

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06



Bilag
2

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

9. oktober 2009

GRUNDNOTAT

Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af konventionen om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets grundnotat vedrørende forslag til Rådets afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af konventionen om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer, KOM (2009) 0373.

Grundnotatet er ligeledes sendt til Folketingets Retsudvalg.



JUSTITSMINISTERIET
FAMILIESTYRELSEN

Den 1. oktober 2009
J.nr.: 2008-5011-00009
Sagsbehandler: CERY/LATH

GRUNDNOTAT

Vedrørende forslag til Rådets afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af konventionen om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer

KOM (2009) 373 endelig

1. Resumé

Forslaget til Rådets afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af konventionen om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer har til formål at sikre en effektiv international inddrivelse af underholdsbidrag i forholdet mellem medlemsstaterne og tredjelande. Konventionen indeholder navnlig regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser vedrørende underholdspligt samt regler om administrativt samarbejde mellem myndighederne i de kontraherende stater. Det fremgår af forslaget, at det vedrører et område, der falder ind under Fællesskabets enekompetence. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold og vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Danmark vil kunne vælge at tilslutte sig konventionen på mellemfolkeligt grundlag, hvilket dog forudsætter, at der indgås en aftale herom med Fællesskabet. En eventuel dansk tilslutning til konventionen vil kunne nødvendiggøre lovgivning. Det svenske formandskab forventer, at forslaget vedtages i løbet af 2. halvår af 2009. Vedtagelse af forslaget kræver enstemmighed. Fra dansk side er man overordnet positiv over for forslaget.

2. Baggrund

2.1. Nye internationale retsakter om underholdspligt under Haagerkonferencen

Den 23. november 2007 vedtog Haagerkonferencen om International Privatret Konvention om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer (2007-Underholdspligtkonventionen). Samtidig vedtog Konferencen Protokol om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt (Lovvalgsprotokollen).

Hverken 2007-Underholdspligtkonventionen eller Lovvalgsprotokollen er trådt i kraft. Selv om de to retsakter i et vist omfang er indbyrdes sammenhængende, indeholder de mulighed for at tilslutte sig den ene retsakt uden at tilslutte sig den anden.

Kommissionen fremsatte den 28. juli 2009 forslag til Rådets afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af konventionen om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer (KOM (2009) 373 endelig).

2.2. Det danske forbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i afsnit IV i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af forslaget, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

3. Hjemmelsgrundlag

Forslaget til Rådets afgørelse er fremsat under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 61, litra c, sammenholdt med artikel 300, stk. 2 og 3.

Traktatens artikel 61, litra c, giver – sammenholdt med artikel 65 – hjemmel til at vedtage foranstaltninger vedrørende samarbejde om civilretlige – herunder familieretlige – spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, i det omfang de er nødvendige for det indre markeds funktion. Det følger af artikel 65, at sådanne foranstaltninger skal træffes i henhold til artikel 67, dvs. med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Efter traktatens artikel 300, stk. 2 og 3, træffer Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet afgørelse om undertegnelse og indgåelse af aftaler på det familieretlige område med tredjelande eller internationale organisationer.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslaget anført, at det område, der er reguleret i 2007-Underholdspligtkonventionen, falder ind under Fællesskabets eksterne enekompetence, og at Fællesskabet derfor har enekompetence til at indgå konventionen.

Nærhedsprincippet gælder kun i tilfælde, hvor både medlemsstaterne og Fællesskabet har kompetence på et område, og princippet har derfor ikke betydning for det foreliggende forslag, hvis det som antaget af Kommissionen vedrører et område, der falder ind under Fællesskabets enekompetence.

Der er imidlertid under forhandlingerne om forslaget blevet stillet spørgsmålstejn ved, om Fællesskabet har ekstern enekompetence på hele konventionens område.

Såfremt både medlemsstaterne og Fællesskabet måtte have kompetence på det område, som forslaget vedrører, og nærhedsprincippet derfor gælder for forslaget, er det på det foreliggende grundlag regeringens vurdering, at princippet må anses for overholdt, idet forslagets formål bedst kan opnås på fællesskabsplan.

5. Formål og indhold

5.1. Forslaget

Ved den foreslåede afgørelse godkendes 2007-Underholdspligtkonventionen på Fællesskabets vegne. Konventionen vil herefter – når den træder i kraft – finde anvendelse i de medlemsstater, der deltager i vedtagelsen af afgørelsen.

Formålet med forslaget er at sikre en effektiv international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer i forholdet mellem medlemsstaterne og tredjelande. Dette formål opfyldes gennem indgåelse af 2007-Underholdspligtkonventionen, der bl.a. indeholder regler om et omfattende samarbejde mellem myndighederne i de kontraherende stater med hensyn til behandling af internationale sager om underholdspligt, hurtige og enkle procedurer for anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt truffet i de kontraherende stater og krav om effektive foranstaltninger til hurtig fuldbyrdelse af sådanne afgørelser.

Det følger af forslagets artikel 1, at konventionen godkendes på Fællesskabets vegne.

