017/C 125/06)

Föredragande: **Christian BÄUMLER**

Remiss	Europeiska unionens råd, 20.7.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av facksektionen	10.1.2017
Antagande vid plenarsessionen	26.1.2017
Plenarsession nr	522
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	116/0/1

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 I Junckerkommissionens politiska riktlinjer betonas med rätta att det rättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater stegvis måste förbättras så det att håller jämna steg med en utveckling där människor inom hela unionen blir allt mer rörliga och gifter sig och får barn.

1.2 EESK välkomnar att syftet med kommissionens förslag är ta större hänsyn till barnets bästa vid avgöranden om återsändande. EESK stöder barns rättigheter och understryker att det är ytterst viktigt att barns rättigheter respekteras inom alla politikområden som rör barn. Barnets bästa måste komma i första rummet.

1.3 EESK välkomnar att kommissionen föreslår flera betydande ändringar i syfte att göra förfarandet för återlämnande av ett bortfört barn effektivare. Enligt EESK skulle detta även kunna omfatta gemensamma minimistandarder, inklusive ett enhetligt verkställighetsförfarande.

1.4 EESK anser att samarbetet mellan centralmyndigheterna i enskilda ärenden om föräldraansvar, som regleras i artikel 55, är av största vikt, och stöder omarbetningen av dessa bestämmelser.

1.5 EESK välkomnar att medlemsstaterna åläggs att koncentrera behörigheten till ett begränsat antal domstolar på ett sätt som är samstämmigt med strukturen i deras respektive rättssystem.

1.6 EESK välkomnar att man i förslaget konkretiserar tidsfristerna för att utfärda ett verkställbart avgörande om återlämnande och förkortar återlämnandeförfarandet till högst 18 veckor.

1.7 Begränsningen till ett överklagande i återlämnandeförfaranden är godtagbar.

1.8 EESK välkomnar att domstolen i ursprungsmedlemsstaten kan förklara att ett avgörande är provisoriskt verkställbart även om denna möjlighet inte finns i den nationella lagstiftningen.

1.9 Minimistandarder för hörande av barn kan bidra till att öka acceptansen för avgörandet.

1.10 EESK stöder dessutom avskaffandet av exekvaturförfarandet. Vissa skyddsmekanismer bör dock bibehållas.

1.11 EESK ställer sig bakom att domstolen i verkställighetsmedlemsstaten ska ha möjlighet att beordra skyndsamma nödvändiga säkerhetsåtgärder om det finns en allvarlig risk för att barnet kommer till skada.

1.12 EESK välkomnar att det enligt förslaget alltid ska krävas samtycke från den mottagande staten för att placera barnet i familjehem eller på en institution i en annan medlemsstat.

1.13 Tillämpningsområdet för Bryssel IIa-förordningen måste klargöras. Även om man utgår från en "nationell" förståelse av äktenskapet måste medlemsstaterna respektera artikel 21 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. EESK föreslår att respekten för artikel 21 ska införas i ett av skälen i förordningen.

1.14 EESK anser att det finns ett behov av att reglera de fall där en av föräldrarna inte kommer från EU och förespråkar ingående av bilaterala avtal, särskilt med länder som inte är parter i Haagkonventionen om bortföranden av barn.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Den 30 juni 2016 lade kommissionen fram förslag till reform av Bryssel IIa-förordningen. Bryssel IIa-förordningen är hörnstenen i det rättsliga samarbetet i familjerättsliga ärenden i Europeiska unionen. Förordningen fastställer enhetliga bestämmelser om domstols behörighet vid äktenskapsskillnad, hemskillnad eller annullering av äktenskap samt vid tvister om föräldraansvar i gränsöverskridande situationer. Den underlättar fri rörlighet för avgöranden, officiella handlingar och överenskommelser i unionen genom att fastställa bestämmelser om hur de ska erkännas och verkställas i andra medlemsstater. Den har varit tillämplig sedan den 1 mars 2005 på alla medlemsstater utom Danmark.

