

Kommittédirektiv



Underhållsskyldighet i internationella situationer

Dir.
2009:54

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska föreslå de författningsändringar som ett framtida tillträde till Haagkonventionen av den 23 november 2007 om internationell indrivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar (2007 års Haagkonvention) ger anledning till.

Utredaren ska vidare föreslå de kompletterande författningsbestämmelser som behövs till rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (underhållsförordningen).

I utredarens uppdrag ingår att föreslå vilken myndighet som bör utses till centralmyndighet enligt 2007 års Haagkonvention och underhållsförordningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2010.

Den internationella regleringen

Människors ökade rörlighet medför att allt fler familjeband sträcker sig och knyts över gränserna. Den ökade rörligheten påverkar inte minst barnens situation. Det ekonomiska ansvar som har sin grund i en familjrelation följer inte med lika enkelt över gränserna. Den ökade rörligheten har konsekvenser även för andra underhållsberättigade och är också av betydelse för dem som är skyldiga att betala underhållsbidrag.

Behovet av att ta till vara barns intressen i gränsöverskridande situationer har sedan länge varit föremål för arbete i olika internationella organisationer. Konventionen om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling år 1989, slår fast viktiga principer. Barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar för barnet, både inom landet och från utlandet. Särskilt för de fall då den person som har det ekonomiska ansvaret bor i en annan stat än barnet ska konventionsstaterna främja internationella överenskommelser och andra lämpliga arrangemang.

Haagkonferensen för internationell privaträtt har behandlat frågor om gränsöverskridande underhållsskyldighet under många år. Det finns tre konventioner som rör indrivning av underhållsbidrag i andra stater: 1958 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn, 1973 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet och 2007 års Haagkonvention om internationell indrivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar. Det har även utarbetats tre instrument som behandlar tillämplig lag på underhållsskyldighet: två konventioner från 1956 och 1973 samt ett protokoll från 2007. Sverige har tillträtt 1958 års och 1973 års Haagkonventioner om erkännande och verkställighet av underhållsavgöranden.

Frågan om en framtida bundenhet för Sveriges del till 2007 års Haagkonvention har nu aktualiserats. Bakgrunden till denna konvention är ett under 1990-talet påbörjat arbete med att se över existerande instrument om gränsöverskridande underhållsskyldighet och överväga behovet av ett nytt, modernare instrument på området. I november 2007 antogs den nya konventionen och ett protokoll om tillämplig lag. De nya instrumenten har ännu inte trätt i kraft.

Parallellt med förhandlingsarbetet inom Haagkonferensen har ett arbete pågått också inom EU med att förhandla fram en förordning om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet. Arbetet har varit inriktat på att samla regleringen av gränsöverskridande frågor om underhållsskyldighet i ett instrument och utvidga det europeiska samarbetet på området, som i dag främst regleras av rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (Bryssel I-förordningen). Underhållsförordningen antogs den 18 december 2008. Förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning (EUT L 7, 10.1.2009, s. 1, Celex 32009R0004).

Förhandlingsarbetet i EU har av förklarliga skäl präglats av det internationella förhandlingsresultatet i Haagkonferensen. I förordningen föreskrivs att den lag som ska tillämpas på underhållsskyldighet ska fastställas i enlighet med 2007 års Haagprotokoll om tillämplig lag. Tidpunkten för när underhållsförordningen börjar tillämpas fullt ut är också beroende av att 2007 års Haagprotokoll tillämpas i gemenskapen vid den tidpunkten.

Inte bara stater utan även regionala organisationer för ekonomisk integration som EG (gemenskapen) kan tillträda 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll. Avsikten är att gemenskapen för medlemsstaternas räkning ska tillträda 2007 års Haagprotokoll. Troligen kommer det att förhålla sig på samma sätt med 2007 års Haagkonvention, dvs. medlemsstaterna blir bundna av konventionen genom gemenskapens tillträde till den.

Både förhandlingsarbetet inom gemenskapen och i Haagkonferensen har präglats av en strävan att stärka de underhållsberättigades rättigheter genom att se till att förfarandet för indrivning av underhållsbidrag över gränserna är enkelt, snabbt och kostnadseffektivt. En viktig komponent för att uppnå detta är ett välfungerande administrativt samarbete över gränserna.

