

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av
förslaget till rådets förordning (*Underhållsskyldighet*)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till Riksdagen kommissionens för-
slag av den 15 december 2005 till rådets för-
ordning om domstols behörighet, tillämplig
lag, erkännande och verkställighet av domar
samt samarbete i fråga om underhållsskyl-
dighet.

Helsingfors den 30 mars 2006

Justitieminister *Leena Luhtanen*

Lagstiftningsråd Markku Helin

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2005/1704**FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM UNDERHÅLLSSKYLDIGHET****1. Allmänt**

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 15 december 2005 fram ett förslag till förordning om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet. Förslaget, som lades fram i dokumentet KOM(2005) 649 slutlig, baserar sig på artikel 61 c och artikel 67.2 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och hänför sig till målet att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inom unionen. Målet eftersträvas bland annat genom avskaffande av de mellanliggande åtgärder som krävs för att en dom som har meddelats i en medlemsstat skall kunna erkännas och verkställas i en annan medlemsstat.

Enligt det program för ömsesidigt erkännande som godkändes den 30 oktober 2000 kan det med tanke på målet vara nödvändigt att i viss utsträckning bland annat harmonisera förfarandereglerna och lagvalsreglerna. Dessa mål fastställdes på nytt i november 2004 i Haagprogrammet, där kommissionen bland annat uppmanades att 2005 lägga fram ett förslag till instrument om ömsesidigt erkännande och verkställighet av domar om underhållsskyldighet, inbegripet säkerhetsåtgärder och preliminär verkställighet.

För beredningen av förslaget till förordning publicerades den 15 april 2004 kommissionens grönbok om underhållsskyldighet i dokumentet KOM (2004) 254 slutlig. Riksdagen har informerats om denna grönbok genom skrivelsen E 51/2004.

Behandlingen av förslaget till förordning har inletts i rådets kommitté för civilrätt i februari 2006. Enligt förslaget skall förordningen träda i kraft den 1 januari 2008 men börja tillämpas i egentlig mening den 1 januari 2009.

2. Den föreslagna förordningens huvudsakliga innehåll**2.1. Förslagets syfte och tillämpningsområde**

Den föreslagna förordningen skall tillämpas på underhållsskyldighet som har sin grund i familjeförhållanden eller därmed jämförbara förhållanden. Syftet med förslaget är att undanröja de hinder som försvårar indrivningen av underhållsbidrag inom Europeiska unionen. De underhållsberättigade bör lätt, snabbt och i allmänhet utan kostnad få en dom om underhållsskyldighet som meddelats i en medlemsstat verkställd inom hela det europeiska rättsområdet.

I syfte att förbättra förutsägbarheten av domar föreslås en harmonisering av lagvalsreglerna om underhållsskyldighet. Dessutom föreslås gemensamma förfaranderegler som främst gäller kallelse till rättegång om underhåll. Avsikten är att effektivisera verkställigheten av domar med hjälp av samarbete mellan centralmyndigheter och genom vissa bestämmelser om verkställighetsförfaranden.

2.2. Behörighet

Bestämmelser om domstolars behörighet i medlemsstaterna finns i kapitel II i förslaget. Med domstolar jämställs de myndigheter i en medlemsstat som är behöriga i ärenden som rör underhållsskyldighet.

Behörighet i en medlemsstat har enligt huvudregeln domstolen av den ort där svaranden eller den underhållsberättigade har hemvist. En domstol, som är behörig att pröva en talan om en persons rättsliga status eller en talan om föräldraansvar har också behörighet, om talan om underhåll har samband med

en sådan talan (artikel 3).

Med vissa undantag kan behörigheten också grunda sig på ett avtal mellan parterna och svarandens tysta godkännande (artiklarna 4 och 5). I förslaget finns också en bestämmelse om s.k. behörighet i sista hand, dvs. behörighet när ingen medlemsstats domstol är behörig enligt de ovan nämnda bestämmelserna (artikel 6).

