



# Innst. 63 S

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 140 S (2009–2010)

### **Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om samtykke til ratifikasjon av konvensjon av 23. november 2007 om internasjonal innkreving av underholdsbidrag til barn og andre former for underhold til familie**

Til Stortinget

## **1. Sammendrag**

### **1.1 Innledning**

Konvensjonen av 23. november 2007 er en folkerettslig konvensjon som skal fremme samarbeid mellom statene om innkreving av bidrag. Bakgrunnen for den nye konvensjonen er et ønske om å unngå problemet med at stater som har sluttet seg til de tidligere konvensjonene, ikke følger opp forpliktelsene eller legger til rette for dette. Konvensjonen vil motvirke dette gjennom utvidede krav til administrativt samarbeid. Statene pålegges å utpeke, eventuelt opprette, et eget organ som avsender/mottakerorgan etter konvensjonen, og dette organet pålegges en rekke spesifiserte oppgaver.

Haag-konvensjonen av 2007 vil avløse tidligere konvensjoner som gjelder plikt til å likestille andre tilsluttede staters bidragsavgjørelser med egne mht. innkreving og adgang til å kreve bidragsfastsetting i andre tilsluttede stater med påfølgende innkreving. Den nye Haag-konvensjonen dekker begge områdene.

Når det gjelder nødvendige lovendringer, vises det til Prop. 118 L (2009–2010) om endringer i bidragsloven og barneloven (tilpasninger til Haag-konvensjonen av 2007).

### **1.2 Generelt om innholdet i 2007-konvensjonen**

Effektiv og tilgjengelig tilgang til innkreving av underholdsbidrag på tvers av landegrenser var det sentrale formålet med 2007-konvensjonen. Dette ga seg utslag i fire prinsipielle nyvinninger i forhold til de tidligere konvensjonene.

Prinsipielt viktig for medlemsstatene under utformingen av konvensjonen var at behandlingen av søknader om fastsettelse, anerkjennelse og tvangsinnkreving av underholdsbidrag skal være tilgjengelig. Det ble derfor lagt stor vekt på at behandlingen av søknader etter konvensjonen skal være kostnadsfri for bidragsmottaker, eventuelt etter en behovsprøving med utgangspunkt utelukkende i barnets egne midler, slik at ikke kostnadene ved å innlevere en søknad og få den behandlet skal hindre bidragsmottakere i å kreve og få gjennomslag for bidrag til barnets underhold.

En nyvinning i 2007-konvensjonen er at også bidragsavtaler på visse vilkår kan anerkjennes og tvangsinnkreves på tvers av landegrensene. Per i dag er det kun vedtak, dommer eller rettsforlik som er tvangskraftige i henhold til konvensjonene.

At Haag-konvensjonen av 2007 anerkjenner bidragsavtaler er en grunn for Norge til å ratifisere konvensjonen, men for at vi skal kunne dra full nytte av dette, må det foretas formelle grep for å tilfredsstille konvensjonens krav til innforordningsbare avtaler.

2007-konvensjonen legger større vekt på administrativt samarbeid om fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag på tvers av landegrensene enn de tidligere konvensjonene. Bakgrunnen er blant annet ønsket om å unngå problemet med sovende medlemsstater, som var hovedårsaken til at arbeidet med en ny konvensjon ble påbegynt. Hver medlemsstat forplikter seg til å ha en operativ sentralmyndighet

som skal motta og sende søknader, og bistå søkeren i prosessen frem mot innkreving av bidraget.

Sentralmyndighetenes forpliktelser etter konvensjonen er formulert meget fleksibelt. Fleksibelt språk var nødvendig for å ta høyde for ulikhetene i statene når det gjelder intern rettslig kompetanse, ressurser og evne til å utføre de respektive funksjonene. For å kompensere for dette krever konvensjonen at det ved ratifikasjon skal gis en beskrivelse av de virkemidlene en kontraherende stat vil ta i bruk for å oppfylle sine forpliktelser. Ved utformingen av konvensjonsteksten er det lagt stor vekt på å legge til rette for elektronisk utveksling av søknader og opplysninger statene imellom. På grunn av de store organisatoriske og ressursmessige ulikhetene statene imellom har den nevnte målsettingen først og fremst gitt seg uttrykk i at teksten ikke stiller hindringer i veien for elektronisk datautveksling. Et svært viktig uttrykk for dette framtidsrettede aspektet ved konvensjonen er også utviklingen av standardiserte skjemaer for en rekke av konvensjonens formål.