Efter artikel 2 afgiver Fællesskabet ved indgåelsen af konventionen de erklæringer, der er indeholdt i bilag 1 til afgørelsen. Det foreslås i bilaget, at Fællesskabet erklærer, at det

har kompetence på alle de områder, der er reguleret af konventionen, og at de enkelte medlemsstater ikke undertegner, accepterer, godkender eller tiltræder konventionen, men vil være bundet af den i kraft af Fællesskabets indgåelse af den. Den foreslåede erklæring indeholder endvidere en bemærkning om, at erklæringen – og dermed indgåelsen af konventionen – ikke gælder for Danmark.

Som beskrevet nedenfor i pkt. 5.2 indeholder konventionen i artikel 62-63 nogle muligheder for at tage forbehold for eller afgive erklæringer om anvendelsen af konventionen. Kommissionen foreslår, at Fællesskabet ikke tager nogen forbehold, og at Fællesskabet i overensstemmelse med konventionens artikel 2, stk. 3, afgiver erklæring om, at Fællesskabet anvender hele konventionen på underholdspligt, der udspringer af et familieforhold, slægtskab, ægteskab eller svogerskab.

Kommissionen foreslår endvidere bl.a., at Fællesskabet giver de enkelte medlemsstater mulighed for at acceptere indgivelse af anmodninger m.v. på andre sprog end det officielle sprog i den anmodede stat, jf. konventionens artikel 44, og at Fællesskabet på medlemsstaternes vegne afgiver erklæring herom.

5.2. Underholdspligtkonventionen

Formål og anvendelsesområde

Konventionens formål er efter artikel 1 at sikre en effektiv international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer. Dette formål opnås navnlig ved

- at etablere en omfattende samarbejdsordning mellem myndighederne i de kontraherende stater,
- at give mulighed for at indgive en anmodning om at få truffet en afgørelse om underholdspligt,
- at stille procedurer for anerkendelse og fuldbyrdelse af bidragsafgørelser til rådighed og
- at stille krav om effektive foranstaltninger til hurtig fuldbyrdelse af bidragsafgørelser.

Konventionens anvendelsesområde fremgår af artikel 2. Ifølge stk. 1, litra a, finder alle dele af konventionen anvendelse på underholdspligt, der følger af et forældre-barn forhold over for en person under 21 år. En kontraherende stat kan dog begrænse anvendelsesområdet efter litra a til personer under 18 år. Konventionen finder ifølge stk. 1, litra b, endvidere anvendelse på anerkendelse og fuldbyrdelse eller fuldbyrdelse af en afgørelse om ægtefællebidrag, når anmodningen fremsættes sammen med et krav, der falder ind under anvendelsesområdet for stk. 1, litra a. Derudover finder konventionen anvendelse på ægtefællebidrag, bortset fra konventionens kapitel II om administrativt samarbejde og kapitel III om anmodninger gennem centralmyndigheder.

Konventionen giver en kontraherende stat mulighed for at erklære at ville udvide anvendelsesområdet for hele eller dele af konventionen til alle former for underholdspligt, der udspringer af et familieforhold, slægtskab, ægteskab eller svogerskab, herunder underholdspligt over for sårbare personer. Sådanne erklæringer giver kun anledning til forpligtelser mellem to kontraherende stater, i det omfang deres erklæringer dækker samme underholdspligt og samme dele af konventionen.

Administrativt samarbejde og anmodninger gennem centralmyndigheder

Efter artikel 4 udpeger de kontraherende stater en centralmyndighed til at udføre de opgaver, som konventionen pålægger en sådan myndighed. Generelt skal centralmyndighederne efter artikel 5 fremme samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i de kontra-

herende stater og søge at finde løsninger på de problemer, der kan opstå ved anvendelsen af konventionen.

I relation til konkrete sager skal centralmyndighederne efter artikel 6 navnlig afsende og modtage de i konventionens kapitel III nævnte anmodninger samt anlægge eller lette anlæggelsen af sager om sådanne anmodninger. Der kan ifølge artikel 10 være tale om anmodninger om at anerkende eller fuldbyrde en afgørelse om underholdspligt eller om at træffe eller ændre en sådan afgørelse. Sådanne anmodninger afgøres ifølge artikel 10, stk. 3, som udgangspunkt efter loven i den anmodede stat. Endvidere reguleres det som udgangspunkt af kompetencereglerne i den anmodede stat, om den kan behandle en anmodning om at træffe eller ændre en afgørelse om underholdspligt.

Til brug for behandlingen af sådanne anmodninger træffer centralmyndighederne efter artikel 6, stk. 2, alle relevante foranstaltninger med henblik på at yde eller lette ydelsen af retshjælp, at bidrage til at lokalisere den bidragspligtige eller den bidragsberettigede, at hjælpe med at indsamle relevante oplysninger om disses økonomiske forhold samt at lette fremskaffelsen af dokumentation eller andre beviser. Centralmyndighederne træffer endvidere bl.a. alle relevante foranstaltninger med henblik på at tilskynde til mindelige løsninger og med henblik på at yde bistand til at få fastslået slægtskab, hvis dette er nødvendigt med henblik på inddrivelse af underholdsbidrag.