Det administrativa samarbetet regleras i New Yorkkonventionen den 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i

utlandet (SÖ 1958:60). Samarbetet inom ramen för denna konvention sker genom särskilt utsedda organ. Det organ som hjälper den underhållsberättigade i bosättningslandet kallas för förmedlande organ och det organ som tar emot en ansökan från ett annat land kallas för mottagande organ. Ansökningar kan bl.a. avse erkännande och verkställighet av ett utländskt avgörande eller fastställande av underhållsbidrag. I Sverige är Försäkringskassan både förmedlande och mottagande organ.

Det internationella samarbetet är av stor betydelse för Sverige. Statistik visar att antalet avsända ansökningar inom ramen för samarbetet enligt 1956 års New Yorkkonvention vida överstiger antalet mottagna ansökningar. I december 2008 fanns hos Försäkringskassan drygt 6 000 pågående ärenden där ansökan är avsänd från Sverige och avser underhållsberättigade bosatta i Sverige. Antalet pågående ärenden som avser en mottagen ansökan där den underhållsskyldige bor i Sverige var drygt 500. De tjänster som de förmedlande organen utför enligt konventionen är kostnadsfria.

2007 års Haagkonvention

2007 års Haagkonvention reglerar erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll samt administrativt samarbete i gränsöverskridande ärenden om underhållsskyldighet.

I kapitel I anges konventionens mål och tillämpningsområde samt definieras grundläggande begrepp. Där klargörs att konventionens primära tillämpningsområde är föräldrars underhållsskyldighet för barn upp till 21 år.

Kapitel II reglerar det administrativa samarbetet. Varje konventionsstat ska utse en centralmyndighet, som ska samarbeta med andra staters centralmyndigheter och främja samarbetet mellan behöriga myndigheter i den egna staten för att uppnå konventionens mål. Centralmyndigheterna ska även bistå vid enskilda ansökningar som sker via dem, bl.a. genom att utbyta information om parternas inkomstförhållanden och dylikt. Det bistånd som centralmyndigheten lämnar ska som regel vara kostnadsfritt. Kapitlet innehåller vidare regler om effektiv tillgång till förfaranden och föreskriver som huvudregel att

konventionsstaterna ska tillhandahålla kostnadsfritt rättsligt bistånd vid ansökningar som rör underhåll till barn under 21 år.

Regler om vilka ansökningar som kan göras via centralmyndigheten, vilka uppgifter dessa ska innehålla och hur de ska hanteras finns i kapitel III. Där föreskrivs en obligatorisk användning av blanketter vid mottagande och översändande av en ansökan.

Kapitel IV föreskriver en begränsning i fråga om var en underhållsskyldig kan inleda ett förfarande för att ändra eller få ett nytt avgörande om underhåll.

I kapitel V finns regler om erkännande och verkställighet, bl.a. om på vilka grunder erkännande och verkställighet får vägras. Konventionen innehåller inga direkta regler om domstols behörighet utan innehåller i stället s.k. indirekta domsrättsregler. Det innebär att reglerna om domsrätt inte är harmoniserade. En konventionsstat kan välja att låta sina domstolar tillämpa även andra domsrättsgrunder än dem som räknas upp och godkänns i konventionen, men det finns i sådana fall ingen skyldighet att erkänna och verkställa avgörandet i andra konventionsstater.

Förfarandet för erkännande och verkställighet (det s.k. exekvaturförfarandet) bygger på ett tvåstegssystem, som i stor utsträckning liknar förfarandet enligt Bryssel I-förordningen. En konventionsstat kan genom en deklaration få tillämpa ett alternativt förfarande, som inte är uppdelat i två steg utan som ger motparten tillfälle att komma till tals direkt. Vidare är beslutsfattande myndighets möjlighet att på eget initiativ (*ex officio*) pröva om det finns grund för att vägra erkännande och verkställighet, till skillnad från vad som gäller för tvåstegssystemet, inte begränsad till situationer då ett erkännande eller en verkställighet uppenbart skulle strida mot grunderna för rättsordningen (*ordre public*).

Vissa avtal om underhållsbidrag omfattas av reglerna om erkännande och verkställighet, under förutsättning att avtalet är verkställbart i ursprungsstaten.

Vissa regler om verkställighet finns i kapitel VI. Där klargörs att verkställighet sker i enlighet med lagen i

verkställighetsstaten, med förbehåll för det som regleras i konventionen.

