

Nr 69

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av lagen den 14 juni 1917 (nr 381) om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket; given Stockholms slott den 21 mars 1969.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om upphävande av lagen den 14 juni 1917 (nr 381) om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket.

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1969 och att avflyttningsförbud som är meddelat dessförinnan därefter är utan verkan.

**Förslag
till
Lag
om upphävande av lagen den 14 juni 1917 (nr 381) om förbud för vissa
underhållsskyldiga att avflytta från riket**

Härigenom förordnas, att lagen den 14 juni 1917 om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1969. Avflyttningsförbud som är meddelat dessförinnan är därefter utan verkan. I fråga om pant eller borgen som ställts för underhållsskyldighetens fullgörande enligt 1 § eller kapitalvärde som nedsatts enligt 9 § gäller dock alltjämt äldre bestämmelser.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 7 februari 1969.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, HOLMQVIST, ASPLING, PALME SVEN-ERIC NILSSON, GUSTAFSSON, GEJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN MOBERG, BENGTTSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *upphävande av lagen om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket* och anför.

I. Inledning

Enligt lagen den 14 juni 1917 (nr 381) om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket gäller i princip förbud för den som är underhållsskyldig mot barn under sexton år att flytta från riket.

Lagberedningen behandlade under sitt arbete med nya bestämmelser om införsel och annan exekution i lön lagen om avflyttningsförbud. Beredningen övervägde därvid om inte lagen kunde upphävas. I ämnet upprättades en promemoria år 1964. Promemorian remitterades till ett antal myndigheter och organisationer (se SOU 1964: 57 s. 315).

Lagberedningen stannade emellertid vid sina slutliga överväganden i ämnet för att lagen om avflyttningsförbud inte f. n. borde upphävas. Beredningen lade dock fram förslag till vissa ändringar i lagen (nyssnämnda betänkande s. 37 och 317). Även beredningens slutliga förslag remissbehandlades (se prop. 1968: 130 s. 34).

I proposition den 25 juli 1968 med förslag till ny lagstiftning om införsel m. m. uttalade jag, att lagen om avflyttningsförbud enligt min mening borde kunna upphävas (prop. 1968: 130 s. 114). Jag har sedermera inom justitiedepartementet låtit upprätta en promemoria angående frågan om ett upphävande av lagen (Stencil Ju 1968: 16). Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av ett antal myndigheter och organisationer (angivna under 5.2. i det följande).

2. Nuvarande ordning m. m.

2.1. Lagens innehåll och tillämpning

Enligt 1 § lagen om avflyttningsförbud får den som är underhållsskyldig mot barn eller adoptivbarn under sexton år inte avflytta från riket, om han inte hos överexekutor ställt av denne godkänd pant eller borgen för underhållsskyldighetens fullgörande till dess barnet har fyllt sexton år. Skyldigheten att utge underhållsbidrag skall ha fastställts genom rättens beslut eller genom skriftligt av två personer bevitnat avtal. Även den som i föreskriven ordning har förpliktats att till socialnämnd eller barnavårdsnämnd utge bidrag till försörjning eller vård av barn eller adoptivbarn under sexton år måste ställa pant eller borgen för att få avflytta. Vad i lagen sägs om underhållsberättigad gäller i sådant fall vederbörande nämnd. Överexekutor kan enligt 2 § befria den underhållsskyldige från att ställa säkerhet, om det finns anledning antaga att hans avflyttning inte skall lända den underhållsberättigade till men. Befrielse kan också meddelas, om ömmande omständigheter förekommer.

Enligt 3 § äger utmätningsman på begäran av den underhållsberättigade, socialnämnd eller barnavårdsnämnd meddela förbud för underhållsskyldig att avflytta, om det föreligger fara att han flyttar från riket utan att ha ställt säkerhet. Förbudet skall genast underställas överexekutors prövning men går omedelbart i verkställighet, om inte överexekutor förordnar annat. I 5 § föreskrivs, att överexekutor skall upphäva avflyttningsförbud, om de omständigheter som har föranlett förbudet visas ej vidare vara för handen.

Avflyttningsförbud skall enligt 8 § kungöras för rikets polismyndigheter. Om den underhållsskyldige söker avflytta från riket, åligger det polismyndighet att hindra hans resa. Vidare skall kungöras, om avflyttningsförbud, som utmätningsman meddelat, inte har fastställts av överexekutor, om förbud har upphävts av överexekutor enligt 5 § eller om vederbörande hos överexekutor visar att han har blivit befriad från förbud. Kungörandet sker genom införande i bilaga till publikationen »Polisunderrättelser».

Om underhållsskyldig har flyttat från riket utan att ha fullgjort sin skyldighet att ställa säkerhet eller kan befaras avflytta utan att fullgöra denna skyldighet, äger överexekutor enligt 9 § på yrkande av den underhållsberättigade förplikta honom att genast nedsätta kapitalvärdet av underhållsbidrag som inte är förfallet. Om sådant mål gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om lagsökning. Det åligger överexekutor att ofördröjligen låta uttaga beloppet. Influtna medel skall göras räntebärande och genom överexekutors försorg tillhandahållas den berättigade i den mån bidraget förfaller. Om underhållsskyldigheten upphör, äger den underhållspliktige återfå resterande belopp. Om underhållsskyldighet är fastställd genom in-

terimistiskt beslut eller dom som inte har vunnit laga kraft, får utmätt egendom säljas endast i den mån det behövs för att betala förfallet bidrag. Blir talan om underhållsskyldigheten slutligen ogillad, skall vad som finns i behåll av egendomen återställas. Vidare föreskrivs i 10 §, att utvandraragent eller annan, som med vetskap om att underhållsskyldig inte har fullgjort honom åliggande skyldighet att ställa säkerhet befordrar honom till främmande land, själv har att svara för hans underhållsskyldighet.

