

Regeringens skrivelse

2011/12:65



Redogörelse för regeringens arbete med att förbättra
och effektivisera hanteringen av ärenden som rör
internationella barnbortföranden

Skr.
2011/12:65

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 2 februari 2012

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksdagen har tillkännagett att en översyn bör göras av hur handläggningen av ärenden om bortförda barn kan förbättras och effektiviseras.

I denna skrivelse redogörs för hur arbetet bedrivs och vilka åtgärder som har vidtagits i handläggningen av dessa frågor.

1	Inledning	3
2	Internationella konventioner på området	3
3	Utrikesdepartementets arbete	4
3.1	Centralmyndighetens roll	4
3.1.1	Intern utredning om centralmyndigheten	5
3.1.2	Riksdagens utredningstjänst	6
3.2	Internationellt samarbete	6
3.3	Vägledning och information	7
3.4	Övriga möten och seminarier	7
3.5	Renodling av verksamheten	8
3.6	Kompetensutveckling	8
4	Regeringens bedömning av de vidtagna åtgärderna	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 februari 2012.	10

1 Inledning

Riksdagen har tillkännagett som sin mening att en översyn bör göras av hur handläggningen av ärenden om bortförda barn kan förbättras och effektiviseras samt därefter i lämplig form informera riksdagen om resultaten av översynen (bet. 2006/07:KU1, rskr. 2006/07:45). Regeringen har årligen i sin redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen lämnat information om vilka åtgärder som vidtagits.

Vid behandlingen av regeringens senaste skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2011/12:75) uttalade konstitutionsutskottet att det fortsatt anses råda en viss oklarhet när det gäller regeringens redovisning av resultatet av den översyn av handläggningen av ärenden om bortförda barn som riksdagen via ett tillkännagivande begärt att regeringen ska genomföra och som regeringen i årets skrivelse säger sig ha redovisat. Utskottet förutsätter därför att regeringen snarast återkommer till riksdagen i enlighet med det aktuella tillkännagivandet (bet. 2010/11:KU21). Riksdagen ställde sig bakom utskottets uttalande (rskr. 2010/11:263).

2 Internationella konventioner på området

Uppgiften att vara centralmyndighet enligt lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn ska fullgöras av Utrikesdepartementet, enligt 1 § förordningen (1989:177) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn. Enligt 2 § förordningen (2005:97) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen¹ är det Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som är centralmyndighet enligt förordningen. Inom Utrikesdepartementet är det departementets konsulära enhet, UD-KC, som ansvarar för uppgiften att vara centralmyndighet enligt 1980 års Haagkonvention² och Bryssel II-förordningen. Dessa två rättsliga instrument utgör kärnan i den internationella regleringen på området. Vidare är Utrikesdepartementet centralmyndighet för 1980 års Europarådskonvention³.

¹ Rådets förordning (EG) 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000.

² Haagkonventionen av den 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn.

³ 1980 års Europarådskonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård av barn.

1980 års Haagkonvention syftar till att förebygga och lösa bortföranden och kvarhållanden av barn i internationella situationer. Den har hittills tillträtts av 87 stater.

Bryssel II-förordningen reglerar bl.a. vilket lands domstolar som är behöriga i mål om föräldraansvar där två eller fler medlemsstater är inblandade. Den innehåller vissa kompletterande regler till 1980 års Haagkonvention, men omfattar också frågor som inte regleras i konventionen. Bryssel II-förordningen gäller i alla EU:s medlemsstater utom Danmark.

1980 års Europarådskonvention täcker delvis samma områden som 1980 års Haagkonvention och Bryssel II-förordningen. Den tillämpas numera sällan. Regeringen har i lagrådsremissen Stärkt skydd för barn i internationella situationer föreslagit att Sverige ansluter sig till 1996 års Haagkonvention om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn. Konventionen omfattar även andra rättsområden än 1980 års Haagkonvention, bl.a. frågan om vilket lands myndigheter som är behöriga att vidta åtgärder och vilket lands lag som ska tillämpas i olika situationer. Konventionen innehåller också bestämmelser om samarbete mellan myndigheter i olika länder.

Centralmyndighetens arbete innebär inte bara kontakter med svenska domstolar och andra myndigheter utan även en mångfald internationella kontakter, såväl med andra länders centralmyndigheter som med andra myndigheter. Arbetet omfattar även kontakter med parternas juridiska ombud.