Efter artikel 7 kan en centralmyndighed over for en anden centralmyndighed fremsætte en begrundet anmodning om at træffe specifikke foranstaltninger, når der ikke er indgivet en anmodning efter artikel 10 til den anmodede centralmyndighed. Sådanne specifikke foranstaltninger omfatter bl.a. lokalisering af den bidragspligtige eller den bidragsberettigede, indsamling af relevante oplysninger om disses økonomiske forhold samt bistand til at få fastslået slægtskab, hvis dette er nødvendigt med henblik på inddrivelse af underholdsbidrag.

Bestemmelsen giver endvidere en centralmyndighed mulighed for at anmode en anden centralmyndighed om at træffe specifikke foranstaltninger til brug for en sag med et internationalt aspekt, der vedrører inddrivelse af underholdsbidrag i den anmodende stat.

Ifølge artikel 8 afholder hver centralmyndighed sine egne omkostninger. En centralmyndighed kan ikke pålægge en person, der indgiver en anmodning, en afgift for myndighedens tjenester ifølge konventionen. Myndigheden kan dog pålægge en person at betale en afgift for ekstraordinære omkostninger som følge af en anmodning om specifikke foranstaltninger efter artikel 7.

Anmodninger, der er omfattet af det administrative samarbejde, skal efter artikel 11 indeholde en række oplysninger og dokumenter. Centralmyndigheden i den anmodende stat bistår efter artikel 12 den anmodende part med at sikre, at anmodningen indeholder disse oplysninger og dokumenter. Når centralmyndigheden i den anmodende stat har fastslået, at anmodningen opfylder kravene i konventionen, fremsender den anmodningen til centralmyndigheden i den anmodede stat på vegne af den anmodende part og med dennes samtykke.

Den anmodede centralmyndighed kan ifølge artikel 12, stk. 8, kun afslå at behandle en anmodning, hvis det er åbenbart, at kravene i konventionen ikke er opfyldt.

Artikel 43 giver en stat mulighed for at inddrive omkostningerne fra en part, der taber en retssag. En anmodning herom kan indgives gennem de centrale myndigheder.

Adgang til domstolsprøvelse (fri proces)

Den anmodede stat skal efter artikel 14 yde anmodende parter reel adgang til domstolsprøvelse, herunder fuldbyrdelses- og klageprocedurer, der følger af anmodninger gennem

centralmyndigheder. For at sikre dette yder den anmodede stat gratis retshjælp efter regler i artikel 14-17. Den anmodede stat er dog efter artikel 14, stk. 3, ikke forpligtet til at yde gratis retshjælp, hvis og i det omfang procedurereglerne i den pågældende stat gør det muligt for den anmodende part at føre sagen, uden at der er behov for en sådan bistand, og centralmyndigheden gratis stiller de tjenester, der er nødvendige hertil, til rådighed.

Den anmodede stat yder efter artikel 15 gratis retshjælp i forbindelse med alle anmodninger, der i medfør af konventionen fremsættes af en bidragsberettiget vedrørende forældres underholdspligt over for en person under 21 år. Den anmodede stat kan dog i relation til andre anmodninger end anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse som omhandlet i artikel 10, stk. 1, litra a og b, m.v. afslå gratis retshjælp, hvis den finder, at anmodningen eller en eventuel klage er åbenlyst ubegrundet. Artikel 16 giver en stat mulighed for at erklære, at gratis retshjælp til visse anmodninger forudsætter, at der foretages en vurdering af barnets midler.

For anmodninger, der ikke er omfattet af artikel 15-16, gælder efter artikel 17 følgende:

- Retten til gratis retshjælp kan underkastes en vurdering af de økonomiske midler og en vurdering af sagens realitet.
- En part, som i domsstaten er indrømmet gratis retshjælp, skal i forbindelse med en eventuel anerkendelses- eller fuldbyrdelsesprocedure mindst have ret til gratis retshjælp i samme omfang som efter loven i den anmodede stat under de samme omstændigheder.

Retten til gratis retshjælp må ifølge artikel 14, stk. 4, ikke være mindre omfattende end den ret, der gælder i tilsvarende nationale sager.

Begrænsning af sagsanlæg

Konventionen indeholder ikke bestemmelser om international kompetence i bidragsager, men artikel 18 indeholder visse begrænsninger i den bidragspligtiges mulighed for at anlægge en sag om underholdspligt. Når en afgørelse er truffet i en kontraherende stat, hvor den bidragsberettigede har sin sædvanlige bopæl, kan den bidragspligtige således ikke anlægge sag med henblik på en ny eller ændret afgørelse i en anden kontraherende stat, så længe den bidragsberettigede har sin sædvanlige bopæl i den stat, hvor afgørelsen er truffet.