Avflyttningsförbud inskränker den underhållsskyldiges möjlighet att er-hålla pass. Enligt 6 § sista st. passkungörelsen den 31 maj 1940 får nämli-gen, om sökanden är underkastad sådant förbud, pass utfärdas endast om passmyndigheten finner honom kunna betros med pass. Anses pass kunna utfärdas, får det inte ges längre giltighetstid än sex månader och dess giltighetsområde skall begränsas, om det anses behövt (jfr 9 § 2 mom. andra st. utrikesförvaltningens passkungörelse den 14 juni 1940 där delvis andra regler upptagits). Vad som nu har sagts gäller även, när passmyndigheten har kännedom om eller skälig anledning antaga att sådana om-ständigheter föreligger som kan föranleda avflyttningsförbud. Om veder-börande redan har pass, skall passmyndigheten återkalla passet, om den finner att passinnehavaren inte kan betros med att inneha pass, och i annat fall begränsa passets giltighetstid och giltighetsområde (14 § andra st. pass-kungörelsen; jfr 10 § första st. f) utrikesförvaltningens passkungörelse).

Rörande tillämpningen av lagen om avflyttningsförbud kan lämnas följande uppgifter. Enligt den officiella statistiken utgjorde antalet mål om avflyttningsförbud hos överexekutorerna år 1964 42, år 1965 65, år 1966 43 och år 1967 43. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffror utgjorde år 1957 80, år 1958 58, år 1959 70 och år 1960 74. Den senast utfärdade förteckningen, dagtecknad den 2 januari 1969, över personer som är underkastade alltjämt gällande avflyttningsförbud upptar ca 250 namn. Motsvarande antal i förteckningen den 3 januari 1964 utgör ca 450. I många fall har ett gällande förbud meddelats för lång tid sedan. Att förbud är mer än tio år gammalt är inte ovanligt.

Den officiella statistiken visar inte i vilken utsträckning det har förekommit att säkerhet har ställts eller att tillämpning av 9 § i lagen har påkallats. Uppgifter från ett antal överexekutorer och andra berörda myndigheter tyder emellertid på att det är sällsynt att säkerhet ställs hos överexekutor. I någon utsträckning förekommer dock privata uppgörelser mellan den underhållsskyldige samt den underhållsberättigade eller barnavårdsnämnden. Tillämpning av 9 § lär inte ens ha förekommit under senare år.

Det är inte möjligt att ange, i vilken utsträckning lagen har medfört att en tilltänkt avflyttning har hindrats. Mycket talar emellertid för att avflyttningsförbud ofta inte har effekt i fråga om utländska medborgare och att

även svenska medborgare ibland avflyttar trots meddelat förbud. Särskilt passfriheten inom Norden torde medverka till att avflyttningsförbud många gånger blir verkningslöst.

2.2. Lagens motsvarigheter i övriga nordiska länder

Även i Danmark, Finland och Norge gäller regler, som syftar till att hindra att underhållsskyldig avflyttar utan att ha ställt säkerhet för underhållsskyldighetens fullgörande.

De norska reglerna, som är upptagna i lov den 9 des. 1955 om innkrevning av underhållsbidrag m. v., är lika de svenska men säkerställer även indrivning av underhållsbidrag till make.

I Finland gäller enligt 9 § lagen den 20 augusti 1948 om tryggande av underhållsbidrag åt barn i vissa fall, att länsstyrelsen under vissa förutsättningar kan förbjuda underhållsskyldig att lämna landet, om han inte ställer säkerhet för bidragets erläggande till dess barnet fyllt sexton år.

I Danmark gäller enligt lagen den 24 april 1963 om inddrivelse af underhållsbidrag, att underhållsskyldig, som ämnar bosätta sig i utlandet, är pliktig att innan han avreser ställa säkerhet för bidragsskyldighetens fullgörande för tid som polismästaren eller, i Köpenhamn, överpresidenten bestämmer. Försummar den underhållsskyldige detta, kan framdeles förfallande bidragsposter genast uttagas. Med underhållsskyldig förstås i detta sammanhang den som är pliktig att utge bidrag till barn, make eller kvinna med vilken han utom äktenskap avlat barn. Skyldighet att ställa säkerhet föreligger dock inte, om vederbörande bosätter sig i Finland, Island, Norge eller Sverige och — i den omfattning justitieministern bestämmer — ej heller om han bosätter sig i annat land med vilket ingåtts avtal om bistånd vid indrivning av underhållsbidrag.

2.3. Indrivning av underhållsbidrag utomlands på svensk exekutionsurkund m. m.

De nordiska länderna har den 23 mars 1962 slutit en konvention angående indrivning av underhållsbidrag. Enligt denna kan underhållsberättigad medborgare i fördragsslutande stat få omedelbar verkställighet i annan stat på grund av dom, beslut eller skriftlig förbindelse om underhåll. En svensk dom varigenom någon förpliktats att utge underhållsbidrag till anhörig kan exempelvis verkställas i Danmark, Finland, Island och Norge.