### 1.3 Høringen

#### 1.3.1 Innledning

Høringsnotat med forslag om ratifikasjon av Haag-konvensjonen av 2007 samt spørsmål om eventuelle erklæringer har vært sendt på alminnelig høring.

Ingen av høringsinstansene har gått imot at Haag-konvensjonen av 23. november 2007 blir ratifisert av Norge. Datatilsynet har imidlertid pekt på generelle betenkeligheter ved overføring av data til utlandet, men hevder ikke at personopplysningsloven er til hinder for overføringene i dette tilfellet. Etter departementets oppfatning kan disse betenkelighetene ikke være avgjørende, tatt i betraktning at det dreier seg om tiltak for å sikre barns rettskrav på underhold og dessuten i regelen ikke involverer sensitive personopplysninger. Konvensjonen har også regler som forbyr spredning av informasjon utover det som er nødvendig i forhold til oppgavene etter konvensjonen, med spesiell vekt på å beskytte personer som har behov for skjult identitet/adresse pga. familievold mv. I hovedsak vil informasjonsutvekslingen etter konvensjonen svare til den informasjonsutveksling som foregår allerede i dag i medhold av de eksisterende Haag-konvensjonene.

#### 1.3.2 Erklæring om utvidet krets av bidragsmottakere

I utgangspunktet omfatter konvensjonen bidrag til barn under 21 år og til ektefeller forutsatt at søknaden om ektefellebidrag fremmes sammen med søknad om underholdsbidrag til barn. En ratifiserende

stat kan imidlertid ta forbehold mot å innkreve bidrag til barn over 18 år.

På den andre siden kan de tilsluttende statene også erklære seg villige til å innkreve bidrag på grunnlag av andre familierelasjoner enn ektefelle/barn, og videre bidrag til barn over 21 år.

Departementet foreslår at Norge ved ratifikasjonen avgir erklæring i henhold til konvensjonens artikkel 63 om at

- konvensjonens anvendelsesområde utvides til å omfatte innkreving av bidrag til barn utover 21 år, med en øvre aldersgrense på 25 år
- vi vil fastsette, anerkjenne og fullbyrde ektefellebidrag på linje med barnebidrag.

#### 1.3.3 Erklæring om prosedyre etter artikkel 24 ved mottak av søknader om anerkjennelse og fullbyrding fra andre stater

Konvensjonen gir anvisning på to alternative prosedyrer ved mottak av en søknad om anerkjennelse og fullbyrding i henhold til konvensjonen. Framgangsmåten i artikkel 23 er konvensjonens hovedalternativ. For å kunne bruke framgangsmåten i artikkel 24 må det avgis en særskilt erklæring i samsvar med artikkel 63.

Hovedforskjellen mellom prosedyrene er på hvilket stadium partene gis adgang til å komme med sine anførsler og hvilken rolle sentralmyndigheten har i prosessen. Artikkel 23 innebærer at den utenlandske avgjørelsen i utgangspunktet anses innfordringsbar, mens artikkel 24 bygger på at dette først konstateres etter en behandling i den anmodete staten der partenes syn trekkes inn.

Arbeidsdepartementet har kommet til at prosedyren i artikkel 24 vil være best for Norges del. Som påpekt av Arbeids- og velferdsdirektoratet er denne framgangsmåten mest i samsvar med dagens prosedyre ved mottak av innkrevingsbegjæringer fra utlandet, og har også den fordel at bidragspliktige i større grad vil kunne oppleve at hans eller hennes interesser blir ivaretatt. Dette vil forutsetningsvis legge forholdene til rette for en gunstigere innkrevings situasjon.

Arbeidsdepartementet er også enig med direktoratet i at valget mellom artikkel 23 og artikkel 24 neppe vil ha store konsekvenser i praksis.

Arbeidsdepartementet finner at man bør legge vekt på at bidragspliktige gis gode muligheter til å ivareta sine partsrettigheter i forbindelse med innkrevingsprosessen i Norge. Prosedyren i artikkel 24 synes mest egnet til å sikre at debitor selv opplever dette. De praktiske resultatene etter de to alternativene i konvensjonen vil for øvrig neppe skille seg vesentlig fra hverandre. Arbeidsdepartementet mener at hensynet til bidragspliktige bør vektlegges, og vil ved ratifikasjon av konvensjonen gå inn for at det

avgis erklæring etter artikkel 63 om at prosedyren i artikkel 24 skal legges til grunn for Norges vedkommende. Dette medfører at Nav Internasjonalt, som i dag, vil motta innkrevingsbegjæringer fra utlandet og varsle partene om innkrevings søknaden. Arbeidsdepartementet finner at klagefristen etter forvaltningsloven § 29 1. ledd bør være veiledende, slik at debitor gis en frist på 3 uker til å uttale seg. Det understrekes at fristen for partene til å avgi synspunkter bør følges opp relativt strengt for å unngå at sakene trekker unødige ut, slik formålet med konvensjonen tilsier.

