



EG:s tillträde till 2007 års Haagkonvention om underhållsbidrag

Justitiedepartementet

2009-10-27

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 373

Förslag till rådets beslut om Europeiska gemenskapens ingående av konventionen om internationell indrivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar

Sammanfattning

Förslaget innebär att Europeiska gemenskapen (EG) ska tillträda Haagkonventionen av den 23 november 2007 om internationell indrivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar (2007 års Haagkonvention). Genom EG:s tillträde ska dess medlemsstater bli bundna av konventionen. Enligt förslaget ska några förbehåll inte anmälas i samband med tillträdet. Däremot föreslås att EG avger en förklaring om att utvidga konventionens tillämpningsområde till att – i likhet med den EG-förordning som finns på området – omfatta alla slag av familjerättslig underhållsskyldighet. När det gäller vissa förklaringar föreslås en möjlighet för medlemsstaterna att meddela kommissionen om de vill att sådana ska avges.

Regeringen välkomnar förslaget, som syftar till att säkerställa en effektiv internationell indrivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Efter flera års förhandlingar i Haagkonferensen för internationell privaträtt antogs den 23 november 2007 två nya internationella instrument om underhållsskyldighet – 2007 års Haagkonvention och Haagprotokollet av den 23 november 2007 om tillämplig lag avseende underhållsskyldighet (2007 års Haagprotokoll).

Parallellt med det internationella förhandlingsarbetet har arbete pågått inom EU med att förhandla fram ett gemenskapsinstrument på området. Den 18 december 2008 antogs rådets förordning (EG) nr 4/2009 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (underhållsförordningen).

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 kortfattad beskrivning av de nya instrumentens innehåll finns i kommittédirektiven Underhållsskyldighet i internationella situationer (Dir. 2009:54), som beslutades av regeringen i juni 2009.

Förhandlingsarbetet i EU har av förklarliga skäl präglats av det internationella förhandlingsresultatet i Haagkonferensen. Underhållsförordningen innehåller t.ex. inte egna bestämmelser om tillämplig lag utan i stället föreskrivs att den lag som ska tillämpas på underhållsskyldighet ska fastställas i enlighet med 2007 års Haagprotokoll. Avsikten är att EG ska tillträda protokollet och att medlemsstaterna – med undantag av Storbritannien och Danmark – därmed blir bundna av protokollet. Kommissionen presenterade i februari 2009 ett förslag till rådsbeslut om EG:s tillträde till 2007 års Haagprotokoll. Förslaget har under våren diskuterats i kommittén för civilrättsliga frågor.

Den 28 juli 2009 presenterade kommissionen sitt förslag till rådets beslut om EG:s tillträde till 2007 års Haagkonvention.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget handlar alltså om EG:s tillträde till 2007 års Haagkonvention och de frågor som aktualiseras i samband därmed, såsom vilka förbehåll som bör anmälas eller förklaringar som bör avges vid ett tillträde till konventionen.

Endast EG ska tillträda 2007 års Haagkonvention

Med hänvisning till att gemenskapen, i och med underhållsförordningen, har exklusiv extern behörighet på de områden som omfattas av konventionen föreslås det att endast EG ska tillträda konventionen. Genom EG:s tillträde kommer medlemsstaterna att bli bundna av konventionen. Det föreslås att EG, i enlighet med konventionens artikel 59.3, avger en förklaring om att den är behörig i alla frågor som omfattas av konventionen och att dess medlemsstater ska vara bundna av konventionen genom EG:s tillträde till den. Denna förklaring ska dock inte vara tillämplig på Danmark.