Sverige har även ratificerat en i New York den 20 juni 1956 dagtecknad konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet. Enligt denna är fördragsslutande stat pliktig att genom ett förmedlande organ vidarebefordra framställning av underhållsberättigad om indrivning av underhållsbidrag från underhållsskyldig som vistas i annan sådan stat. I den andra staten

har ett mottagande organ att vidta alla ändamålsenliga åtgärder för bidragets utfående, såsom att träffa uppgörelse, att väcka och utföra talan, om så erfordras, samt att söka verkställighet. Förutom Sverige har konventionen ratificerats av ett trettiotal stater, bl. a. Belgien, Brasilien, Frankrike, Grekland, Israel, Italien, Jugoslavien, Nederländerna, Polen, Portugal, Spanien, Tjeckoslovakien, Förbundsrepubliken Tyskland och Ungern.

Sverige har vidare år 1965 ratificerat en i Haag den 15 april 1958 dagtecknad konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn. Enligt denna konvention, som i övrigt har ratificerats av bl. a. Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Schweiz, Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike, kan omedelbar verkställighet fås på dom eller beslut som i annat konventionsland har meddelats om underhåll åt barn under tjuguet år. Konventionens förpliktelser har inte begränsats till att gälla enbart sådana parter som är medborgare i konventionsstater. Den underhållsberättigades eller den underhållsskyldiges nationalitet är således utan betydelse.

3. 1964 års promemoria

3.1. Lagberedningen

I den förutnämnda promemorian övervägde lagberedningen om inte lagen om avflyttningsförbud kunde upphävas.

Angående tillkomsten av lagen framhålls i promemorian följande.

Lagen om avflyttningsförbud motiverades av svårigheterna att i rättslig väg få ut underhåll av försörjningsskyldig som avflyttat från riket. På dom eller utslag som meddelats i Sverige kunde verkställighet inte erhållas i annat främmande land än Danmark, och här träffat avtal om bidragsplikt kunde över huvud inte verkställas utom riket. Att föra talan om underhåll i annat land medförde i allmänhet stort besvär och avsevärda kostnader. Stundom mötte rättsligt hinder för bifall till sådan talan. Försörjningsskyldigs avflyttning hade därför ofta till följd, att hans närmaste kom att lida nöd och att samhället måste träda hjälpande emellan. Med hänsyn till de skärpta bestämmelser om underhållsskyldighet och dess realiserande som upptogs bl. a. i de samtidigt framlagda förslagen till lagar om barn utom äktenskap och om införsel befarades, att underhållsskyldiga skulle i ökad omfattning söka undandra sig sina förpliktelser genom att bosätta sig utomlands. I Norge och Danmark hade antagits regler som syftade till att hindra underhållsskyldig att avflytta från landet utan att ha ställt säkerhet för underhållsskyldighetens fullgörande. Starka skäl talade enligt motiven för att liknande regler borde införas även i Sverige. Å andra sidan måste beaktas, att regler som hindrade utflyttning innefattade ett väsentligt ingrepp i den enskildes frihet och rätt att välja den plats där utkomstmöjligheterna syntes honom bäst. Lagstiftaren borde därför iaktta nödig varsamhet. All försörjningsskyldighet mellan anhöriga syntes sålunda inte böra tas i betraktande utan endast de praktiskt viktigaste och mest behjärtansvärda fallen. — Enligt vad som vidare uttalades i motiven borde lagen endast av-

se situationer då avflyttning från riket var i fråga, dvs. då den underhållsskyldige ville avresa från riket i avsikt att bosätta sig i främmande land. Lagen borde sålunda inte få tillämpning på turister, handelsresande eller personer, som eljest i ett eller annat ärende besökte utlandet, även om deras vistelse utomlands skulle vara ganska länge. Ej heller sjömän som tog hyra till främmande land borde omfattas av lagen. Sin huvudsakliga betydelse antogs lagen komma att få i fråga om emigrationen till Amerika.

Beredningen påpekar att förhållandena i flera hänseenden har ändrats sedan lagen om avflyttningsförbud tillkom. Någon emigration i tidigare mening förekommer inte längre, fastän det givetvis fortfarande i någon utsträckning händer att svenska medborgare flyttar för att slå sig ned i utlandet. En nytillkommen faktor är den invandring av utländsk arbetskraft till Sverige som har förekommit under senare decennier och alltjämt fortgår. Många återvänder efter något eller några år till hemlandet eller flyttar åt annat håll.

Beredningen framhåller vidare att barn under sexton år, som inte får ut fastställt underhållsbidrag, numera har rätt till bidragsförskott av det allmänna. I princip krävs dock, att barnet är svensk medborgare eller medborgare i annat nordiskt land.

Enligt beredningen har de väsentliga ändringar som nu inträtt uppenbarligen minskat behovet av att kunna tvångsvis kvarhålla en underhållsskyldig inom landet. Beredningen nämner särskilt att emigration i tidigare mening har upphört, möjligheterna att få underhållsbidrag uttaget i utlandet har ökat och genom lagstiftningen om bidragsförskott har de underhållsberättigade barnen tillförsäkrats ett grundskydd, låt vara att kravet på medborgarskap undantagsvis kan medföra att bidragsförskott inte utgår. Inte minst bidragsförskotten måste tillmätas stor betydelse i detta sammanhang. Risken för att bidraget i fortsättningen inte kan drivas in drabbar det allmänna och inte barnet inom bidragsförskottets ram. Det synes tveksamt, om de fördelar lagen erbjuder uppväger olägenheterna för dem som drabbas av avflyttningsförbud och de administrativa myndigheternas arbete i tillämpningen. Till beredningen har uttalats, att nuvarande bestämmelser stundom ställer myndigheterna inför vanskliga avgöranden, och önskemål har framförts om att lagen upphävs.