Kapitel VII föreskriver att offentliga organ, som agerar i en underhållsberättigads ställe eller som har en fordran för bistånd som har lämnats i stället för underhållsbidrag, ska likställas med en underhållsberättigad vad gäller ansökningar om erkännande och verkställighet av avgöranden. Därmed har sådana offentliga organ rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd vid ansökningar om underhåll till barn upp till 21 år.

I kapitel VIII finns allmänna bestämmelser, bl.a. om skyddet av personuppgifter och sekretess samt förhållandet mellan konventionen och andra internationella instrument. Konventionen påverkar inte tillämpningen av 1962 års nordiska konvention på området. Inte heller påverkas gemenskapsinstrument antagna efter antagandet av konventionen. Vad gäller erkännande och verkställighet av avgöranden mellan EU:s medlemsstater inverkar konventionen inte på gemenskapsregler, oavsett om de har antagits före eller efter det att konventionen antagits. Konventionen ska däremot ersätta 1958 års och 1973 års Haagkonventioner om erkännande och verkställighet av underhållsavgöranden och 1956 års New Yorkkonvention.

Kapitel IX innehåller slutbestämmelser om bl.a. tillträde till konventionen och konventionens ikraftträdande.

Underhållsförordningen

Underhållsförordningen trädde i kraft den 30 januari 2009, men dess bestämmelser ska, med några få undantag, börja tillämpas först den 18 juni 2011. Detta gäller under förutsättning att 2007 års Haagprotokoll om tillämplig lag tillämpas i gemenskapen vid denna tidpunkt. I annat fall ska förordningen tillämpas från och med dagen för tillämpningen av det protokollet i gemenskapen. Förordningen blir direkt tillämplig och till alla delar bindande för alla EU:s medlemsstater utom Danmark och Förenade kungariket. Förenade kungariket har dock förklarat sin önskan att bli bunden av förordningen, men däremot inte av 2007 års Haagprotokoll om tillämplig lag.

Förordningens tillämpningsområde är brett och omfattar underhållsskyldighet som har sin grund i familje-, släktskaps-, äktenskaps- eller svågerlagsförhållanden.

Förordningen är tillämplig inte bara på domstolsavgöranden utan även på vissa andra avgöranden om underhåll.

Reglerna i förordningen om vilken domstol som är behörig bygger i huvudsak på Bryssel I-förordningen. Till skillnad från vad som gäller enligt Bryssel I-förordningen regleras behörighetsfrågor fullständigt i den nya förordningen, dvs. de frågorna överläts inte till någon del åt nationell rätt. Vidare är möjligheten att avtala om behörig domstol mer begränsad än enligt Bryssel I-förordningen.

Förordningen innehåller inte egna regler om tillämplig lag, utan det anges i förordningen att 2007 års Haagprotokoll om tillämplig lag ska tillämpas mellan medlemsstater bundna av protokollet.

Huvudregeln enligt 2007 års Haagprotokoll är att lagen i den stat där den underhållsberättigade har sitt hemvist är tillämplig. Protokollet möjliggör avsteg från denna regel, bl.a. när det gäller underhåll till barn och mellan makar. Vidare innehåller protokollet en särskild försvarsregel, som innebär att en underhållsskyldig i vissa fall kan bestrida ett underhållskrav på den grunden att det inte finns någon underhållsskyldighet vare sig enligt lagen i den stat där den underhållsskyldige har sitt hemvist eller i den stat där båda parterna är medborgare. Parterna kan också i viss mån avtala om vilken lag som ska vara tillämplig. Avtalsmöjligheten är dock begränsad när det gäller underhåll till barn under 18 år och vuxna som på grund av bristande beslutsförmåga inte kan bevaka sina intressen. Tillämpningen av den lag som pekas ut i protokollet får vägras endast om en sådan tillämpning är uppenbart oförenlig med grunderna för domstolslandets rättsordning (*ordre public*).

