



21 JUNI 2004

Udenrigsminister Per Stig Møller
Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K.

Dato:
Kontor: Lovteknikkontoret
Sagsnr.: 2004-780/21-0093
Dok.: AJA20756

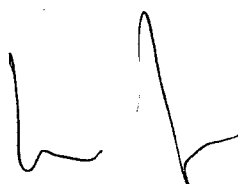
Afsendt med
E-Post 21/6-04
JMO376

Kære udenrigsminister,

Vedlagt sender jeg Kommissionens grønbog om underholdspligt tillige med et grundnotat om grønbogen, idet jeg anmoder om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Materialet oversendes ligeledes til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen



Lene Espersen



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 18. juni 2004
Kontor: Lovteknikkontoret
Sagsnr.: 2004-780/21-0093
Dok.: BBO21925

GRUNDNOTAT

om

Kommissionens grønbog om underholdspligt (KOM(2004) 254 endelig udgave af 15. april 2004)

1. Baggrund og formål

1.1. Indledning

Med Amsterdamtraktaten blev EU-samarbejdet om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger lagt ind under EF-traktatens afsnit IV. Det følger nu af EF-traktatens artikel 61, litra c, og artikel 65, at Fællesskabet kan vedtage foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde i spørgsmål med grænseoverskridende virkninger i det omfang, det er nødvendigt for det indre markeds funktion. Dette omfatter blandt andet foranstaltninger til forbedring og forenkling af anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser i borgerlige sager samt fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes gældende regler om lovvalg og konflikter om stedlig kompetence.

I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15. - 16. oktober 1999 opfordres Rådet og Kommissionen til at forberede særlige fælles procedureregler for forenklet og hurtig afgørelse af visse grænseoverskridende tvister, herunder tvister vedrørende underholdsbidrag. Det fastslås endvidere, at princippet om gensidig anerkendelse af domme og andre afgørelser truffet af retlige myndigheder skal udgøre hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU. På det civilretlige område opfordres Kommissionen til at fremsætte forslag om yderligere begrænsning af de mellemliggende foranstaltninger, som i mange medlemsstater kræves for at opnå anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser. Det fastslås, at gennemførelsen af disse

mellemliggende procedurer – de såkaldte eksekvaturprocedurer – ikke længere skal være en betingelse for anerkendelse og fuldbyrdelse af visse retsafgørelser i familietvister, herunder retsafgørelser vedrørende krav om underholdsbidrag.

I fortsættelse af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tampere anføres det i Rådets og Kommissionens fælles program af 30. november 2000 for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (arbejdsprogrammet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser), at afskaffelsen af eksekvaturprocedurer i forbindelse med anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser om underholdsbidrag bør være en af Fællesskabets prioriteter. Som en ledsagende foranstaltning, der skaber gunstige rammer for gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse, nævnes endvidere harmonisering af medlemsstaternes regler om, hvilken lov der skal finde anvendelse ved fastsættelsen af en rettighed eller en forpligtelse (lovvalgsregler).

Underholdsbidrag er underlagt bestemmelserne i konvention af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager (EF-domskonventionen). EF-domskonventionen er i dag afløst Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen), der således også indeholder regler om international kompetence i bidragsager. Det bemærkes, at Danmark på grund af det retlige forbehold ikke har deltaget i vedtagelsen af Bruxelles I-forordningen, ligesom forordningen ikke finder anvendelse i forhold til Danmark, således at det i forholdet mellem Danmark og de øvrige medlemsstater stadig er EF-domskonventionen, der regulerer de omhandlede spørgsmål.

1.2. Haagerkonferencens arbejde vedrørende underholdspligt

Der findes i dag en række internationale konventioner vedrørende underholdspligt, hvoraf fire er vedtaget i regi af Haagerkonferencen om International Privatret. Fra dansk side har man tiltrådt Haagerkonventionen af 15. april 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt over for børn samt Haagerkonventionen af 2. oktober 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt. Det bemærkes, at Haagerkonventionen fra 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt erstatter Haagerkonventionen af 15. april 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser vedrørende underholdspligt over for børn imellem de lande, der har tiltrådt begge konventioner.

Endvidere findes der Haagerkonventionen af 24. oktober 1956 om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt over for børn, samt Haagerkonventionen af 2. oktober 1973 om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt.

Udenfor Haagerkonferencens regi kan endvidere nævnes FN-konventionen af 20. juni 1956 om inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet.

I april 1999 blev der i Haagerkonferencens regi afholdt en særlig kommission om brugen af Haagerkonventionerne vedrørende underholdsplicht. Den særlige Kommission anbefalede Haagerkonferencen at påbegynde udviklingen af et nyt internationalt instrument på området.

På Haagerkonferencens 19. diplomatiske konference i april 2002 blev der givet prioritet til udarbejdelsen af en ny konvention vedrørende underholdsplicht. I forlængelse heraf blev den første særlige kommission om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsplicht afholdt i maj 2003. Den anden særlige kommission vedrørende samme emne har afholdt møde i juni 2004, hvor man drøftede et foreløbigt udkast til en konvention om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag.

Det forventes, at en ny konvention om underholdsplicht under Haagerkonferencen kommer til at indeholde bestemmelser om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser. En ny konvention vil formentlig også indeholde regler om bl.a. lovvalg samt retligt og administrativt samarbejde.

Efter grønbogens udarbejdelse har Rådet den 29. april 2004 bemyndiget Kommissionen til på det Europæiske Fællesskabs vegne at indlede forhandlinger med henblik på vedtagelse af en konvention om underholdsplicht inden for rammerne af Haagerkonferencen om International Privatret. Denne bemyndigelse er første gang udnyttet under den anden særlige kommission om underholdsbidrag i juni 2004.

1.3. Retsgrundlaget

Grundlaget for eventuelle fremtidige forslag vedrørende et fællesskabsinstrument om grænseoverskridende inddrivelse af underholdsbidrag må i givet fald forventes at ville være EF-traktatens afsnit IV om bl.a. civilretligt samarbejde.

Efter artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og disse vil derfor ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af eventuelle forslag til konkrete retsakter, som med hjemmel i de nævnte traktatbestemmelser på et senere tidspunkt måtte blive fremsat som led i opfølgningen på grønbogen. Sådanne retsakter vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

2. Grøn bogens indhold

2.1. Indledning og grundlæggende overvejelser

Det fremgår, at Kommissionen har offentliggjort grøn bogen om underholdspligt med henblik på at igangsætte en debat om arbejdet på dette område i Haagerkonferencens regi og i EU.

Grøn bogen består ud over en generel indledning af fem overordnede afsnit. Disse afsnit vedrører anvendelsesområdet for de fremtidige instrumenter, internationale privatretlige regler, samarbejde, praktiske spørgsmål og social bistand.

Grøn bogen indledes med en generel introduktion, hvor Kommissionen med baggrund i en undersøgelse om inddrivelse af underholdsbidrag i EU's medlemsstater påpeger, at grænseoverskridende inddrivelse af underholdsbidrag inden for det europæiske retlige område støder på vanskeligheder af enhver art. Disse vanskeligheder kan opstå allerede under behandlingen af en sag om underholdsbidrag på grund af mangelfuldt samarbejde mellem staterne i forbindelse med bidragsafgørelsen eller senere i forbindelse med afgørelsens fuldbyrdelse.

Det vil efter Kommissionens opfattelse derfor ikke være tilstrækkeligt for at fjerne alle hindringer for inddrivelse af underholdsbidrag inden for det europæiske retlige område, at eksekuturproceduren afskaffes.

Om forholdet mellem arbejdet i Haagerkonferencen og i EU anfører Kommissionen, at et særligt fællesskabsinstrument om underholdsbidrag må anses for nødvendigt på grund af forskellen i integrationsniveauet mellem EU's medlemsstater set i forhold til tredjelande. Dette gælder efter Kommissionens opfattelse uanset, om arbejdet i Haagerkonferencen på visse områder kan give resultater, som gør det mindre nødvendigt at vedtage et fællesskabsinstrument.

I grøn bogens følgende fem overordnede afsnit drøftes en række forskellige spørgsmål, der må forventes at blive rejst i relation til en ny Haagerkonvention eller et kommende fællesskabsinstrument vedrørende grænseoverskridende inddrivelse af underholdsbidrag.

2.2. Anvendelsesområdet for de fremtidige instrumenter

2.2.1. Begrebet underholdspligt.

Kommissionen påpeger, at EF-Domstolen i forbindelse med dennes anvendelse af Bruxelleskonventionen af 1968 har fastlagt en bred definition af begrebet underholdspligt. Begrebets ind-

hold er dog ikke endeligt afklaret. For at undgå usikkerhed om begrebet kan det derfor efter Kommissionens opfattelse være nødvendigt at definere, hvilke former for underholdspligt der skal falde ind under anvendelsesområdet for et fremtidigt fællesskabsinstrument.

Kommissionen forholder sig ikke til, hvorvidt der bør indgå en sådan definition i en ny Haagerkonvention om underholdsbidrag. Det påpeges dog, at der ikke findes nogen definition i de nu gældende konventioner.

2.2.2. Forfaldne, men ubetalte underholdsbidrag

Inddrivelsen af forfaldne, men ubetalte underholdsbidrag anføres i grønbogen at kunne give anledning til vanskeligheder i de tilfælde, hvor retten i den stat, hvor en afgørelse om underholdsbidrag skal fuldbyrdes, bestemmer, at fuldbyrdelse kun kan ske for fremtidige forfaldne ydelser eller kun for en begrænset periode.

På fællesskabsrettens område vil spørgsmålet om inddrivelse af tidligere forfaldne bidrag efter Kommissions opfattelse navnlig kunne opstå i medlemsstater, hvor forældelsesreglerne anses for at være af processuel karakter. Da fuldbyrdelsesproceduren også efter en eventuel afskaffelse af eksekvaturen vil være omfattet af national ret, vil allerede forfaldne, men endnu ikke betalte bidrag efter sådanne medlemsstaters nationale regler kunne anses for forældede.

Spørgsmålet om inddrivelse af allerede forfaldne bidrag er blevet rejst under arbejdet i Haagerkonferencen. Kommissionen nævner herunder de gældende regler i Haagerkonvention fra 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt, hvorefter der, hvis afgørelsen vedrører underholdsbidrag i form af periodiske betalinger, skal ske fuldbyrdelse for såvel forfaldne som uforfaldne ydelser. Tilsvarende regler vil efter Kommissionens opfattelse også kunne få plads i en ny Haagerkonvention.

2.2.3. Personer, som de fremtidige instrumenter bør gælde for

Kommissionen peger under henvisning til en undersøgelse af medlemsstaternes nationale lovgivninger på, at karakteren af de forbindelser, som kan medføre underholdspligt, i vidt omfang varierer fra den ene medlemsstat til den anden. I nogle medlemsstater vil underholdspligten således ikke kun omfatte forældre og deres børn eller ægtefæller og tidligere ægtefæller, men også en bredere familiekreds, herunder ugifte samboende. Desuden vil offentlige myndigheder, som eksempelvis har afholdt udgifter til den bidragsberettigedes forsørgelse, i visse tilfælde kunne indtræde i dennes krav mod den bidragsforpligtede.

Kommissionen anfører, at der allerede i Haagerkonventionen af 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt opereres med et bredt anvendelsesområde, der omfatter underholdspligt som følge af en række forskellige familierelationer samt krav, der rejses af et offentligt organ, som kræver refusion af bidrag, der er udbetalt til en bidragsberettiget.

Spørgsmålet om den omfattede personkreds har ifølge Kommissionen givet anledning til en del debat under Haagerkonferencens arbejde på grund af de tunge samarbejdsforpligtelser, som et for bredt anvendelsesområde vil kunne påføre staterne, og spørgsmålet forventes ligeledes at blive aktuelt i forhandlingerne om et kommende fællesskabsinstrument.

2.3. Internationale privatretlige regler

2.3.1. Direkte kompetence

Ved direkte kompetence forstås reglerne om, hvornår en stats myndigheder har international kompetence til eksempelvis at fastsætte underholdsbidrag. Sådanne regler findes f.eks. i Bruxelles I-forordningens artikel 5, stk. 2, hvorefter en person, der har bopæl på en medlemsstats område, i sager om underholdspligt bl.a. kan sagsøges i en anden medlemsstat ved retten på det sted, hvor den berettigede har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted.

Haagerkonventionerne af 1956 og 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt (over for børn) indeholder derimod alene regler om såkaldt indirekte kompetence, dvs. kriterier for, hvornår en afgørelse afsagt i oprindelsesstaten skal anerkendes i anerkendelsesstaten, jf. nærmere herom under pkt. 2.3.2.2.

Manglen på regler om direkte kompetence i disse to konventioner giver efter Kommissionens opfattelse generelt set anledning til retsusikkerhed, fordi anerkendelse og fuldbyrdelse efter de internationale konventioner herefter kan nægtes i udlandet med den begrundelse, at den ret, der statuerede underholdspligten, ikke var kompetent efter anerkendelseslandets egne regler om direkte kompetence.

Kommissionen nævner i den forbindelse den situation, hvor myndighederne i en stat, som ikke har den fornødne direkte kompetence, må afvise at behandle en anmodning fra den bidragsberettigede om at fastsætte underholdsbidrag. Myndighederne i en sådan stat vil i stedet være nødsaget til at anmode myndighederne i den stat, hvor den bidragspligtige har bopæl eller sædvanligt opholdssted, om at behandle ansøgningen. Imidlertid er ikke alle landes myndigheder forpligtet til at behandle en sådan anmodning, hvorfor det kan være vanskeligt at få truffet en bidragsafgørelse.