3.2. Remissyttranden

Av de remissinstanser som avgav yttrande över lagberedningens promemoria tillstyrkte samtliga utom tre att lagen om avflyttningsförbud upphävdes. Positivt inställda till upphävande var *socialstyrelsen*, *överståthållarämbetet*, *länsstyrelsen i Malmöhus län*, *överexekutorerna i Göteborg*, *Malmö* och *Borås*, *indrivningsverket i Stockholm*, *barnavårdsnämnderna i Stockholm*, *Göteborg*, *Malmö*, *Borås* och *Västerås*, *socialpolitiska kommittén*,

Svenska socialvårdsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska stadsförbundet.

De tre remissinstanser som inte ansåg sig kunna tillstyrka att lagen upphävdes var *länsstyrelsen i Stockholms län, Sveriges advokatsamfund* och *Föreningen Sveriges rättshjälpsjurister.*

Socialstyrelsen betonar, liksom *Svenska stadsförbundet* och flera andra remissinstanser, att ett avskaffande av institutet avflyttningsförbud skulle stå i samklang med att reglerna om arbetsföreläggande hade upphävts. Socialstyrelsen framhåller att man i båda fallen i princip tar avstånd från metoden att garantera underhållsskyldighetens fullgörande genom inskränkningar i den personliga friheten. Till stöd för lagändringen kan också åberopas att behovet av den strängare lagstiftningen minskat dels på grund av att internationella överenskommelser rörande verkställighet på svenskt bidragsinstrument numera hade träffats med ett stort antal länder och dels på grund av att lagstiftningen om bidragsförskott numera ger ett bättre generellt skydd än tidigare. Socialstyrelsen erinrar också om att en rimlig tillämpning av lagen kräver omfattande arbete av barnavårds- och socialnämnder.

Överexekutor i Malmö framhåller, att med den rörlighet som numera utmärker allmänhetens bosättningsvanor möjligheterna att påkalla tillämpning av lagen torde vara slumpartat begränsade till ett ringa antal av de fall som har avsetts. Lagens reella betydelse torde ligga i möjligheten att utverka avflyttningsförbud för den som varit obetänksam nog att röja sina avflyttningsplaner för den underhållsberättigade eller någon som bevakar dennes intressen.

Barnavårdsnämnden i Västerås säger, att nämnden under senare år inte har funnit anledning utnyttja möjligheten att begära avflyttningsförbud. I flera fall har fråga om avflyttningsförbud aktualiserats genom att den underhållsskyldige erhållit anställning hos svenskt eller svenskt företag i utlandet. Härvid har emellertid från arbetsgivarens sida lämnats värdefull hjälp för genomförande av frivilliga överenskommelser om underhållsskyldighetens framtida fullgörande. Nämnden betonar också, att avflyttningsförbud i realiteten riktar sig inte blott mot den underhållsskyldige utan även mot hans ev. familj och väsentligt försämrar deras framtida utkomstmöjligheter.

Svenska socialvårdsförbundet framhåller, att en så betydande frihetsinskränkning som förbud att avflytta från det egna landet numera inte synes motiverad från den underhållsskyldiges synpunkt. Som ett medel för samhället att undvika utgifter eller att hindra att möjligheterna till ersättning beskäres framstår avflyttningsförbudet såsom alltför drastiskt.

Från de avstyrkande remissinstansernas sida anförs följande. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* bör betydelsen av de ändringar som har

inträtt efter lagens antagande inte överdrivas. Länsstyrelsen finner sig inte övertygad om lämpligheten att upphäva lagen. *Sveriges advokatsamfund* anför, att den samstämmiga uppfattningen bland tillfrågade advokater varit att det visserligen sällan går så långt att avflyttningsförbud behöver begäras men att lagens existens i vissa fall utgör ett verksamt medel att få en reglering av utestående bidrag och säkerhet för utbetalning av framdeles förfallande belopp. Vidare framhålls, att de faktiskt utgående underhållsbidragen ofta är betydligt högre än bidragsförskottet. Mot ett upphävande av lagen talar enligt advokatsamfundets mening också den omständigheten att sådana länder som Storbritannien, USA, Canada och Australien inte har biträtt 1956 års konvention om indrivning av underhållsbidrag. *Föreningen Sveriges rättshjälpsjurister* framhåller bl. a., att hänsynen till den underhållsberättigade måste gå före gäldenärens intresse. Det måste också beaktas, att bidragsförskott, som inte kan återkrävas av den underhållsskyldige, slutligt stannar på det allmänna, dvs. skattebetalarna. Föreningen anför vidare, att möjligheten att indriva underhållsbidrag utom Norden i praktiken är förenad med åtskilliga inskränkningar och att indrivningen i allt fall är tidsödande. Först om en alla länder omfattande konvention liknande den nordiska kommer till stånd skulle behovet av en lagstiftning om avflyttningsförbud helt falla bort.

Även företrädare för de nordiska grannländerna fick ta del av lagberedningens promemoria. Det uttalades därvid från *dansk* sida att det inte fanns något att invända mot att den svenska lagen om avflyttningsförbud upphävdes. Från *norskt* håll däremot kom önskemål om att den svenska lagen skulle bestå. Om den svenska lagen upphävdes, skulle indrivningsmöjligheten försämrats när den underhållsberättigade finns i Norge och den underhållsskyldige i Sverige eller reser dit för att därefter avflytta från Norden.

4. Förslaget i SOU 1964: 57

4.1. Lagberedningen

Lagberedningen stannade vid sina slutliga överväganden i ämnet för att lagen om avflyttningsförbud inte borde upphävas nu.

