

Nr 39

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om upphävande av lagen den 14 juni 1917 (nr 381) om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket jämte motion i ämnet.

Genom en den 21 mars 1969 dagtecknad proposition, nr 69, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslagit riksdagen att antaga följande 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.

I samband med propositionen har utskottet behandlat den i anledning av propositionen väckta motionen nr 1154 i andra kammaren av herr Åkerlind. Redogörelse för motionens innehåll lämnas nedan s. 5—6.

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.

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. uttalades att lagen om avflyttningsförbud borde kunna upphävas (prop. 1968: 130 s. 114). Sedermera har inom justitiedepartementet upprättats 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.

Beträffande nuvarande ordning i vårt land och i övriga nordiska länder, innehållet i 1964 års promemoria och remissyttrandena däröver, förslaget i SOU 1964: 57, remissyttrandena däröver samt 1968 års förslag och remissyttrandena däröver hänvisas till propositionen s. 4—14.

Departementschefen

Vid lagrådsremissen anförde föredragande departementschefen, *statsrådet Kling*, bl. a. följande.

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 anlogs 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.

Vilken underhållsskyldighet som helst ansågs dock inte böra få till följd att den försörjningspliktige skulle kunna tvingas att stanna kvar här i lan-

det. 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 avflytning 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 förskjutits 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 under-

hållsbidrag 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.

Lagrådet

Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

Motionen

I den ovannämnda motionen II: 1154 av herr Åkerlind hemställs, att riksdagen måtte avslå proposition nr 69.

Till stöd härför anföras följande.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 69 föreslås att lagen den 14 juni 1917 (nr 381) om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket skall upphöra att gälla. Förslaget motiveras bl. a. med att gällande bestämmelser inte skulle fylla någon större uppgift, eftersom Sverige har ratificerat vissa konventioner i syfte att möjliggöra indrivning av underhåll i ett flertal

andra länder, att bidragsförskotten utgör ett visst grundskydd som emellanåt ställer sig billigare för samhället än att driva in underhåll från försunliga bidragsskyldiga samt att utreseförbud är ett med demokratiska principer illa överensstämmande ingrepp i den personliga integriteten.

Oavsett om dessa skäl kan anses starka torde de inte motivera ett undanröjande av reglerna om förbud för vissa underhållsskyldiga att flytta utomlands. Dels utgör blotta existensen av reglerna om avflyttningsförbud, såsom Sveriges advokatsamfund uttalar på sidan 14 i propositionen, »ett verksamt medel att få en reglering till stånd av utestående underhållsbidrag samt säkerhet för utbetalning av framdeles förfallande belopp», dels har överexekutor möjlighet att befria underhållsskyldig som avser att flytta utomlands från skyldighet att ställa säkerhet och dels avser inte våra nordiska grannländer att ändra sin lagstiftning i den riktning i propositionen föreslås.

Den sistnämnda omständigheten bör tillmätas en större vikt än den departementschefen fäster vid den, eftersom det bör vara en strävan att upprätthålla en enhetlig nordisk lagstiftning. Från norsk sida har man tidigare uttalat sig emot ett slopande av de ifrågavarande reglerna i Sverige under motivering att om den svenska lagen upphävdes, skulle indrivningsmöjligheten försämrats om den underhållsberättigade finns i Norge och den underhållsskyldige i Sverige eller reser dit för att därefter avflytta från Norden. Inte heller kan det — som vissa remissinstanser tidigare tyckts anse — anses vara ett motiv för avskaffande av bestämmelserna att möjligheter finns att genom ett ohederligt beteende kringgå dem.

Utskottet

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

Förslaget motiveras i huvudsak med att rätten att lämna det land där man vistas, även hemlandet, hör till de grundläggande rättigheterna i ett demokratiskt samhälle och att de bidragsberättigade barnen numera i flertalet fall kan påräkna ett visst grundskydd i form av bidragsförskott, varför ett avflyttningsförbud inte längre har så stor betydelse för deras trygghet. Det framhålls också att Sverige har överenskommelser om indrivning av underhållsbidrag med ett stort antal andra länder.

I motionen II: 1154 yrkas avslag på propositionen. Motionären framhåller bl. a. att avflyttningsförbudet främjar förhandlingar och överenskommelser mellan underhållsberättigad och underhållsskyldig och att våra nordiska grannländer inte avser att ändra sin lagstiftning på motsvarande sätt.

Utskottet anser de av departementschefen anförda skälen för att upphäva ifrågavarande lag vara bärande och tillstyrker — i likhet med praktiskt taget samtliga hörda remissinstanser — att lagen utmönstras ur lag-

stiftningen. I anledning av motionärens argumentering rörande förhållandena i de andra nordiska länderna kan tilläggas, att bland vårt lands överenskommelser med andra stater om indrivning av underhållsbidrag finns en konvention av år 1962 mellan de nordiska länderna, enligt vilken underhållsberättigad medborgare i fördragsslutande stat kan få omedelbar verkställighet i annan stat på grund av dom, beslut eller skriftlig förbindelse om underhåll. Att de nordiska länderna har olika interna regler rörande avflyttningsförbud torde vara av begränsad praktisk betydelse.

Utskottet hemställer,

att riksdagen, med avslag på motionen II: 1154, bifaller förevarande proposition, nr 69.

Stockholm den 13 maj 1969

På första lagutskottets vägnar:

ERIK SVEDBERG

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Erik Svedberg (s), Hjorth (s), Schött (m), fru Lindström (s), fru Lilly Ohlsson (s), herrar Ernulf (fp) och Ferdinand Nilsson (cp);

från andra kammaren: fru Löfqvist (s), fröken Bergegren (s)*, herrar Martinsson (s)*, Dockered (cp), Hansson i Piteå (s), Sjöholm (fp)*, herr Fridolfsson i Stockholm (m) och fru Jonäng (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