En anden situation vedrører anmodninger om ændring af den oprindelige bidragsafgørelse, idet de nationale kompetenceregler også på dette område varierer. Kommissionen anfører, at der af denne grund kan opstå problemer, hvis parterne skifter bopæl eller opholdssted. Eksempelvis kan man risikere, at der træffes flere konkurrerende afgørelser, fordi flere landes myndigheder har kompetence til at behandle ændringsagen, eller at sagen afvises, fordi intet land har kompetence til at behandle den.

Kommissionen nævner en række mulige løsninger på disse problemer, som efter omstændighederne vil kunne indgå i en fremtidig Haagerkonvention om underholdspligt. Udover helt at undlade at berøre spørgsmålet om direkte kompetence vil man i en kommende konvention således kunne fastsætte regler om direkte kompetence for f.eks. den oprindelige anmodning om fastsættelse af bidrag eller for en anmodning om ændring af den oprindelige afgørelse. Det kan endvidere tænkes, at der vil blive indsat valgfrie regler om direkte kompetence i den fremtidige konvention.

2.3.2. Anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdsbidrag

Kommissionen finder det afgørende, at der både på fællesskabsplan og under Haagerkonferencen findes midler til at sikre hurtigst mulig anerkendelse og fuldbyrdelse af bidragsafgørelser.

2.3.2.1. Situationen på fællesskabsplan: nægtelsesgrunde, midlertidig fuldbyrdelse og fuldbyrdelsesprocedurer

Kommissionen overvejer indledningsvist, hvilke omstændigheder der efter de gældende fællesskabsinstrumenter vil kunne vanskeliggøre eksekvaturprocedurens afskaffelse for krav vedrørende underholdsbidrag. Kommissionen peger i den forbindelse på princippet om "ordre public", hvorefter en retsafgørelse ikke anerkendes, hvis dette vil stride mod grundlæggende retsprincipper i den medlemsstat, som anmodningen rettes til. Endvidere nævner Kommissionen Bruxelles I-forordningens bestemmelse om at anerkendelse som udgangspunkt nægtes, hvis en sagsøgt, der er dømt som udebleven, ikke har haft mulighed for at varetage sine interesser under sagen.

Kommissionen overvejer dernæst, om muligheden for at nægte anerkendelse i disse tilfælde giver anledning til reelle problemer, men påpeger samtidig, at arbejdsprogrammet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser forudsætter, at der ved en eventuel afskaffelse af eksekvaturproceduren om nødvendigt indføres minimumsretsplejegarantier, som giver mulighed for at sikre en retfærdig rettergang.

Endvidere overvejer Kommissionen, hvorvidt der bør fastsættes regler om fuldbyrdelse af midlertidige afgørelser. Anvendelse af midlertidige afgørelser, der kan fuldbyrdes - også over lande-

grænserne - er efter Kommissionens opfattelse hensigtsmæssig, idet den bidragsberettigede herved får mulighed for at modtage underholdsbidrag allerede fra processens begyndelse

De nationale fuldbyrdelsesprocedurer nævnes ikke i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere eller i arbejdsprogrammet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser. Kommissionen anfører imidlertid, at de deri nævnte forudsætninger vedrørende anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser om underholdsbidrag tilsyneladende ikke stemmer overens med den langsomhed, som i visse sammenhænge kendetegner de nationale fuldbyrdelsesprocedurer på området.

Kommissionen finder derfor anledning til at overveje, om der ved forenkling af visse formaliteter eller ved fastsættelse af frister kan ske en lettelse af de nationale fuldbyrdelsesprocedurer, ligesom det efter Kommissionens opfattelse vil kunne overvejes ikke at tillægge anke af en bidragsafgørelse opsættende virkning, således at afgørelsen kan fuldbyrdes under behandlingen af ankesagen.

Med hensyn til fuldbyrdelsesmetoderne nævner Kommissionen muligheden for en 'europæisk aktiverklæring', som skal give den bidragsberettigede mulighed for at indhente oplysninger om sin modparts formueforhold, samt en 'europæisk afgørelse om udlæg i bankindeståender'. Kommissionen nævner desuden muligheden for at foretage lønindeholdelse, idet en afgørelse herom truffet i en medlemsstat i givet fald skal kunne være umiddelbart eksigibel i de andre medlemsstater.

2.3.2.2. Udkastet til Haagerkonvention: eksekvaturprocedurens afskaffelse, indirekte kompetence og nægtelsesgrunde

Det nævnes i grønbogen, at spørgsmålet om eksekvaturprocedurens afskaffelse har givet anledning til uenighed under forhandlingerne om en ny Haagerkonvention. Mens nogle stater således vil kunne acceptere eksekvaturens afskaffelse under bibeholdelse af den bidragspligtiges ankemuligheder, har andre anført, at de globale forskelle i nationale lovvalgs- og kompetenceregler endnu ikke tillader et sådant skridt. Kommissionen oplyser dog, at adskillige delegationer har udtrykt interesse for brug af hurtige procedurer.

Haagerkonventionen af 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt indeholder regler om såkaldt indirekte kompetence for oprindelseslandets myndigheder, hvori der fastsættes bestemte kriterier for, hvornår en afgørelse truffet af disse myndigheder skal anerkendes og fuldbyrdes i anerkendelseslandet. Efter konventionens bestemmelser skal en afgørelse som udgangspunkt bl.a. anerkendes, hvis den bidragspligtige eller den bidragsberettigede havde sin bopæl eller faste opholdssted i ophavslandet på det tidspunkt, hvor afgørelsen blev truffet.

Sådan indirekte kompetence baseret alene på den bidragsberettigedes bopælsforhold eller faste opholdssted har imidlertid rejst problemer i forhold til USA, hvor anerkendelse er betinget af, at der foreligger en tilstrækkelig forbindelse mellem den bidragspligtige og den kompetente domstol.

Haagerkonferencens permanente sekretariat har som løsning på disse problemer foreslået en form for indirekte kompetence baseret på sagens faktiske forhold, således at en afgørelse vil blive anerkendt og fuldbyrdet, hvis en domstol i den stat, hvor den søges fuldbyrdet, i henhold til denne stats regler om international kompetence ville have haft kompetence i en tilsvarende situation.

Stater, der herefter ønsker at gøre brug af indirekte kompetence baseret på sagens faktiske forhold, skal ifølge forslaget kunne tage forbehold over for kompetence, der alene bygger på den bidragspligtiges bopæl. I stedet skal sådanne stater forpligte sig til at træffe andre foranstaltninger med henblik på at løse de problemer, der herved opstår. Kommissionen anfører imod en sådan løsning, at der herved kan opstå risiko for, at der samtidig eksisterer to særskilte afgørelser om det samme spørgsmål med virkning i forskellige stater.

Haagerkonventionen af 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt indeholder bestemmelser om, hvornår inddrivelse efter en udenlandsk afgørelse kan nægtes, hvis indhold i vidt omfang svarer de tilsvarende bestemmelser i Bruxelles I-forordningen. Udover de allerede nævnte tilfælde, hvor fuldbyrdelsen eksempelvis er i strid med princippet om "*ordre public*", vil inddrivelse efter begge de nævnte instrumenter således kunne nægtes, i det omfang afgørelsen er uforenelig med en ny afgørelse vedrørende bidraget, som er truffet af en anden kompetent myndighed. Kommissionen lægger særlig vægt på, at denne nægtelsesgrund videreføres i en ny Haagerkonvention.

2.3.3. Lovvalg.

Hverken Bruxelles I-forordningen eller noget andet fællesskabsinstrument indeholder lovvalgsregler vedrørende underholdspligt, dvs. regler, som fastslår, hvilken lov der skal finde anvendelse ved underholdspligtens fastsættelse. Haagerkonventionerne af 1956 og 1973 om hvilken lov, der finder anvendelse på underholdspligt (over for børn) er endvidere kun tiltrådt af et begrænset antal stater.

Kommissionen konstaterer indledningsvis, at der findes store forskelle i de forskellige stater, herunder EU's medlemsstater, nationale lovgivning om underholdspligt. Sådanne forskelle om-

fatter også spørgsmålet om, hvilke familiemedlemmer, der er berettiget til at modtage underholdsbidrag.

På denne baggrund og da ikke mindst Bruxelles I-forordningen giver parterne mulighed for at anlægge en sag om underholdsbidrag enten ved den bidragsberettigedes eller den bidragspligtiges opholds- eller bopælsstat, anfører Kommissionen, at det af retssikkerhedsmæssige hensyn bør sikres en harmonisering af lovvalgsreglerne i sager af grænseoverskridende karakter.

Kommissionen nævner, at det under forhandlingerne i Haagerkonferencen har været anført, at anvendelse af lovgivningen i det land, hvor sagen er anlagt (*lex fori*), når dette sker i den bidragsberettigedes bopæls- eller opholdsland, vil være forenelig med såvel civilretlige som *common law*-systemer. Anvendelse af *lex fori* vil efter Kommissionens opfattelse kunne give anledning til forumshopping. Andre har ifølge Kommissionen bemærket, at stater med islamisk ret – i det omfang disse måtte ønske at tiltræde en kommende Haagerkonvention – uden tvivl vil foretrække *lex fori*.

Med hensyn til lovvalg i spørgsmål vedrørende underholdspligt mellem fraskilte ægtefæller, synes Kommissionen at foretrække den løsning, som angives i Haagerkonventionen af 1973 om hvilken lov, der finder anvendelse på underholdspligt, hvorefter spørgsmålet om underholdspligt i sådanne sager afgøres efter det lands lovgivning, hvor skilsmissen er bevilliget.

For så vidt angår anvendelsesområdet for den valgte lovgivning, nævner Kommissionen bl.a., at der i nogle af Haagerkonferencens medlemslande skelnes mellem på den ene side retten til underholdsbidrag, som afgøres efter lovgivningen i den bidragsberettigedes bopælsland, og på den anden side fastsættelsen af underholdsbidragets størrelse, som afgøres efter lovgivningen i den bidragspligtiges bopælsland. Spørgsmålet om underholdsbidragets fastsættelse har navnlig interesse, når den bidragsberettigede og den bidragspligtige bor i lande med meget forskellige indkomstsniveauer.

Kommissionen finder det vanskeligt at gå længere ind i spørgsmålet om fastsættelsen af underholdsbidrag i international sammenhæng. På fællesskabsrettens område nævner Kommissionen dog muligheden for harmoniseret indeksering af underholdsbidrag, således at de fastsatte underholdsbidrag følger udsvingene i leveomkostningerne i den enkelte medlemsstat.

Desuden overvejer Kommissionen, hvorvidt der bør fastsættes særlige lovvalgsregler vedrørende fire specielle spørgsmål. Det gælder for det første spørgsmålet, om hvilken lov, som bør finde anvendelse ved fastlæggelsen af det familieforhold, som ligger til grund for underholdspligten. For det andet nævner Kommissionen spørgsmålet om, hvilket lands lovgivning, der skal finde anvendelse, når bidragsberettigede eller bidragspligtige skifter bolig eller sædvanligt opholdssted

fra ét land til et andet. For det tredje nævnes spørgsmålet om, hvilket lands lovgivning, som bør finde anvendelse på aftaler indgået mellem parterne. Endelig nævnes for det fjerde valget af lovgivning i relation til forældelse af krav på underholdsbidrag. Kommissionen tager dog ikke selv stilling til, hvilke lovvalgsregler Kommissionen måtte ønske fastsat i relation til disse spørgsmål.

2.4. Samarbejde

2.4.1. De samarbejdende myndigheder

Kommissionen antager, at det administrative samarbejde efter den kommende Haagerkonvention vil blive pålagt centrale myndigheder. Kommissionen finder dette hensigtsmæssigt, for så vidt angår kontakten med de øvrige stater i visse centrale spørgsmål, men anfører dog ligeledes, at det i mange tilfælde vil være at foretrække, at der er en direkte kommunikation mellem regionale og lokale myndigheder.

Med henblik på samarbejdet inden for rammerne af et kommende fællesskabsinstrument finder Kommissionen således, at der bør sigtes mod en høj grad af decentralisering gennem udpegning af lokale myndigheder, som vil kunne indgå i et direkte samarbejde med lokale myndigheder i andre medlemsstater.

De udpegede myndigheders opgaver forventes for det første at omfatte fremsendelse af anmodninger. For så vidt angår samarbejdet efter en kommende Haagerkonvention, lægger Kommissionen op til, at centralmyndigheden - efter at have kontrolleret at betingelserne for anmodningen er opfyldt - skal kunne sende anmodningen direkte til den relevante regionale eller lokale myndighed i fuldbyrdelsesstaten.

På fællesskabsplan forudsætter Kommissionen, at de regionale eller lokale myndigheder i den anmodende stat selv vil kunne kontrollere, at betingelserne for anmodningen er opfyldt, og derefter sende anmodningen direkte til den relevante regionale eller lokale myndighed i fuldbyrdelsesstaten. Herved begrænses de centrale myndigheders rolle til kontrolopgaver og andre generelle funktioner.

For det andet skal de udpegede myndigheder sikre, at der iværksættes procedurer med henblik på anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser. Da der i fællesskabssammenhæng netop lægges op til en afskaffelse af sådanne procedurer, finder Kommissionen alene anledning til at overveje dette spørgsmål i relation til Haagerkonferencen. Kommissionen anfører herom, at der bør foretages en nærmere undersøgelse af effektiviteten af de eksisterende ordninger.