2.2 I den del av förordningen som avser rättsliga frågor som rör förhållandet mellan föräldrar och barn fastställs den internationella behörigheten inom EU i ärenden som rör förhållandet mellan föräldrar och barn samt regleras erkännandet och verkställigheten av avgöranden från andra medlemsstater i ärenden som rör förhållandet mellan föräldrar och barn. Dessutom omfattar förordningen bestämmelser om återsändande av barn som olovligt bortförts till en annan medlemsstat eller kvarhålls där. I detta avseende stärker förordningen återsändandemekanismen enligt Haagkonventionen om bortföranden av barn.

2.3 Förordningen, som redan varit föremål för 24 avgöranden i EU-domstolen, ska nu ändras på flera punkter. Det aktuella kommissionsförslaget syftar till att göra förordningen ännu effektivare: Det begränsas till den del av förordningen som avser rättsliga frågor som rör förhållandet mellan föräldrar och barn, och de bestämmelser som avser förfaranden vid äktenskapsskillnad lämnas oförändrade.

2.4 I Junckerkommissionens politiska riktlinjer betonas med rätta att det rättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater stegvis måste förbättras så det att håller jämna steg med en utveckling där människor inom hela unionen blir allt mer rörliga och gifter sig och får barn.

2.5 EESK har i tidigare yttranden⁽¹⁾ redan betonat att i fördragen och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna garanteras rätten till tillgång till rättsväsendet och respekten för de grundläggande rättigheterna, i synnerhet rätten till egendom, likhet inför lagen, principen om icke-diskriminering, rätten till respekt för privat- och familjelivet, rätten att ingå äktenskap och att bilda familj samt rätten till en opartisk domstol.

2.6 Kommissionen har gjort en bedömning av hur förordningen fungerar i praktiken och förklarade i den rapport om tillämpningen som antogs i april 2014 (COM(2014) 225)⁽²⁾ att det krävs ändringar i förordningen. Denna bedömning gjordes inom ramen för programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit-programmet).

2.7 Omarbetningens mål är att vidareutveckla det europeiska området med rättvisa och grundläggande friheter som grundas på ömsesidigt förtroende genom att avlägsna kvarvarande hinder för den fria rörligheten för rättsliga avgöranden i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande och att bättre skydda barnets bästa genom att förenkla förfarandena och effektivisera dem.

⁽¹⁾ EUT C 376, 22.12.2011, s. 87.

⁽²⁾ COM(2014) 225 final.

2.8 EESK välkomnar att syftet med kommissionens förslag är att ta större hänsyn till barnets bästa vid avgöranden om återsändande. Den ökande migrationen innebär att det behövs fler vägar och strukturer för samarbete för att göra det möjligt att skydda barn över de nationella gränserna.

2.9 EESK välkomnar att kommissionen föreslår flera betydande ändringar i syfte att göra förfarandet för återlämnande av ett bortfört barn effektivare. I ärenden där en förälder har fört bort ett barn är skyndsamheten central för att det förfarande för återlämnande av barnet som fastställs i förordningen ska vara framgångsrikt.

2.10 Samarbetet mellan centralmyndigheterna i enskilda ärenden om föräldrans ansvar, som regleras i artikel 55, är av största vikt för att effektivt stödja föräldrar och barn som är involverade i gränsöverskridande förfaranden som rör barn.

2.11 Den otydliga formuleringen av artikeln om vilken hjälp centralmyndigheterna ska lämna i enskilda ärenden om föräldrans ansvar är ett avgörande problem. För de nationella myndigheterna i vissa medlemsstater utgör artikeln inte tillräcklig rättslig grund för att vidta åtgärder.

2.12 EESK välkomnar att man i förslaget förtydligar vem som kan begära vilken typ av stöd eller information från vem och på vilka villkor. Det förtydligas också att även domstolar och barnavårdsmyndigheter kan begära stöd från centralmyndigheterna. Omarbetningen skapar en rättslig grund för att barnavårdsmyndigheter ska kunna erhålla nödvändig information från andra medlemsstater genom centralmyndigheterna.