Beredningen framhåller att, eftersom möjligheterna att uttaga underhållsbidrag utom Norden alltså är begränsade, det kan befaras, att ett upphävande av lagen skulle medföra ogynnsamma verkningar. De bidragsberättigade barnen kan visserligen i flertalet fall påräkna ett visst grundskydd i form av bidragsförskott men detta utgår med belopp som ofta avsevärt understiger det fastställda underhållsbidraget. Från den underhållsberättigades synpunkt är det rimligt, att den som är underhållsskyldig inte

utan vidare får avflytta från riket, om inte betalningen eller indrivningen av underhållet har blivit skäligen säkerställd. Det allmännas intresse av att utgivet bidragsförskott återbetalas bör också beaktas. I längden torde det visserligen inte vara praktiskt möjligt att kvarhålla en underhållsskyldig mot hans vilja. Avflyttningsförbudet lär emellertid ha sin främsta betydelse däri, att det ger rådrum för förhandlingar och överenskommelser. Det har ju också visat sig, att blotta hotet om avflyttningsförbud är ett verksamt medel i många fall. Representanter för det praktiska rättslivet som beredningen har samrått med har särskilt understrukit lagens betydelse i sådant sammanhang. Beredningen erinrar om att liknande regler gäller i Danmark, Finland och Norge. Enligt vad beredningen har inhämtat anses det i grannländerna inte aktuellt att ta upp hithörande frågor till övervägande.

Avslutningsvis framhåller beredningen att utvecklingen på det internationella området kan leda till att lagen framdeles kan undvaras. Beredningen säger sig få anledning att återkomma till dessa spörsmål längre fram, när lagen skall inarbetas i den blivande utsökningsbalken. I avvaktan härpå och i anslutning till förslag till nya regler om exekution i lön m. m. lägger beredningen fram förslag till vissa ändringar i lagen av mera begränsad räckvidd.

4.2. Remissyttranden

Frågan huruvida lagen om avflyttningsförbud bör upphävas har behandlats endast av ett begränsat antal remissinstanser. Av dessa har de som redan i remissyttranden över beredningens promemoria uttalat sig i ämnet vidhållit tidigare intagen ståndpunkt. Sålunda anför t. ex. *socialstyrelsen* att de skäl för att behålla lagen som i olika sammanhang har åberopats redan har bemötts i styrelsens tidigare yttrande och att beredningen inte har förebragt några nya skäl för ett bibehållande. *Sveriges advokatsamfund* däremot finner av skäl som samfundet tidigare har redovisat att det är tillfredsställande att beredningen föreslår att lagen skall bibehållas.

Remissutfallet såvitt det angår sådana remissinstanser som för första gången tog ställning till frågan om ett upphävande av lagen kan redovisas på följande sätt.

Göta hovrätt, länsstyrelserna i Värmlands och Gävleborgs län, polismyndigheten i Malmö m. fl. remissinstanser uttalar sig för ett upphävande av lagen. Motsatt ståndpunkt intas av styrelsen för *Föreningen Sveriges stadsdomare* (dock med reservation).

Göta hovrätt framhåller att majoriteten av de personer varom här är fråga endast sällan torde, om de tvingas kvarstanna i landet, bli i stånd att betala underhållsbidrag som överstiger bidragsförskottet. De bidragsberättigade torde därför i ekonomiskt avseende inte beröras nämnvärt om lagen upphävs. Det allmännas ekonomiska förluster kan antas vara relativt obe-

tydliga. Det synes enligt hovrätten något stötande att begagna hotet om avflyttningsförbud som bakgrund till förhandlingar och överenskommelser.

Enligt *länsstyrelsen i Värmlands län* finns knappast längre något påtagligt behov av lagen. Med hänsyn till angelägenheten av största möjliga likformighet de nordiska länderna emellan på lagstiftningens område förordar länsstyrelsen, att frågan om lagens upphävande tas upp till behandling med övriga nordiska länder.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har den erfarenheten att lagen om avflyttningsförbud är av ringa betydelse och saklöst bör kunna upphävas. Länsstyrelsen har under senaste femårsperioden i egenskap av överexekutor inte haft att handlägga något ärende enligt lagen. Närmast föregående femårsperiod förekom ett tiotal ärenden, senast tre ärenden år 1958. Som passmyndighet har länsstyrelsen inte haft att pröva frågan om underhållsskyldig bör betros med pass sedan år 1960.

Styrelsen för *Föreningen Sveriges stadsdomare* anser att man på längre sikt bör sträva efter att rasera hindren för fri resa mellan olika länder. Styrelsen, som har erfarenhet av att den nu gällande lagen några gånger verksamt har bidragit till att ekonomiska skyldigheter blivit säkerställda, delar dock beredningens uppfattning att lagen om avflyttningsförbud inte f. n. bör upphävas.

5. 1968 års förslag

5.1. Departementspromemorian

Mot bakgrunden av lagberedningens överväganden och remissyttrandena däröver framhålls i departementspromemorian till en början, att den ökade internationaliseringen talar starkt för att lagen om avflyttningsförbud upphävs. Många personer, både svenskar och utlänningar, får under sin anställning hos svenska företag sin arbetsplats förlagd i utlandet. Att i sådana lägen ingripa med avflyttningsförbud ter sig föga ändamålsenligt. Vidare påpekas att lagen om avflyttningsförbud i viss mån har karaktär av klasslagstiftning. Medan den som har ekonomiska resurser att ställa pant eller borgen för underhållsskyldighetens fullgörande är oförhindrad att avflytta, kan den som saknar dessa resurser men som för sin utkomst kanske har större behov av att få resa hindras därifrån.