De udpegede myndigheder kan for det tredje tænkes at skulle yde bistand til at få afgjort anmodninger om f.eks. fastsættelse af bidrag, hvis myndighederne i den anmodende stat ikke selv har kompetence til at træffe en sådan afgørelse. Det kan eksempelvis også dreje sig om fastlæggelse af slægtsforhold eller anmodninger om ændringer af tidligere bidragsafgørelser. Kommissionen hæfter sig i den forbindelse bl.a. ved de økonomiske omkostninger, som for de anmodede myndigheder vil være forbundet med sådan bistand.

Endelig forventes de udpegede myndigheder at skulle yde bistand med henblik på fremsendelse af oplysninger til myndighederne i andre medlemsstater, f.eks. om den bidragspligtiges person og formueforhold. Kommissionen lægger i den forbindelse op til en ordning, hvorefter den anmodede myndighed skal tage skridt til at efterspore og lokalisere den bidragspligtige eller hans formue og i givet fald indhente de nødvendige oplysninger fra offentlige myndigheder m.v. Kommissionen er dog opmærksom på, at muligheden for sådan bistand begrænses af lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger og i visse tilfælde også af rent praktiske forhold.

Udveksling af oplysninger om fremmed ret bør efter Kommissionens opfattelse kunne ske via det europæiske retlige netværk for civil- og handelssager og i relation til en kommende Haagerkonvention via de centrale myndigheder.

2.4.2. Omkostningsfordelingen

Kommissionen nævner, at der som udgangspunkt gælder et gratisprincip for udførelsen af centralmyndighedernes opgaver i relation til det internationale samarbejde, hvorimod der er større uenighed om afholdelse af udgifter i forbindelse med iværksættelsen af eksekvaturprocedurer samt selve fuldbyrdelsen.

Navnlig de udgifter, som den bidragspligtige i givet fald vil skulle afholde, vil i vidt omfang afhænge af, om fuldbyrdelsen varetages af offentlige myndigheder, eller om den overlades til private, hvilket kan fordyre processen betydeligt. Også for den bidragsberettigede kan der blive tale om betydelige udgifter, hvis den pågældende har pligt til at møde under behandlingen af sagen i den anmodede stat. Kommissionen henleder i den forbindelse opmærksomheden på eventuelle retshjælpsordninger og henviser i den forbindelse til Rådets direktiv 2003/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art (retshjælpsdirektivet).

Kommissionen lægger i øvrigt vægt på, at staternes bistand ydes på en ensartet niveau.

2.5. Praktiske spørgsmål

2.5.1. Oversættelser

Kommissionen berører bl.a. spørgsmålet om oversættelse af sagsakter. Kommissionen overvejer, om man kan nøjes med at oversætte særligt relevante dele af sagen, selvom det fra anden side er blevet anført, at oversættelsen som udgangspunkt bør omfatte hele sagen.

2.5.2. Supplering af sagsakter

Kommissionen lægger op til, at visse sagsakter efter omstændighederne kan erstattes af attester, således at det ikke i alle tilfælde vil være nødvendigt at oversende de originale dokumenter, hvilket svarer til den gældende ordning på dele af fællesskabsrettens område.

2.5.3. Frister

Kommissionen overvejer spørgsmålet, om hvorvidt der bør fastsættes frister for staternes behandling af anmodninger om bistand efter en kommende Haagerkonvention. I den forbindelse nævnes muligheden for at fastsætte særlige frister for hvert sagsbehandlingsskridt, hvilket efter omstændighederne dog kan afstedkomme vanskeligheder for den anmodede stat, når først sagen er indbragt for domstolene. Kommissionen nævner som eksempler endvidere en række fællesskabsinstrumenter på det civile område, hvor der er fastsat frister for bestemte sagsbehandlingsskridt.

2.5.4. Social bistand

Grønbogen afsluttes med Kommissionens overvejelser af muligheden for via fællesskabsretten at stille krav om, at medlemsstaterne skal tilvejebringe sociale ordninger med henblik på at yde bistand til bidragsberettigede personer, som ikke modtager de underholdsbidrag, de er berettigede til. De offentlige myndigheder vil i givet fald skulle kunne indtræde i den pågældendes krav om underholdsbidrag over for den bidragspligtige.

3. Gældende dansk ret

Som det fremgår af redegørelsen ovenfor, handler grønbogen om inddrivelse af udenlandske afgørelser om børne- og ægtefællebidrag. Grønbogen berører imidlertid også den naturlige sammenhæng, der er mellem fastsættelse af bidrag og den efterfølgende inddrivelse af bidragskrav.

I det følgende gennemgås først reglerne om fastsættelse af bidrag i Danmark og dernæst de danske regler om inddrivelse af underholdsbidrag.

3.1. Fastsættelse af børne- og ægtefællebidrag i Danmark

Dansk ret giver mulighed for at fastsætte bidrag til forsørgelsen af barn eller ægtefælle. Der er ikke mulighed for at fastsætte bidrag til forsørgelse af andre familiemedlemmer.

Efter § 13 i lov om børns forsørgelse er forældrene hver for sig forpligtet til at forsørge barnet. Opfylder den ene af forældrene ikke forsørgelsespligten, kan statsamtet pålægge denne at betale bidrag til barnets underhold. Denne bidragspligt ophører efter § 14, stk. 1, ved barnets fyldte 18. år.

Efter § 14, stk. 3, kan der fastsættes bidrag til et barns undervisning eller uddannelse, indtil barnet fylder 24 år.

Efter § 16, stk. 1, i lov om børns forsørgelse kan statsamtet til enhver tid ændre et bidrag, når der fremkommer en begrundet ansøgning herom. Bidrag, der er forfaldet før fremsættelsen af ansøgningen, kan dog kun ændres, når der er ganske særlige omstændigheder. Ved lov nr. 446 af 9. juni 2004 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (Regelforenkling på det familieretlige område m.v.) er denne bestemmelse blevet ophævet med virkning fra den 1. april 2005 og erstattet af en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om statsamternes behandling af sager om børnebidrag, herunder om ansøgningsfrister samt begyndelses- og ændringstidspunkter.

Ud over de løbende bidrag kan der efter § 15 fastsættes bidrag til udgifter til barnets dåb, konfirmation, sygdom og begravelse eller anden særlig anledning.

De ovennævnte bidrag tilkommer efter § 18 barnet, men det er den, der afholder udgifterne ved barnets forsørgelse, der har ret til at kræve bidrag fastsat og til at indkræve dette.

Endelig kan statsamtet efter § 19 pålægge faderen at betale bidrag til udgifterne ved fødslen og til moderens forsørgelse omkring fødslen.

Med hensyn til ægtefællebidrag tages der ved separation og skilsmisse stilling til, om en ægtefælle i en periode efter separationen eller skilsmissen fortsat skal have pligt til at forsørge den anden ægtefælle. Indgår ægtefællerne ikke selv aftale om bidragspligten, afgøres spørgsmålet om bidragspligt ved dom, jf. ægteskabslovens § 50, stk. 1.

Når der er bidragspligt, fastsætter statsamtet bidragets størrelse, medmindre parterne indgår aftale herom, jf. § 50, stk. 1.

Efter § 53, stk. 2, kan statsamtet ændre et fastsat bidrag, hvis omstændighederne taler herfor.

Statsamternes bidragsafgørelser kan påklages til Civilretsdirektoratet.

Bidrag forfalder normalt til betaling månedsvis forud. Bidrag for en eventuel periode forud for afgørelsen forfalder til betaling straks ved afgørelsen. Den bidragspligtige skal betale bidrag efter afgørelsen, selvom sagen påklages til Civilretsdirektoratet. Klage har således ikke opsættende virkning.

Lovgivningen om fastsættelse af bidrag indeholder ikke regler om midlertidige afgørelser. Dette er dog ikke til hinder for at træffe en midlertidig afgørelse eller en delafgørelse f.eks. om bidraget for en bestemt periode eller at fastsætte et børnebidrag til normalbidraget, mens det overvejes, om der er grundlag for at fastsætte højere bidrag.

3.2. Det offentliges ret til bidrag, herunder indtræden i bidrag

Reglerne om underholdsbidrag handler alene om den privatretlige forsørgelsespligt. Offentlige ydelser som eksempelvis børnetilskud er ikke omfattet heraf. I det følgende gennemgås de situationer, hvor det offentlige – normalt kommunen – bliver involveret i privatretlige sager om børne- eller ægtefællebidrag:

Når statsamtet har fastsat børnebidrag, og den bidragspligtige ikke betaler i henhold til afgørelsen, kan den bidragsberettigede efter kapitel 3 i lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag få normalbidraget forskudsvis udbetalt af sin bopælskommune. Herefter indtræder kommunen efter § 18 i retten til at indkræve bidraget.

I det omfang det offentlige afholder udgifter til barnets forsørgelse, tilkommer retten til børnebidrag efter § 18, stk. 2, i lov om børns forsørgelse den pågældende offentlige myndighed eller institution.

Det er ikke muligt at få ægtefællebidrag forskudsvis udbetalt af det offentlige, men hvis den bidragsberettigede modtager kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik, og hvis den bidragspligtige efter ægteskabslovgivningen har pligt til at forsørge den bidragsberettigede, indtræder det offentlige for et beløb, der svarer til hjælpen, i kravet mod den bidragspligtige. Dette omfatter også retten til at kræve bidrag fastsat og til at kræve et bidrag forhøjet.

3.3. Forældelse af bidragskrav

Private krav på underholdsbidrag forældes efter 5 år, jf. § 1, stk. 1, nr. 2, i lov om forældelse af visse fordringer, mens det offentlige krav på betaling af forskudsvis udlagte børnebidrag efter § 18 i børnetilskudsloven først forældes efter 20 år.

I relation til inddrivelsen bemærkes, at retten til at inddrive bidrag ved lønindeholdelse eller afsoning bortfalder, hvis begæring om bidragets inddrivelse ikke fremsættes inden 1 år efter bidragets forfaldstid, jf. § 23 i lov om inddrivelse af underholdsbidrag. Herefter kan der kun ske inddrivelse ved udpantning eller modregning.

3.4. Danske myndigheders direkte internationale kompetence i sager om børne- og ægtefællebidrag

Statsamternes direkte internationale kompetence i sager om børne- og ægtefællebidrag er reguleret i EF-domskonventionen samt den stort set tilsvarende konvention af 16. september 1988 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handels-sager (Lugano-konventionen). EF-domskonventionen har forrang for Lugano-konventionen.

EF-domskonventionen er efter bekendtgørelse nr. 152 af 18. marts 1999 for Danmarks vedkommende i kraft i forhold til følgende EU-lande: Belgien, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien, Storbritannien (inklusive Nordirland), Sverige, Tyskland og Østrig.

Lugano-konventionen er efter bekendtgørelse nr. 70 af 12. februar 1996, som ændret ved bekendtgørelse nr. 7 af 8. januar 1998 og nr. 31 af 19. januar 2000, for Danmarks vedkommende i kraft i forhold til følgende lande: Belgien, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien (inklusive Nordirland), Sverige, Tyskland og Østrig.

I relation til sager om underholdsbidrag findes de vigtigste bestemmelser i EF-domskonventionens og Lugano-konventionens artikel 2 og artikel 5, stk. 2. Efter disse bestemmelser kan en sag om fastsættelse eller forhøjelse af bidrag således behandles i bidragsberettigedes bopælsland, i bidragspligtiges bopælsland eller i forbindelse med en sag om parternes retlige status, f.eks. vedrørende faderskab eller skilsmisse.

Dette betyder, at den bidragsberettigede har valgfrihed med hensyn til, i hvilket land sagen skal behandles, hvis parterne bor i hvert sit land.

Derimod kan en ansøgning fra den bidragspligtige om bortfald eller nedsættelse af et bidrag kun behandles i den berettigedes bopælsland.

Derudover giver konventionerne parterne mulighed for at indgå aftaler om, i hvilket land en bidragsag skal behandles.

I sager, der ikke er omfattet af de ovennævnte konventioner, skal statsamternes internationale kompetence efter Civilretsdirektoratets cirkulæreskrivelse af 8. november 2002 afgøres efter følgende retningslinier:

Hvis kompetencen skal afgøres i forhold til et land, der har tiltrådt Haagerkonventionen af 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt, kan statsamtet behandle sagen, hvis en af parterne har bopæl i Danmark, hvis begge parter har dansk indfødsret, hvis modparten direkte eller stiltiende har accepteret, at sagen behandles her i landet, eller hvis sagen behandles i forbindelse med f.eks. en skilsmisssag.

Skal kompetencen afgøres i forhold til et land, der har tiltrådt Haagerkonventionen af 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt over for børn, kan statsamtet behandle sagen, hvis en af parterne har bopæl i Danmark, eller hvis den bidragspligtige direkte eller stiltiende har accepteret, at sagen behandles her i landet.

I forhold til lande, som ikke har tiltrådt nogen af de to Haagerkonventioner, anvendes principperne i EF-domskonventionen og Lugano-konventionen.

3.5. Inddrivelse af bidrag

3.5.1. De danske inddrivelsesregler

I Danmark tvangsfuldbyrdes privatretlige krav af domstolene (fogedretterne) efter retsplejelovens regler herom, mens en lang række offentlige krav på f.eks. skatter og afgifter tvangsfuldbyrdes – inddrives – af de kommunale pantefogeder efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved inddrivelse af skatter og afgifter mv.