Inga förbehåll ska anmälas

Enligt artikel 62.1 får en konventionsstat senast vid ratificering, godtagande, godkännande eller anslutning anmäla ett eller flera av de förbehåll som avses i artiklarna 2.2, 20.2, 30.8, 44.3 och 55.3. Det föreslås emellertid att inga

förbehåll anmäls i samband med EG:s tillträde till konventionen. Skäl att enligt artikel 2.2 begränsa konventionens tillämpningsområde såvitt avser föräldrars underhållsskyldighet mot barn, till personer under 18 år, anses inte föreligga. Inte heller anses det finnas skäl för att begränsa erkännande och verkställighet av underhållsavgöranden genom möjligheten att förbehålla sig rätten att inte godta vissa domsrättsgrunder (artikel 20.2) eller att vägra erkänna och verkställa avtal om underhållsbidrag (artikel 30.8). Eftersom medlemsstaternas centralmyndigheter bör enas om att kunna kommunicera med varandra på engelska och franska, bör EG inte anmäla förbehåll enligt artikel 44.3 om rätten att inte godta engelska eller franska. För närvarande bedöms det inte heller finnas anledning att överväga ett förbehåll enligt artikel 55.3, som avser förbehåll mot ändringar i de blanketter som hör till konventionen.

Förklaringar som ska avges m.m.

I artikel 63.1 föreskrivs en möjlighet att avge förklaringar som avses i artiklarna 2.3, 11.1 g, 16.1, 24.1, 30.7, 44.1, 44.2, 59.3 och 61.1. Utöver förklaringen enligt artikel 59.3 (se ovan) föreslås att EG ska avge en förklaring enligt artikel 2.3 om att utvidga tillämpningen av hela konventionen till underhållsskyldighet som har sin grund i familje-, släktskaps-, äktenskaps- eller svägerlagsförhållande. På så sätt kommer konventionens tillämpningsområde att överensstämma med underhållsförordningens. Andra förklaringar föreslås inte avges, men de medlemsstater som vill att förklaringar enligt artiklarna 11.1 g, 44.1 och 44.2 ska avges kan underrätta kommissionen om detta. I artikel 11.1 g föreskrivs en möjlighet att avge en förklaring om ytterligare information eller handlingar som behövs för att vissa ansökningar ska kunna handläggas. Enligt artikel 44.1 kan en förklaring avges om att godta att ansökningar är översatta till annat språk än medlemsstatens officiella språk. Artikel 44.2 rör stater som har mer än ett officiellt språk. Enligt förslaget ska gemenskapen alltså inte avge förklaringar enligt artikel 16.1, om behovsprövning utifrån barnets tillgångar, eller enligt artikel 24.1, om ett alternativt förfarande för erkännande och verkställighet av avgöranden, s.k. exekvaturförfarande. Inte heller bör ingivandet av ansökningar om erkännande och verkställighet av avtal om underhållsbidrag begränsas genom en förklaring enligt artikel 30.7 om att sådana ansökningar måste gå via centralmyndigheter. En förklaring rörande olika rättssystem som avses i artikel 61.1 bedöms inte vara nödvändig då konventionen bör vara tillämplig i varje medlemsstat och i varje territoriell enhet.

Det föreslås också att medlemsstaterna senast den 18 september 2010 ska underrätta kommissionen om den eller de centralmyndigheter som har utsetts och lämna upplysningar om lagar, förfaranden och tjänster som avses i artikel 57. Kommissionen ska förmedla dessa uppgifter till Haagkonferensen för internationell privaträtt.

Hur svensk rätt förhåller sig till bestämmelserna i 2007 års Haagkonvention och vilka författningsändringar som en bundenhet till konventionen ger anledning till är frågor som den utredning som regeringen har tillsatt närmare ska analysera och ta ställning till. Redan nu kan dock konstateras att förslaget får följande effekter på svenska regler.

Utvidgat tillämpningsområde

Sverige har sedan länge deltagit i det internationella samarbetet angående erkännande och verkställighet av avgöranden rörande familjerättslig underhållsskyldighet. Utöver samarbete mellan de nordiska länderna och inom EU, har Sverige tillträtt de två tidigare Haagkonventionerna på området – 1958 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn och 1973 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet. Dessa konventioner har genomförts i svensk rätt genom lagen (1965:723) om erkännande och verkställighet av vissa utländska domar och beslut angående underhåll till barn samt lagen (1976:108) om erkännande och verkställighet av utländskt avgörande angående underhållsskyldighet. Sverige har i samband med tillträdet till den senare Haagkonventionen genom förbehåll begränsat konventionens tillämpningsområde. De förbehåll som Sverige har gjort innebär att konventionen inte tillämpas på avgöranden om underhåll för tiden efter det den underhållsberättigade ingått äktenskap eller fyllt 21 år, utom när den underhållsberättigade är eller har varit den underhållsskyldiges make, och inte heller på avgöranden om underhållsskyldighet mellan släktingar i sidled (syskon) och mellan släktingar genom gifte (svågerlag).

