

Nr B 3

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition rörande ratifikation av konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet.

Genom en den 6 juni 1958 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr B 17, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagt i statsrådet fört protokoll föreslagit riksdagen att godkänna att ratifikation med vissa i propositionen närmare angivna förbehåll sker av en den 20 juni 1956 upprättad konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet.

I propositionen åberopas vad som anförts i propositionen nr 138 till årets förra riksdag, vilken proposition icke hann upptagas till slutlig behandling av riksdagen före dess upplösning.

Beträffande texten till konventionen får utskottet hänvisa till den vid förenämnda proposition nr 138 fogade bilagan.

Inledning

En stats inre lagstiftning om fastställande och uttagande av underhållsbidrag kan i det enskilda fallet visa sig verkningslös till följd av att den underhållsskyldige avflyttar till utlandet och därefter undandraget sig att fullgöra sin underhållsplikt. Som regel kan nämligen underhållsbidrag icke indrivnas i en främmande stat, med mindre överenskommelse härom träffats med denna. I varje fall torde i brist på sådan överenskommelse ett tidsödande och kostnadskrävande domstolsförfarande behöva tillgripas, om den främmande statens lag alls medger att talan om underhållsbidrag föres av person som icke är bosatt i staten i fråga.

Problemet hänsköts redan 1929 av Nationernas Förbund till det internationella institutet för unifiering av privaträtten och institutet framlade 1938 ett utkast till multilateral konvention i ämnet. Krigsutbrottet påföljande år medförde emellertid, att utkastet aldrig kom under behandling. På anmodan av Förenta Nationerna utarbetade institutet sedermera ett nytt utkast, som framlades för ekonomiska och sociala rådet vid dettas trettonde möte år 1951. Efter hemställan av rådet tillsatte så Förenta Nationernas generalsekreterare en expertkommitté, som utarbetade två konventionsutkast, det ena avsett att ligga till grund för en multilateral konvention och det andra att tjäna som förebild för bilaterala överenskommelser i ämnet. Utkasten be-

handlades på ekonomiska och sociala rådets sjuttonde möte i april 1954. I en därvid antagen resolution rekommenderades regeringarna att använda sig av det senare utkastet som förebild vid ingående av bilaterala överenskommelser och vid stiftande av enhetlig lag i ämnet. Beträffande utkastet till multilateral konvention hemställde rådet hos Förenta Nationernas generalsekreterare att denne skulle utröna, huruvida regeringarna i medlemsstaterna och i vissa utanför organisationen stående länder funne det önskvärt att en konferens sammankallades för att fullfölja arbetet på en multilateral konvention. Sedan de inkomna svaren förelagts ekonomiska och sociala rådet, beslöt detta vid sitt nittonde möte i maj 1955 att sammankalla en sådan konferens. Denna hölls sedermera i New York under tiden den 29 maj—den 20 juni 1956. I konferensen deltog ombud för 32 stater, däribland Sverige, varjämte ytterligare nio regeringar genom observatörer följde konferensens arbete. Internationella arbetsbyrån, mellanstatliga kommittén för europeisk migration och det internationella institutet för unifiering av privaträtten var även företrädna, varjämte ett stort antal icke-statliga organisationer hade sänt representanter till konferensen.

Konferensen antog den 20 juni 1956 enhälligt den konventionstext, som i engelsk och fransk avfattning jämte översättning finnes bifogade propositionen nr 138 till årets förra riksdag.

Under den tid konventionen därefter hölls öppen för undertecknande underskrevs den av Sverige, Bolivia, Brasilien, Cambodja, Ceylon, Colombia, Cuba, Danmark, Dominikanska republiken, Ecuador, Filippinerna, Frankrike, Grekland, Guatemala, Haiti, Israel, Italien, Jugoslavien, Mexico, Monaco, Nederländerna, Salvador, Förbundsrepubliken Tyskland, Vatikanstaten, Österrike samt den kinesiska nationalistregeringen.

Konventionen trädde i kraft den 25 maj 1957 sedan den dessförinnan ratificerats av Guatemala och Israel och Marocko anslutit sig. Senare har den kinesiska nationalistregeringen och Haiti ratificerat konventionen och anslutningsinstrument deponerats av Norge och Ungern.

