



Förordning om familjerättslig underhållsskyldighet

Justitiedepartementet

2006-04-03

Dokumentbeteckning

KOM (2005) 649 slutlig

Förslag till rådets förordning om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i frågor om underhållsskyldighet

Sammanfattning

I förslaget till förordning regleras frågor om vid vilket lands domstolar en talan om underhållsskyldighet skall väckas och vilket lands lag som skall tillämpas. Vidare innebär förslaget att domar och andra avgöranden rörande underhåll som meddelats i en medlemsstat skall erkännas och kunna verkställas i andra medlemsstater utan någon föregående verkställbarhetsförklaring. Det s.k. exekvaturförfarandet avskaffas alltså och avgörandena skall vara direkt verkställbara. Förordningen innehåller också vissa regler om delgivning, underhållsfordringars förmånsrätt och underhållsberättigades möjligheter till biträde av nationella centralmyndigheter.

Sverige välkomnar ansatsen att skapa enhetliga regler samlade i ett enda instrument.

1 Förslaget

1.1 Bakgrund

Europeiska rådet efterlyste vid sitt möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 gemensamma regler om förfarandet vid tvister om underhållsskyldighet. Vidare rekommenderade Europeiska rådet att exekvaturförfaranden och andra åtgärder som fortfarande krävs för att möjliggöra erkännande och verkställighet av domar och andra avgöranden i en annan medlemsstat avskaffas.

Den 30 november 2000 antogs ett åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar på privaträttens område. I åtgärdsprogrammet förespråkas ett avskaffande av det krav på exekvatur som enligt Bryssel I-förordningen¹ uppställs för avgöranden om bl.a. underhållsskyldighet.

Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 4 och 5 november 2004 antogs ett program för det fortsatta arbetet med att främja ömsesidigt erkännande. Det underströks därvid att ett fortsatt genomförande av 2000 års åtgärdsprogram måste ges hög prioritet under de kommande åren för att kunna slutföras senast 2011.

I enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möten i Tammerfors (15 och 16 oktober 1999) och i Bryssel (4 och 5 november 2004) har kommissionen lagt fram ett förslag till förordning om underhållsskyldighet.

Utöver det arbete beträffande underhållsskyldighet som bedrivs inom Europeiska unionen pågår inom Haagkonferensen för internationell privaträtt ett arbete med att revidera de fyra Haagkonventioner som sedan tidigare finns på underhållsskyldighetens område. Sverige har anslutit sig till de två konventioner från 1958 och 1973 som rör erkännande och verkställighet. Där emot har Sverige inte ratificerat 1956 och 1973 års Haagkonventioner om tillämplig lag i fråga om underhållsskyldighet.

Haagkonferensen för internationell privaträtt är en internationell organisation vars ändamål är att verka för harmonisering av den internationella privaträtten på det globala planet. Europeiska gemenskapen deltar aktivt i dessa förhandlingar. Europeiska rådet har uttryckt att de parallella förhandlingarna inte är motstridiga utan bör betraktas som komplement till varandra.

1.2 Innehåll

Syftet med förslaget är att undanröja alla kvarvarande hinder för indrivning av underhållsbidrag inom Europeiska unionen. Avsikten är att underhållsberättigade lätt, snabbt och oftast utan kostnad skall kunna utverka ett avgörande, som utan hinder kan cirkulera i det europeiska rättsliga området och i praktiken leda till regelbundna betalningar av de belopp som den underhållsberättigade har rätt till.

Förslaget omfattar åtgärder på flera områden av relevans för det civilrättsliga samarbetet: domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet, samarbete samt undanröjande av hinder för rättsliga förfaranden.

Förordningen skall tillämpas på underhållsskyldighet som har sin grund i familjeförhållanden. Vad som främst kommer i fråga är alltså föräldrars underhåll till barn och makars eller registrerade partners underhållsskyldig-

¹ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, EGT L 12, 16.1.2001, s.1 (Celex 32001R0044).

het gentemot varandra. Förordningen är inte tillämplig på frågor om personers rättsliga status eller familjeförhållanden i övrigt.