Denne begrænsning gælder dog bl.a. ikke, hvis parterne skriftligt – bortset fra i tvister vedrørende underholdspligt over for børn – har aftalt, at domstolene i den pågældende anden kontraherende stat har kompetence til at behandle sagen, hvis den kompetente myndighed i domsstaten ikke kan eller nægter at erklære sig kompetent til at ændre afgørelsen eller træffe en ny afgørelse, eller hvis den afgørelse, der er truffet i domsstaten, ikke kan anerkendes eller erklæres for eksigibel i den kontraherende stat, hvor der påtænkes anlagt sag med henblik på at få truffet en ny eller ændret afgørelse.

Anerkendelse og fuldbyrdelse

Konventionens bestemmelser i kapitel V om anerkendelse og fuldbyrdelse finder efter artikel 19, stk. 1, anvendelse på afgørelser, der er truffet af en judicial eller en administrativ myndighed vedrørende underholdspligt, herunder også på aftaler eller forlig, der er godkendt af en sådan myndighed. Ifølge artikel 19, stk. 4, finder bestemmelserne i kapitlet også anvendelse på andre aftaler om underholdspligt. Efter artikel 30, stk. 8, kan en kontraherende stat dog forbeholde sig ret til ikke at anerkende og fuldbyrde aftaler om underholdspligt.

En afgørelse om underholdspligt, som er truffet i en kontraherende stat, skal anerkendes og fuldbyrdes i en anden kontraherende stat i de tilfælde, der er nævnt i artikel 20, stk. 1.

Det fremgår bl.a. heraf, at en afgørelse skal anerkendes og fuldbyrdes, hvis sagsøgte eller den bidragsberettigede havde sin sædvanlige bopæl i den stat, hvor afgørelsen er truffet, hvis sagsøgte har anerkendt kompetence i den pågældende stat, hvis det barn, der er tilkendt underholdsbidrag, havde sin sædvanlige bopæl i den stat, hvor afgørelsen er truffet, eller hvis parterne har indgået en skriftlig aftale om kompetence, dog ikke i tvister vedrørende underholdspligt over for børn.

Efter artikel 22 kan anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse om underholdspligt, der er truffet i en kontraherende stat, nægtes, hvis anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelsen ville være åbenbart uforenelig med grundlæggende retsprincipper ("ordre public") i den anmodede stat. Anerkendelse og fuldbyrdelse kan endvidere bl.a. nægtes, hvis der verserer en retssag mellem de samme parter i en tvist om samme genstand og på samme grundlag ved en myndighed i den anmodede stat, og denne procedure blev indledt først ("litispendens").

Har sagsøgte hverken givet møde eller været repræsenteret under retssagen i domsstaten, kan anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelsen ifølge artikel 22, litra e, nægtes, når lovgivningen i domsstaten foreskriver, at sagsøgte skal underrettes om retssagen, og sagsøgte ikke er blevet behørigt underrettet og ikke har haft mulighed for at udtale sig. Når lovgivningen i domsstaten ikke foreskriver, at sagsøgte skal underrettes om retssagen, kan anerkendelse og fuldbyrdelse nægtes, hvis sagsøgte hverken har givet møde eller har været repræsenteret under retssagen i domsstaten, og sagsøgte ikke er blevet behørigt underrettet og ikke har haft mulighed for at fremsætte indsigelser mod eller påklage afgørelsen.

Proceduren for anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser reguleres ifølge artikel 23 af loven i den anmodede stat. Bestemmelsen indeholder dog visse fælles procedureregler, bl.a. tidsfrister for fremsættelse af indsigelser eller indgivelse af klage. Endvidere fremgår det af bestemmelsen, at en indsigelse eller klage udelukkende kan baseres på de grunde til nægtelse af anerkendelse og fuldbyrdelse, der er nævnt i artikel 22, på grundlaget for anerkendelse og fuldbyrdelse ifølge artikel 20 eller på ægtheden eller integriteten af nogle nærmere bestemte dokumenter, som ifølge artikel 25 skal vedlægges anmodningen. Herudover kan den sagsøgte basere sin indsigelse eller klage på indfrielse af gælden.

Efter artikel 28 må de kompetente myndigheder i den anmodede stat ikke foretage prøvelse af sagens realitet.

Fuldbyrdelse i den anmodede stat

Efter artikel 32 sker fuldbyrdelse i overensstemmelse med loven i den anmodede stat. Det fremgår dog af bestemmelsen, at fuldbyrdelse skal ske omgående. Hvis anmodningen er indgivet gennem centralmyndighederne, og afgørelsen er erklæret eksigibel eller registreret med henblik på fuldbyrdelse, fremgår det endvidere af bestemmelsen, at fuldbyrdelsen gennemføres, uden at den anmodende part skal foretage sig yderligere.

For sager, der er omfattet af konventionen, skal den anmodede stat tilbyde fuldbyrdelsesmetoder, der mindst svarer til de metoder, der gælder for nationale sager.

Artikel 32 indeholder 2 lovvalgsregler af betydning for anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser. Det fremgår af stk. 4, at reglerne i domsstaten finder anvendelse på varigheden af underholdspligt, og af stk. 5, at en eventuel forældelsesfrist for fuldbyrdelse af restancer enten fastsættes efter loven i domsstaten eller loven i den anmodede stat, afhængig af hvilken lov der foreskriver den længste forældelsesfrist.

