

Kommittédirektiv



Skydd för vuxna i internationella situationer

Dir.
2014:5

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2014

Sammanfattning

Behovet av att ta till vara enskildas intressen i internationella situationer ökar i takt med att människor rör sig allt mer över nationsgränserna. En fråga som på senare tid har uppmärksamats är behovet av gränsöverskridande skydd för vuxna, som helt eller delvis saknar förmåga att ta till vara sina intressen. Det kan t.ex. röra sig om utländska medborgare bosatta i Sverige som kommer i behov av en god man eller förvaltare. Det kan också röra sig om personer som efter pensionering flyttar till ett annat land och där kommer i behov av åtgärder till skydd för sin person eller egendom. I syfte att stärka skyddet för enskilda i sådana situationer har en konvention utarbetats i Haagkonferensen för internationell privaträtt – 2000 års Haagkonvention om internationellt skydd för vuxna (2000 års Haagkonvention).

En särskild utredare ska överväga ett svenskt tillträde till 2000 års Haagkonvention. Utredaren ska analysera behovet av författningsändringar för att Sverige ska kunna tillträda konventionen och lämna förslag till de författningsändringar som ett tillträde till konventionen ger anledning till.

I uppdraget ingår att föreslå vilken myndighet som bör utses till centralmyndighet enligt 2000 års Haagkonvention.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2015.

2000 års Haagkonvention

Behovet av gränsöverskridande skydd för vuxna

Människors ökade rörlighet har lett till ett större behov av internationella regler för att stärka det rättsliga skyddet för enskilda i gränsöverskridande situationer, inte minst på det familjerättsliga området. Utan internationella instrument tillämpar varje land sina egna regler om t.ex. vilken myndighet som är behörig och vilken stats lag som ska tillämpas. Detta kan leda till att parallella förfaranden inleds i flera länder, vilket ofta är förenat med besvär och kostnader för berörda. Det finns också en risk för att de berörda personerna inte kan göra sina rättigheter eller behov av skydd gällande i något land. Sedan länge har det därför varit en strävan inom den internationella privaträtten att göra det så enkelt, rättssäkert och förutsebart som möjligt för enskilda som har anknytning till flera länder. EU och olika internationella organisationer arbetar aktivt för att bättre ta till vara enskildas intressen i gränsöverskridande situationer.

En fråga som har uppmärksammats i sammanhanget är behovet av internationellt skydd för vuxna, som av olika anledningar inte kan bevaka sin rätt eller ta hand om sig själva. En följd av den ökade rörligheten är att behov av gränsöverskridande åtgärder till skydd för den vuxne, t.ex. utseende av god man eller förvaltare, kan förväntas uppstå allt oftare. En enskild som har en god man eller en förvaltare, eller som ska få en sådan förordnad för sig, kan ha egendom i flera olika länder. Personen i fråga kan också vara medborgare i en stat, men bo i en annan stat. För den enskilde, men även för myndigheter och andra berörda, kan det vara svårt att veta vad som gäller i sådana situationer, t.ex. i fråga om tillgång till bankkonton eller vem som har rätt att företräda den enskilde och i vilket land behövliga skyddsåtgärder kan vidtas.

Det är mot den bakgrunden som 2000 års Haagkonvention utarbetades inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt. Konventionen syftar till att förbättra det gränsöverskridande skyddet för vuxna som, på grund av nedsatt eller bristande personlig förmåga, inte kan ta till vara sina intressen.

Konventionen antogs den 13 januari 2000 och trädde i kraft den 1 januari 2009.

Huvuddragen i 2000 års Haagkonvention

2000 års Haagkonvention reglerar behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet samt samarbete mellan konventionsstaternas myndigheter i frågor med internationell anknytning som rör åtgärder till skydd för vuxna. En utgångspunkt i konventionen är att den vuxnes bästa och respekten för hans eller hennes värdighet och rätt till självbestämmande ska komma i främsta rummet. Till konventionen finns en förklarande rapport.

Konventionen liknar till sin struktur 1996 års Haagkonvention om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn. Sverige har tillträtt den konventionen.

2000 års Haagkonvention är indelad i sju kapitel. I kapitel I anges konventionens mål och tillämpningsområde. I kapitlet finns även definitioner av vissa grundläggande begrepp. Konventionen är tillämplig i internationella situationer till skydd för vuxna, som på grund av nedsatt eller bristande personlig förmåga inte kan ta till vara sina intressen. Med en vuxen avses en person som har fyllt 18 år, men konventionen är även tillämplig på åtgärder som avser en vuxen, som inte hade fyllt 18 år när åtgärderna vidtogs. Exempel på åtgärder som omfattas av konventionens tillämpningsområde är omyndigförklaring, förvaltare, godmanskap och placering av den vuxne på en institution för vård. Utanför tillämpningsområdet faller frågor som underhållsskyldighet, äktenskapskillnad, arv, vissa offentlighetsrättsliga åtgärder och åtgärder som vidtas mot en person till följd av att han eller hon har begått ett brott.

