



Fördjupat samarbete om val av lag för skilsmässa

Justitiedepartementet

2010-05-10

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 104

Förslag till rådets beslut om bemyndigande att upprätta ett fördjupat samarbete om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad

KOM(2010) 105

Förslag till rådets förordning om genomförande av ett fördjupat samarbete om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad

Tidigare faktapromemoria i ärendet: Faktapromemoria 2006/07:FPM8, Förordning om val av lag för skilsmässa

Sammanfattning

I förslaget till rådsbeslut – KOM (2010)104 – analyseras förutsättningarna för s.k. fördjupat samarbete i fråga om vilket lands lag som ska tillämpas i mål om äktenskapsskillnad. Det gäller t.ex. det fördragsenliga kravet på att ett sådant samarbete endast ska antas som en sista utväg. Kommissionen konstaterar att förutsättningarna är uppfyllda. Förslaget till förordning – KOM (2010)105 – innehåller bestämmelser som ska tillämpas inom ramen för det fördjupade samarbetet. Detta förslag, som i relevanta delar huvudsakligen överensstämmer med ett förslag till förordning i samma ämne som lades fram i juli 2006, innebär att det införs enhetliga regler om vilket lands lag som ska tillämpas i mål om äktenskapsskillnad.

Regeringen kommer inte att motsätta sig att rådet beslutar om ett fördjupat samarbete. Regeringen anser dock att Sverige inte ska delta i det fördjupade samarbetet.

1.1 Ärendets bakgrund

I juli 2006 presenterade kommissionen ett förslag till ändring av förordning (EG) nr 2201/2003 (Bryssel II-förordningen) om domstols behörighet och införande av bestämmelser om tillämplig lag i äktenskapsskillnadsmål [KOM (2006) 399] (det ursprungliga förslaget). Regeringen redogjorde för det förslaget i faktagromemorian 2006/07:FPM8 Förordning om val av lag för skilsmässa.

Europeiska rådet konstaterade i juni 2008 att det var omöjligt att uppnå enhällighet kring de föreslagna reglerna och att det inte gick att förutse att enhällighet skulle kunna uppnås under överskådlig tid.

Frågan om ett rättsligt instrument om tillämplig lag för skilsmässor har därefter tagits upp i Stockholmsprogrammet – Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd, antaget av Europeiska rådet i december 2009.

Tio medlemsstater (Bulgarien, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Ungern, Österrike, Rumänien och Slovenien) har uppmanat kommissionen att lägga fram ett förslag om fördjupat samarbete. Grekland har senare dragit tillbaka sin begäran.

Frågan om vilket lands lag som tillämpas avgörs i dag av de lagvalsregler som gäller i domstolslandet. Lagvalsreglerna är utformade på olika sätt i olika medlemsstater. En del av medlemsstaterna avgör vilken lag som är tillämplig med utgångspunkt från medborgarskap eller hemvist, medan andra medlemsstater – däribland Sverige – tillämpar domstolslandets lag (lex fori).

Förslaget till rådsbeslut som tillåter fördjupat samarbete i fråga om vilket lands lag som ska tillämpas i mål om äktenskapsskillnad och förslaget till förordning om genomförande av detta fördjupade samarbete presenterades av kommissionen den 24 mars 2010.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till rådsbeslut som tillåter fördjupat samarbete

Förslaget till rådsbeslut som tillåter fördjupat samarbete innehåller en bedömning av de rättsliga förutsättningarna för fördjupat samarbete.

Av fördragen följer att ett fördjupat samarbete ska antas som en sista utväg, om de mål som eftersträvas genom samarbetet inte kan uppnås inom rimlig tid av hela unionen och förutsatt att minst nio medlemsstater deltar i samarbetet. Kommissionen konstaterar att detta är uppfyllt genom Europeiska rådets slutsats i juni 2008 och genom att nio medlemsstater sedan dess har förklarat att de önskar ingå fördjupat samarbete.

Kommissionen menar att det av kommissionen föreslagna området, tillämplig lag för skilsmässa och hemskillnad, uppfyller kravet på att fördjupat samarbete ska ingås ”på något av de områden som avses i fördragen”. Området innefattar inte lagvalsregler för makars förmögenhetsförhållanden vid skilsmässa och inte heller materiell lag om äktenskapsskillnad, t.ex. grunder för skilsmässa eller tillvägagångssättet för att ansöka om skilsmässa. Det fördjupade samarbetet påverkar enligt kommissionen inte heller reglerna om tillämplig lag på närliggande områden, som t.ex. föräldraansvar eller underhåll.