2.13 EESK välkomnar att medlemsstaterna åläggs att koncentrera behörigheten till ett begränsat antal domstolar på ett sätt som är samstämmigt med strukturen i deras respektive rättssystem. Förseningar i handläggningen av ärendena orsakas av att det i flera medlemsstater saknas domstolar som specialiserat sig på att hantera ansökningar om återlämnande. Resultatet är att domarna tenderar att ha mindre kännedom om de förfaranden och bestämmelser som berörs och har färre möjligheter att regelbundet samarbeta med andra EU-jurisdiktioner på ett sätt som skulle bygga upp den ömsesidiga tilliten.

2.14 EESK välkomnar att man i förslaget konkretiserar tidsfristerna för att utfärda ett verkställbart avgörande om återlämnande och förkortar återlämnandeförfarandet till högst 18 veckor.

2.15 Enligt förslaget måste centralmyndigheterna arbeta enligt en tidsfrist på sex veckor under vilken man mottar och handlägger ansökan, lokaliserar svaranden och barnet och främjar medling samtidigt som man säkerställer att detta inte innebär att förfarandet försenas. För närvarande har centralmyndigheterna ingen tidsfrist.

2.16 En separat tidsfrist på sex veckor föreslås för förfarandena inför domstolen i första instans respektive appellationsdomstolen. Detta gör enligt EESK:s uppfattning domstolarnas tidsfrist mer realistisk i syfte att skydda svarandens rätt till en rättvis rättegång. EESK påpekar att efterlevnaden av dessa tidsfrister måste garanteras i respektive rättssystem.

2.17 Begränsningen till ett överklagande i återlämnandeförfaranden är godtagbar. I de flesta medlemsstaters konstitutioner garanteras bara ett överklagande av myndighetsbeslut.

2.18 EESK välkomnar att domstolen i ursprungsmedlemsstaten kan förklara att ett avgörande är provisoriskt verkställbart även om denna möjlighet inte finns i den nationella lagstiftningen. Detta är användbart i system där avgörandet ännu inte är verkställbart medan det kan överklagas. Resultatet är att en förälder skulle kunna ha umgänge med barnet grundat på ett avgörande som provisoriskt har förklarats verkställbart medan det överklagandeförfarande som rör avgörandet kommer att utföras på begäran av den andra föräldern.

2.19 EESK ställer sig bakom att domarna uttryckligen uppmanas att pröva huruvida ett avgörande om återlämnande bör vara provisoriskt verkställbart. Förseningar efter ett avgörande om återlämnande får negativa följder för förhållandet mellan föräldrar och barn och för barnets bästa. EESK välkomnar att förslaget innehåller ett antal förtydliganden för att de gällande reglerna ska tillämpas bättre. Till exempel är den medlemsstat där barnet hade hemvist omedelbart före det olovliga bortförandet eller kvarhållandet skyldig att utföra en grundlig utredning av barnets bästa innan man meddelar ett slutligt vårdnadsavgörande som eventuellt innebär att barnet återlämnas. När man utför en utredning av barnets bästa i detta sammanhang ska varje barn som kan uttrycka sina egna åsikter ha rätt att yttra sig, även om barnet inte är fysiskt närvarande, med hjälp av alternativa medel som videokonferens, om det är lämpligt.

2.20 Minimistandarder för hörande av barn skulle enligt EESK:s uppfattning dessutom kunna bidra till att förhindra att erkännande och verkställighet eller exekvatur av ett avgörande från en annan medlemsstat vägras, och därmed öka EU-medborgarnas acceptans (för avgörandet). Ett exempel är den lägsta ålder som ett barn ska ha för att kunna höras, men inte förfrågningsfrågor som går utöver detta, såsom vem som hör barnet. Detta bör (och borde) även i fortsättningen överlåtas åt medlemsstaterna. EESK rekommenderar en socialpedagogisk fortbildning för domare som hör barn.

2.21 EESK stöder dessutom avskaffandet av exekvaturförfarandet för alla avgöranden som har meddelats i en medlemsstat (samt för officiella handlingar och överenskommelser) om föräldraansvar. När det gäller verkställighet, som i sig är ett ärende för medlemsstaterna, fastställs i EU-domstolens rättspraxis att tillämpningen av nationella regler för verkställighet inte får inverka menligt på förordningens ändamålsenliga verkan.