I modsætning til andre privatretlige krav inddrives børne- og ægtefællebidrag som udgangspunkt ikke af fogedretterne, men af de kommunale pantefogeder. Inddrivelse af disse krav er reguleret ved lov om inddrivelse af underholdsbidrag.

Efter § 2 er det kommunalbestyrelsen, der forestår inddrivelsen. I praksis foretages inddrivelsen af de kommunale pantefogeder.

Hvis den bidragspligtige ikke betaler gælden eller indgår en afdragsordning, kan gælden inddrives ved udpantning eller lønindeholdelse. Ved lønindeholdelse skal der overlades den bidragspligtige det nødvendige til eget og families underhold.

Herudover består der efter retspraksis en ret til at inddrive offentlige bidragskrav gennem modregning i f.eks. overskydende stat.

Inddrivelse i Danmark foretages uden omkostninger for den bidragsberettigede.

Endelig bemærkes, at lov om inddrivelse af underholdsbidrag ikke indeholder tidsfrister for påbegyndelse af inddrivelse, udover hvad der følger af lovens bestemmelser om forældelse, jf. pkt. 3.3 ovenfor.

3.5.2. International inddrivelse

Efter lov om inddrivelse af underholdsbidrag § 1, stk. 2, finder lovens regler også anvendelse på inddrivelse af udenlandske bidragsafgørelser i det omfang, det fastsættes ved overenskomst med fremmed stat eller bestemmes af justitsministeren.

Danmark har tiltrådt følgende internationale konventioner om inddrivelse af underholdsbidrag:

- Den Nordiske Konvention: Konvention af 23. marts 1962 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om inddrivelse af underholdsbidrag.
- Haagerkonventionen af 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdsplicht.
- Haagerkonventionen af 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdsplicht over for børn.
- FN-konventionen af 20. juni 1956 om inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet.

Den Nordiske Konvention og de to Haagerkonventioner er egentlige fuldbyrdelseskonventioner, hvilket indebærer, at konventionsstaterne har pligt til at foretage inddrivelse umiddelbart på baggrund af en udenlandsk bidragsafgørelse, hvis konventionens betingelser er opfyldt.

FN-konventionen er i modsætning hertil alene en retshjælpskonvention, der ikke medfører pligt til at fuldbyrde andre landes bidragsafgørelser. Konventionen har i stedet til formål at lette inddrivelsen af den udenlandske afgørelse gennem reglerne om fastsættelse af bidrag i inddrivelseslandet. Ved inddrivelse af udenlandske bidragsafgørelser i Danmark efter denne konvention skal

der – medmindre den bidragspligtige betaler gælden eller indgår en afdragsordning – derfor træffes en dansk bidragsafgørelse, og herefter inddrives bidraget på grundlag af denne afgørelse.

Konventionerne omfatter forskellige typer af bidrag, som ikke kendes i dansk ret. Eksempelvis omfatter Haagerkonventionen af 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse afgørelser om underholdspligt også underholdspligt som følge af familie-, slægtsskabs-, ægteskabs- eller svogerskabsforhold. Ved ratifikationen tog Danmark forbehold for afgørelser om underholdspligt mellem slægtninge i sidelinjen og mellem besvogrede.

Udenrigsministeriet er centralmyndighed i forhold til de to Haagerkonventioner og FN-konventionen. Centralmyndighedens opgaver er ikke nærmere beskrevet, men består først og fremmest i formidling af anmodninger om inddrivelse i Danmark eller udlandet. Derudover er centralmyndigheden behjælpelig med afklaring af tvivlsspørgsmål, fremskaffelse af yderligere oplysninger og dokumentation m.v. Anmodninger om inddrivelse efter disse konventioner behøver dog ikke at blive fremsendt gennem centralmyndigheden.

Der er ikke udpeget en egentlig centralmyndighed i Danmark i forhold til Den Nordiske Konvention, fordi anmodninger om inddrivelse efter denne konvention kan fremsendes og modtages direkte af den kompetente kommune. En anmodning om inddrivelse i Danmark kan dog altid fremsendes til Civilretsdirektoratet, der videresender den til den bidragspligtiges bopælskommune.

Inddrivelse af danske bidragsafgørelser i udlandet efter de to Haagerkonventioner og FN-konventionen foregår ved, at den bidragsberettigedes bopælskommune fremsender de relevante dokumenter til statsamtet, der videresender sagen til inddrivelsesmyndighederne i den bidragspligtiges bopælsland.

Anmodning om inddrivelse i Danmark af en udenlandsk bidragsafgørelse fremsendes til Udenrigsministeriet, der som centralmyndighed videresender sagen til statsamtet på det sted, hvor den bidragspligtige bor. Statsamtet træffer afgørelse om, hvorvidt betingelserne for at inddrive bidrag efter afgørelsen er opfyldt. Sådanne afgørelser er omfattet af den nationale fuldbyrdelsesprocedure som nævnt ovenfor under afsnit 2.3.2.1.

I den forbindelse påser statsamtet bl.a., at betingelserne vedrørende den udenlandske myndigheds indirekte kompetence i henhold til den pågældende konvention er opfyldt, samt at der ikke foreligger en nægtelsesgrund. Der henvises nærmere til beskrivelsen af disse begreber ovenfor i pkt. 2.3.2.2.

Hvis betingelserne er opfyldt, sendes sagen til den bidragspligtiges bopælskommune, der inddriver bidrag efter afgørelsen på samme måde som efter en dansk afgørelse. Inddrivelsen omfatter både de bidrag, der var forfaldet til betaling ved fremsendelsen af sagen til Danmark, og de bidrag der forfalder efterfølgende.

Statsamtets afgørelse om, hvorvidt betingelserne for at inddrive bidrag er opfyldt, kan påklages til Civilretsdirektoratet.

I forbindelse med inddrivelse af udenlandske bidrag i Danmark sker det jævnligt, at den bidragspligtige ønsker bidraget nedsat, f.eks. på grund af forandrede økonomiske forhold. Hvis sagen er omfattet af EF-domskonventionen eller Lugano-konventionen, kan danske myndigheder kun behandle en sådan ansøgning, hvis den bidragsberettigede bor i Danmark, eller parterne aftaler, at sagen skal behandles her i landet. Der henvises nærmere herom til pkt. 3.4.

3.5.3. Lovvalgsregler

Lovgivningen om fastsættelse og inddrivelse af underholdsbidrag indeholder ikke lovvalgsregler. Det er imidlertid fast antaget, at bidragsfastsættelse og inddrivelse alene foregår efter dansk ret.

Efter dansk ret skal spørgsmål om forældelse af udenlandske bidragskrav dog afgøres efter reglerne i det land, hvor afgørelsen blev truffet. Derudover ses der ikke i praksis at være taget stilling til generelle lovvalgsspørgsmål.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Såfremt Kommissionen senere måtte beslutte at fremsætte konkrete forslag til retsakter på baggrund af grønbogen, må det som anført ovenfor under punkt 1.3 forventes, at dette vil ske med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV.

Efter artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og disse vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af eventuelle forslag til konkrete retsakter, som med hjemmel i de nævnte traktatbestemmelser på et senere tidspunkt måtte blive fremsat som led i opfølgningen på grønbogen. Sådanne retsakter vil derfor ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

5. Høring.

Grønbogen er sendt i høring med frist til den 15. august 2004 hos:

Præsidenterne for Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Københavns Byret samt retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Institut for Menneskerettigheder, Børnerådet, Børns Vilkår, Familieretsadvokaternes Forening, Foreningen af offentlige chefer i statsamterne og Københavns Overpræsidium, Foreningen af Statsamtmand, Frederiksberg Kommune, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Mødrehjælpen, Odense Kommune, Ålborg Kommune og Århus Kommune.



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.4.2004
KOM(2004) 254 endelig

GRØNBOG

Underholdspligt

(forelagt af Kommissionen)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Grønbogens formål.....	4
2.	Høring	4
3.	Indledning	5
3.1.	Overordnede rammer	5
3.1.1.	Det planlagte arbejde på fællesskabsplan	5
3.1.2.	Det igangsatte arbejde på Haagerkonferencen	7
3.2.	Forbindelsen mellem fællesskabsinstrumenterne og Haagerkonventionerne	8
4.	Anvendelsesområde for de fremtidige instrumenter	10
4.1.	Begrebet underholdspligt	10
4.2.	Forfaldne, men ubetalte underholdsbidrag.....	11
4.2.1.	Situationen i Fællesskabet.....	11
4.2.2.	Situationen under Haagerkonventionen	11
4.3.	Personer, som de fremtidige instrumenter bør gælde for.....	11
5.	Internationale privatretlige regler.....	13
5.1.	Direkte kompetence	13
5.1.1.	Fællesskabsreglerne	13
5.1.2.	Situationen under Haagerkonvention	14
5.1.2.1.	Den oprindelige anmodning	14
5.1.2.2.	Ændringsanmodninger	15
5.2.	Anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.....	17
5.2.1.	Situationen på fællesskabsplan	17
5.2.1.1.	Afskaffelse af eksekvaturproceduren	17
5.2.1.2.	Foreløbig eksigibilitet	19
5.2.1.3.	Selve fuldbyrdelsesproceduren	20
5.2.2.	Fuldbyrdelsesforanstaltninger	21
5.2.3.	Udkastet til Haagerkonvention.....	22
5.2.3.1.	Anerkendelses- og fuldbyrdelsesmåden.....	22
5.2.3.2.	Indirekte kompetence, en betingelse for anerkendelse og fuldbyrdelse	23
5.2.3.3.	Grunde til nægtelse af anerkendelse	25
5.3.	Lovvalg	26

5.3.1.	Status	27
5.3.2.	Spørgsmål, der skal tages op i lovvalgsregler	29
5.3.2.1.	Hovedspørgsmål	29
5.3.2.2.	Anvendelsesområdet for den valgte lov	30
5.3.2.3.	Særlige spørgsmål	32
5.3.2.4.	Bestemmelse af «familieforhold»	32
5.3.2.4.1	Mobilitetskonflikter	32
5.3.2.4.2	Aftaler mellem parterne	33
5.3.2.4.3	Forældelse	33
6.	Samarbejde	34
6.1.	De samarbejdende myndigheder	34
6.1.1.	Udpegning af myndigheder	34
6.1.2.	De udpegede myndigheders opgaver	35
6.1.2.1.	Fremsendelse af sagsakter	35
6.1.2.2.	Iværksættelse af procedurer	36
6.1.2.3.	Fremsendelse af oplysninger	37
6.2.	Hvem betaler hvad	40
7.	Praktiske spørgsmål	42
7.1.	Oversættelser	42
7.1.1.	Formularer	42
7.1.2.	Sagsakter	43
7.2.	Supplering af sagsakter	44
7.3.	Frister	45
8.	Social bistand	46
9.	Liste over spørgsmål	47

1. GRØNBOGENS FORMÅL

Denne grøn bog har til formål at igangsætte en bred høring i interesserede kredse om de retlige og praktiske spørgsmål i relation til underholdspligt i situationer med en international dimension.

Dette dokument er baseret på en undersøgelse udført på Europa-Kommissionens anmodning, på bidrag fra eksperter fra Den Europæiske Unions medlemsstater og på oplysninger indhentet som led i arbejdet om dette spørgsmål på Haagerkonferencen om international privatret.

Det tager sigte på at præsentere de forskellige aspekter af spørgsmålet, som synes at skabe behov for fællesskabsregler, og nye konventionsbestemmelser vedrørende anliggender, der rækker ud over EU's grænser, samt på at fremlægge forskellige forslag til nærmere overvejelse. Gennem indhentning af udtalelser og bemærkninger fra alle de parter, der måtte være interesserede i spørgsmålet, opnås input til overvejelserne om, hvilke målsætninger der bør forfølges dels på fællesskabsplan og dels inden for rammerne af det arbejde, der er igangsat af Haagerkonferencen.

2. HØRING

Kommissionen opfordrer alle interesserede parter til at indsende deres svar på de spørgsmål, der stilles i grøn bogen, og som er anført i en samlet liste sidst i dokumentet. Listen er selvfølgelig ikke udtømmende, og der kan også fremsættes bemærkninger om andre punkter.

Svarene og bemærkningerne bedes fremsendt senest den 30. september 2004. Dog vil det med henblik på de forhandlinger, der finder sted inden for rammerne af Haagerkonferencen om international privatret i juni 2004, være meget nyttigt, hvis svarene og bemærkningerne kan være Kommissionen i hænde snarest muligt og senest den 15. maj 2004 på følgende adresse:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender
Kontor JAI.C.1 (LX46 0/26)
B – 1049 Bruxelles

Telefax: + 32 (0) 2 299 64 57
E-mail: jai.coop.jud.civil@cec.eu.int

Interesserede parter bedes fremsende deres bidrag i ét eksemplar og ved brug af ét kommunikationsmiddel, nemlig enten pr. post, e-mail eller telefax.

De anmodes udtrykkeligt om at angive, hvis de ikke ønsker, at deres svar og bemærkninger lægges ud på Kommissionens websted.

Kommissionen har også til hensigt at arrangere en offentlig høring om spørgsmålet.

3. INDLEDNING

3.1. Overordnede rammer

3.1.1. *Det planlagte arbejde på fællesskabsplan*

Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 opfordrede Rådet til på grundlag af forslag fra Kommissionen at udarbejde særlige fælles procedureregler for forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister vedrørende bl.a. underholdsbidrag. Det anbefalede især at afskaffe de mellemliggende procedurer, der kræves for at muliggøre anerkendelse og fuldbyrdelse i den anmodede stat af retsafgørelser afsagt i en anden medlemsstat.