Ett fördjupat samarbete ska vidare, enligt fördragen, syfta till att främja unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess. Enligt kommissionen uppfyller förslaget till rådsbeslut dessa krav. Syftet med de harmoniserade lagvalsreglerna är, enligt kommissionen, att förstärka rättssäkerheten och förutsebarheten. Vidare kommer flexibiliteten att öka genom att makarna ges vissa möjligheter att välja lag. Avsikten är också att förhindra ”kapplöpning till domstol”, dvs. att en av makarna försöker hinna först med att väcka talan, så att målet prövas enligt en viss lag som skyddar hans eller hennes egna intressen. Även övriga fördragsenliga krav, t.ex. att det fördjupade samarbetet ska respektera de icke deltagande medlemsstaternas befogenheter, rättigheter och skyldigheter, uppfylls enligt kommissionen.

Sammanfattningsvis är det kommissionens uppfattning att de rättsliga förutsättningarna för fördjupat samarbete är uppfyllda, att fördelarna med samarbetet överväger nackdelarna och att samarbetet kommer att underlätta för många par i de deltagande medlemsstaterna.

Förslaget till förordning om genomförande av det fördjupade samarbetet

Förslagets materiella bestämmelser utgår från de bestämmelser som fanns i kommissionens ursprungliga förslag, med beaktande av ändringar som de flesta medlemsstater har kunnat enas om vid förhandlingarna av det. Förslaget innehåller dock inga ändringar av Bryssel II-förordningens regler om behörigt domstolsland i äktenskapsskillnadsmål, utan enbart regler om tillämplig lag.

Makarna ska kunna välja att en fråga om äktenskapsskillnad eller hemskillnad avgörs enligt lagen i det land där makarna har gemensam hemvist vid tidpunkten för avtalets ingående, lagen i det land där makarna senast hade gemensam hemvist om en av dem fortfarande har hemvist där vid tidpunkten för avtalets ingående, lagen i det land där någon av dem var medborgare vid tidpunkten för avtalets ingående eller lagen i domstolslandet. Avtalet ska vara skriftligt, daterat och undertecknat av båda makarna.

Om makarna inte utnyttjar sin valmöjlighet, ska i första hand lagen i det land där makarna har gemensam hemvist vid den tidpunkt då saken togs upp till prövning av domstol tillämpas. Har de inte hemvist i samma land, tillämpas i stället lagen i det land där makarna senast hade gemensamt hemvist, förutsatt att den perioden inte upphörde mer än ett år innan saken togs upp till

prövning i domstol och förutsatt att en av makarna fortfarande är bosatt där när saken togs upp till prövning. Är detta inte tillämpligt, tillämpas i stället lagen i det land där båda makarna är medborgare vid den tidpunkt då saken togs upp till prövning av domstol. I sista hand tillämpas domstolslandets lag.

Förslaget innehåller en regel till undvikande av diskriminering. Om den tillämpliga lagen inte medger äktenskapsskillnad eller inte ger en av makarna – på grund av dennes kön – samma tillgång till äktenskapsskillnad eller hemskillnad som den andre maken, ska domstolslandets lag tillämpas.

Den lag som ska tillämpas enligt förordningen ska tillämpas oavsett om det är lagen i en medlemsstat som deltar i det fördjupade samarbetet, lagen i en medlemsstat som inte deltar i det eller lagen i ett land som inte är medlem i EU.

Förslaget innehåller ett s.k. ordre public-förbehåll. Förbehållet ger domstolen rätt att vägra tillämpning av en bestämmelse i den anvisade lagen, om tillämpningen uppenbart är oförenlig med grunderna för rättsordningen i domstolslandet (ordre public).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser som reglerar vilket lands lag som ska tillämpas i svenska domstolar i mål om äktenskapsskillnad finns i förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap (NÄF) och i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (IÄL). Reglerna i NÄF grundar sig på en konvention mellan de nordiska länderna.

Om både Sverige och Finland skulle delta i det fördjupade samarbetet, skulle NÄF – som innebär att domstolslandets lag ska tillämpas – inte längre kunna gälla i förhållande till Finland.