Efter artikel 43 har inddrivelse af omkostninger, der opstår ved anvendelsen af konventionen, ikke forrang for inddrivelse af underholdsbidrag.

Offentlige organer i rollen som anmodende parter

I relation til anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse som omhandlet i artikel 10, stk. 1, litra a og b, m.v. omfatter "den bidragsberettigede" offentlige organer, som handler på vegne af en person, der er berettiget til underholdsbidrag, eller et organ, der er berettiget til godtgørelse af ydelser, der er udbetalt i stedet for underholdsbidrag, jf. artikel 36.

Et offentligt organs ret til at handle på vegne af en person, der er berettiget til underholdsbidrag, eller til at anmode om godtgørelse af ydelser, der er udbetalt til den bidragsberettigede i stedet for underholdsbidrag, er undergivet den lov, der gælder for det pågældende organ.

Et offentligt organ kan anmode om anerkendelse eller fuldbyrdelse af en afgørelse, der er truffet over for en bidragspligtig efter anmodning fra et offentligt organ, som kræver godtgørelse af ydelser, der er udbetalt i stedet for underholdsbidrag, og af en afgørelse, der er truffet mellem en bidragsberettiget og en bidragspligtig, i det omfang der er udbetalt ydelser til den bidragsberettigede i stedet for underholdsbidrag.

Behandling af personoplysninger m.v.

Personoplysninger, der indsamles eller videregives i medfør af konventionen, må efter artikel 38 udelukkende bruges til de formål, til hvilke de er indsamlet eller videregivet.

Myndigheder, der behandler oplysninger, skal sikre, at de holdes fortrolige i henhold til loven i den pågældende stat, jf. artikel 39.

En myndighed må efter artikel 40 ikke offentliggøre eller bekræfte oplysninger, der er indsamlet eller videregivet i medfør af konventionen, hvis den vurderer, at det kan skade en persons helbred, sikkerhed eller frihed. En vurdering herom, der er foretaget af en centralmyndighed, skal andre centralmyndigheder tage hensyn til, navnlig i sager om familievold.

Sprogkrav

Anmodninger og tilknyttede dokumenter skal efter artikel 44 indgives på originalsproget og skal ledsages af en oversættelse til et officielt sprog i den anmodede stat eller et andet sprog, som den anmodede stat har erklæret at ville acceptere, medmindre den kompetente myndighed i den pågældende stat giver dispensation for oversættelse.

Medmindre centralmyndighederne har indgået anden aftale, skal alle meddelelser mellem disse myndigheder ske på et officielt sprog i den anmodede stat eller på engelsk eller fransk. En kontraherende stat kan dog tage forbehold, hvad angår brug af engelsk eller fransk.

Forholdet til andre konventioner m.v.

Efter artikel 48 træder konventionen mellem de kontraherende stater i stedet for Haagerkonventionen af 2. oktober 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt og Haagerkonventionen af 15. april 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser vedrørende underholdspligt over for børn, i det omfang anvendelsesområdet for konventionerne mellem disse stater er sammenfaldende med anvendelsesområdet for 2007-Underholdspligtkonventionen. Det samme gælder ifølge artikel 49 FN-konventionen af 20. juni 1956 om inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet.

Efter artikel 51 berører konventionen ikke andre internationale instrumenter, de kontraherende stater er parter i, og som omfatter bestemmelser vedrørende anliggender, der er reguleret af konventionen.

Bestemmelsen giver endvidere enhver kontraherende stat adgang til med en eller flere kontraherende stater at indgå aftaler, der indeholder bestemmelser om anliggender, der er reguleret af konventionen, med henblik på at forbedre anvendelsen af konventionen mellem dem, forudsat at sådanne aftaler er i overensstemmelse med konventionens formål og hensigt og i forholdet mellem disse stater og andre kontraherende stater ikke påvirker anvendelsen af konventionen.

Endelig fremgår det af bestemmelsen, at konventionen ikke indskrænker anvendelsen af instrumenter i en regional organisation for økonomisk integration – som f.eks. Det Europæiske Fællesskab – der er part i konventionen, når sådanne instrumenter er vedtaget efter indgåelsen af konventionen og vedrører anliggender, der er reguleret af konventionen, forudsat at instrumenterne i forholdet mellem medlemsstaterne af organisationen og andre kontraherende stater ikke berører anvendelsen af konventionen. Hvad angår anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser mellem medlemsstater af en sådan organisation, påvirker konventionen ikke anvendelsen af de gældende regler i organisationen, uanset om de er vedtaget før eller efter indgåelsen af konventionen.

Efter artikel 52 hindrer konventionen som udgangspunkt ikke anvendelse af en aftale m.v. mellem den anmodende stat og den anmodede stat, der foreskriver et bredere grundlag for anerkendelse af afgørelser om underholdspligt, forenklede og hurtigere procedurer for behandlingen af anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse af bidragsafgørelser, gunstigere regler om retshjælp m.v. Konventionen hindrer endvidere som udgangspunkt ikke anvendelse af gældende lov i den anmodede stat, der foreskriver mere effektive regler end konventionen.