En central nyhet i förordningen är att avgöranden om underhåll som meddelats i medlemsstater bundna av 2007 års Haagprotokoll om tillämplig lag ska vara direkt verkställbara i en annan medlemsstat, dvs. exekvaturförfarandet avskaffas för dessa avgöranden. Vid formella brister, som enligt Bryssel I-förordningen utgör grund för att vägra erkänna ett utländskt

avgörande, införs en rätt för en svarande som inte gått i svaromål i ursprungsmedlemsstaten att ansöka om förnyad prövning. För avgöranden meddelade i en medlemsstat som inte är bunden av protokollet kvarstår exekvaturförfarandet i enlighet med en reglering som i allt väsentligt motsvarar den som finns i Bryssel I-förordningen.

Verkställighet sker enligt lagen i verkställighetsstaten, men vissa skäl för hinder mot och uppskov med verkställigheten regleras i förordningen.

Förordningen innehåller även regler om möjligheten till rättslig prövning och rättshjälp, som till stora delar bygger på 2007 års Haagkonvention och rådets direktiv 2003/8/EG av den 27 januari 2003 om förbättring av möjligheterna till rättslig prövning i gränsöverskridande tvister genom fastställande av gemensamma minimiregler för rättshjälp i sådana tvister (rätts-hjälpsdirektivet). I likhet med 2007 års Haagkonvention föreskrivs som huvudregel att förfaranden som gäller underhåll till barn under 21 år ska vara kostnadsfria.

En annan viktig nyhet i förordningen är att medlemsstaterna ska utse centralmyndigheter, som ska bistå vid tillämpningen av förordningen. Reglerna om samarbete mellan centralmyndigheter bygger i huvudsak på 2007 års Haagkonvention. I förordningen finns även regler om centralmyndigheters tillgång till och hantering av personuppgifter.

I syfte att underlätta tillämpningen av förordningen och minska översättningskostnader föreskrivs användning av olika formulär, bl.a. vid kontakter mellan centralmyndigheter.

Liksom i 2007 års Haagkonvention anges i förordningen att offentliga organ, som agerar i en underhållsberättigads ställe eller som har en fordran för bistånd som har lämnats i stället för underhållsbidrag, ska likställas med en underhållsberättigad när det gäller ansökningar om erkännande och verkställighet av avgöranden. Därmed har sådana offentliga organ rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd vid ansökningar om underhåll till barn upp till 21 år.

Förordningen ska ersätta bestämmelserna om underhållsskyldighet i Bryssel I-förordningen och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 805/2004 av den 21 april 2004 om

införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar, utom när det gäller europeiska exekutionstitlar som utfärdats i en medlemsstat som inte är bunden av 2007 års Haagprotokoll om tillämplig lag.

Förordningen påverkar inte tillämpningen av konventionen av den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge angående indrivning av underhållsbidrag, men en tillämpning av den nordiska konventionen får inte beröva svaranden det skydd som följer av vissa artiklar i förordningen.

Utredningsuppdraget

Det finns behov av en utredning

Gemenskapen och Sverige deltog aktivt i utarbetandet av 2007 års Haagkonvention. Förhandlingsresultatet i Haag har till stora delar präglat utformningen av underhållsförordningen. Mycket talar för att gemenskapen kommer att tillträda konventionen och att Sverige därigenom kommer att bli bundet av instrumentet. Mot den bakgrunden finns det anledning att utreda vilka författningsändringar och åtgärder i övrigt som aktualiseras inför en framtida bundenhet av konventionen.

Underhållsförordningen, som till alla delar är bindande och direkt tillämplig i Sverige, börjar tillämpas fullt ut tidigast den 18 juni 2011. Det finns ett behov av att utreda vilka kompletterande författningsbestämmelser som förordningen kräver eller som annars behövs.

2007 års Haagkonvention

I utredningsarbetet ingår till att börja med att undersöka hur svensk rätt förhåller sig till bestämmelserna i konventionen och analysera konsekvenserna av att Sverige blir bundet av konventionen. I sammanhanget ska även förhållandet till andra internationella instrument på området belysas.

Utredaren ska, i den mån frågan aktualiseras, ta ställning till hur konventionen bör införlivas i svensk rätt, genom inkorporering eller transformering. Utredaren ska här, liksom i övrigt,

eftersträva klarhet, enkelhet och överskådlighet och ska välja den form för införlivande som bedöms vara mest lämplig.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som en svensk bundenhet till konventionen ger anledning till. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid frågor om rättsligt bistånd samt informationsutbyte och därtill hörande frågor om sekretess. Även frågorna om exekvaturförfarande och verkställighet ska beaktas särskilt.