I princip innehåller förordningen inte materiella regler om underhåll. Där emot pekar den vid gränsöverskridande situationer ut i vilket lands lag man skall söka svaren på frågor om någon har rätt till underhåll, i vilken utsträckning underhåll kan begäras retroaktivt, hur underhållsbidrag skall beräknas, vad som gäller i fråga om preskription och tidsfrister för att väcka talan samt en myndighets rätt att begära återbetalning av utbetalat bidragsförskott. Förordningen pekar också ut vid vilket lands domstolar en talan om underhåll kan väckas. Vidare innehåller förordningen bestämmelser om att en medlemsstats domar och andra avgöranden rörande underhåll skall erkännas och kunna verkställas i andra medlemsstater utan någon föregående verkställbarhetsförklaring. Förordningen innehåller vissa regler om delgivning, underhållsfordringars förmånsrätt och underhållsberättigades möjligheter till biträde av nationella centralmyndigheter.

Förordningens lagvalsregler har universell karaktär, dvs. den lag som anvisas som tillämplig skall användas även om det är lagen i en stat som inte är medlem i Europeiska unionen. Universell tillämpning är det brukliga för lagvalsregler.

Förordningen skall beträffande de frågor som regleras i den, i förhållandet mellan medlemsstaterna, ha företräde framför konventioner och fördrag.

1.2.1 Domstols behörighet

Huvudregeln i förordningen är att talan om underhåll skall väckas vid domstolen i den ort där svaranden eller den underhållsberättigade har sitt hemvist. I vissa fall kan talan också väckas vid en domstol som redan handlägger ett mål som har samband med frågan om underhåll, t.ex. om det pågår en talan om fastställande av faderskap, äktenskapsskillnad eller vårdnad om barn. Inom vissa ramar kan parterna också avtala om vilken domstol som skall vara behörig att pröva tvisten.

1.2.2 Tillämplig lag

Den lag som skall tillämpas på frågan om underhållsskyldighet skall som huvudregel vara lagen i det land där den underhållsberättigade har sitt hemvist. Om den lagen inte gör det möjligt för den underhållsberättigade att utverka underhåll, skall i stället domstolslandets lag, *lex fori*, tillämpas. Om den underhållsberättigade inte heller enligt den lagen kan få underhåll och det framgår av de samlade omständigheterna att tvisten har en nära anknytning till ett annat land, särskilt om det är ett land där båda parterna är medborgare, skall det senare landets lag tillämpas.

Parterna kan också avtala om vilket lands lag som skall gälla såvida det inte gäller underhåll som skall betalas till ett barn under 18 år eller en vuxen som på grund av bristande beslutsförmåga inte kan bevaka sina intressen.

En myndighets rätt att kräva återbetalning av bidrag som betalats till den underhållsberättigade skall regleras av den lag som gäller för myndigheten.

Tillämpning av en bestämmelse i den lag som pekas ut i förordningen får vägras endast om en sådan tillämpning är uppenbart oförenlig med grunderna för domstolslandets rättsordning (*ordre public*).

1.2.3 Erkännande och verkställighet

En dom eller annat avgörande som har meddelats i en medlemsstat skall erkännas och vara verkställbar i en annan medlemsstat utan möjlighet att vägra erkännande och utan att det behövs någon särskild verkställbarhetsförklaring. Avtal om underhåll som är verkställbara i en medlemsstat skall också vara verkställbara i en annan medlemsstat.

Själva verkställighetsförfarandet skall enligt huvudregeln regleras av lagen i den medlemsstat där verkställighet sker. Viktiga undantag finns dock, där förfarandet i stället föreslås reglerat genom förordningen. Så skall verkställighet t.ex. kunna vägras endast på de grunder som anges i förordningen. Vidare föreslås förordningen innehålla vissa bestämmelser som gör det möjligt för domstol i en medlemsstat att med verkan i en annan medlemsstat dels besluta om utmätning i den underhållsskyldiges lön, dels meddela förfogandeförbud i fråga om dennes bankkonto.