Enligt förslaget ska EG avge en förklaring som innebär att man utvidgar tillämpningsområdet för 2007 års Haagkonvention till att avse alla slag av familjerättsliga underhållsbidrag. 2007 års Haagkonvention, som ska ersätta tidigare Haagkonventioner på området, skulle således få ett tillämpningsområde som är vidare än vad Sverige tidigare har ansett sig ha skäl att godta när det gäller erkännande och verkställighet av utländska avgöranden om underhållsskyldighet. Tillämpningsområdet skulle dock överensstämma med tillämpningsområdet för underhållsförordningen.

Administrativt samarbete

Det administrativa samarbete som föreskrivs i 2007 års Haagkonvention är uppbyggt kring ett system av centralmyndigheter, som åläggs vissa uppgifter. Avsikten är att den nya konventionen ska ersätta New Yorkkonventionen av den 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i utlandet (SÖ 1958:60), som i dag reglerar det administrativa samarbetet för internationell indrivning av underhållsbidrag. Samarbetet inom ramen för New Yorkkonventionen sker genom särskilt utsedda organ. Det organ som hjälper den underhållsberättigade i bosättningslandet och vidarebefordrar ansökan om underhåll till ett annat land kallas för förmedlande organ och det organ som tar emot en ansökan från ett annat land kallas för mottagande organ. I Sverige är

Försäkringskassan både förmedlande och mottagande organ. I New York-konventionen finns inga bestämmelser om vilket språk som ska användas när en ansökan sänds till ett annat land. Korrespondensen mellan de olika förmedlande och mottagande organen sker i praktiken oftast på något av de större språken, som engelska, franska eller tyska. Försäkringskassan godtar engelska och svenska som korrespondensspråk.

En bundenhet till konventionen innebär således att en centralmyndighet behöver utses. Vidare innebär förslaget om att EG inte ska avge en förklaring enligt artikel 44.3 att centralmyndigheten i Sverige måste godta att engelska och franska används som korrespondensspråk centralmyndigheter emellan.

Rättsligt bistånd

Enligt 2007 års Haagkonvention ska rättsligt bistånd tillhandahållas utan kostnad när det gäller ansökningar som avser föräldrars underhållsskyldighet mot ett barn under 21 år och som sker via centralmyndigheter. Rättsligt bistånd kan, efter behov, t.ex. beviljas i form av befrielse från rättegångskostnader. Enligt förslaget ska EG inte avge någon förklaring enligt artikel 16.1, vilket innebär att någon behovsprövning utifrån barnets tillgångar inte ska göras innan kostnadsfritt rättsligt bistånd tillhandahålls. Även om gränsöverskridande ärenden rörande föräldrars underhållsskyldighet mot barn i praktiken redan i dag får kostnadsfritt bistånd, så medför en bundenhet till 2007 års Haagkonvention förändringar av svenska regler om rättshjälp.

Modifierat exekvaturförfarande

2007 års Haagkonvention innehåller, jämfört med sina föregångare, mer utförliga bestämmelser om exekvaturförfarandet. Som huvudregel föreskrivs ett exekvaturförfarande, som i stor utsträckning liknar det tvåstegssystem som i dag gäller enligt 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). En stat kan genom att avge en förklaring få tillämpa ett alternativt förfarande, som inte är uppdelat i två steg utan som ger motparten tillfälle att komma till tals direkt och där beslutsfattande myndigheters möjlighet att på eget initiativ pröva om det finns grund för att vägra erkännande och verkställighet av ett avgörande inte är begränsad till situationer då ett erkännande eller en verkställighet uppenbart skulle strida mot grunderna för rättsordningen (s.k. ordre public). Enligt förslaget ska EG emellertid inte avge en sådan förklaring. En bundenhet till 2007 års Haagkonvention innebär således att bestämmelser om exekvaturförfarandet behöver utformas i överensstämmelse med vad som föreskrivs i 2007 års Haagkonvention.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har inte gjort någon konsekvensanalys med hänvisning till att den konsekvensanalys som åtföljde dess förslag till rådets förordning om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar

samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet, som antogs den 15 december 2005, bedöms vara tillräcklig för antagandet av detta förslag.