I uppdraget ingår också att ta ställning till om konventionens tillämpningsområde helt eller delvis bör utvidgas i enlighet med vad som är möjligt enligt konventionen. I det sammanhanget ska det praktiska behovet av ett bredare tillämpningsområde vara avgörande.

Utredaren ska slutligen ta ställning till om det finns anledning att reservera sig enligt de möjligheter som följer av konventionen. Utgångspunkten är att så ska ske endast om det finns starka skäl för det.

Underhållsförordningen

Utredaren ska analysera förordningen, varvid likheter och skillnader i förhållande till framför allt Bryssel I-förordningen och 2007 års Haagkonvention ska belysas.

Utredaren ska undersöka vilka kompletterande författningsbestämmelser som behövs med anledning av förordningen, inklusive hänvisningen till 2007 års Haagprotokolls regler om tillämplig lag, och föreslå sådana. I detta sammanhang ska utredaren särskilt uppmärksamma att exekvaturförfarandet huvudsakligen avskaffas och att det införs en möjlighet till förnyad prövning i ursprungsmedlemsstaten för en svarande som inte har gått i svaromål. Utredaren ska också särskilt uppmärksamma frågor om rättshjälp, hinder mot och uppskov med verkställighet, informationsutbyte och sekretess samt tillgång till och hantering av personuppgifter. Utredaren ska så långt det är möjligt välja lösningar som passar in i redan existerande system.

Enligt förordningen ska en administrativ myndighet som är behörig i frågor om underhållsskyldighet under vissa förut-

sättningar likställas med domstol. Dessa myndigheter ska förtecknas i en lista. Utredaren ska bedöma vilka myndigheter i Sverige som bör likställas med domstol.

Utredaren ska vidare överväga om de kompletterande bestämmelser som behövs till underhållsförordningen lämpligen bör tas in i lagen (2006:74) med kompletterande bestämmelser om domstols behörighet och om erkännande och internationell verkställighet av vissa avgöranden eller finnas i en särskild lag.

Övriga frågor

Utredaren ska i sitt arbete beskriva förhållandet mellan de olika internationellt privat- och processrättsliga regler som svenska myndigheter har att tillämpa inom de områden som behandlas i 2007 års Haagkonvention och underhållsförordningen.

I uppdraget ingår att ge förslag på vilken myndighet som lämpligen bör utses till centralmyndighet i förhållande till 2007 års Haagkonvention och underhållsförordningen. Utgångspunkten ska vara att en och samma myndighet ska vara centralmyndighet både enligt konventionen och förordningen. Utredaren ska redovisa den kompetens och de resurser som behövs för att myndigheten ska kunna genomföra de uppgifter som ligger på centralmyndigheten enligt konventionen och förordningen. Det ska även utredas om vissa uppgifter bör handhas av centralmyndigheten eller av andra organ, i enlighet med den möjlighet till fördelning av uppgifterna som följer av de båda instrumenten.

Varken 2007 års Haagkonvention eller underhållsförordningen hindrar att en ansökan görs direkt till en behörig myndighet i ett annat land och alltså inte via centralmyndigheten, men samtliga bestämmelser blir inte tillämpliga för dessa ansökningar. Utredaren ska redovisa hur sådana direkta ansökningar behandlas i de båda instrumenten.

Enligt underhållsförordningen kan en medlemsstat ange att den godtar ett eller flera av EU:s officiella språk förutom sitt eller sina egna för ifyllandet av vissa formulär, bl.a. i samband med verkställighet av ett avgörande. Även i 2007 års Haagkonvention finns regler om språk. Enligt konventionen kan en stat

avge en deklARATION om att den godtar att ansökningar översätts till ett annat språk än det egna. Utredaren ska bedöma om och i så fall vilket eller vilka språk som Sverige bör godta.

Om utredaren under arbetets gång finner att det finns behov av att ta upp någon anknytande internationellt familjerättslig fråga, står det utredaren fritt att göra det.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska följa övriga nordiska länders arbete med 2007 års Haagkonvention och Finlands arbete med underhållsförordningen. Vikt ska fästas vid intresset av nordisk rättslikhet.

Om utredarens förslag påverkar kostnaderna för staten, ska en beräkning av kostnaderna redovisas. Finansiering för kostnadsökningar ska föreslås.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2010.

(Justitiedepartementet)