Sanktionen med avflyttningsförbud är enligt vad som uttalas föga effektiv. Endast om den underhållsskyldige röjer sina avflyttningsplaner får den underhållsberättigade möjlighet att reagera.

I promemorian framhålls även att de bidragsberättigade barnen i flertalet fall kan påräkna ett visst grundskydd i form av bidragsförskott. Detta utgår visserligen ofta med belopp som understiger det fastställda underhållsbi-

draget. I allmänhet torde emellertid de underhållsskyldiga inte genom att tvingas stanna kvar i landet bli i stånd att betala de överskjutande beloppen. De bidragsberättigade lär därför i ekonomiskt avseende inte nämnvärt komma att beröras av lagens upphävande.

Frågan om lagen behövs för att tillgodose det allmännas intresse av att utgivet bidragsförskott eller medel som annars har förskjutits betalas åter besvaras nekande. Det anses sålunda föråldrat att en kommunal myndighet för indrivning av samhällets regresskrav kan utverka avflyttningsförbud för den betalningsskyldige.

Enligt vad som framhålls i promemorian förbättras successivt möjligheterna att utomlands driva in underhållsbidrag som grundas på svensk dom eller annan svensk exekutionsurkund. Inom övriga nordiska länder kan enligt konvention av år 1962 omedelbar verkställighet fås på dom, beslut eller förbindelse som har tillkommit i Sverige. Viktigast för de senaste årens utveckling är att Sverige år 1965 ratificerat 1958 års Haag-konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn. Enligt denna konvention kan omedelbar verkställighet fås på dom eller beslut som i annat konventionsland har meddelats om underhåll åt barn under tjuguetå år.

Avslutningsvis sägs i promemorian att övervägande skäl talar för att lagen om avflyttningsförbud upphävs. Emellertid har lagberedningen i sina slutliga överväganden stannat för att lagen, åtminstone t. v., bör behållas. Även ett mindre antal remissinstanser har ansett att lagen alltjämt har en funktion att fylla och att den därför bör behållas. I detta läge har det ansetts riktigast att vissa av de närmast berörda myndigheterna och organisationerna på nytt hörs om sin inställning till lagens upphävande.

Om lagen upphävs, bör även en del andra författningsändringar genomföras. Förslag till sådana ändringar är intagna i promemorian.

5.2. Remissyttranden

Yttrande över departementspromemorian har avgetts av *hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, exekutionsväsendets organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms samt i Göteborgs och Bohus län, Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare, Föreningen Sveriges rättshjälpsjurister, Sveriges advokatsamfund samt Föreningen Sveriges kronofogdar*. Länsstyrelserna har i anledning av remissen infordrat yttranden, länsstyrelsen i Stockholms län från *barnavårdsdirektören i Stockholm, kronodirektören i Stockholm och kronofogden i Huddinge kronofogdedistrikt* samt länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län från *kronofogdemyndigheterna i Göteborgs och Uddevalla distrikt*.

Samtliga remissinstanser utom *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att lagen om avflyttningsförbud upphävs.

Föreningen Sveriges rättshjälpsjurister är tveksam om det är lämpligt att upphäva lagen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge framhåller, att lagberedningen har angett skälen för ett upphävande i 1964 års promemoria. De skäl som lagberedningen därefter anger för sitt slutliga förslag i betänkandet samma år att t. v. behålla lagen är däremot föga övertygande. Lagen har tillkommit under helt andra förhållanden än de nu rådande och det kan inte antas att den i någon beaktansvärd grad säkerställer den underhållsberättigade. Tvärtom synes dess verkningar vara godtyckliga och föga effektiva. Hovrätten ansluter sig helt till den närmare analys av skälen för upphävande av lagen som läggs fram i departementspromemorian.

Exekutionsväsendets organisationsnämnd, som också tillstyrker att lagen om avflyttningsförbud upphävs, framhåller bl. a. att det i några typiska emigrantstater — Australien, Canada och USA — inte är möjligt att få indrivning på svensk exekutionsurkund. Enligt vad nämnden har erfarit tillämpar emellertid dessa länders ambassader i Sverige den praxisen, att svensk medborgare, som önskar emigrera till något av länderna, måste lämna uppgift om ev. underhållsskyldighet gentemot person i Sverige. Föreligger sådan skyldighet, måste den underhållsskyldige inkomma till ambassaden med skriftligt bevis om att underhållsfrågan har ordnats på ett för den underhållsberättigade tillfredsställande sätt eller att underhållsberättigad eller barnavårdsman inte har något att erinra mot avflyttning.

Länsstyrelsen i Stockholms län har tidigare uttalat sig mot ett upphävande av lagen om avflyttningsförbud men har nu ändrat uppfattning. Länsstyrelsen anser att lagen numera inte innefattar fördelar som står i rimlig proportion till olägenheterna för dem som drabbas av avflyttningsförbud. Enligt länsstyrelsen kan det sjunkande antalet mål om avflyttningsförbud i inte ringa grad tillskrivas den rörlighet som på grund av bl. a. den ökade internationaliseringen numera utmärker arbetsmarknaden och allmänhetens bosättningsvanor. Det torde i själva verket förhålla sig så, att våra dagars i skilda hänseenden mycket snabba utveckling över huvud har undergrävt lagens effektiva tillämpning i sådan grad att den numera framstår som föga tidsenlig.