2.3. Tillämplig lag

Enligt huvudregeln tillämpas på underhållsskyldigheten lagen i den stat där den underhållsberättigade har hemvist. I vissa fall kan dock domstolslandets lag tillämpas (artikel 13). Inom vissa begränsningar kan parterna komma överens om den lag som skall tillämpas på underhållsskyldigheten. I vissa fall, bland annat när det är fråga om den lag som skall tillämpas på underhållsskyldighet mot ett barn under 18 år, gäller dock inte möjligheten till överenskommelse (artikel 14).

En hänvisning till en främmande stats lag omfattar, med ett visst undantag, inte de internationellt privaträttsliga bestämmelserna i den staten och således iakttas inte den s.k. renvoi-principen (artikel 19). Den lag som anvisas i förordningen skall tillämpas oberoende av om det är lagen i en medlemsstat eller i någon annan stat (artikel 18). Med andra ord skall bestämmelserna om lagval tillämpas universellt.

Enligt artikel 20 får tillämpning av den lag som anvisas i förordningen vägras endast om en sådan tillämpning är uppenbart oförenlig med grunderna för domstolslandets rättsordning. Denna s.k. ordre public-princip får dock inte iakttas om det är fråga om en lag i en medlemsstat.

2.4. Gemensamma förfaranderegler

I kapitel IV i förslaget till förordning ingår processrättsliga bestämmelser som skall tillämpas i domstolsförfarandet när ett mål hör till förordningens tillämpningsområde. Artikel 22 i den föreslagna förordningen gäller delgivning av rättegångshandlingar till svaranden. Bestämmelsen verkar enligt sin ordalydelse gälla även rent interna fall, dvs. fall där käranden och svaranden bor i samma stat.

Kapitlets övriga artiklar gäller frågan hur en domstol skall förfara i de fall där en svarande inte inställer sig.

2.5. Verkställbarhet och verkställighet

Enligt artikel 25 i förslaget till förordning skall en dom, som har meddelats i en medlemsstat och som är verkställbar i ursprungsstaten, erkännas och anses vara verkställbar utan mellanliggande åtgärder. Det föreslås således att det s.k. exekvaturförfarandet avskaffas. En dom skall vara verkställbar utan hinder av ett överklagande (artikel 26).

Även s.k. officiella handlingar (actes authentiques) och avtal mellan parter är verkställbara på samma sätt som domar (artiklarna 37 och 38).

Verkställigheten av en dom regleras i regel av lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten (artikel 27). I förordningen finns dock vissa bestämmelser om verkställighet som skall tillämpas utan hinder av lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten. Dessa bestämmelser gäller bland annat verkställighetshandlingar (artikel 28), rättshjälp (artikel 29), förbud mot att kräva säkerhet av den som begär verkställighet (artikel 30) och förbud mot omprövning i sak (artikel 32).

Förordningen innehåller också en bestämmelse om de förutsättningar under vilka verkställigheten av en dom kan vägras eller skjutas upp (artikel 33). Bestämmelsen åsidosätter de nationella bestämmelserna. Det föreslås dessutom att den domstol vid vilken en dom om underhåll har meddelats skall kunna förordna den underhållningsskyldiges arbetsgivare eller en bank i en annan medlemsstat att månatligen överföra en viss summa pengar från den underhållsskyldiges lön eller bankkonto (artikel 34). Den domstol som behandlar ett mål om underhållsskyldighet kan också fatta beslut om tillfällig frysning av ett bankkonto i en annan medlemsstat (artikel 35).

I förslaget ingår också en bestämmelse om underhållskravs prioritet (artikel 36). Enligt bestämmelsen skall underhållskrav ha företräde framför den underhållsskyldiges alla övriga skulder, inbegripet skulder som följer av verkställigheten av domar om underhållsskyldighet.