Programmet med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område eller «programmet for gensidig anerkendelse» henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors og henstiller, at eksekvaturproceduren afskaffes for underholdsbidragsberettigede. Det påpeger endvidere, at spørgsmålet om underholdspligt direkte berører borgernes hverdag, og at garanti for en effektiv inddrivelse af underholdsbidrag er af afgørende betydning for dagligdagen for mange mennesker i Europa. Det minder ligeledes om, at bidragsberettigede allerede er underlagt bestemmelserne i Bruxelles-konventionen fra 1968, som nu er inkorporeret i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 *om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område*. Denne forordning indeholder således i artikel 5, stk. 2, en bestemmelse, hvori det hedder, at «en person, der har bopæl på en medlemsstats område, kan sagsøges i en anden medlemsstat (...) i sager om underholdspligt ved retten på det sted, hvor den berettigede har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted, eller, ved krav i forbindelse med en sag om en persons retlige status, ved den ret, der efter sin egen lovgivning er kompetent i sagen, medmindre denne kompetence alene støttes på en af parternes nationalitet». Den bidragsberettigede kan altså vælge enten at forelægge sin sag for den kompetente domstol i den medlemsstat, hvor den bidragspligtige har bopæl, eller i den medlemsstat, hvor den bidragsberettigede selv har bopæl eller sædvanligt opholdssted. Når den bidragspligtige handler, har han kun én mulighed, nemlig at anlægge sag ved den kompetente domstol i den medlemsstat, hvor hans modpart har bopæl.

Spørgsmålet om underholdspligt er altså et af de områder, der allerede er delvis dækket af gældende fællesskabsinstrumenter, for hvilke programmet for gensidig anerkendelse fastsætter, at der skal vedtages en række foranstaltninger omfattende bl.a. fuldbyrdelse uanset appel og foreløbige retsmidler.

Programmet for gensidig anerkendelse påpeger endvidere generelt, at det i visse tilfælde vil være «nødvendigt – for ikke at sige absolut påkrævet – på fællesskabsplan at fastsætte en række retsplejeregler, som skal udgøre fælles minimumsgarantier», og at der endog «skal arbejdes hen imod en vis harmonisering af retsplejen». Det slår desuden til lyd for, at der vedtages ledsageforanstaltninger inden for gensidig anerkendelse med henblik på «at effektivisere fuldbyrdelsen i den anmodede stat af en retsafgørelse truffet i en anden medlemsstat», bl.a. ved at åbne mulighed for «præcist at identificere de aktiver i en skyldners formue, der befinder sig på medlemsstaternes område», eller ved at lade den gensidige anerkendelse indgå som et led i «et bedre samarbejde mellem medlemsstaternes retslige myndigheder» og endelig i en «harmonisering af lovvalgsreglerne».

For at indsamle de nødvendige oplysninger for gennemførelse af dette program har Kommissionen ladet udføre en undersøgelse om inddrivelse af underholdsbidrag i EU's medlemsstater¹.

Ifølge den sammenfattende rapport med konklusionerne af denne undersøgelse er «*inddrivelse af underholdsbidrag et problem af stort omfang i medlemsstaterne, fordi det bringer familieforhold i en prekær situation,*» og «*et fællesskabsproblem, der følger af de europæiske borgeres frie bevægelighed*».

Alligevel viser statistikkerne for samarbejdet mellem medlemsstaterne tilsyneladende ikke det reelle omfang af sager, som vil kunne give anledning til indgriben fra deres side.

Således viser undersøgelsesrapporten, at «*en nærmere analyse af de franske tal er ganske overraskende. Sidste år modtog Frankrig elleve anmodninger fra Tyskland og forelagde selv fem. Det modtog fire sager fra Det Forenede Kongerige og forelagde selv seks. De tyske og engelske rapporter viser tal af samme størrelsesorden. Man kan ikke lade være med at være overrasket over det lave antal behandlede sager. I betragtning af disse tre landes folketal, deres indbyrdes geografiske nærhed og deres nære bånd er det rimeligt at forvente, at der må være tusinder, om ikke titusinder af potentielle sager*».

Der findes ingen europæiske statistikker for antallet af sager om underholdsbidrag, der skal inddrives på tværs af grænserne, men forskellige tal kan give interessante fingerpeg.

Ifølge fællesskabsstatistikkerne havde omkring seks millioner EU-borgere i 1999 bopæl på en anden medlemsstats område.

Det kan konstateres, at i et stort antal EU-lande udgør antallet af skilsmisser pr. 1000 indbyggere næsten halvdelen af antallet af ægteskaber pr. 1000 indbyggere.

Ifølge undersøgelsesrapporten for Italien blev der i 2000 indgivet 155 621 anmodninger om skilsmisse eller separation for de italienske domstole. Samtidig har Italien i samme år et skilsmissetal på 0,7 pr. 1000 indbyggere, hvilket er fire gange mindre end ti af EU's femten medlemsstater.

Den spanske rapport viser, at der i 80 % af afgørelserne om skilsmisse eller separation tildeles underholdsbidrag, men at disse bidrag forbliver ubetalte i over 50 % af tilfældene.

Endelig viser rapporten om Sverige, som har 8,8 millioner indbyggere, at ca. 21 000 af de underholdsbidragspligtige, der var registreret hos de sociale myndigheder, havde bopæl i udlandet. De samlede underholdsbidrag, som disse bidragspligtige betalte, beløb sig til omtrent 7 mio. EUR.

Alle disse tal viser på mere end én måde vigtigheden af spørgsmålet om inddrivelse af underholdsbidrag inden for det europæiske retlige område.

Antallet af mennesker, der berøres heraf, er meget stort, de problemer, som nogle af dem kommer ud for, kan vise sig yderst skadelige såvel materielt som psykisk, og de summer, som staterne må udrede for at råde bod på visse bidragspligtiges manglende betaling, er betydelige.

¹ Denne undersøgelse findes på Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggendes websted på adressen: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

Det er ganske vist ikke alle tilfælde af grænseoverskridende inddrivelse af underholdsbidrag, der nødvendiggør et samarbejde mellem stater, fordi de bidragspligtige i nogle tilfælde uden videre betaler, eller fordi de bidragsberettigede individuelt iværksætter de tvangsfuldbyrdsesmåder, som står åbne for dem. Det er dog sandsynligt, at mange bidragsberettigede afstår fra at gøre deres rettigheder gældende, fordi de er uvidende om, hvilke samarbejdsmechanismer de kan gøre brug af, eller fordi der ikke står nogen hjælp til rådighed for deres tilfælde, f.eks. hvis der er tale om voksne, hvor skyldneren bor i et land, som kun tilbyder samarbejde til fordel for børn, eller som efter mange års forgæves forsøg giver op i resignation.

Undersøgelserapporten viser faktisk, at grænseoverskridende inddrivelse af underholdsbidrag inden for det europæiske retlige område støder på vanskeligheder af enhver art, som kan opstå allerede inden afsigelsen af retsafgørelsen om tildeling af underholdsbidrag på grund af det mangelfulde samarbejde mellem staterne eller i selve fuldbyrdsesfasen.

Alene at afskaffe eksekvaturproceduren vil derfor ikke være tilstrækkeligt til at fjerne alle hindringerne for inddrivelse af underholdsbidrag inden for det europæiske retlige område, og andre foranstaltninger må iværksættes.

3.1.2. *Det igangsatte arbejde på Haagerkonferencen*

Haagerkonferencen om international privatret² har ligeledes igangsat nyt arbejde inden for underholdspligt med det formål at modernisere de nugældende konventioner, som ud over en række regionale og bilaterale aftaler omfatter fem internationale konventioner.

Det drejer sig om:

- Haagerkonventionen af 24. oktober 1956 *om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt over for børn* (ratificeret af Tyskland, Østrig, Belgien, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene og Portugal).
- Haagerkonventionen af 15. april 1958 *om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser vedrørende underholdspligt over for børn* (ratificeret af Tyskland, Østrig, Belgien, Danmark, Spanien, Finland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Portugal og Sverige).
- Haagerkonventionen af 2. oktober 1973 *om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt* (ratificeret af Tyskland, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene og Portugal). Denne konvention erstatter i forbindelserne mellem de lande, der er kontraherende part i den, Haagerkonventionen *om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt over for børn* af 24. oktober 1956.
- Haagerkonventionen af 2. oktober 1973 *om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt* (ratificeret af Tyskland, Danmark, Spanien, Finland, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Det Forenede Kongerige og Sverige). Denne konvention erstatter i forbindelserne mellem de lande, der er kontraherende part i den, Haagerkonventionen af 15. april 1958 *om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser vedrørende underholdspligt over for børn*.

Og derudover:

² Haagerkonferencen om international privatret. Hovedsæde: Scheveningseweg 6, 2517 KT Haag, Nederlandene. Websted: <http://www.hcch.net>

- New York-konventionen af 20. juni 1956 om inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet vedtaget inden for rammerne af FN³ (ratificeret af alle EU's medlemsstater).

Haagerkonferencen nedsatte i 1995 en særlig første kommission, som rettede en række henstillinger til de lande, der er kontraherende part i disse konventioner. Fire år senere måtte en ny særlig kommission desværre konstatere, at der kun var blevet gennemført meget få forbedringer i funktionsmåden for de ordninger, der var blevet indført ved Haager- og New York-konventionerne. Den foreslog derfor, at der blev udarbejdet et nyt instrument, som skulle være *«komplet og bygge på de bedste aspekter af de gældende konventioner»*.

Til opfølgning af konklusionerne fra arbejdet på dette andet møde besluttede den særlige kommission om almindelige anliggender og politik på det 19. diplomatiske møde i Haagerkonferencen i april 2002 på basis af konklusionerne fra det foregående møde i 2000 at sætte udarbejdelsen af en ny generel konvention om underholdspligt på sin dagsorden som et prioriteret punkt.

Den første særlige kommission holdt møde i maj 2003, hvor der fandt en meningsudveksling sted mellem delegationerne fra de stater, der er medlem af konferencen, og et andet møde er berammet til at finde sted i 2004.

3.2. Forbindelsen mellem fællesskabsinstrumenterne og Haagerkonventionerne

Igangsættelsen af arbejdet på Haagerkonferencen sideløbende med arbejdet på fællesskabsplan rejser nødvendigvis spørgsmålet om en arbejdsdeling. Efter Kommissionens opfattelse bør denne arbejdsdeling ubetinget tage sigte på at opnå flest mulige synergier mellem de to fora. EU bør kunne udforme en sammenhængende strategi for forhandlingerne i Haag med henblik på at yde et positivt bidrag til en forbedring af det internationale samarbejde inden for inddrivelse af underholdsbidrag.

Derfor forelagde Kommissionen i april 2003 en henstilling til en afgørelse for Rådet for at opnå bemyndigelse til på Det Europæiske Fællesskabs vegne at indlede forhandlinger med henblik på vedtagelse af en konvention om underholdspligt inden for rammerne af Haagerkonferencen.

Kommissionen beklager, at Rådet til dato endnu ikke har besluttet at tildele Kommissionen denne bemyndigelse, og at Fællesskabet som følge heraf ikke er til stede ved forhandlingsbordet.

Desuden mener visse medlemsstater, at man bør give prioritet til arbejdet i Haagerkonferencen frem for arbejdet på fællesskabsplan. Ifølge disse stater er det at foretrække at afvente resultaterne af forhandlingerne i Haag, før man går videre med gennemførelsen af konklusionerne fra Tammerfors og programmet for gensidig anerkendelse.

³ Det skal erindres, at medlemsstaterne i 1990 vedtog en konvention om forenkling af procedurerne i forbindelse med inddrivelse af underholdsbidrag, som aldrig er trådt i kraft.

Kommissionen deler ikke dette synspunkt. Haagerkonferencen har tidligere været et vigtigt instrument til styrkelse af det retlige samarbejde mellem EU's medlemsstater. Eftersom traktaterne ikke tildeler Fællesskabet beføjelser inden for det retlige samarbejde, har medlemsstaterne været nødsaget til at gøre brug af konventioner som instrument i dette samarbejde, hvad enten der har været tale om aftaler indgået mellem dem indbyrdes som Bruxelles-konventionen fra 1968 og Rom-konventionen fra 1980 eller om aftaler forhandlet inden for forskellige internationale organisationer, hvoraf Haagerkonferencen spiller en fremtrædende rolle.

Imidlertid besluttede medlemsstaterne med vedtagelsen af Amsterdam-traktaten at tildele Fællesskabet direkte kompetence til at vedtage instrumenter og iværksætte foranstaltninger inden for det civilretlige samarbejde. Derfor sker opbygningen af det europæiske civilretlige område siden Amsterdam-traktaten ikke længere via forhandling og ratifikation af internationale konventioner, men via vedtagelse af forordninger, direktiver og afgørelser.

Haagerkonferencen har dermed mistet en af de funktioner, som den har skullet opfylde igennem flere årtier, nemlig funktionen som et forum, hvor medlemsstaterne forfulgte et mål om stadig større indbyrdes integration. Det er endvidere interessant at bemærke, at artikel 65 i Amsterdam-traktaten udtrykkeligt nævner to konkrete områder, som tidligere var reguleret ved Haagerkonventioner ratificeret af et stort antal medlemsstater, nemlig forkyndelse af dokumenter og bevisoptagelse, og inden for hvilke der siden er blevet vedtaget to fællesskabsforordninger.