Kapitel II behandlar vilket lands myndighet som är behörig att vidta åtgärder för att skydda den vuxnes person eller egendom. Konventionens grundtanke är att det vid varje tillfälle endast ska finnas en behörig myndighet. Huvudregeln är att myndigheten i den stat där den vuxne har hemvist är behörig. I kapitlet finns även bestämmelser om att behörigheten i vissa fall

kan utövas av myndigheten i en annan stat eller föras över dit när det bedöms vara i den vuxnes intresse.

I kapitel III finns bestämmelser om tillämplig lag. Huvudregeln är att behöriga myndigheter tillämpar den egna statens lag, men det finns vissa undantag. När det gäller till exempel s.k. framtidsfullmakter, utfärdade i händelse av att fullmaktsgivaren framöver inte längre kan ta till vara sina intressen, tillämpas lagen i det land där den vuxne hade hemvist när rättshandlingens företogs, om något förordnande om lagval inte har gjorts av fullmaktsgivaren. I kapitlet regleras vidare att lagvalsbestämmelserna ska tillämpas oavsett om de leder till att en konventionsstats lag eller ett tredjelands lag pekas ut. Lagvalsbestämmelserna hindrar inte heller en tillämpning av internationellt tvingande regler. Tillämpningen av den lag som pekas ut i konventionen får vidare endast vägras om en sådan tillämpning skulle vara uppenbart oförenlig med grunderna för rättsordningen (*ordre public*).

Kapitel IV innehåller bestämmelser om erkännande och verkställighet. Huvudregeln är att de åtgärder som en behörig myndighet i en konventionsstat har beslutat eller vidtagit ska erkännas och kunna verkställas i alla andra konventionsstater. Innan en åtgärd får verkställas behöver den dock förklaras verkställbar (s.k. exekvatur). Erkännande eller verkställbarhetsförklaring får vägras endast på vissa i konventionen angivna grunder.

I kapitel V regleras samarbetet mellan konventionsstaterna. Varje stat ska utse en centralmyndighet. Centralmyndigheterna ska bl.a. samarbeta med varandra för att uppnå konventionens mål. I kapitlet finns även bestämmelser om att behöriga myndigheter i en konventionsstat, som överväger en skyddsåtgärd, får begära att varje myndighet i en annan konventionsstat som förfogar över relevanta upplysningar överlämnar dessa. En konventionsstat får förklara att en sådan begäran till dess myndigheter endast får göras genom centralmyndigheten. Vidare finns bestämmelser om att en myndighet som överväger en placering av den vuxne i en annan konventionsstat före ett beslut om en sådan placering ska samråda med centralmyndigheten eller någon annan behörig myndighet i staten i fråga.

I kapitel VI finns allmänna bestämmelser, bl.a. om skyddet för personuppgifter och om sekretess samt om förhållandet mellan konventionen och andra internationella instrument. Vidare finns bestämmelser om att en myndighet i en konventionsstat på begäran kan utfärda intyg om en ställföreträdares behörighet. Varje konventionsstat ska utse en myndighet som ska vara behörig att utfärda sådana intyg.

Kapitel VII innehåller slutbestämmelser om bl.a. tillträde till och ikraftträdande av konventionen.

Nuvarande reglering i Sverige

Ett antal rättsområden berörs av ett svenskt tillträde till 2000 års Haagkonvention. Främst berörs svenska internationellt privaträttsliga bestämmelser på familjerättens område. Konventionen innehåller även bestämmelser om institutionsplaceringar och om sekretess.

Lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (1904 års lag) innehåller bl.a. bestämmelser om förvaltarskap för svenska medborgare som inte har hemvist i Sverige och för utländska medborgare som har hemvist här. Huvudregeln är att förvaltarskap för svenska medborgare som har hemvist utomlands ska anordnas här. Det finns dock möjlighet till undantag från denna regel. När det gäller utländska medborgare som har hemvist i Sverige finns det en möjlighet att anordna förvaltarskap i Sverige enligt svensk rätt, under förutsättning att domstolen genom Utrikesdepartementets förmedling först inhämtar besked om att ett förmynderskap eller en därmed jämförlig åtgärd inte samtidigt kommer att anordnas i hemlandet. 1904 års lag innehåller också bestämmelser om vilka rättsverkningar ett utländskt anordnat förmynderskap ska ha i Sverige. Även om institutet omyndigförklaring är avskaffat i svensk rätt, kan utländska beslut om omyndigförklaring som har meddelats beträffande en svensk medborgare i det land där han eller hon har hemvist tillerkännas rättsverkan här.

När det gäller nordiska förhållanden finns det särskilda bestämmelser i förordningen (1931:429) om vissa internationella

rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap, som grundar sig på en nordisk konvention från år 1931, samt i lagen (1988:1321) om nordiska rättsförhållanden rörande förvaltare enligt föräldrabalken m.m. (1988 års lag). Förvaltare kan enligt 1988 års lag anordnas för en person som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och som har hemvist i Sverige. En person i ett nordiskt land, som genom ett beslut där har fått sin rättshandlingsförmåga inskränkt, likställs i Sverige med en person som har förvaltare när det gäller behörighet att inneha vissa uppdrag.