3 Utrikesdepartementets arbete

3.1 Centralmyndighetens roll

En huvuduppgift för centralmyndigheten är att ha kontakt med enskilda vårdnadshavare och samverka med andra länders centralmyndigheter samt med övriga berörda svenska myndigheter. Uppgiften att vara centralmyndighet ställer därför höga krav på kompetens och sakkunskap både om olika internationella regelverk på området och om internationell privaträtt. Medarbetarna på centralmyndigheten måste också ha god förmåga att bemöta berörda enskilda i en ofta traumatisk situation. Det är av vikt att medarbetarna har förståelse för den situation som berörda parter befinner sig i. Centralmyndigheten eftersträvar kontinuitet i handläggningen av dessa ärenden. I de allra flesta fall har berörda en ansvarig handläggare under den tid de har kontakt med centralmyndigheten

Centralmyndigheten är inte part i enskilda ärenden utan har en neutral ställning som förmedlande och informerande organ. I ett och samma ärende om barnbortförande kan t.ex. centralmyndigheten ha kontakt med både den ansökande och den bortförande föräldern. En av Utrikesdepartementets grundläggande uppgifter i egenskap av centralmyndighet består i att *ta emot och förmedla ansökningar* i

ärendena. Den svenska centralmyndigheten kan inte agera som ombud för någon av parterna. Beslut om återförande av ett barn fattas av domstol.

Centralmyndighetens arbete innebär inte bara kontakter med svenska domstolar och andra myndigheter utan även en mångfald internationella kontakter, såväl med andra länders centralmyndigheter som med andra berörda myndigheter. Arbetet omfattar även kontakter med parternas juridiska ombud.

Om ett barn förts till ett land som inte tillträtt 1980 års Haagkonvention blir ärendena generellt sett betydligt mer komplicerade, vilket resulterar i att färre ärenden av detta slag klaras upp och att tidsutdräkten blir avsevärt längre. I dessa ärenden finns det ingen motsvarighet till centralmyndigheten att samarbeta med, utan ärendena hanteras i stället enbart enligt det andra landets nationella rätt. Utrikesdepartementets möjligheter att agera i dessa fall är därför starkt begränsade.

I många fall pågår ett straffrättsligt förfarande parallellt med centralmyndighetens arbete. Dessa frågor hanteras separat av polis och åklagare, men samverkan sker vid behov.

Under senare tid har även konventionsärendena kommit att bli mer komplicerade ur rättslig synvinkel. Som exempel på detta kan nämnas frågan om barnets hemvist samt frågan om innebörden av vårdnadsbegreppet. En grundförutsättning för att ett barn ska kunna återföras till Sverige är att barnet har sin hemvist, dvs. är bosatt här. Vad gäller vårdnadsbegreppet anses det i vissa länder att även en förälder som inte ansvarar för den dagliga omvårdnaden av barnet har rätt att förhindra att barnet utan hans/hennes samtycke lämnar det tidigare hemlandet.

Regeringen noterar att antalet barnbortförandeärenden på senare tid har ökat, både i Sverige och i andra länder.

3.1.1 Intern utredning om centralmyndigheten

Den 26 november 2009 beslutade utrikesministern att låta se över hur verksamheten som rör olovligt bortförda barn kan organiseras utanför Regeringskansliet. Utredaren har i departementspromemorian En myndighet för bortförda barn (Ds 2010:16) bl.a. föreslagit att en ny myndighet inrättas för uppgiften. Promemorian har skickats på remiss till 27 instanser, varav 26 har valt att svara. Flera remissinstanser, bl.a. Stockholms tingsrätt, Socialstyrelsen och Föreningen Svenskar i världen, har stött utredningens huvudinriktning givet att centralmyndighetsfunktionen flyttas från Regeringskansliet, men samtidigt uttryckt att verksamheten fungerar väl som den är organiserad i dag. Några ambassader varnar för risken att ett väl fungerande uppbyggt samarbete och rådande synergieffekter då kan gå förlorade och att handläggningen av särskilt komplicerade ärenden följaktligen försvåras om verksamheten flyttas till en ny myndighet. Om verksamheten skulle placeras på en nyinrättad fristående myndighet skulle det enligt utredarens beräkning innebära en kostnadsökning på cirka två miljoner kronor årligen. Ett par remissinstanser har anfört att finansiering för de ökade kostnaderna saknas.

Utrikesförvaltningsutredningen redovisar i sitt slutbetänkande Utrikesförvaltning i världsklass (SOU 2011:21) att den inte ser någon anledning att bryta ut verksamheten och placera den i en ny myndighet. En viktig aspekt som utredningen pekar på är att icke-konventionsärenden, som i Ds 2010:16 också föreslås flytta till den nya myndigheten, ofta är mycket komplicerade och kräver tätt samarbete mellan Utrikesdepartementet, ambassaderna och konsulaten.