Alligevel har Haagerkonferencen ikke mistet sin interesse for Det Europæiske Fællesskab. Denne internationale organisation, som i øvrigt har fået mange nye medlemmer i de senere år, udgør for Det Europæiske Fællesskab et internationalt forum for udformning af en samarbejdspolitik med tredjelande på det civilretlige område. Det er desuden af denne grund, at Fællesskabet har besluttet at anmode om tiltrædelse af denne internationale organisation, og at Europa-Kommissionen for øjeblikket fører forhandlinger herom.

Endvidere er Haagerkonferencens erfaring inden for international privatret og den rolle som et forum for meningsudveksling og diskussion, som den udgør for en bred vifte af lande, en inspirationskilde af uvurderlig værdi for arbejdet på dette område inden for Det Europæiske Fællesskab.

Et oplagt eksempel herpå er netop spørgsmålet om underholdspligt, hvor Kommissionen har været glad for at kunne drage nytte af arbejdsdokumenterne fra Haagerkonferencen og de drøftelser, der fandt sted i maj 2003, og hvori den deltog som observatør.

Selv om det ikke kan udelukkes, at forhandlingerne i Haag på visse områder kan give resultater, som gør det mindre nødvendigt at vedtage et fællesskabsinstrument – hvilket kunne blive tilfældet med lovvalgsreglerne, hvis der skulle blive vedtaget tilfredsstillende løsninger, og under forudsætning af at Fællesskabet vil kunne tiltræde konventionen – så gør forskellen i integrationsniveauet mellem EU-medlemsstaterne indbyrdes i forhold til i tredjelande og omfanget af de forfulgte målsætninger det nødvendigt med særlige fællesskabsløsninger. Der kan i hvert fald utvivlsomt etableres et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne, som ikke blot råder over et mere sammenhængende og komplet sæt af regler for direkte kompetence og anerkendelse af retsafgørelser, men også et funktionsdygtigt europæisk retligt netværk, end med tredjelande.

Men selv om så også ambitionerne og mulighederne er forskellige, kan og bør de fortræffelige muligheder for synergier mellem arbejdet på fællesskabsplan på den ene side og arbejdet på internationalt plan på den anden udnyttes.

Dette er baggrunden for, at Kommissionen har besluttet gennem offentliggørelsen af denne grøn bog at igangsætte en bred debat om de to fora, hvor dette arbejde foregår.

4. ANVENDELSESOMRÅDE FOR DE FREMTIDIGE INSTRUMENTER

Man kan vanskeligt afgrænse anvendelsesområdet for et instrument, når dets indhold endnu ikke er fastlagt. Der vil formentlig blive vedtaget helt forskellige regler, f.eks. om lovvalg, retshjælp eller samarbejde, alt efter, hvor bredt eller snævert anvendelsesområdet for et givet instrument er.

Nogle af de spørgsmål, der vil blive rejst, kan dog allerede nævnes. Det drejer sig om, hvad der forstås ved underholdspligt, hvilken type underholdsbidrag de fremtidige instrumenter skal finde anvendelse på, hvilke typer retsafgørelser eller retsakter de skal gælde for, og hvilke personer de skal gælde for.

4.1. Begrebet underholdspligt

Hvad angår begrebet underholdspligt, skal det påpeges, at De Europæiske Fællesskabers Domstol i forbindelse med anvendelsen af Bruxelles-konventionen fra 1968 har fastlagt en bred definition. I dommen *L. De Cavel mod J. de Cavel*⁴ sidestillede Domstolen således en «kompensationsydelse» efter skilsmisse tildelt efter fransk ret med et underholdsbidrag med den begrundelse, at den fastsættes «*efter parternes midler og behov*». Ligeledes statuerede Domstolen i sagen *A. Van den Boogaard mod P. Laumen*⁵, at en «*afgørelse, som er truffet i forbindelse med en skilsmissesag, og hvorefter en ægtefælle tilpligtes at betale et engangsbeløb og at overdrage ejendomsretten til bestemte formuegoder til sin tidligere ægtefælle, må anses for at vedrøre underholdspligt (...), når afgørelsen har til formål at sikre den tidligere ægtefælles underhold*». Domstolen har derimod ikke haft anledning til at statuere vedrørende underholdspligt i arveforhold. For at undgå usikkerhed kan det derfor være nødvendigt at definere, hvilke former for underholdspligt der skal falde ind under anvendelsesområdet for et fremtidigt EU-instrument.

Hverken Haagerkonventionerne eller New York-konventionen definerer begrebet underholdspligt. Det skal dog bemærkes, at en særbestemmelse, som er indeholdt i artikel 8 i konventionen fra 1973 om, *hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt*, fjerner enhver tvetydighed om anvendelsen af denne konvention på underholdspligt mellem fraskilte ægtefæller⁶.

⁴ Domstolens dom (tredje afdeling) af 6. marts 1980. Sag 120/79.

⁵ Domstolens dom (femte afdeling) af 27. februar 1997. Sag C-220/95.

⁶ Haagerkonferencen om international privatret. Foreløbigt dokument nr. 1 fra september 1995. Note om anvendelsen af Haagerkonventionerne om underholdspligt og New York-konventionen om inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet, s. 22, hvori det anføres, at det forekom nødvendigt at indsætte en særbestemmelse, fordi det herskede usikkerhed med hensyn til, om den ydelse, der skyldes den fraskilte ægtefælle, har karakter af et underholdsbidrag, som det er tilfældet i nogle retssystemer, eller en erstatningsydelse, som det er tilfældet i andre retssystemer.

4.2. Forfaldne, men ubetalte underholdsbidrag

Spørgsmålet om forfaldne, men ubetalte underholdsbidrag, dvs. inddrivelse af underholdsbidrag, der er blevet tilkendt ved en retsafgørelse, men ikke er betalt, er aktuelt i en række tilfælde.

Der kan i så fald især opstå vanskeligheder, hvis retten i den stat, hvor afgørelsen skal fuldbyrdes, fastsætter, at afgørelsen om tilkendelse af underholdsbidrag efter at have opnået eksigibilitet kun kan fuldbyrdes for fremtidige forfaldne ydelser, eller hvis den kun giver mulighed for at inddrive ubetalte underholdsbidrag for en begrænset periode.

4.2.1. *Situationen i Fællesskabet*

Hvad angår anerkendelse og fuldbyrdelse i en af EU's medlemsstater af en retsafgørelse truffet i en anden medlemsstat, vil afskaffelsen af eksekvaturproceduren ikke ændre den aktuelle situation, hvorefter virkningen af en sådan afgørelse i den anmodede stat er den samme som den, den havde i domsstaten.

Eftersom fuldbyrdelsesprocedurerne er underlagt retten i den anmodede stat, vil spørgsmålet om muligheden for at fuldbyrde en tidligere retsafgørelse og dermed for at inddrive forfaldne, men ubetalte underholdsbidrag derfor kunne få relevans i stater, hvor forældelsesreglerne betragtes som retsplejeregler.

4.2.2. *Situationen under Haagerkonventionen*

Under den særlige kommission i maj 2003 blev spørgsmålet om forfaldne, men ubetalte underholdsbidrag rejst, og flere delegationer gjorde opmærksom på, at der kan opstå problemer, når en retsafgørelse skal fuldbyrdes i udlandet på grund af de store forskelle mellem de forskellige retssystemer og mangelen på klare regler i *common law*-systemerne.

Artikel 11 i Haagerkonventionen fra 1973 om *anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt* fastsætter, at «hvis det i afgørelsen er bestemt, at underholdsbidrag skal ydes i form af periodiske betalinger, skal fuldbyrdelse bevilges for såvel forfaldne som uforfaldne ydelser», og denne formulering kunne få plads i den fremtidige konvention.

I verdenssammenhæng opstår en anden vanskelighed som følge af holdningen hos nogle stater, der nægter at anerkende og fuldbyrde visse retsafgørelser truffet i udlandet, fordi de finder, at dommeren, som afsagde kendelsen, ikke var kompetent, og som følge heraf indleder en ny retssag om sagens realiteter på deres område. Hvis den nye retsafgørelse ikke tilkender betaling af forfaldne, men ubetalte ydelser, vil en del af det beløb, der skyldes den bidragsberettigede under anvendelse af den første afgørelse, ikke kunne kræves betalt af den bidragspligtige.

4.3. Personer, som de fremtidige instrumenter bør gælde for

Inden for EU viser undersøgelsen af de interne retsregler i de forskellige medlemsstater, at karakteren af de forbindelser, der vil kunne give anledning til underholdspligt, varierer fra land til land, fordi det ikke kun er forældre og deres børn eller ægtefæller og tidligere ægtefæller, men undertiden også en bredere familiekreds, nærtstående, registrerede partnere eller endog samboende, som kan være omfattet.

Desuden gennemføres inddrivelsen af underholdsbidrag i visse tilfælde af offentlige organer, hvad enten de handler på den bidragsberettigedes vegne, indtræder i dennes rettigheder eller

foretager inddrivelse af social bistand, som derefter udbetales til den bidragsberettigede til dennes underhold i mangel på en afgørelse om underholdsbidrag fra den bidragspligtige. Men nogle stater nægter at samarbejde om inddrivelse af beløb, som forlanges inddrevet af udenlandske organer. Den hjælp, der ydes bidragsberettigede af offentlige organer, tager udgangspunkt i en national solidaritetspolitik, uanset hvilken form denne hjælp måtte antage. Den repræsenterer imidlertid en stor udgift, og beløb, der udbetales til bidragsberettigede, bør ikke til evig tid påhvile staten, når den bidragspligtige har råd til at betale sin gæld.

De Europæiske Fællesskabers Domstol har fortolket artikel 1, stk. 1, i Bruxelles-konventionen af 27. september 1968 om *retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager*, i dommen *Gemeente Steenberg* mod Luc Baten⁷ således, at «*begrebet «borgerlige sager» omfatter et regressøgsmål, hvorved et offentligretligt organ over for en privatperson søger at inddrive beløb, som organet i form af social bistand har udbetalt til denne persons fraskilte ægtefælle og barn, for så vidt som grundlaget og de nærmere regler for iværksættelsen af søgsmålet er reguleret af de almindeligt gældende retsregler om underholdspligt*». Den statuerede ligeledes, at et sådant søgsmål ikke omfattes af social sikring, som ikke falder ind under konventionens anvendelsesområde. Den fandt derimod, at «*såfremt regressøgsmålet støttes på bestemmelser, hvorved lovgiver har tillagt det offentligretlige organ en selvstændig beføjelse, kan søgsmålet ikke anses for omfattet af begrebet «borgerlige sager»*».

Dette spørgsmål er ligeledes blevet taget op i forbindelse med arbejdet under Haagerkonferencen. De to seneste Haagerkonventioner har et bredt anvendelsesområde, idet de gælder for «*afgørelser vedrørende underholdspligt som følge af familie-, slægtskabs-, ægteskabs- eller svogerskabsforhold, herunder underholdspligt over for et barn uden for ægteskab*». Konventionen af 2. oktober 1973 om *anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt* tilføjer, at den gælder for «*afgørelser truffet af en judiciel eller en administrativ myndighed i en kontraherende stat mellem:*

1. *en bidragsberettiget og en bidragspligtig; eller*
2. *en bidragspligtig og et offentligt organ, som kræver refusion af bidrag, der er udbetalt til en bidragsberettiget.»*

De to konventioner indeholder dog muligheder for at tage forbehold med hensyn til, om de skal gælde for underholdspligt mellem bl.a. slægtninge i sidelinje eller besvogrede. En række stater har gjort brug af disse forbehold ved ratifikationen af konventionerne, bl.a. visse af EU's medlemsstater.

Spørgsmålet affødte en del debat på mødet i den første særlige kommission om udarbejdelse af et udkast til en konvention under Haagerkonferencen om international privatret i maj 2003 på grund af de tunge samarbejdsforpligtelser, som et for bredt anvendelsesområde ville kunne påføre staterne.

Det vil også kunne blive aktuelt inden for Det Europæiske Fællesskab, idet visse medlemsstater tilsyneladende er skeptiske over for idéen om at yde hjælp til voksne eller offentlige organer med at fuldbyrde retsafgørelser afsagt i udlandet til deres fordel.

Spørgsmål 1

⁷ Domstolens dom (femte afdeling) af 14. november 2002. Sag C-271/00.

Skal de fremtidige instrumenter:

a. – definere begrebet underholdspligt? Hvordan?

b. – gælde for inddrivelse af forfaldne, men ubetalte underholdsbidrag?

c. – gælde for offentlige organer, bl.a. hvad angår samarbejde?

d. – gælde for alle personer, der vil kunne komme i betragtning til underholdsbidrag under de forskellige retssystemer?

Skal der vedtages separate løsninger for det fremtidige fællesskabsinstrument og for den fremtidige Haagerkonvention? Hvilke?

5. INTERNATIONALE PRIVATRETTLIGE REGLER

5.1. Direkte kompetence

5.1.1. Fællesskabsreglerne

Som det omtales ovenfor, finder forordning (EF) nr. 44/2001 anvendelse på underholdspligt og indeholder i artikel 5, stk. 2, ud over den generelle kompetenceregulering specielle kompetenceregler.

Det spørgsmål blev rejst under arbejdet med udarbejdelsen af udkastet til forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000⁸, om det var nødvendigt at indsætte en præcisering i forordning (EF) nr. 44/2001, hvorefter sager om forældreansvar skal henføres under sager om personers retlige status, således at de myndigheder, der har kompetence til at statuere på dette punkt, også kan udtale sig om tilknyttede anmodninger om underholdsbidrag.