Behovet av en utredning

2000 års Haagkonvention och behovet av skydd för vuxna i internationella situationer har uppmärksammats inom EU. Europeiska unionens råd har i slutsatser, som antogs år 2008, uppmanat medlemsstater som redan konstaterat att det ligger i deras intresse att ansluta sig till 2000 års Haagkonvention att snarast inleda eller aktivt fortsätta förfarandena för undertecknande eller ratificering av konventionen. De medlemsstater som fortfarande överlägger internt har uppmanats att snarast möjligt slutföra dessa överläggningar. Även i Stockholmsprogrammet, det åtgärdsprogram på det rättsliga och inrikespolitiska området som antogs av Europeiska rådet under det svenska ordförandeskapet år 2009, uppmanas medlemsstaterna att ansluta sig till konventionen så snart som möjligt. Avsikten är att bedöma behovet av åtgärder på unionsnivå mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen av 2000 års Haagkonvention. Hittills har sju medlemsstater, bl.a. Finland, tillträtt konventionen. Ytterligare sju medlemsstater har undertecknat den.

Mot den bakgrunden, och då ett tillträde till 2000 års Haagkonvention kan bidra till ett stärkt skydd i gränsöverskridande situationer för enskilda, som av olika skäl saknar förmåga att bevaka sina rättigheter, bör frågan om ett svenskt tillträde till konventionen utredas.

Utredningsuppdraget

En särskild utredare ska utses och ges följande uppdrag.

Utredaren ska överväga ett svenskt tillträde till 2000 års Haagkonvention. I uppdraget ingår att undersöka hur svensk rätt förhåller sig till bestämmelserna i konventionen och analysera konsekvenserna av att Sverige blir bundet av konventionen. I sammanhanget ska även förhållandet till andra internationella instrument på området belysas. Utredaren ska i sitt arbete även beskriva förhållandet mellan de olika internationellt privat- och processrättsliga regler som svenska myndigheter har att tillämpa inom de områden som behandlas i 2000 års Haagkonvention.

I uppdraget ingår att lämna förslag om ett svenskt tillträde till konventionen och ta ställning till hur den bör införlivas i svensk rätt. Utredaren ska här, liksom i övrigt, fästa särskild vikt vid klarhet, enkelhet och lättillgänglighet och ska välja den form för införlivande som bedöms vara mest lämplig.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som en svensk anslutning till konventionen ger anledning till. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid frågor om institutionsplacering samt informationsutbyte och därtill hörande frågor om sekretess. När det gäller frågan om institutionsplacering ska utredaren särskilt analysera och bedöma vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att en placering i Sverige, som en myndighet i en annan konventionsstat avser att besluta om, ska kunna godkännas här i landet. Utredaren ska även analysera och bedöma under vilka förutsättningar som en svensk myndighet ska kunna fatta ett beslut om institutionsplacering i en annan konventionsstat. Utredaren ska överväga om det i dessa delar finns ett behov av kompletterande nationella bestämmelser.

I uppdraget ingår även att ta ställning till om det finns anledning att avge förklaringar och göra förbehåll i enlighet med de möjligheter som finns enligt konventionen.

Utredaren ska vidare lämna förslag på vilken myndighet som lämpligen bör utses till centralmyndighet enligt konventionen. Den kompetens och de resurser som behövs för att centralmyndigheten ska kunna utföra de uppgifter som den har enligt konventionen ska redovisas. Utredaren ska även bedöma om vissa

uppgifter i stället bör utföras av andra myndigheter eller organ, i enlighet med den möjlighet till fördelning av uppgifterna som följer av konventionen.

Skulle utredaren under arbetets gång finna att någon anknytande internationellt privaträttslig fråga bör tas upp, står det utredaren fritt att göra det.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, med hänsyn till de likheter som finns mellan 2000 års Haagkonvention och 1996 års Haagkonvention, beakta de överväganden och ställningstaganden som gjorts inom ramen för lagstiftningsarbetet avseende Sveriges tillträde till 1996 års Haagkonvention (prop. 2011/12:85, bet. 2011/12:CU23, rskr. 2011/12:219).

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår i Regeringskansliet. I sammanhanget kan särskilt framhållas lämnat utredningsuppdrag om framtidsfullmakter (Ju2013/4614/P) samt arbetet med betänkandet Vissa frågor om gode män och förvaltare (SOU 2013:27) och betänkandet Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. (SOU 2013:63).

Utredaren ska hålla sig informerad om eventuellt arbete som pågår i övriga nordiska länder avseende 2000 års Haagkonvention. Vikt ska fästas vid intresset av nordisk rättslikhet.

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Konsekvenserna av de förslag som läggs fram ska redovisas. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur de ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2015.

(Justitiedepartementet)