#### **1.3.4 Erklæring om at søknader om anerkjennelse og fullbyrding av en bidragsavtale kun kan framsettes via sentralmyndigheter**

Norge bør avgi erklæring om at avtaler må framsendes gjennom sentralmyndighetene, slik at man unngår unødig tidsspille og eventuelt ekstrautgifter for den utenlandske parten ved at saken for eksempel sendes direkte til en norsk domstol og blir avvist der.

#### **1.3.5 Erklæring om villighet til å motta søknader på annet språk enn norsk**

Konvensjonen åpner for at det kan gis erklæring om å godta dokumenter på andre språk enn statens eget. Konvensjonens artikkel 44 har som utgangspunkt at dokumentene som ledsager en søknad skal være på originalspråket, vedlagt en oversettelse til den anmodete myndighetens offisielle språk.

Det foreslås at Norge avgir en erklæring i henhold til artikkel 63 om at det som hovedregel aksepteres søknadsdokumenter og vedlegg på engelsk, men at det unntaksvis kan kreves at dokumentene oversettes til norsk på den anmodende stats regning.

#### **1.3.6 Forbehold mot å motta kommunikasjon på fransk**

Generelt sett er det mindre hensiktsmessig for norsk sentralmyndighet å motta kommunikasjon på fransk, og det foreslås derfor et forbehold mot dette.

Departementet finner at det bør avgis forbehold etter konvensjonens artikkel 62 med hjemmel i artikkel 44 nr. 3 mot å motta korrespondanse på fransk. Dette vil etter konvensjonen likevel ikke være til hinder for at sentralmyndighetene avtaler unntak i den enkelte sak.

#### **1.3.7 Utpeking av norsk sentralmyndighet**

Etter konvensjonen har Norge bare adgang til å utpeke én sentralmyndighet.

Som i høringsnotatet foreslås at NAV Internasjonalt utpekes som sentralmyndighet for å motta søknader om fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag, mens Arbeids- og velferdsetatens innkrevings-

sentral håndterer oversendelsen av innkrevingsbegjæringer til utlandet og er mottaker av kommunikasjon i tilknytning til innkrevingsbegjæringer. Dette innebærer en videreføring av dagens ordning for Haag-konvensjonene av 1957 og 1973.

#### **1.3.8 Foreslåtte erklæringer og forbehold ved norsk ratifikasjon**

Følgende erklæringer foreslås etter reglene i konvensjonens artikkel 63, jf. artikkel 2 nr. 3:

Norge vil innkreve bidrag til barn utover konvensjonens normale aldersgrense på 21 år, men ikke utover 25 år. Norge betinger seg retten til ikke å fastsette bidrag i slike saker,

Norge vil fastsette, anerkjenne og fullbyrde ektefellebidrag på linje med barnebidrag,

Norge vil anvende prosedyren i konvensjonen artikkel 24 ved mottak av søknader fra utlandet, ikke normalprosedyren i artikkel 23,

Norge vil kun anerkjenne og fullbyrde bidragsavtaler dersom søknaden er framsendt gjennom de respektive sentralmyndigheter, jf. artikkel 30 nr. 7,

Norge kan som hovedregel akseptere søknader på engelsk, jf. artikkel 44, 1.

I medhold av artikkel 62 foreslås det at Norge tar forbehold mot å motta korrespondanse på fransk, jf. artikkel 44 nr. 3.

### **1.4 Gjennomføring i norsk rett**

#### **1.4.1 Behov for lovendringer**

Gjennomføring av konvensjonen forutsetter visse tilpasninger i norsk rett:

Etablere en formell godkjenningsordning for private avtaler ved oversendelse til utlandet for innkreving etter konvensjonen.

Etablere bestemmelser om at taushetsplikten i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 ikke skal være til hinder for at de private partenes navn og adresse og opplysninger om økonomiske forhold innhentes og/eller utleveres til utlandet for å oppfylle informasjonsplikten etter konvensjonen.

Arbeidsdepartementet har fremmet proposisjon med forslag til lovendringer i Prop. 118 L (2009–2010) om endringer i bidragsloven og barneloven (tilpasninger til Haag-konvensjonen av 2007).