Muligheden for at sammensmelte de to typer sager, nemlig dels om forældreansvar og dels om underholdspligt, kan faktisk vise sig meget nyttig. Eksempelvis fastsætter afgørelser, hvorved et barn tillægges bopæl hos en af sine forældre, som oftest, at den anden forælder skal betale underholdsbidrag, og den enkleste løsning er naturligvis at tillægge myndighederne i én og samme stat kompetencen til at statuere i de to spørgsmål.

⁸

EUT L 338 af 23. december 2003.

Afslutningsvis gav debatten anledning til at konkludere, at spørgsmålene vedrørende forældreansvar allerede er dækket af artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 44/2001. For at undgå enhver form for misforståelse hedder det i ellefte betragtning i forordning (EF) nr. 2201/2003: «Spørgsmål om underholdspligt er udelukket fra denne forordnings anvendelsesområde, da disse allerede er omfattet af forordning (EF) nr. 44/2001. De retter, der er kompetente efter denne forordning, har generelt kompetence til at afgøre sager om underholdspligt i medfør af artikel 5, stk. 2, i nævnte forordning».

De fleste spørgsmål vedrørende den direkte kompetence hos de myndigheder, som det påhviler at statuere om anmodninger om fastsættelse eller ændring af underholdsbidrag, er således løst på fællesskabsplan.

5.1.2. *Situationen under Haagerkonvention*

Reglerne ovenfor gælder naturligvis ikke for forbindelserne mellem EU's medlemsstater og tredjelande.

Der findes heller ikke nogen bestemmelser om den oprindelige dommers direkte kompetence, dvs. en bestemmelse, der giver mulighed for at udpege det land, hvis myndigheder er kompetente til at statuere om en anmodning om fastsættelse af underholdspligt, når en sag har en international vinkel, i de forskellige internationale konventioner, som finder anvendelse i visse af EU's medlemsstater, og det spørgsmål er blevet rejst, om det er nødvendigt at indsætte sådanne regler i det fremtidige Haagerinstrument.

Generelt set efterlader mangelen på regler om direkte kompetence, som er bindende for de stater, der er part i et internationalt instrument, retsikkerhed, fordi anerkendelse og fuldbyrdelse kan nægtes i udlandet med den begrundelse, at den ret, der statuerede, ikke var kompetent. Endvidere kan det forekomme, at parterne i en tvist vælger at henvende sig til myndighederne i forskellige stater for at få en afgørelse. Vanskelighederne opstår så, når der søges anerkendelse og fuldbyrdelse i udlandet, og hver af parterne påberåber sig anvendelse af forskellige afgørelser. Hvis der blev vedtaget regler for direkte kompetence, som undgår disse problemer, ville dette lette anerkendelsen og fuldbyrdelsen af afgørelser.

Det kan desuden konstateres, at den aktuelle mangel på ensartede regler, som er bindende for de stater, der er medlem af Haagerkonferencen, medfører to typer af problemer.

5.1.2.1. Den oprindelige anmodning

Hvad angår den oprindelige anmodning, dvs. en persons forelæggelse for en kompetent myndighed af en anmodning om, at denne fastsætter personens underholdsbidragskrav over for en anden person, anvender et meget stort flertal af de stater, der er medlem af Haagerkonferencen, tilsvarende kompetenceregler (kompetence hos den ret eller anden myndighed, hvor den bidragspligtige har bopæl eller sædvanligt opholdssted, eller hvor den bidragsberettigede har bopæl eller sædvanligt opholdssted). Dette gælder ud over for EU's medlemsstater for staterne i Latinamerika.

Andre stater anerkender derimod ikke kompetencen hos myndighederne i den bidragsberettigedes stat eller det land, hvor den bidragsberettigede har sædvanligt opholdssted. F.eks. i USA finder retterne for den bidragsberettigedes bopæl eller sædvanlige opholdssted, at princippet om «*due process*» i den amerikanske forfatning ikke giver dem mulighed for at erklære sig for kompetente, hvis de ikke har tilstrækkelig forbindelse med den bidragspligtige.

Når en bidragsberettiget har sædvanligt opholdssted i USA i modsætning til den bidragspligtige, som ikke har nogen forbindelse med USA, anmoder de amerikanske myndigheder myndighederne i den stat, hvor den bidragspligtige har bopæl eller sædvanligt opholdssted, om at iværksætte en procedure med henblik på fastlæggelse af underholdspligten og endog også slægtskabet med det barn, for hvilket der anmodes om underholdsbidrag.

Eftersom New York-konventionen fra 1956, i hvis artikel 6 det hedder, at «det modtagende organ skal på den bidragsberettigedes vegne tage alle nødvendige skridt til inddrivelse af underholdsbidrag, herunder søge gennemført en frivillig ordning, samt om fornødent, indlede og gennemføre en bidragssag (...)», ikke finder anvendelse på visse staters forbindelser med USA⁹, som ikke har ratificeret konventionen, finder disse stater, at de ikke er forpligtet til at yde det samarbejde, de på denne måde anmodes om at yde.

Resultatet heraf er, at det for nogle personer, der er underlagt amerikansk ret og ikke har råd til at lade sig repræsentere i en retssag i udlandet, er umuligt at opnå en afgørelse til fastlæggelse af deres underholdsbidragskrav.

5.1.2.2. Ændringsanmodninger

I de forskellige stater, der er medlem af Haagerkonferencen, gælder der forskellige kompetenceregler for anmodninger om ændring af den oprindelige retsafgørelse, hvorved underholdspligten blev fastlagt.

Som bekendt giver forordning (EF) nr. 44/2001 den bidragsberettigede mulighed for efter eget valg at anlægge sag ved den kompetente ret i det land, hvor han eller hun har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted, eller en ret i det land, hvor den bidragspligtige har sin bopæl, hvorimod den bidragspligtige kun kan anlægge sag ved en ret i det land, hvor den bidragsberettigede har sin bopæl. Forordningen giver ligeledes mulighed for overførsel af kompetence.

Den interamerikanske Montevideokonvention af 15. juli 1989 om *underholdspligt* opererer med en sondring alt efter, om anmodningen drejer sig om forhøjelse af underholdsbidraget, hvilket i praksis søges opnået af den bidragsberettigede, som har en valgmulighed, eller om nedsættelse eller suspension af underholdsbidraget, hvilket normalt ønskes af den bidragspligtige, hvor den dommer, der statuerede om den oprindelige anmodning, har enekompetence. Overførsel af kompetence er dog tilladt.

⁹ USA har derimod indgået samarbejdsaftaler med en række stater.

Visse stater fastholder, at kompetencen tilfalder den ret, der statuerede om den oprindelige anmodning, under forudsætning af, at en af parterne stadig har bopæl i dens retsområde på tidspunktet for ændringsanmodningen.

Der vil derfor kunne opstå problemer på grund af de forskelle, der er mellem de forskellige systemer, hvis parterne skifter bopæl eller opholdssted. Følgen kan enten blive, at der træffes konkurrerende retsafgørelser, når forskellige retter erklærer sig for kompetente, eller det derimod bliver umuligt for parterne at opnå en afgørelse, fordi ingen ret erklærer sig for kompetent.

Endelig har visse Commonwealth-stater et system, hvorefter enhver afgørelse, uanset om den statuerer om den oprindelige anmodning eller om en ændringsanmodning, afsiges i to etaper, hvor den første foregår i den bidragsberettigedes bopælsland og den anden i den bidragspligtiges bopælsland. Dette system er også blevet indført i forbindelse med aftaler indgået mellem visse andre stater, som ikke er medlem af Commonwealth. Et sådant system kan naturligvis kun fungere, hvis den bidragsberettigedes og den bistandspligtiges bopælslande anvender de samme regler. Hvis den bidragspligtiges bopælsland ikke kender dette system, forbliver første etape i processen hen imod en afgørelse uden konsekvenser, og der vil ikke kunne afsiges nogen kendelse, der vil kunne fuldbyrdes.

Nogle stater mener, at nogle af disse problemer vil kunne løses via samarbejdsregler.

Andre stater har i deres svar på spørgeskemaet udarbejdet af Haagerkonferencen eller på mødet i den særlige kommission i maj 2003 tilkendegivet, at de ønsker, at den fremtidige konvention omfatter regler om direkte kompetence.

Det skal dog for de amerikanske retters vedkommende bemærkes, at der kun er tale om forholdsvis få sager, hvor de nægter at statuere om anmodninger fra bidragsberettigede, som har bopæl i deres retsområde, fordi der i en nylig lov er blevet vedtaget en ret udtømmende liste over tilfælde, hvor de kan erklære sig for kompetente i sager om underholdspligt, selv om den bidragspligtige bor i udlandet.

Man kan derfor forestille sig forskellige løsninger: undlade at indsætte regler om direkte kompetence i den fremtidige konvention, kun fastsætte bestemmelser om ændringsafgørelser, forsøge at udarbejde universelt anerkendte regler uden at rejse tvivl om princippet om, at kompetencen tilfalder retten i den bidragsberettigedes bopælsland, vedtage regler svarende til reglerne i forordning (EF) nr. 44/2001 eller i den interamerikanske Montevideokonvention, fastsætte en mulighed for et generelt forbehold eller et forbehold, som kun finder anvendelse i bestemte sager, eller modsat indsætte valgfrie regler om direkte kompetence i den fremtidige konvention.

Spørgsmål 2

Skal den fremtidige Haagerkonvention:

- a. – omfatte et samlet sæt regler om direkte kompetence? I bekræftende fald hvilke?
- b. – omfatte regler om direkte kompetence, som kun regulerer sager om anmodning om ændring af en tidligere retsafgørelse? I bekræftende fald hvilke?

5.2. Anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser

Som anført ovenfor fastsætter programmet for foranstaltninger *med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område* udtrykkeligt med hensyn til retsafgørelser om underholdspligt, at eksekvaturproceduren skal afskaffes, dvs. den procedure, som skal indledes ved retten i en stat for på denne stats område at få retsafgørelser truffet af en ret i en anden stat anerkendt og erklæret for eksigible. Under arbejdet på Haagerkonferencen søger man også at finde midler, der vil kunne lette anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser.

Situationen er anderledes inden for fællesskabsområdet, hvor retsafgørelser i mange år har cirkuleret forholdsvis frit, ikke mindst efter ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 44/2001, og mellem Haagerkonferencens medlemsstater, som ikke alle er underlagt regler i konventioner, som har retssystemer og udviklingsgrader, som i visse tilfælde er meget forskellige, og som ligger spredt over hele kloden.

I begge tilfælde forekommer det imidlertid afgørende at finde midler til at sikre hurtigst mulig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser. Det skal påpeges, at dette er særligt presserende for underholdsbidrags vedkommende, og at der, forudsat at den bidragspligtige råder over klagemuligheder, som giver ham mulighed for at gøre sine rettigheder gældende, i første række er grund til at varetage den bidragsberettigedes interesser.

5.2.1. *Situationen på fællesskabsplan*

5.2.1.1. Afskaffelse af eksekvaturproceduren

Et europæisk instrument, der afskaffede eksekvaturproceduren, kunne hente inspiration i Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 eller i forslaget til forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav.

Disse to retsakter fastsætter, at retsafgørelser truffet inden for deres anvendelsesområde af en ret i en medlemsstat skal anerkendes i de øvrige medlemsstater, uden at der er behov for nogen erklæring om anerkendelse af deres eksigibilitet, og uden at det er muligt at rejse indsigelse mod anerkendelsen.

Inden for perspektivet om afskaffelse af eksekvaturproceduren for retsafgørelser om underholdspligt er der grund til at stille det spørgsmål, om der på nuværende tidspunkt findes vanskeligheder af materiel karakter, som kunne stille sig hindrende i vejen herfor.

Rådets forordninger (EF) nr. 1347/2000 og (EF) nr. 44/2001, som indeholder regler om eksekvaturproceduren, fastsætter, at sagsøgte i den første instans kan modsætte sig anerkendelse og fuldbyrdelse af en retsafgørelse truffet i en anden medlemsstat med den begrundelse, at den ville være åbenbart uforenelig med grundlæggende retsprincipper («ordre public») i den anmodede stat, eller at retten til forsvar ikke var blevet respekteret.

Hvad det første punkt angår, hedder det i den undersøgelsesrapport, der er blevet forelagt for Europa-Kommissionen, at selv om der kan påpeges *«en lang række potentielle konflikter, fremstår problematikken vedrørende grundlæggende internationale retsprincipper («ordre public international») snarere som et pseudoproblem end som en reel hindring. Ved at læse nationale rapporter viser det sig, at denne problematik er relevant i et uendeligt lille antal retsafgørelser»*.

Der kan være andre spørgsmål, som kan vise sig relevante for visse staters vedkommende, f.eks. anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser om tildeling af underholdsbidrag til personer, som lever i de nye former for ægteskab eller de nyligt indførte partnerskaber.

Hvad angår retten til forsvar, peger undersøgelsesrapporten til Europa-Kommissionen på, at afgørelser truffet af mæglere i visse lande ikke forkyndes. Ligeledes udfærdiges der dokumenter af de administrative myndigheder i visse medlemsstater uden den bidragspligtiges vidende. Andre steder forkyndes akter vedrørende retssagen over for en kurator, når den bidragspligtige ikke kan lokaliseres, en procedure, som anses for uacceptabel i visse anmodede stater.