Undertegnelse m.v.

Konventionen er efter artikel 58, stk. 1, åben for undertegnelse for de stater, der var medlemmer af Haagerkonferencen om International Privatret på tidspunktet for dens 21. samling, samt for hver af de øvrige stater, som deltog i denne samling.

Efter artikel 58, stk. 3, kan enhver anden stat eller organisation for regional økonomisk integration tiltræde konventionen efter dens ikrafttrædelse. Efter stk. 5 har en sådan tiltrædelse udelukkende virkning for forbindelserne mellem den tiltrædende stat og de kontraherende stater, der ikke har gjort indsigelse mod denne stats tiltrædelse inden for 12 måneder.

Endvidere kan en organisation for regional økonomisk integration, der udelukkende består af suveræne stater, og som har kompetence på alle eller nogle af de områder, som konventionen regulerer, efter artikel 59 på tilsvarende måde undertegne, acceptere, godkende eller tiltræde konventionen. Organisationen har i så fald de samme rettigheder og forpligtelser som en kontraherende stat, i det omfang den pågældende organisation har kompetence på de områder, der reguleres af konventionen.

Efter bestemmelsen skal organisationen på tidspunktet for undertegnelsen m.v. meddele, hvilke emneområder der er omfattet af konventionen, og for hvilke organisationen har fået overdraget kompetence fra dens medlemsstater. Organisationen skal endvidere erklære, at den har kompetence på alle de af konventionen regulerede emneområder, og at de medlemsstater, der har overført kompetence til organisationen, hvad angår det omhandlede emneområde, vil være bundet af konventionen i kraft af organisationens undertegnelse m.v.

Forbehold og erklæringer

Der findes i artikel 62 og 63 nærmere regler om de forbehold og erklæringer, som de kontraherende stater ifølge konventionen kan tage og afgive.

Det drejer sig bl.a. om følgende forbehold:

- Anvendelsesområdet for konventionen i forhold til underholdspligt, der følger af forældre-barn forhold, kan begrænses til personer under 18 år (artikel 2, stk. 2)
- Ikke at anerkende og fuldbyrde en aftale om underholdspligt (artikel 30, stk. 8)
- Anvendelsen af engelsk eller fransk ved meddelelser mellem centralmyndighederne (artikel 44, stk. 3)

Bortset fra forbehold efter artikel 2, stk. 2, har ovennævnte forbehold ingen gensidig virkning, jf. artikel 62, stk. 4.

Endvidere drejer det sig bl.a. om følgende erklæringer:

- Erklæring om udvidelse af konventionens anvendelsesområde til alle former for underholdspligt, der udspringer af familieforhold m.v. (artikel 2, stk. 3)
- Erklæring om anvendelse af behovsvurdering på grundlag af barnets midler ved afgørelse om gratis retshjælp i visse sager (artikel 16, stk. 1)
- Erklæring om accept af indgivelse af anmodninger m.v. på andre sprog end det officielle sprog i den anmodede stat (artikel 44, stk. 1 og 2)
- Erklæring fra en organisation for regional økonomisk integration om, at den har kompetence på alle de af konventionen regulerede emneområder, og at de medlemsstater, der har overført kompetence til organisationen, hvad angår det omhandlede emneområde, vil være bundet af konventionen i kraft af organisationens undertegnelse m.v. (artikel 59, stk. 3)
- Erklæring om konventionens anvendelse på territoriale enheder (artikel 61, stk. 1)

Sådanne erklæringer kan afgives og ændres eller tilbagekaldes på et hvilket som helst tidspunkt, jf. artikel 63, stk. 1.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

7. Gældende dansk ret

7.1. National ret

Afgørelser om underholdspligt

I dansk ret er spørgsmål om underholdspligt reguleret af følgende love:

- Lov om børns forsørgelse: Loven regulerer underholdspligt over for børn indtil det fyldte 18. år samt underholdspligt over for børn mellem 18 og 24 år, der er under uddannelse.
- Lov om ægteskabs indgåelse og opløsning: Loven regulerer underholdspligt mellem ægtefæller efter separation og skilsmisse.
- Lov om ægteskabets retsvirkninger: Loven regulerer underholdspligt mellem ægtefæller indtil separation eller skilsmisse.

Dansk ret indeholder ikke regler om underholdspligt over for andre familiemedlemmer.

Alle afgørelser om underholdspligt efter lov om børns forsørgelse og lov om ægteskabets retsvirkninger træffes af statsforvaltningerne. Bestemmelserne i disse love er ikke til hinder for, at parterne indgår aftale om underholdspligt.

Reglerne om underholdspligt i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning giver ægtefællerne mulighed for at indgå aftale om underholdspligt efter separation og skilsmisse. Indgår ægtefællerne ikke en aftale herom, træffer retten afgørelse om, hvorvidt der efter separation eller skilsmisse skal være underholdspligt, og i givet fald fastsætter retten den tidsmæssige udstrækning af underholdspligten. Retten kan ændre en aftale om underholdspligten eller om størrelsen af et bidrag, ligesom retten kan ændre en afgørelse om underholdspligt.