I fråga om lagvalet i övriga situationer skulle förslaget, om Sverige deltar i det fördjupade samarbetet, få betydande konsekvenser i vissa fall.

Enligt IÄL (4 §) prövas en talan om äktenskapsskillnad enligt svensk lag. Utländsk rätt beaktas dock i vissa fall när båda makarna är utländska medborgare. Om ingen av dem har haft hemvist här sedan minst ett år, får domstolen inte döma till äktenskapsskillnad om en av dem motsätter sig det och det saknas grund för upplösning av äktenskapet enligt medborgarskapslandets lag. Om båda eller någon av dem har haft hemvist här sedan minst ett år, får domstolen inte döma till äktenskapsskillnad om en av dem åberopar att det saknas grund för upplösning av äktenskapet enligt medborgarskapslandet och det med hänsyn till maken eller gemensamma barns intressen finns särskilda skäl mot det. Det kan antas att det i den praktiska tillämpningen av dessa regler om utländska medborgare ytterst sällan händer att en svensk domstol avslår en ansökan om äktenskapsskillnad.

Om Sverige deltar i det fördjupade samarbetet, ska svenska domstolar i vissa äktenskapsmål tillämpa utländsk lag. Så blir t.ex. fallet när parterna har avtalat om det eller när det är fråga om två svenska medborgare med hemvist i ett annat land. Så blir även fallet när den som väcker talan har hemvist här, men motparten har hemvist i ett land där de gemensamt har haft hemvist eller båda är medborgare i ett annat land.

Enligt svensk lag har en make som vill skiljas en ovillkorlig rätt till äktenskapsskillnad. Den enda begränsningen är att betänketid måste iaktas om den andra maken motsätter sig äktenskapsskillnad eller om någon av dem bor tillsammans med ett eget barn som är under 16 år. I en rad andra rättsordningar uppställs däremot olika villkor för att ett äktenskap ska kunna upplösas. Det kan t.ex. enligt ett annat lands lag krävas att den som vill ha skilsmässa bevisar att det är en varaktig söndring i äktenskapet. Ändringarna av lagvalet skulle därför leda till att rätten att få skilsmässa inskränks för vissa personer som med nuvarande regler kan få skilsmässa här enligt svensk lag.

I faktrapromemorian 2006/07:FPM8 finns exempel på vilka konsekvenser förslaget kan få i vissa konkreta situationer. Det ursprungliga förslaget innehöll ett ordre public-förbehåll men den bestämmelse till undvikande av diskriminering som finns i nuvarande förslag fanns inte med.

Den föreslagna förordningen är bindande och direkt tillämplig i de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet. Om Sverige inte deltar i det fördjupade samarbetet, kommer således de föreslagna lagvalsreglerna inte att tillämpas i Sverige. I stället kommer svenska domstolar att fortsätta att tillämpa de internationella privaträttsliga regler som gäller i dag. Det är ingenting som hindrar att Sverige i ett senare skede väljer att ansluta sig till det fördjupade samarbetet.

Svenskar i gränsöverskridande äktenskap, t.ex. svenskar som är bosatta utomlands, kan komma att beröras av reglerna även om Sverige inte deltar i det fördjupade samarbetet. Om en ansökan om skilsmässa lämnas in till en domstol i ett land som deltar i det fördjupade samarbetet och denna domstol – enligt bestämmelserna i Bryssel II-förordningen – är behörig att pröva ansökan, ska lagvalsreglerna i den föreslagna förordningen tillämpas.

1.4 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

Kommissionen hänvisar till den konsekvensanalys (SEC[2006] 949) som gjordes i samband med det ursprungliga förslaget. Kommissionens bedömning är att förslaget till förordning inte kommer att medföra några ekonomiska konsekvenser för gemenskapens budget och endast en mycket begränsad påverkan för berörda nationella myndigheter.

Om Sverige skulle delta i det fördjupade samarbetet, kvarstår den bedömning som regeringen gjorde i den tidigare faktrapromemorian (2006/07:FPM8); eventuella merkostnader ryms inom befintlig budget.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen kommer inte att motsätta sig att rådet beslutar om ett fördjupat samarbete inom det område som har föreslagits av kommissionen.