Konventionens huvudsakliga innehåll

Konventionen har till syfte att underlätta indrivandet av underhållsbidrag som en person, vilken vistas på fördragsslutande stats territorium, påstår sig vara berättigad erhålla från någon som är underkastad rättskipningen i en annan fördragsslutande stat. Syftet skall förverkligas med hjälp av institutioner som varje konventionsstat utser att på sitt territorium vara förmedlande och mottagande organ. Sökande har att göra framställning om indrivande av underhållsbidrag hos ett förmedlande organ. Detta skall pröva framställningen i formellt avseende, tillse att den står i överensstämmelse med föreskrifterna i lagen i den stat vars rättskipning den uppgivne underhållsskyldige är underkastad samt översända handlingarna till det mottagande organet i sistnämnda stat. Detta senare organ skall inom ramen för

det av sökanden givna uppdraget på dennes vägnar vidtaga alla ändamålsenliga åtgärder för utfående av underhållsbidrag, såsom träffande av uppgörelse eller, där så erfordras, väckande och utförande av talan samt sökande av verkställighet. Organen äger icke betinga sig ersättning för lämnade tjänster.

För att underlätta förfarandet föreskriver konventionen att sökande skall erhålla samma behandling och tillerkännas samma förmåner som tillkommer dem som antingen är medborgare i eller stadigvarande vistas i den stat, där förfarandet äger rum, i fråga om befrielse från kostnader och avgifter samt beträffande skyldighet att ställa borgen eller annan säkerhet eller verkställa betalning för kostnader eller annat. Vidare får inga som helst kostnader eller avgifter utkrävas för bevisupptagning i det andra landet på begäran av domstol, som handlägger mål eller ärende om underhållsbidrag. Konventionen ålägger slutligen de stater, i vilka valutarestriktioner upprätthålles, att medgiva prioritet åt överföring till utlandet av underhållsbidrag.

Departementschefen

Föredragande departementschefen, ministern för utrikes ärendena Undén, har i propositionen nr 138 — i vars förslag departementschefen i förevarande proposition förklarar sig icke finna anledning ifrågasätta ändring — anfört bland annat följande:

»De otillfredsställande förhållanden som förevarande konvention syftar till att undanröja utgör icke någon ny företeelse. Att finna en lösning på problemet har emellertid under de senaste decennierna blivit en allt angelägnare uppgift. Antalet personer som för sitt underhåll är beroende av personer i annan stat har under senare år starkt ökat. Härtill har bl. a. bidragit de stora befolkningsomflyttningarna under och efter det andra världskriget, stationerandet av militära enheter i utlandet och den med åren alltmer stegrade resandeströmmen över gränserna.

Konventionen är det första försöket att på multilateral väg underlätta utfående i utlandet av underhållsbidrag. Det kan icke förväntas att rådande missförhållanden helt kommer att bringas ur världen för de underhållsberättigade, vilkas krav på underhåll faller under konventionens bestämmelser. Så som konventionen utformats, utgör den i huvudsak en praktisk anordning för tillhandahållande av snabb och effektiv rättshjälp. Önskemål om en längre gående konventionstext har övervägts av den expertkommitté, åt vilken Förenta Nationerna anförtrodde konventionens utarbetande. Kommittén bedömde emellertid ett genomförande härav som icke möjligt på multilateral basis.»

Föredragande departementschefen har därefter i propositionen närmare behandlat vissa artiklar i konventionen och, då anledning därtill förekommit, yttrat sig rörande dessas förhållande till svensk rätt. Härvid har departementschefen beträffande art. 9 anfört:

»Jag har tidigare nämnt att konventionen får anses vara av övervägande social karaktär. Detta förhållande återspeglas bl. a. i art. 9, där vittgående

avgiftsfrihet och ekonomiska lättnader stadgas till förmån för sökande enligt konventionen. För uppnåendet av det syfte som konventionen tjänar synes en nödvändig förutsättning vara, att den rättshjälp som kan erhållas med stöd av konventionen ej blott är snabb och effektiv utan även billig. Art. 9 innehåller i huvudsak att sökande skall vara jämställd med medborgare i den stat, där förfarandet äger rum, i fråga om befrielse från kostnader och avgifter och beträffande eventuell skyldighet att ställa säkerhet för rättegångskostnader, samt att förmedlande och mottagande organ icke må betinga sig ersättning för tjänster som de lämnar enligt konventionen.

Vad först angår den sistnämnda bestämmelsen bör uppmärksammas att ett organ som fått vidkännas direkta utlägg i samband med handläggning av konventionsärende, exempelvis för biträde av advokat vid förhandlingar med underhållsskyldig eller för genomförande av rättegång, otvivelaktigt äger kräva ersättning för dessa.