Sveriges advokatsamfund, vilket, som har nämnts, alltjämt avstyrker ett upphävande, uttalar att den omständigheten att avflyttningsförbud utverkas i en förhållandevis ringa utsträckning inte innebär att lagen i ämnet saknar betydelse. Redan lagens existens utgör sålunda ett verksamt medel att få en reglering till stånd av utestående underhållsbidrag samt säkerhet för utbetalning av framdeles förfallande belopp. I motsats till vad Göta hovrätt har framhållit i sitt yttrande över lagberedningens slutliga förslag i ämnet, kan samfundet inte se något stötande i att hotet om avflyttningsförbud begagnas i hithörande förhandlingssammanhang.

6. Departementschefen

År 1917 reformerades lagstiftningen så, att barns rättsställning i olika avseenden väsentligt förbättrades. Reformerna byggde bl. a. på principen om föräldrars ovillkorliga skyldighet att underhålla sina barn. Sålunda antogs skärpta bestämmelser om underhållsplikt i lagen om barn utom äkten-skap. Möjligheterna att driva in underhållsbidrag som inte betalades frivilligt ökades genom lagen om införsel i avlöning, pension eller livränta.

I samband härmed tillkom också lagen om avflyttningsförbud. Till grund för denna låg tanken att den enskildes plikt att bidra till sina anhörigas underhåll måste ta över hans intresse att få avflytta från landet och bosätta sig utomlands. Möjligheten att utomlands driva in underhållsbidrag i exekutiv ordning på grundval av svensk exekutionstitel var vid lagens tillkomst praktiskt taget obefintlig. Utvägen att utverka en exekutionstitel i det främmande landet var i allmänhet förenad med så stora besvär och kostnader att den endast undantagsvis kunde utnyttjas. Detta innebar att i den mån en försörjningspliktig avflyttade till utlandet, den försörjningsberättigade blev hänvisad till samhälleligt stöd som var av begränsad omfattning.

Viiken underhållsskyldighet som helst ansågs dock inte böra få till följd att den försörjningspliktige skulle kunna tvingas att stanna kvar här i landet. Endast om underhållsskyldigheten avsåg minderåriga barn ansågs den böra beaktas.

Lagen om avflyttningsförbud innehåller i korthet följande bestämmelser. Den som är underhållsskyldig mot barn under sexton år får avflytta från riket endast om han hos överexekutor har ställt av denne godkänd pant eller borgen för underhållsskyldighetens fullgörande. Att avflytta innebär enligt lagen att avresa från riket i avsikt att bosätta sig i främmande land. Lagen äger alltså inte tillämpning på den som såsom turist eller affärsman eller den som annars i ett eller annat ärende besöker utlandet, även om vistelsen utomlands skulle bli ganska långvarig. Överexekutor kan befria den underhållsskyldige från att ställa säkerhet, om anledning finns att anta att hans avflyttning inte skall lända den underhållsberättigade till men eller om ömmande omständigheter förekommer. Utmättningsman kan på begäran av den underhållsberättigade meddela förbud för den underhållsskyldige att avflytta, om fara är för handen att han avflyttar från riket utan att ha ställt säkerhet. Förbudet skall genast underställas överexekutors prövning. Överexekutor skall upphäva avflyttningsförbud om de omständigheter som har föranlett förbudet inte föreligger längre. Avflyttningsförbud skall kungöras för landets polismyndigheter. Det åligger polismyndighet att hindra en underhållsskyldig som söker avflytta trots meddelat avflyttningsförbud. Lagens bestämmelser gäller även för dem som i vederbörlig ordning har förpliktats att till socialnämnd eller barnavårdsnämnd betala bidrag till underhåll av

barn under sexton år. Vad i lagen sägs om underhållsberättigad gäller i sådant fall nämnden. Om underhållsskyldig har avflyttat från riket utan att ha fullgjort sin skyldighet att ställa säkerhet eller kan befaras avflytta utan att fullgöra denna skyldighet, kan överexekutor förplikta honom att genast nedsätta kapitalvärdet av underhållsbidrag som inte är förfallet.

Avflyttningsförbud har vissa konsekvenser i passhänseende för den underhållsskyldige. Är han underkastad sådant förbud, får pass utfärdas för honom endast om passmyndigheten anser att han kan betros med sådant. Har den underhållsskyldige redan pass, skall passmyndigheten återkalla passet, om den finner att passinnehavaren inte kan betros med att inneha det.

Antalet mål om avflyttningsförbud har under senare år sjunkit betydligt. Under åren 1957—1960 utgjorde antalet mål hos överexekutorerna i genomsnitt 71 om året. Motsvarande siffra för åren 1964—1967 är 48. Den i januari 1964 utfärdade förteckningen över personer underkastade gällande avflyttningsförbud innehåller omkring 450 namn. I motsvarande förteckning för januari 1969 har antalet namn sjunkit till omkring 250.

Att avflyttningsförbud utverkas i allt mindre utsträckning måste bero på att bl. a. barnavårdsnämnderna som handlägger ett mycket stort antal kravärenden (i synnerhet bidragsförskottsärenden), undviker att väcka fråga om sådana förbud. Det kan antas att man särskilt på barnavårdshåll numera anser att förbud för en underhållspliktig att avflytta utgör ett mindre lämpligt sätt att garantera underhållspliktens fullgörande.