Regeringen har i förhandlingarna om det ursprungliga förslaget ifrågasatt behovet av enhetliga lagvalsregler om äktenskapsskillnad. Regeringen har motsatt sig regler som innebär att domstolarna ska tillämpa ett annat lands lag i vissa mål om äktenskapsskillnad. Sådana regler kan innebära att möjligheten att få skilsmässa i svensk domstol inskränks för vissa grupper. Det är främst på grund av den svenska regeringens inställning som förhandlingarna om det ursprungliga förslaget bedömts utsiktslösa. Innehållet i det nu framlagda förslaget till förordning om genomförande av ett fördjupat samarbete överensstämmer i relevanta delar huvudsakligen med innehållet i det ursprungliga förslaget. Regeringens ståndpunkt har inte förändrats. Regeringen anser att Sverige inte ska delta i det fördjupade samarbetet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En majoritet av medlemsstaterna enades om lagvalsregler vid förhandlingarna om det ursprungliga förslaget. En minoritet, häribland främst Sverige, motsatte sig förslaget. Det är dock inte alla av dem som i och för sig var positiva till det ursprungliga förslaget som anser att ett fördjupat samarbete är ett lämpligt alternativ. Några stater anser att ett fördjupat samarbete inte är lämpligt, bl.a. på grund av den nära samhörigheten med andra områden, t.ex. makars förmögenhetsförhållanden. De stater som har begärt att kommissionen ska lägga fram ett förslag om fördjupat samarbete är Bulgarien, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Ungern, Österrike, Rumänien och Slovenien. Grekland har senare dragit tillbaka sin begäran. Tyskland har numera förklarat att man önskar delta i det fördjupade samarbetet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet yttrade sig över det ursprungliga förslaget den 21 oktober 2008 (OJ C 15 E, 21.10.2010, p.128). Europaparlamentet godkände det ursprungliga förslaget med förbehåll för vissa föreslagna ändringar. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stödde i princip det ursprungliga förslaget i sitt yttrande av den 13 december 2006.

Nämnda institutioner har ännu inte yttrat sig över nuvarande förslag.

Det ursprungliga förslaget remitterades till berörda myndigheter och organisationer. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2006/7332/L2).

De nu aktuella förslagen har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för fördjupat samarbete är artikel 20 i EU-fördraget, och artiklarna 326–334 i EUF-fördraget.

Förslaget till rådsbeslut som tillåter fördjupat samarbete baseras på artikel 329 (1) i EUF-fördraget. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet efter godkännande av Europaparlamentet.

Förslaget till förordning som genomför det fördjupade samarbetet baseras även på artikel 81(3) i EUF-fördraget. Eftersom förslaget rör familjerätt beslutar rådet med enhällighet efter yttrande av Europaparlamentet.

Alla rådsmedlemmar får delta i rådets överläggningar men endast de rådsmedlemmar som företräder medlemsstater som deltar i det fördjupat samarbetet får delta i omröstningen (artikel 20(3) i EU-fördraget).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen hävdar att syftet med förslaget – rättssäkerhet, förutsebarhet och flexibilitet för medborgarna – endast kan uppnås med gemensamma lagvalsregler på EU-nivå, om det är nödvändigt genom fördjupat samarbete. Som påpekas i den tidigare faktapromemorian (2006/07:FPM8) skulle det, enligt regeringens mening, kunna diskuteras om förslaget verkligen är förenligt med subsidiaritetsprincipen, dvs. om inte syftet kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna.

Kommissionen hävdar vidare att förslaget är i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen och således är begränsat till vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. Även detta skulle, enligt regeringens mening, kunna diskuteras.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det är ordförandeskapets målsättning att såväl beslut att tillåta fördjupat samarbete som beslut om förordning som genomför samarbetet ska fattas på Europeiska rådets möte i juni 2010. Förslagen ska dessförinnan behandlas i en rådsarbetsgrupp.

4.2 Fackuttryck/termer

Hemskillnad: Form för hävande ”på prov” av den äktenskapliga sammanlevnaden utan definitiv upplösning av äktenskapet. Ej möjlig enligt svensk lag.

Lex fori: Tillämpning av domstolslandets lag.

Ordre public: Grunderna för rättsordningen i ett land.

Lagvalsregler: Regler om vilket lands lag som ska tillämpas.