2.22 Dessutom har kravet på exekvaturförfarandet medfört genomsnittliga förseningar på flera månader per fall och kostnader på upp till 4 000 euro för privatpersoner ⁽³⁾.

2.23 Vissa skyddsmekanismer bör dock bibehållas. Dessa omfattar åtminstone en korrekt delgivning av handlingar, parternas och barnets rätt att höras, särskilt när det gäller motstridiga avgöranden, samt efterlevnaden av vissa processuella bestämmelser om placering av ett barn i en annan medlemsstat, med utgångspunkt i den gällande artikel 56 i Bryssel II-förordningen.

2.24 EESK ställer sig bakom att domstolen i verkställighetsmedlemsstaten ska ha möjlighet att beordra skyndsamma nödvändiga säkerhetsåtgärder om det finns en allvarlig risk för att barnet kommer till skada eller på annat sätt hamnar i en oacceptabel situation. Exempelvis kommer den domstol vid vilken återlämnandeförfaranden pågår att kunna bevilja rätt till umgänge till en av föräldrarna, vilket också är verkställbart i den medlemsstat där barnet har hemvist till dess att domstolen i det landet meddelar ett slutligt avgörande vad gäller umgänge med barnet.

2.25 EESK välkomnar att det enligt förslaget alltid ska krävas samtycke från den mottagande staten för att placera barnet i familjehem eller på en institution i en annan medlemsstat. Kravet på samtycke säkerställer att barnet får riktad omsorg i den mottagande staten. EESK rekommenderar dessutom att placering i barnets familj bör prioriteras. Om detta inte är möjligt eller inte i överensstämmelse med barnets bästa bör alternativ som familjehem eller samhällsbaserad vård tillhandahållas.

2.26 EESK noterar att det enligt rapporten om tillämpningen ibland tar flera månader innan det har fastställts huruvida det krävs samtycke i ett visst ärende. Om det krävs samtycke, måste sedan samrådsförfarandet följas, och det är lika tidskrävande eftersom de anmodade myndigheterna inte har någon tidsfrist för sitt svar. Följden är att många anmodande myndigheter beslutar om placeringen och sänder barnet till den mottagande staten medan samrådsförfarandet fortfarande pågår eller till och med innan det har inletts, eftersom de anser att placeringen är brådskande och är medvetna om att förfarandena är tidskrävande. Detta försätter barnet i ett rättsosäkert läge.

2.27 EESK välkomnar att det i förslaget införs en tidsfrist på åtta veckor för den anmodade staten att fatta ett avgörande om begäran. Att påskynda förfarandet tjänar barnets bästa.

2.28 EESK godtar att domstolen i det land där barnet befinner sig enligt Haagkonventionen har behörighet. EESK påpekar dock att domstolsorten vid ett bortförande av barn i de flesta fall kommer att vara den ort där den som bortfört barnet befinner sig. EESK påpekar också att det i Bryssel II-förordningen redan föreskrivs avgiftsfria rådgivningstjänster för föräldrar som kommer från ett annat land än det land där barnet för närvarande befinner sig.

2.29 För att påskynda återlämnandeförfarandet förespråkar EESK på det hela taget gemensamma minimistandarder, inklusive ett enhetligt verkställighetsförfarande.

⁽³⁾ COM(2016) 411/2, s. 8.

3. Särskilda kommentarer

3.1 EESK anser att det finns ett behov av att reglera de fall där en av föräldrarna inte kommer från EU. Migration och global handel med varor och tjänster leder till en ökning av sådana fall. EESK anser att det är nödvändigt att ingå bilaterala avtal, särskilt med länder som inte är parter i Haagkonventionen om bortföranden av barn.

3.2 Tillämpningsområdet för Bryssel IIa-förordningen måste klargöras. Av kommissionens förslag framgår det inte om nya former av äktenskap eller äktenskapsskillnad omfattas av förordningen. Vad som avses med äktenskap definieras inte, utan tas för givet. Även om man utgår från en "nationell" förståelse av äktenskapet måste medlemsstaterna respektera artikel 21 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, där diskriminering på grund av sexuell läggning förbjuds. EESK föreslår att respekten för artikel 21 ska införas i ett av skälen i förordningen.

Bryssel den 26 januari 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