#### **1.4.2 Spørsmålet om nye tvangsmidler på sikt ved bidragsinnkrevingen**

Konvensjonen anbefaler i artikkel 34 nr. 2 ulike tvangsmidler som medlemsstatene kan ta i bruk for å oppfylle sine forpliktelser med henblikk på effektiv innkreving av underholdsbidrag. Per i dag er det hjemmel i norsk lov for alle tvangsmidlene som konvensjonen anbefaler, med unntak av nr. 2 bokstav h – «avslag på, suspensjon eller tilbakekalling av diverse

lisenser (for eksempel førerkort)». På denne bakgrunn ble det i høringsnotatet reist spørsmål om det kunne være grunn til å innføre et slikt virkemiddel i norsk rett. Det ble understreket at tilbakekalling av lisenser kun vil være aktuelt i mer sjeldne tilfeller, der alle andre virkemidler har slått feil.

Generelt vil lisensinndragning ikke være nødvendig virkemiddel i relasjon til bidragsinnkreving rettet mot arbeidstakere, fordi de tradisjonelle virkemidlene, som utlegg i lønn og motregning i overskytende skatteforskningsbeløp etter skatteavregningen, i disse tilfellene som hovedregel er tilstrekkelig. Selvstendig næringsdrivende og oppdragstakere har derimot i sin virksomhet muligheter til å foreta tilpasninger for å slippe unna bidragsplikten dersom de først ser dette som et mål. Den siste gruppen er beskjedne i antall, men kan skape situasjoner som det ville være ønskelig å ha mulighet til å løse. Bidragsmottakere opplever det som urettferdig at bidragspliktige kan omgi seg med luksus uten formelt å eie noe, mens de og barna er henvist til eget arbeid, sosialhjelp og bidragsforskottet.

Det framkom ingen innvendinger under høringen mot at virkemidlene ved bidragsinnkrevingen utvides som anbefalt i Haag-konvensjonen av 2007. Det er imidlertid klart at utformingen av en eventuell ordning med tilbakekall av lisenser vil kreve nøye vurdering. Departementet vil arbeide videre med saken med sikte på eventuelt framlegg i en lovproposisjon.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Gunn Karin Gjul, Bård Langsåvold, Kåre Simensen og Lene Vågslid, fra Fremskrittspartiet, Solveig Horne, Øyvind Korsberg og Ib Thomsen, fra Høyre, Linda C. Hofstad Helleland og Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, Gina Knutson Barstad, fra Senterpartiet, Christina Nilsson Ramsøy, og fra Kristelig Folkeparti, Øyvind Håbrekke, viser til regjeringens forslag om å samtykke til ratifikasjon av konvensjon av 23. november 2007 om internasjonal innkreving av underholdsbidrag til barn og andre former for underhold til familie. Konvensjonen skal fremme samarbeid mellom statene om innkreving av bidrag.

Komiteen har merket seg at bakgrunnen for den nye konvensjonen er et ønske om å unngå problemet med at stater som har sluttet seg til de tidligere konvensjonene, ikke følger opp forpliktelsene eller legger til rette for dette. Komiteen viser videre til at statene pålegges å utpeke, eventuelt opprette, et eget organ som avsender/mottakerorgan etter konvensjonen, og dette organet pålegges en rekke spesifiserte oppgaver.

Komiteen viser til at effektiv og tilgjengelig tilgang til innkreving av underholdsbidrag på tvers av landegrensene var det sentrale formålet med 2007-konvensjonen. Dette ga seg utslag i fire prinsipielle nyvinninger i forhold til de tidligere konvensjonene.

Komiteen vil understreke viktigheten av at også bidragsavtaler på visse vilkår kan anerkjennes og tvangsinnkreves på tvers av landegrensene. Per i dag er det kun vedtak, dommer eller rettsforlik som er tvangskraftige i henhold til konvensjonene.

Komiteen har merket seg at grunnen for Norge til å ratifisere Haag-konvensjonen av 2007 er at konvensjonen anerkjenner bidragsavtaler. For at vi skal kunne dra full nytte av dette, må det foretas formelle grep for å tilfredsstillere konvensjonens krav til innfordringsbare avtaler.

Komiteen vil på denne bakgrunn gå inn for regjeringens forslag om ratifikasjon av konvensjonen av 23. november 2007.

## 3. Merknader fra utenriks- og forsvarskomiteen

Utkast til innstilling har blitt forelagt utenriks- og forsvarskomiteen som i brev av 10. november 2010 slutter seg til innstillingen.

## 4. Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og sine merknader og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Stortinget samtykker i ratifikasjon av konvensjonen av 23. november 2007 om internasjonal innkreving av underholdsbidrag til barn og andre former for underhold til familie.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 11. november 2010

**Gunn Karin Gjul**

leder

**Lene Vågslid**

ordfører