Når det er fastslået ved aftale eller dom, at der består underholdspligt efter separation eller skilsmisse, er det statsforvaltningen, der træffer afgørelse om størrelsen af bidraget, hvis parterne ikke indgår aftale herom.

Statsforvaltningernes afgørelser om underholdspligt kan påklages til Justitsministeriet (Familiestyrelsen).

Inddrivelse af underholdsbidrag

Efter § 2, 1. pkt., i lov om opkrævning af underholdsbidrag, jf. lovbekendtgørelse nr. 137 af 17. februar 2009, opkræver kommunalbestyrelsen efter anmodning krav på underholdsbidrag.

Betaler den bidragspligtige ikke kravet, overdrages sagen til restanceinddrivelsesmyndigheden under Skatteministeriet med henblik på tvangsmæssig inddrivelse, jf. lov nr. 1333 af 19. december 2008 om inddrivelse af gæld til det offentlige. Efter denne lov foregår inddrivelsen bl.a. ved lønindeholdelse eller udpantning.

Opkrævning og inddrivelse af underholdsbidrag foregår uden udgifter for den bidragsberettigede og uden dennes aktive medvirken.

7.2. EU-retligt samarbejde om underholdspligt

Underholdspligt indgår i anvendelsesområdet for Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen). Denne forordning indeholder regler om international kompetence samt om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, herunder afgørelser vedrørende underholdspligt.

Forordningen er omfattet af det retlige forbehold, og den gælder derfor ikke for Danmark. I 2005 indgik Danmark imidlertid en aftale med Fællesskabet om, at bestemmelserne i forordningen finder anvendelse mellem Danmark og Fællesskabet (Parallelaftalen – Aftale af 19. oktober 2005 mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område). Denne aftale er gennemført ved lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen m.v.

Rådets forordning (EF) nr. 4/2009 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt (Underholdspligtforordningen) indeholder ændringer til Bruxelles I-forordningen, idet dens regler om kompetence, fri proces samt anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser træder i stedet for bestemmelserne herom i Bruxelles I-forordningen. Herudover indeholder Underholdspligtforordningen regler om lovvalg og administrativt samarbejde.

Anvendelsesområdet for Underholdspligtforordningen er efter artikel 1 underholdspligt, der udspringer af et familieforhold, slægtskab, ægteskab eller svogerskab. Forordningen indeholder bestemmelser om anerkendelses- og fuldbyrdelsesprocedurer, fri proces og administrativt samarbejde, der er mindst lige så enkle, hurtige, gunstige og omfattende

som de tilsvarende regler i 2007-Underholdspligtkonventionen. I forbindelserne mellem medlemsstaterne i Fællesskabet vil forordningen have forrang for konventionen, jf. forordningens artikel 69, stk. 2.

Underholdspligtforordningen er ligeledes omfattet af det retlige forbehold, og den gælder derfor heller ikke for Danmark.

Efter Parallelaftalen deltager Danmark ikke i ændringer til Bruxelles I-forordningen, og sådanne ændringer gælder ikke for Danmark. Aftalen giver imidlertid Danmark mulighed for at tiltræde ændringer til forordningen. Denne mulighed har Danmark udnyttet for så vidt angår de ændringer, der følger af Underholdspligtforordningen, og ved bekendtgørelse nr. 69 af 29. januar 2009 om gennemførelse af underholdspligtforordningen er det fastsat, at bestemmelserne i Underholdspligtforordningen gælder her i landet, bortset fra forordningens bestemmelser om lovvalg og administrativt samarbejde.

Underholdspligtforordningen trådte i kraft den 30. januar 2009, men den anvendes først fra den 18. juni 2011. Efter forordningens artikel 76 forudsætter dette dog, at Lovvalgsprotokollen finder anvendelse i Fællesskabet på denne dato. Hvis det ikke er tilfældet, anvendes forordningen fra den dag, hvor protokollen finder anvendelse i Fællesskabet. Kommissionen har foreslået, at Fællesskabet tiltræder Lovvalgsprotokollen, jf. forslag til Rådets afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af protokollen om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt (KOM (2009) 81 endelig). Det svenske formandskab forventer, at forslaget vedtages i løbet af 2. halvår af 2009.

7.3. Andet internationalt samarbejde om underholdspligt

Danmark har tiltrådt følgende internationale konventioner om underholdspligt:

- Konvention af 23. marts 1962 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om inddrivelse af underholdsbidrag (den nordiske inddrivelseskonvention)
- Haagerkonventionen af 2. oktober 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt (Haagerkonventionen af 1973)
- Haagerkonventionen af 15. april 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser vedrørende underholdspligt over for børn (Haagerkonventionen af 1958)
- Den af De forenede Nationer vedtagne konvention af 20. juni 1956 om inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet (FN-konventionen)

Danmark har ved den nordiske inddrivelseskonvention og de to Haagerkonventioner forpligtet sig til at anerkende og fuldbyrde afgørelser om underholdspligt fra andre kontraherende stater, når betingelserne i konventionerne for anerkendelse og fuldbyrdelse er opfyldt. Tilsvarende er andre kontraherende stater forpligtede til at anerkende og fuldbyrde danske afgørelser om underholdspligt.