2009/10:FPM20

De slutliga finansiella effekterna av förslaget kan inte bedömas med någon säkerhet i detta skede. De uppgifter som enligt konventionen ska åläggas särskilt utsedda centralmyndigheter är sådana att de kan förväntas föranleda vissa kostnadsökningar för det allmänna. Detsamma gäller skyldigheten att tillhandahålla kostnadsfritt rättsligt bistånd när det gäller ansökningar som rör underhållsbidrag till barn under 21 år och som sker via centralmyndigheter. Eventuella budgetära konsekvenser bör dock kunna finansieras inom befintliga ramar (också för EU-budgeten).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget. Förslaget syftar till att se till att 2007 års Haagkonvention får ett snabbt genomslag. Den främsta avsikten med den nya konventionen är att underlätta möjligheterna att indriva familjerättsligt underhållsbidrag över gränserna. I fokus för arbetet med den nya konventionen har stått underhållsbidrag till barn och syftet att stärka barns rättigheter. Genom bl.a. mer utförliga bestämmelser om administrativt samarbete mellan centralmyndigheter förväntas förfarandet för att driva in underhållsbidrag över gränserna bli enklare, snabbare och mer kostnadseffektivt.

EG och dess medlemsstater har deltagit aktivt i utarbetandet av 2007 års Haagkonvention och har välkomnat den nya konventionen. Som tidigare har nämnts har arbetet med underhållsförordningen också kommit att präglas av förhandlingsresultatet i Haagkonferensen. Flertalet av de ändringar i svensk rätt och åtgärder i övrigt som förutses vid en framtida bundenhet till 2007 års Haagkonvention kommer därför ändå att behöva genomföras med anledning av underhållsförordningen. Underhållsförordningen omfattar samtliga områden som täcks av 2007 års Haagkonvention och regeringen gör bedömningen att EG därmed har exklusiv extern behörighet när det gäller tillträdet till konventionen. Dessa förhållanden, liksom praktiska skäl, talar för att EG bör tillträda 2007 års Haagkonvention och att medlemsstaterna genom EG:s tillträde blir bundna av konventionen.

När det gäller förslaget om att utvidga konventionens tillämpningsområde anser regeringen att det är berättigat att ställa sig frågan om det finns tillräckliga skäl för att utvidga tillämpningsområdet på det sätt som föreslås. De flesta ärenden förväntas falla inunder konventionens tvingande tillämpningsområde, dvs. gälla underhåll till barn eller till make/f.d. make. Regeringens inställning i denna fråga är dock öppen. Om skäl talar för ett utvidgat tillämpningsområde, är regeringen beredd att diskutera frågan.

Enligt regeringens bedömning kan förslaget i övriga delar godtas.

Medlemsstaterna, som endast lämnat preliminära ståndpunkter, ställer sig allmänt sett positiva till förslaget. Flera medlemsstater har dock ifrågasatt att gemenskapens behörighet skulle vara exklusiv på alla områden som täcks av konventionen, även om man inte motsätter sig att EG tillträder konventionen och att medlemsstaterna därmed blir bundna av 2007 års Haagkonvention.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Någon remittering av förslaget bedöms inte vara nödvändig.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 61 c, 300.2 och 300.3 i EG-fördraget. Rådet fattar beslut med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

-

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas för närvarande i kommittén för civilrättsliga frågor och diskuterades för första gången vid ett möte i september 2009.

4.2 Fackuttryck/termer

Haagkonferensen för internationell privaträtt: En internationell organisation vars ändamål är att verka för harmonisering av den internationella privaträtten på det globala planet.

Exekvaturförfarande: Ett särskilt kontrollförfarande i domstol för erkännande och verkställighet av ett utländskt avgörande.