Regeringen delar i allt väsentligt Utrikesförvaltningsutredningens bedömningar och vill särskilt understryka att Utrikesdepartementets medverkan i icke-konventionsärenden sannolikt skulle krävas i flertalet fall, även om förslaget att inrätta en ny myndighet skulle genomföras. Regeringen har därför inte för avsikt att inrätta en ny myndighet för barnbortförandeärenden utanför Regeringskansliet.

3.1.2 Riksdagens utredningstjänst

Utrikesdepartementet har bistått civilutskottet i arbetet med det uppföljningsprojekt om barnbortförandeärendena som påbörjades under 2008 och som avslutades 2009. Regeringen har på detta sätt under arbetet med uppföljningen bl.a. i detalj redovisat hur handläggningen i departementet går till och redogjort för en del av de åtgärder som vidtagits för att ytterligare förbättra och utveckla arbetet med dessa ärenden.

3.2 Internationellt samarbete

För att upprätthålla och ytterligare förbättra kvalitén i handläggningen av ärenden om internationella barnbortföranden är det av stor vikt att delta i internationella konferenser och seminarier. Syftet med detta är att bl.a. underlätta utbyte av idéer och god praxis, skapa kontaktytor samt att komma till rätta med svårigheter som uppkommer i det internationella arbetet. Vart femte år kallar Haagsekretariatet till Haagkonferensens Specialkommission rörande hanteringen av barnbortförandeärenden enligt 1980 års Haagkonvention. Vid det mötet i juni 2011 ombads Sverige även att delta i den rådgivande kommitté som utarbetade slutsatserna från Specialkommissionens möte. Detta har medfört att svenska och nordiska synpunkter på det internationella samarbetet i barnbortförandefrågor har fått större genomslag.

Av central betydelse för att effektivisera barnbortförandeärenden är att verka för att nytillträdda konventionsstater implementerar 1980 års Haagkonvention på ett sådant sätt att den kan tillämpas effektivt och att verka för att fler länder ansluter sig till konvention. Sverige har därför både enskilt och tillsammans med de andra nordiska länderna erbjudit sig att ta emot delegationer från andra länder för att ge stöd vad gäller tillämpningen av 1980 års Haagkonvention.

Tillsammans med de andra nordiska länderna har Sverige varit verksam för att få fler länder att ansluta sig till 1980 års Haagkonvention och även bistått Thailand med att utarbeta en implementerande lagstiftning för att skapa förutsättningar för en förbättrad och konsekvent

tolkning och tillämpning av konventionen. Detta har lett till att ett utarbetat lagförslag nu ligger i det thailändska parlamentet.

På initiativ från den svenska centralmyndigheten äger årliga möten rum med de andra nordiska ländernas centralmyndigheter och domare som beslutar i dessa ärenden vid respektive lands domstolar. Genom dessa möten får de nordiska länderna dels möjlighet att jämföra varandras praxis i olika hänseenden, dels tillfälle att ta upp gemensamma problem i den praktiska tillämpningen och diskutera möjliga lösningar i ärenden som rör tredje land. Detta har resulterat i att Norge och Sverige gemensamt fick till stånd ett möte med den brasilianska centralmyndigheten i december 2010, vilket i sin tur har lett till en förstärkning av den brasilianska centralmyndigheten när det gäller de nordiska ärendena.

Genom det internationella samarbetet och erfarenhetsutbytet med Haagsekretariatet och utländska centralmyndigheter har ansökningsförfarandet standardiserats och förenklats. Detta har medfört att handläggningen i initialskedet har påskyndats.

3.3 Vägledning och information

Utrikesdepartementet har en viktig roll när det gäller att förmedla information till andra relevanta myndigheter och till vårdnadshavare i barnbortförandeärenden.

En vägledning om hur dessa ärenden bör hanteras vid de svenska utlandsmyndigheterna har utarbetats och fastställts den 1 juli 2010.

Vägledningen syftar till att klargöra ambassadernas roll i dessa ärenden och är ett led i en strävan att uppnå större enhetlighet i handläggningen. All relevant lagstiftning och övrigt regelverk finns samlat på en överskådlig sida på Regeringskansliets intranät, Klaranätet.

Dessutom har en informationsskrift tagits fram för föräldrar som har drabbats eller riskerar att drabbas av ett barnbortförande. Den innehåller praktisk information om vad en förälder själv kan göra, vad man kan få hjälp med och vart man kan vända sig. Skriften ger information och tips på hur en vårdnadshavare kan agera för att i möjligaste mån förebygga ett bortförande. Skriften tar framför allt sikte på barnbortföranden från Sverige. Den finns på Utrikesdepartementets hemsida och är översatt till engelska och franska.