1.2.4 Förfaranderegler m.m.

Förordningen innehåller regler om hur delgivning skall ske. Vidare föreskriver den att underhållskrav skall ha företräde framför den underhållsskyldiges alla övriga skulder.

Varje medlemsstat skall utse en centralmyndighet som skall bistå vid tillämpningen av förordningen. Centralmyndigheterna skall lämna information om nationell lagstiftning och nationella förfaranden på området för underhållsskyldighet. De skall också samarbeta i enskilda ärenden och utbyta uppgifter om pågående förfaranden och domar som har meddelats.

En centralmyndighet skall på begäran biträda den underhållsberättigade och även kunna företräda denne.

Centralmyndigheten skall, genom användning av befintliga register, lämna uppgifter som kan underlätta indrivningen av underhållsbidrag. Det kan t.ex. röra sig om att fastställa var den underhållsskyldige befinner sig, bedöma vilka tillgångar han eller hon har samt identifiera den underhållsskyldiges arbetsgivare och bankkonton.

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

I viss utsträckning överensstämmer huvudlinjerna i förslaget med vad som redan gäller bl.a. till följd av Bryssel I-förordningen. På en del områden sak-

nas dock heltäckande svenska regler, främst när det gäller lagval. Många sådana frågor har i stället fått sin lösning i rättspraxis. Beträffande erkännande och verkställighet innebär förslaget förenklingar men också – såvida inte uttryckligt förbehåll får göras för denna ordning – att den väl fungerande nordiska regleringen på området förlorar sin betydelse i förhållandet mellan Sverige och Finland.

1.3.1 Domstols behörighet

Frågan om domstols behörighet regleras i dag i Bryssel I-förordningen, enligt vilken huvudregeln är att talan skall väckas vid domstol i den stat där svaranden har sitt hemvist. Om talan avser underhållsskyldighet, kan den väckas vid domstol i den ort där den underhållsberättigade har sitt hemvist. Förslaget ligger således väl i linje med vad som redan gäller.

1.3.2 Tillämplig lag

I svensk rätt finns en mycket begränsad reglering av lagval vid tvister om underhållsskyldighet. Enligt 3 kap. 6 § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (IÄL) får frågor om underhåll till barn tas upp i ett äktenskapsmål. Om barnet i ett sådant fall vistas i Sverige, skall svensk lag tillämpas. Beträffande underhåll till barn är huvudlinjen i svensk praxis att barnets hemvist är avgörande för vilket lands lag som skall tillämpas. Om barnet dessutom är medborgare i den stat där det har hemvist tillämpas regelmässigt det landets lag.

Förslaget kommer således att innebära en tydlig reglering av ett tidigare närmast oreglerat område.

1.3.3 Erkännande och verkställighet

Utländska avgöranden brukar i princip inte erkännas eller verkställas här i landet utan stöd i lag.

För att sådana avgöranden som omfattas av Bryssel I-förordningen skall kunna verkställas i Sverige krävs att de förklarats verkställbara i ett exekvaturförfarande. Ett sådant beslut fattas av Svea hovrätt. Möjligheterna att vägra exekvatur är mycket begränsade.

Vidare har Sverige tillträtt två Haagkonventioner om erkännande och verkställighet av utländska avgöranden angående underhållsskyldighet. Haagkonventionen av den 15 april 1958 har införlivats med svensk rätt genom lag (1965:723) om erkännande och verkställighet av vissa utländska domar och beslut angående underhåll till barn. Haagkonventionen av den 2 oktober 1973 har införlivats med svensk rätt genom lag (1976:108) om erkännande och verkställighet av utländskt avgörande angående underhållsskyldighet. Verktällighet i Sverige av sådana utländska avgöranden som omfattas av de

Som ett resultat av nordiskt lagstiftningssamarbete finns lagen (1962:512) om indrivning i Sverige av underhållsbidrag, fastställda i Danmark, Finland, Island eller Norge, vilken grundar sig på en nordisk konvention av den 23 mars 1962. Något exekvaturförfarande behövs inte för de avgöranden som omfattas. Avgörandena är alltså direkt verkställbara. Lagen föreskriver också att en nordisk myndighet som förskottsvis betalat bidrag kan begära indrivning av bidraget.