Ingen af disse 3 konventioner indeholder fælles procedureregler for behandlingen af anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt fra andre kontraherende stater.

I relation til sager, der er omfattet af en af de to Haagerkonventioner, er det efter bekendtgørelse nr. 1364 af 19. december 2008 om opkrævning af underholdsbidrag (bidragsopkrævningsbekendtgørelsen) Statsforvaltningen Syddanmark, der træffer afgørelse om, hvorvidt den udenlandske afgørelse opfylder konventionens betingelser for anerkendelse og fuldbyrdelse. Er dette tilfældet, overdrages sagen til restanceinddrivelsesmyndigheden med henblik på opkrævning og inddrivelse af fordringen i medfør af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Bidragsafgørelser, der er omfattet af den nordiske inddrivelseskonvention, fuldbyrdes umiddelbart, dvs. uden afgørelse om anerkendelse af afgørelsen. Efter reglerne i bidrags-

opkrævningsbekendtgørelsen sendes disse sager derfor direkte til restanceinddrivelsesmyndigheden med henblik på opkrævning og inddrivelse af fordringen i medfør af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. Fremsættes der indsigelser om fordringen, er det Statsforvaltningen Syddanmark, der træffer afgørelse herom.

FN-konventionen indeholder ikke bestemmelser om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser om underholdspligt. I stedet har konventionen til formål at lette grænseoverskridende inddrivelse af underholdsbidrag gennem samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder.

7.4. Danmarks mulighed for at tilslutte sig 2007-Underholdspligtkonventionen

Som nævnt er Danmark ikke omfattet af den foreslåede afgørelse om Fællesskabets indgåelse af 2007-Underholdspligtkonventionen. Danmark har imidlertid mulighed for at tilslutte sig konventionen på almindeligt mellemfolkeligt grundlag.

Danmark var medlem af Haagerkonferencen om International Privatret på tidspunktet for dens 21. samling. 2007-Underholdspligtkonventionen er derfor ifølge artikel 58, stk. 1, åben for undertegnelse for Danmark.

Danmarks tilslutning til konventionen forudsætter imidlertid, at Danmark indgår en aftale herom med Fællesskabet. Dette følger af parallelaftalen vedrørende Bruxelles I-forordningen, der er beskrevet i pkt. 7.2.

Efter artikel 5, stk. 1, i Parallelaftalen er internationale aftaler, som Fællesskabet indgår på grundlag af reglerne i Bruxelles I-forordningen, ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Efter stk. 2 afholder Danmark sig fra at indgå internationale aftaler, som kan berøre eller ændre anvendelsesområdet for Bruxelles I-forordningen, der er knyttet som bilag til Parallelaftalen, medmindre det sker efter aftale med Fællesskabet, og der er fundet tilfredsstillende ordninger med hensyn til forholdet mellem Parallelaftalen og den pågældende internationale aftale.

Ifølge artikel 3, stk. 6, i Parallelaftalen udgør ændringer til Bruxelles I-forordningen, som Danmark gennemfører, ændringer til Parallelaftalen og betragtes som bilag knyttet til den. De ændringer af Bruxelles I-forordningen, der som beskrevet i pkt. 7.2 følger af Underholdspligtforordningen, og som Danmark har gennemført, udgør således ændringer til Parallelaftalen. Da anvendelsesområdet for Bruxelles I-forordningen, som ændret ved Underholdspligtforordningen, delvist er sammenfaldende med 2007-Underholdspligtkonventionen, er Danmarks eventuelle tilslutning til konventionen omfattet af artikel 5, stk. 2, i Parallelaftalen og forudsætter derfor, at Danmark indgår en aftale herom med Fællesskabet.

Regeringen har endnu ikke taget stilling til, om Danmark skal tilslutte sig 2007-Underholdspligtkonventionen.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Det skyldes det forhold, at forslaget som nævnt er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og derfor ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig konventionen på mellemfolkeligt grundlag, vil dette kunne nødvendiggøre lovgivning.

9. Høring

Kommissionens forslag er sendt i høring. Når høringen er gennemført, vil høringssvar og en høringsoversigt blive sendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg.

10. Andre landes kendte holdninger

Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdning til forslaget, men det svenske formandskab har sat forslaget på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 med henblik på vedtagelse.

11. Foreløbig dansk holdning

Forslaget er som nævnt omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og Danmark deltager derfor ikke i den kommende vedtagelse af forslaget, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Regeringen er overordnet positiv over for forslaget, der vil lette inddrivelsen af underholdsbidrag i grænseoverskridende sager.

12. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Dette grundnotat vedrørende Fællesskabets indgåelse af konventionen om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer, sendes – udover til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.

Sagen har ikke tidligere været forelagt for hverken Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.