2.6. Samarbete

Varje medlemsstat skall utse en eller flera centralmyndigheter med uppgift att sörja för det samarbete som behövs vid tillämpningen av förordningen (artikel 39). Skyldigheten att samarbeta gäller både allmänt informationsutbyte (artikel 40) och samarbete i enskilda ärenden. Det sistnämnda samarbetet omfattar bland annat utbyte av uppgifter om den underhållsskyldiges vistelseort, arbetsplats, inkomster, förmögenhet och bankkonton. Centralmyndigheterna är också skyldiga att på begäran av en underhållsberättigad företräda denne i ett mål om underhåll eller verkställighet av underhållsskyldigheten, om den underhållsberättigade har hemvist i en medlemsstat (artikel 41.2).

I förslaget till förordning ingår också bestämmelser om översändande av uppgifter (artikel 45) samt om användning och förstöring av uppgifter (artikel 46).

2.7. Förhållandet till andra instrument

På området för underhållsskyldighet skall förordningen ersätta förordning (EG) nr 44/2001 (den s.k. Bryssel Iförordningen) och förordning (EG) nr 805/2004 (den s.k. förordningen om den europeiska exekutions-titeln). Dessutom skall artikel 19 i förordning (EG) nr 1348/2000 (s.k. EG:s delgivningsförordning) inte tillämpas på området för underhållsskyldighet (artikel 48).

Förordningen skall i förbindelserna mellan medlemsstaterna ha företräde framför konventioner och fördrag som medlemsstaterna är parter i och som avser frågor som regleras i förordningen (artikel 49).

3. Verknings i Finland

Finland deltar också för närvarande på många olika sätt i den internationella indrivningen av underhållsbidrag. Finland är part i den konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet (FördrS 37/1962) som antogs i New York 1956 och i den konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet (FördrS 35/1983) som antogs i Haag 1973. Dessa konventioner omarbetas som bäst i samband med de förhandlingar som pågår

vid Haagkonferensen för internationell privaträtt. De nordiska länderna har dessutom ingått en konvention angående indrivning av underhållsbidrag (FördrS 8/1963). I Bryssel Iförordningen och lagen angående vissa familjerättsliga förhållanden av internationell natur (379/1929) föreskrivs också om vissa internationellt privaträttsliga frågor angående underhållsbidrag.

Ikraftträdandet av förordningen ändrar tillämpningsordningen för de ovan nämnda fördragen så att förordningen har företräde i förbindelserna mellan medlemsstaterna. För närvarande tillämpas fördragen parallellt.

Den fråga som är under granskning avgör i vilken omfattning de i förordningen uttryckta principerna kommer att påverka gällande rätt i Finland. Ändringarna i fråga om regleringen av den internationella behörigheten är relativt små eftersom de centrala behörighetsgrunderna i förordningen redan finns i Bryssel Iförordningen. Möjligheten för parterna att sinsemellan komma överens om behörigheten är däremot en nyhet. Bestämmelserna i artikel 6 om behörighet i sista hand innebär också en utvidgning av de finska domstolarnas nuvarande behörighet.

Förordningen ändrar också avsevärt principerna för tillämplig lag i ärenden som gäller underhåll. De nuvarande bestämmelserna i finsk lagstiftning om underhåll för barn anger som tillämplig lag antingen domstolslandets lag (lex fori) eller lagen i barnets medborgarland. Anknytning i den finländska lagstiftningen är i fråga om underhåll för make den ort där makarna har eller senast har haft gemensam hemvist. Enligt förslaget till förordning är däremot den underhållsberättigades hemvist den viktigaste anknytningen. Möjligheten att komma överens om vilken lag som skall tillämpas på underhållsskyldighet antingen då talan väcks eller på förhand är också en nyhet som nuvarande finsk lagstiftning inte känner till.