Förslaget till förordning innebär bl.a. att det för sådana avgöranden om underhåll som i dag omfattas av Bryssel I-förordningen inte kommer att finnas något exekvaturförfarande. Enligt förslaget skall förordningen ha företräde framför konventioner och fördrag som avser samma frågor som regleras i förordningen. För det fall uttryckligt förbehåll inte görs, skulle det innebära att 1962 års nordiska konvention förlorar sin betydelse i förhållandet mellan Sverige och Finland.

1.3.4 Förfaranderegler m.m.

Enligt 7 kap. 14 § utsökningsbalken har fordringar avseende underhållsbidrag företräde framför andra fordringar vid utmätning av lön. Till skillnad från vad som anges i förslaget till förordning har dock sådana fordringar i svensk rätt inte förmånsrätt i andra fall av utmätning eller vid konkurs.

Förslagets regler om delgivning innebär bl.a. att vissa former av delgivning såsom kungörelsedelgivning och överlämnande av handlingar till någon närstående person inte kommer att få tillämpas.

1.4 Budgetära konsekvenser

Genom förordningen får domstolarna förhållandevis klara regler i fråga om behörighet, tillämplig lag samt erkännande och verkställighet såvitt avser tvister om underhållsskyldighet. Detta förenklar handläggningen av sådana mål med internationell anknytning.

De uppgifter som enligt förslaget skall åläggas särskilt utsedda centralmyndigheter är sådana att de kan förväntas föranleda vissa kostnadsökningar för det allmänna. Dessa kostnader bedöms kunna finansieras inom befintliga ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar ansatsen att skapa enhetliga regler samlade i ett enda instrument.

Redan nu framstår det emellertid som angeläget att Sverige verkar för ändring av vissa av förslaget bestämmelser. Så bör det t.ex. säkerställas att myndigheter i Sverige inte skall behöva lämna ut sekretesskyddad information, såsom skyddade personuppgifter. Vidare måste det analyseras vad det innebär att endast den som påstår sig ha rätt till underhållsbidrag, men inte dennes motpart, skall kunna företrädas av en myndighet.

I samråd med Finland och övriga nordiska länder bör det också tas fram en ståndpunkt i frågan om förhållandet mellan förordningsförslaget och 1962 års nordiska konvention.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De flesta medlemsstaterna förefaller vara positiva till förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remitterats.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas f.n. i rådsarbetsgrupp. Ett första möte hölls den 13 februari 2006.

Förordningsförslaget kommer att remitteras till berörda svenska instanser under våren 2006.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har åberopat artikel 61 c och 67.2 EG samt därav följande medbeslutandeförfarande enligt artikel 251 EG.

Av följande skäl är dock frågan om beslutsförfarande alltför öppen.

I frågor som rör aspekter av familjerätten beslutar rådet enligt artikel 67.5 EG enhälligt och efter att ha hört Europaparlamentet, det s.k. samarbetsförfarandet.

Kommissionen har emellertid uppmanat rådet att enligt artikel 67.2 EG besluta att frågor om underhållsskyldighet fortsättningsvis skall avgöras enligt bestämmelserna om medbeslutandeförfarande i artikel 251 EG. På nuvarande stadium förefaller de flesta medlemsstater dock vara negativt inställda till ett sådant beslut.

Exekvatur: Beslut som meddelats i ett särskilt förfarande och som innebär att en utländsk dom får verkställas. Verkställbarhetsförklaring. Kontrollförfarande inför verkställighet.