Beträffande kostnads- och avgiftsbefrielsen torde förmånen av fri rättegång i Sverige kunna tillerkännas medborgare i konventionsstat med stöd av 16 § lagen den 19 juni 1919 om fri rättegång och i sådan stat bosatt statslös sökande jämlikt lagen den 17 juni 1938 angående rätt för Konungen att meddela förordnande om vissa förmåner åt statslösa m. fl. Befrielse från skyldighet att ställa säkerhet för rättegångskostnader torde kunna medgivas medborgare i konventionsstat jämlikt stadgandet i 3 § lagen den 19 november 1886 angående skyldighet för utländsk man att i rättegång vid svensk domstol mot inländsk man ställa borgen för kostnad och skada samt statslös med stöd av nyssnämnda 1938 års lag. Som jag tidigare nämnt är enligt art. 1 förmedlande organ under viss förutsättning skyldigt att upptaga krav på underhållsbidrag, även om sökanden icke är medborgare i konventionsstat. Svensk lag lämnar emellertid icke utrymme för att förmån eller befrielse av nämnda slag tillerkännes sökande som är medborgare i annan stat än konventionsstat eller i sådan annan stat bosatt statslös. Detta nödvändiggör att för Sveriges del förbehåll göres gentemot art. 9. Förbehållet synes mig lämpligen böra givas den avfattningen att i art. 9, punkterna 1 och 2, angivna avgiftsfrihet och lättnader vid förfarande i Sverige endast tillerkännes medborgare i konventionsstat eller statslös som stadigvarande vistas i sådan stat eller den som eljest enligt avtal med stat vari han är medborgare har sådan förmån.»

Vid sin behandling av art. 17 i konventionen har departementschefen yttrat:

»Art. 17 innehåller bestämmelser om förbehåll. Jag har tidigare angivit ett förbehåll som enligt min åsikt bör göras i fråga om särskild konventionsbestämmelse. Konventionen synes mig härutöver giva anledning till en allmän reservation i fråga om krav på underhållsbidrag, riktade mot i Sverige bosatta politiska flyktingar, evad de är svenska eller utländska medborgare eller statslösa. Konventionen ålägger konventionsstat skyldighet att genom dess mottagande organ vidtaga alla ändamålsenliga åtgärder för utfående av underhållsbidrag från person som är underkastad denna stats rättskipning. Många av de politiska flyktingar vilka i Sverige beviljats fristad har i det land, som de av politiska skäl tvingats lämna, anhöriga till vilka de står i sådan familjerättsligt förhållande som enligt svensk lag grundar underhållsskyldighet. Genom konventionen skapas till följd härav möjligheter att såväl uppspara som trakassera dessa flyktingar, vilkas anhöriga i många fall utan framgång sökt utresa från hemlandet för att förena sig med dem. Av dessa skäl torde ett allmänt förbehåll böra göras av innehåll, att Sverige

skall äga frihet att efter omständigheterna i det enskilda fallet avvisa sådana krav på bistånd att utfå underhållsbidrag, vilka göres gällande mot person, som ankommit till riket såsom politisk flykting. Eftersom enligt art. 17 förbehåll måste knytas till viss angiven artikel, torde det nu ifrågavarande förbehållet böra hänföras till art. 1, vari fastställes att konventionen har till syfte att underlätta indrivandet av underhållsbidrag från den som är underkastad rättsskipningen i fördragsslutande stat.»

Utskottet

Utskottet har vid sin granskning av konventionen icke funnit anledning till erinran mot att ratifikation sker av densamma under förutsättning att därvid — på sätt i propositionen föreslås — göres förbehåll beträffande art. 1 och 9 av i propositionen närmare angiven innebörd. Utskottet får därför hemställa,

att riksdagen — med bifall till förevarande proposition, nr B 17 — måtte godkänna att ratifikation sker av konventionen den 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i utfandet och att därvid förbehåll göres beträffande art. 1 och 9 av den innebörd, som angivits i Kungl. Maj:ts proposition nr 138 till årets förra riksdag.

Stockholm den 8 juli 1958

På första lagutskottets vägnar:

EMIL AHLKVIST

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Branting, Lindblom, Per Olofsson, Erik Svedberg, Arvidson, Alexanderson och fru Nilsson;

från andra kammaren: herrar Landgren, Hedqvist, Fröding, fru Löfqvist, fröken Bergegren, herrar Larsson i Stockholm och Fälldin.