Frågan huruvida det alltjämt föreligger behov av lagen om avflyttningsförbud har senast behandlats i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria. I denna uttalas, att övervägande skäl talar för att lagen upphävs, och det föreslås att så sker. Promemorian har remissbehandlats. Samtliga remissinstanser utom två tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

För egen del vill jag först betona, att rätten att lämna det land där man vistas, även ens hemland, hör i ett demokratiskt samhälle till de grundläggande rättigheterna. Denna rättighet bör vara underkastad endast sådana inskränkningar som är strängt nödvändiga. För att inskränkningar till skydd för annans ekonomiska anspråk skall framstå som försvarliga måste krävas att det är ytterst angeläget att den berättigades intressen blir tillgodosedda. Skälen för den inskränkning som görs genom lagen om avflyttningsförbud väger enligt min mening inte längre lika tungt som tidigare. Jag vill därvid särskilt framhålla följande faktorer såsom viktiga.

De bidragsberättigade barnen kan numera i flertalet fall påräkna ett visst grundskydd i form av bidragsförskott. För de underhållsberättigades trygghet torde därför möjligheten att ingripa med avflyttningsförbud mot en underhållsskyldig inte längre spela så stor roll. Det allmännas krav på återbetalning av utgivet bidragsförskott eller av medel som annars har för-

skjutits måste självfallet tillgodoses, men det kan inte anses ha sådan angelägenhetsgrad att man behöver tillgripa avflyttningsförbud eller hot om avflyttningsförbud som påtryckningsmedel.

Arbetsmarknaden och allmänhetens bosättningsvanor kännetecknas nu av en helt annan internationell rörlighet än tidigare. Denna omständighet har bl. a. lett till internationella överenskommelser om indrivning av underhållsbidrag. Mellan de nordiska länderna finns en konvention i ämnet av år 1962. Enligt denna kan omedelbar verkställighet fås i övriga nordiska länder på dom, beslut eller förbindelse om underhåll som har tillkommit i Sverige. Vidare har Sverige ratificerat 1958 års Haag-konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn. Enligt denna konvention, som hittills i övrigt har ratificerats av bl. a. Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Schweiz, Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike, kan omedelbar verkställighet fås på dom eller beslut som har meddelats i annat konventionsland om underhåll åt barn under tjuguet år. Slutligen har Sverige jämte ett trettiotal andra stater ratificerat 1956 års New York-konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet. Enligt konventionen åligger det ett särskilt utsett organ i varje konventionsstat att på begäran vidta ändamålsenliga åtgärder för att få ut underhållsbidrag, såsom att väcka och utföra talan samt att söka verkställighet.

Sverige har sålunda gällande överenskommelser om indrivning av underhållsbidrag med åtskilliga andra länder. I några för svenska medborgare typiska utvandrarsstater — Australien, Canada och USA — är det emellertid fortfarande omöjligt att få indrivning på svensk exekutionsurkund eller att få officiellt bistånd med indrivningen av underhållsbidrag. Denna omständighet är dock av underordnad betydelse eftersom dessa länder för att en underhållsskyldig person skall få tillstånd att invandra kräver att denne har ordnat underhållsfrågan på ett för den underhållsberättigade tillfredsställande sätt.

Det har påståtts, att avflyttningsförbudets främsta betydelse ligger i att det främjar förhandlingar och överenskommelser mellan underhållsberättigad och underhållsskyldig. Att behålla lagen i ämnet av detta skäl bör emellertid inte komma i fråga. Inte heller finns det anledning att behålla lagen av hänsyn till våra nordiska grannländer som har liknande regler. En olikhet de nordiska länderna emellan på detta område är av mycket begränsad betydelse.

Under hänvisning till vad jag nu har anfört ansluter jag mig till uppfattningen att lagen om avflyttningsförbud bör utmönstras ur lagstiftningen. Som förordas i departementspromemorian bör upphävandet ske i och med utgången av juni 1969.

Avflyttningsförbud som är meddelade före sistnämnda tidpunkt bör där efter vara utan verkan. Underhållsskyldig som har ställt pant eller borgen för underhållsskyldighetens fullgörande eller nedsatt kapitalvärdet av viss

del av underhållsbidraget bör dock även framdeles vara bunden härav.

Den sålunda förordade lagstiftningen gör det nödvändigt att se över passkungörelsen den 31 maj 1940 (nr 471), utrikesförvaltningens passkungörelse den 14 juni 1940 (nr 548) och kungörelsen den 9 april 1965 (nr 98) om polisregister m. m.

7. Hemställan

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till *lag om upphävande av lagen den 14 juni 1917 (nr 381) om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket*.

Lagförslaget torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *Bilaga*.¹

Jag hemställer att lagrådets utlåtande över lagförslaget inhämtas enligt 87 § regeringsformen genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Gunnel Anderson

¹ Förslaget, som är likalydande med motsvarande vid propositionen fogade förslag, har utslutits här.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 14 mars 1969.

N ä r v a r a n d e :

f. d. justitierådet	LIND,
justitierådet	ALEXANDERSON,
regeringsrådet	RINGDÉN,
justitierådet	CONRADI.

Enligt lagrådet den 6 mars 1969 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 7 februari 1969, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i 87 § regeringsformen avsedda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *lag om upphävande av lagen den 14 juni 1917 (nr 381) om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket.*

Förslaget, som finns bilagt detta protokoll, föredrogs inför lagrådet av rådmannen Arne Wilhelmsson.

Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

Ur protokollet:

Brita Dydrick

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 21 mars 1969.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, BENGTTSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets utlåtande över förslag till lag om upphävande av *lagen den 14 juni 1917 (nr 381) om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket*.

Föredraganden upplyser, att lagrådet lämnat förslaget utan erinran, och hemställer, att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslaget.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Gunnel Anderson