Förslaget underlättar erkännandet och verkställbarheten av domar om underhållsskyldighet som har meddelats i en annan medlemsstat eftersom förordningen inte innehåller grunder för vägran att erkänna eller verkställa domar. I dessa fall tillämpas inte heller det s.k. exekvaturförfarandet, dvs. det förfarande genom vilket en utländsk dom har fastställts vara verkställbar i Finland.

I de nuvarande bestämmelserna har förfarandet för verkställighet av domar om underhållsbidrag helt baserat sig på verkställighetsstatens lagstiftning. Detta är också huvudregeln enligt förslaget till förordning (artikel 27). Förslaget till förordning innehåller dock bestämmelser som skall iakttas utan hinder av nationell lagstiftning och som förändrar det nuvarande rättsläget. Av de ovan nämnda bestämmelserna är det artikel 34 om beslut om månatlig automatisk överföring, artikel 35 om beslut om tillfällig frysning av ett bankkonto och artikel 36 om underhållskravs prioritet som medför de största förändringarna jämfört med nuläget.

Förordningens bestämmelser om internationellt samarbete mellan myndigheter ändrar inte nämnvärt nuvarande praxis. I egenskap av sådant förmedlande organ som avses i New York-konventionen sköter utrikesministeriet motsvarande uppgifter som centralmyndigheten enligt förslaget till förordning. I Finland har New York-konventionen dock tolkats så att tjänster har tillhandahållits även för underhållsskyldiga. Förslaget till förordning begränsar däremot vissa tjänster till att vara tillgängliga endast för underhållsberättigade.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådets allmänna inställning till förslaget till förordning är positiv. Med stöd av förordningen kan man främja målet att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Avskaffandet av exekvaturförfarandet förbättrar rörligheten för domar om underhållsbidrag inom gemenskapen. Förslaget följer subsidiaritetsprincipen eftersom målen inte kan uppnås av medlemsstaterna ensamma.

I förhandlingarna om förordningen bör man sträva efter att förordningen och den globala konvention som bereds vid Haagkonferensen för internationell privaträtt fungerar friktionsfritt tillsammans. Detta förutsätter att de re-

sultat som uppnås i Haag beaktas i förhandlingarna. Det är särskilt viktigt vid regleringen av lagval och målet bör vara att förhandlingsprocessen resulterar i likadana lagvalsbestämmelser, som tillämpas universellt.

Vissa av de föreslagna bestämmelserna om verkställighet är problematiska med tanke på den finska rättsordningen. De föreslagna bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 om automatisk överföring och tillfällig frysning av ett bankkonto kan leda till att den underhållsskyldiges tillgångar inte räcker för det egna uppehållet. Också andra problem kan uppstå för såväl de underhållsskyldiga som bankerna. Den föreslagna bestämmelsen i artikel 36 om underhållskravs prioritet innebär i sin tur att underhållsskulder har företräde även framom sådana skulder, där borgenären har en säkerhet för sin fordran. Enligt statsrådets uppfattning bör man i dessa frågor sträva efter ändringar som säkerställer en human verkställighet och borgenärens rätt att få betalning från säkerheten för skulden.

När indrivningen av underhållsbidrag blir effektivare blir det ännu viktigare att underhållsbidraget inte överstiger den underhållsskyldiges betalningsförmåga. I förhandlingarna om förslaget till förordning bör målet därför vara att centralmyndigheten tillhandahåller tillräckliga tjänster inte bara för den underhållsberättigade utan också för en sådan underhållsskyldig vars underhållsskyldighet blivit för stor t.ex. på grund av ändrade förhållanden.

Enligt förslagets artikel 49 har förordningen inom sitt tillämpningsområde företräde framför andra fördrag som medlemsstaterna är parter i. I fråga om förbindelserna mellan Finland och Sverige har förordningen således företräde framom bland annat den nordiska konventionen angående indrivning av underhållsbidrag. De nordiska länderna har tillsvidare inte förhandlat om saken. Statsrådet anser preliminärt att förordningen och den nordiska konventionen skall kunna tillämpas parallellt i de ovan nämnda fallen.