På Utrikesdepartementets hemsida finns även ansökningshandlingar m.m. på flera språk och anvisningar för hur man ska fylla i ansökan samt vilka dokument som ska bifogas.

3.4 Övriga möten och seminarier

Andra ansvariga myndigheter och viktiga aktörer, såsom polisen, domstolar och advokater, fyller en viktig funktion i samband med barnbortförandeärenden.

Utrikesdepartementet har därför en kontinuerlig kontakt med svenska myndigheter och advokater som specialiserat sig på området. Som exempel kan nämnas att regelbundna möten äger rum med Stockholms

tingsrätt och representanter från Svea hovrätt för att diskutera utvecklingen av praxis och olika problem som uppkommit i samband med tillämpningen av såväl 1980 års Haagkonvention som Bryssel II-förordningen.

Utrikesdepartementet har också medverkat i konferenser som anordnats av frivilligorganisationerna Riksorganisationen för Kvinnojouurer och Tjejjourer i Sverige (Roks) och Saknade Barns Nätverk (SBN).

Vidare har representanter för Utrikesdepartementet sedan några år tillbaka deltagit i Domstolsakademins så kallade familjerättsdagar för att redogöra för Utrikesdepartementets handläggning av barnbortförandeärenden och andra familjerättsliga frågor.

På Utrikesdepartementets initiativ ägde ett möte rum i september 2011 med deltagare från Rikspolisstyrelsens enhet för internationellt polissamarbete (IPO), Åklagarmyndigheten och ett flertal advokater som arbetar med barnbortförandeärenden. Syftet med mötet var att identifiera områden för förstärkt samarbete och utbyta erfarenheter. Det förstärkta samarbetet innebär att ärendena kan hanteras på ett mer koordinerat sätt. Dessa seminarier och möten har förhoppningsvis bidragit till att skapa en större förståelse för och kunskap om de olika rättsliga aspekterna på området.

Senare under hösten 2011 hölls ett separat möte med Internationella polisenheten i Stockholm, där det bl.a. diskuterades hur lokaliseringen av bortförda barn ytterligare kunde förbättras. Under november hölls ett svarsmöte vid IPO, som främst fokuserade på de straffrättsliga aspekterna av barnbortföranden och särskilt på hur lokaliseringen av bortförda barn ytterligare kunde förbättras.

Eftersom möjligheten att erhålla rättshjälp ofta är av central betydelse i barnbortförandeärenden hölls under 2008 ett möte med Rättshjälpsmyndigheten, där bl.a. rådande praxis diskuterades. Ett nytt uppföljningsmöte planeras att hållas under 2012.

3.5 Renodling av verksamheten

Utrikesdepartementets verksamhet och hantering av barnbortförandeärenden har renodlats genom att ansvariga handläggare i ökad uträkning kunnat fokusera på uppgiften då man genomfört en omfördelning av andra arbetsuppgifter till övriga delar av departementet.

3.6 Kompetensutveckling

Bland de utbildningar centralmyndigheten har deltagit i kan nämnas tvåveckorsutbildningen "Children and the Law", vid London Metropolitan University. Övriga deltagare var advokater, akademiker, tjänstemän och studenter från olika länder verksamma inom familjerätt och med ett särskilt intresse för barnrättsfrågor.

I syfte att effektivisera handläggningen av ärenden på andra språk än engelska deltar handläggarna kontinuerligt i olika typer av språkkurser.

Likaså har tjänstemän vid flera tillfällen deltagit i seminarier på området som anordnats av Uppsala universitet. Skr. 2011/12:65

4 Regeringens bedömning av de vidtagna åtgärderna

Som framgår av denna redogörelse har Utrikesdepartementet vidtagit ett antal åtgärder för att ytterligare främja samarbetet med andra länders centralmyndigheter. Utrikesdepartementet har också tagit initiativ för att aktivt informera både vårdnadshavare och myndigheter om vad som kan göras för att förebygga olovliga barnbortföranden samt ytterligare förbättra möjligheterna till snabba återföranden av barn som olovligen förts bort. Genom att handläggarna utvecklat sin kompetens och genom interna organisationsgrepp kunnat renodla fokus på barnbortförandeärendenas olika aspekter och vad som i övrigt redovisats ovan har det sammantagna resultatet blivit att verksamheten på senare år har förbättrats och effektiviserats i en rad avseenden.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 februari 2012.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Norman, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar skrivelse 2011/12:65 Redogörelse för regeringens arbete med att förbättra och effektivisera hanteringen av ärenden som rör internationella barnbortföranden.