Det spørgsmål bør stilles, om der er reelle problemer på dette område, og hvis det er tilfældet, hvilke løsninger der vil kunne findes. Det skal i denne forbindelse erindres, at programmet for gensidig anerkendelse fastsætter, at der om nødvendigt, navnlig hvis eksekvaturproceduren påtænkes afskaffet, skal stilles minimumsretsplejegarantier, som giver mulighed for at sikre en retfærdig rettergang. Dette krav tages der f.eks. højde for i forordning (EF) nr. 2201/2003, som fastsætter, at afgørelser om samværsret anerkendes og fuldbyrdes i medlemsstaterne uden eksekvaturprocedure, forudsat at alle implicerede parter, herunder barnet, er blevet hørt som led i proceduren.

Spørgsmål 3

Findes der grunde, som vil kunne gøre det vanskeligt at afskaffe eksekvaturproceduren i fællesskabssammenhæng, og som vedrører:

- a. – grundlæggende retsprincipper («ordre public»)?
- b. – manglende overholdelse af retten til forsvar?

I bekræftende fald, hvorledes skal disse problemer løses? Skal der indføres visse retsplejegarantier, eller skal de gældende retsplejegarantier styrkes?

5.2.1.2. Foreløbig eksigibilitet

Lovgivningen i nogle medlemsstater fastsætter, at retsafgørelser om underholdspligt umiddelbart er foreløbigt eksigible; i andre retssystemer er en afgørelse herom blot en mulighed for dommeren; andre systemer igen kender ikke til denne mulighed. I de tilfælde, hvor foreløbig eksigibilitet er ukendt, er det i visse tilfælde muligt for den bidragsberettigede at opnå en foreløbig afgørelse, som gælder fra procedurens start, og indtil afgørelsen om sagens realiteter er endelig.

Generelt set berettiger selve formålet med en afgørelse om tildeling af underholdsbidrag, som jo tager sigte på at give den bidragsberettigede mulighed for at betale for sine daglige livsfornødenheder, til, at det generelt bør være muligt for dommeren at afsige en kendelse om foreløbig eksigibilitet og dermed for, at kendelsen kan fuldbyrdes, så snart den afsiges.

Muligheden for ved en foreløbig afgørelse at tilkende betaling af et underholdsbidrag, mens en sag verserer, og indtil kendelsen om sagens realiteter er endelig, forekommer så meget desto mere hensigtsmæssig, som den giver den bidragsberettigede mulighed for at modtage underholdsbidrag fra retssagens start og indtil udløbet af fristen for eller udøvelsen af en eventuel appel, men den forekommer ikke reelt at lette inddrivelsen af underholdsbidrag i udlandet, for den kræver fuldbyrdelse af to på hinanden følgende afgørelser. Når underholdsbidrag skal inddrives i udlandet, bevirker den omstændighed, at der uvægerligt gælder frister for iværksættelse af det retlige samarbejde, at der generelt set er så meget desto større behov for at finde måder, hvorpå tempoet i hele proceduren kan sættes op. Foreløbig eksigibilitet for retsafgørelser sikrer i det mindste, at den bidragsberettigede allerede fra afsigelsen af afgørelsen kan henvende sig til myndigheden i den bidragspligtiges bopælsland med henblik på at iværksætte fuldbyrdelsesforanstaltninger.

Det er naturligvis af forskellige årsager vanskeligt at forestille sig, at foreløbig eksigibilitet kun skulle gælde for afgørelser, der vil skulle fuldbyrdes i udlandet. En sag har jo ikke nødvendigvis international karakter på det tidspunkt, hvor retsafgørelsen afsiges. Men især er der intet, der begrunder, at der skal gælde mindre favorable løsninger for bidragsberettigede, blot fordi den bidragspligtige befinder sig i udlandet.

Det kunne derfor overvejes, om foreløbig eksigibilitet skal finde generel anvendelse på retsafgørelser om underholdspligt afsagt i medlemsstaterne.

Denne løsning anbefales desuden i den undersøgelse om forbedring af fuldbyrdelsen af retsafgørelser, som Europa-Kommissionen har ladet udføre¹⁰.

¹⁰

Undersøgelsen kan konsulteres på Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggenders websted på adressen: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

Artikel 41 i Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000, som omhandler samværsret, indeholder bestemmelser, der fastsætter, at «selv om en retsafgørelse om samværsret i henhold til national lovgivning ikke er eksigibel som følge af loven, uanset en eventuel appel, kan retten i domsstaten erklære den for eksigibel». Artikel 42 i forordningen om retsafgørelser om tilbagegivelse af et barn, der er blevet ulovligt fjernet, indeholder tilsvarende bestemmelser.

Disse bestemmelser vil helt klart kunne tjene som model for et fremtidigt europæisk instrument om underholdspligt. Blot at give en dommer mulighed for at afsige kendelse om eksigibilitet vil dog kunne vise sig utilstrækkeligt i betragtning af de interesser, der står på spil, og det bør derfor snarere overvejes umiddelbart at gøre retsafgørelser om underholdspligt foreløbigt eksigible.

Spørgsmål 4

Giver princippet om umiddelbar foreløbig eksigibilitet for retsafgørelser om underholdspligt anledning til særlige vanskeligheder?

5.2.1.3. Selve fuldbyrdelsesproceduren

I nogle lande kan midlerne til fuldbyrdelse af en retsafgørelse om betaling af underholdsbidrag iværksættes af en stævningsmand i samme øjeblik, den bliver eksigibel; i andre lande iværksættes fuldbyrdelsen, når afgørelsen er afsagt og er blevet eksigibel, af personale ved retten under myndighed af en dommer, som skal give bemyndigelse hertil ved en afgørelse, som eventuelt skal kunne appelleres. Denne procedure gælder også for udenlandske retsafgørelser, der har opnået eksekvatur.

Nødvendigheden af at iværksætte en særlig retsprocedure for at sikre fuldbyrdelse og give sagsøgte indsigelses- og appelret vil formentlig kunne forsinke en retsafgørelses fuldbyrdelse betydeligt, ikke mindst fordi fuldbyrdelsen kan suspenderes, mens sagen verserer, men også mere generelt fordi retsprocedurerne i nogle medlemsstater tager meget lang tid.

Opfordringerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors til Rådet om at afskaffe «de mellemliggende foranstaltninger, der stadig kræves for at muliggøre anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse eller en dom i den anmodede stat (...), f.eks. krav [vedrørende] underholdsbidrag»¹¹ og «udarbejde (...) særlige fælles procedureregler for forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister om (...) krav vedrørende underholdsbidrag»¹² stemmer tilsyneladende ikke godt overens med den ivoende langsommelighed, der i visse tilfælde kendetegner sådanne procedurer for bemyndigelse til fuldbyrdelse af domme på et område, hvor der er behov for hurtige fuldbyrdelsesforanstaltninger.

¹¹ Det Europæiske Råd i Tammerfors. Formandskabets konklusioner, punkt 34.

¹² Det Europæiske Råd i Tammerfors. Formandskabets konklusioner, punkt 30.

Det spørgsmål kan først og fremmest stilles, om det ikke er muligt at lette fuldbyrdelsesproceduren for en dommer, så den forløber hurtigere. Man kunne måske forenkle visse formaliteter eller fastsætte frister.

Endvidere kunne man f.eks. forestille sig – uden derved at fjerne enhver mulighed for den bidragspligtige for at modsætte sig beslaglæggelse af formuegoder, hvis han har betalt hele sin gæld, eller hvis han frivilligt betaler de periodiske underholdsbidrag, han har fået pålagt at betale - at en appel i princippet ikke længere ville kunne få opsættende virkning for fuldbyrdelsen. En suspension af fuldbyrdelsen, som naturligvis kan være berettiget i nogle tilfælde, skulle så alene kunne tildeles, hvis der udtrykkeligt anmodes om det, og kun under ekstraordinære omstændigheder.

Spørgsmål 5

Kan man i forbindelse med fuldbyrdelsen af domme forestille sig:

- a. at forenkle procedurerne for fuldbyrdelse af domme i nogle medlemsstater? at fastsætte frister herfor?
- b. at fuldbyrdelsen kun kan suspenderes under ekstraordinære omstændigheder?

5.2.2. *Fuldbyrdelsesforanstaltninger*

I den ovenfor nævnte undersøgelse om forbedring af fuldbyrdelsen af retsafgørelser foreslås det, at territorialitetsprincippet for fuldbyrdelsesforanstaltninger afløses af et universalitetsprincip og, i et vist omfang, af gensidig anerkendelse af fuldbyrdelsesforanstaltninger.

Den anbefaler forskellige forbedringer, hvoraf nogle med fordel ville kunne iværksættes inden for inddrivelse af underholdsbidrag.

Den foreslår bl.a., at der indføres en «europæisk aktiverklæring» for den bidragspligtige efter den model, der findes i nogle af EU's medlemsstater, og som giver den bidragsberettigede mulighed for at indhente oplysninger om sin modparts formueforhold. Den nævner ligeledes muligheden for at indføre en «europæisk afgørelse om arrest i bankindeståender», der afsiges på grundlag af en fuldbyrdelsesdom, og som kan fuldbyrdes i udlandet. Disse nyskabelser, især den førstnævnte, ville være særdeles nyttige i forbindelse med inddrivelse af underholdsbidrag.

Men inden for dette særlige område kunne man også forestille sig, at en afgørelse om arrest i løn, som træffes i en af EU's medlemsstater, vil kunne være eksigibel i de andre medlemsstater, uden at det var nødvendigt at benytte nogen anden procedure.

En sådan nyskabelse ville ikke nødvendigvis være til fordel for inddrivelsen af underholdsbidrag i de stater, hvor gennemførelsen af fuldbyrdelsesforanstaltninger overlades til retsfunktionærer, men i andre vil den give mulighed for at spare tid, fordi man derved slipper for at anmode en dommer eller en anden myndighed om at afsige kendelse om at skride til arrest i den bidragspligtiges løn.

Spørgsmål 6

Kan man forestille sig, at en retsafgørelse om arrest i en bidragspligtigs løn for underholdsbidrag afsagt i en af EU's medlemsstater anerkendes og fuldbyrdes uden anden procedure i alle medlemsstaterne?

Hvilke andre særlige foranstaltninger kunne være nyttige?

5.2.3. Udkastet til Haagerkonvention

I henhold til de retningslinjer, der blev fastlagt af kommissionen for generelle anliggender på Haagerkonferencen i 2000 og 2002, bør udkastet til konvention principielt omfatte regler for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser om underholdsplicht, som er inspireret af de regler, der findes i de to konventioner, som blev vedtaget inden for rammerne af denne internationale organisation i 1958 og 1973. I deres svar på det spørgeskema, som de fik tilsendt af konferencen, anbefalede det store flertal af medlemsstaterne, at regler af denne art blev indsat i den fremtidige konvention. Der knytter sig dog forskellige vanskelige spørgsmål hertil.

5.2.3.1. Anerkendelses- og fuldbyrdelsesmåden

Haagerkonferencens permanente sekretariat har på sin side plæderet for afskaffelse af eksekvaturproceduren, sådan som det fastsættes i artikel 41 og 42 i Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabsager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000, men har samtidig stillet spørgsmålet, på hvilke betingelser den attest fra domsstaten, der skal ledsage retsafgørelsen, og som omtales i forordningen, vil kunne udstedes.

Dette forslag har affødt meget divergerende reaktioner, hvor nogle delegationer accepterer at afskaffe eksekvaturproceduren under forudsætning af, at der bibeholdes en mulighed for appel for den bidragspligtige, efter at afgørelsen er blevet forkyndt af myndighederne i den anmodede stat eller i fuldbyrdelsesfasen efter den procedure, der kendes i visse «common law»-systemer, eller efter den forenkledte eksekvaturprocedure i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001. Andre har gjort gældende, at det ikke kan overvejes at afskaffe eksekvaturproceduren, så længe lovvalgs- og kompetencereglerne ikke er harmoniseret, og at et sådant skridt forekommer umuligt at gennemføre på verdensplan på grund af de store forskelle i de interne lovgivninger.

Adskillige delegationer har dog tilkendegivet interesse for brug af hurtige procedurer.

Spørgsmål 7

Bør det i forbindelse med den fremtidige Haagerkonvention overvejes at indføre en forenklet eksekvaturprocedure svarende til den, der er fastsat ved forordning nr. 44/2001? Hvilke andre løsninger findes der for at forenkle og fremskynde anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser?

5.2.3.2. Indirekte kompetence, en betingelse for anerkendelse og fuldbyrdelse

Haagerkonventionerne om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser om underholdspligt omfatter regler for indirekte kompetence, som betinger deres anvendelse. Begge konventioner fastslår, at kompetencen tilfalder retten i det land, hvor den bidragspligtige eller den bidragsberettigede har sin sædvanlige bopæl, samt den ret, som den bidragspligtige accepterer at underkaste sig. Konventionen fra 1973 anerkender desuden en ret i det land, hvor både den bidragspligtige og den bidragsberettigede er statsborgere, som kompetent, hvilket ligeledes gælder myndighederne i en kontraherende stat, som har afgjort en sag om underholdsbidrag i tilknytning til en sag om skilsmisse eller separation eller om omstødelse eller ugyldiggørelse af et ægteskab.

Kriterierne om den bidragspligtiges sædvanlige bopælsland eller om den bidragspligtiges anerkendelse af kompetencen hos en ret, ved hvilken den bidragsberettigede har anlagt sag, giver ikke anledning til uenighed, fordi de forekommer at være universelt accepterede eller i hvert fald kan forventes at være det som led i en international aftale.

Kriteriet om den bidragsberettigedes sædvanlige bopælsland giver derimod vanskeligheder i forhold til USA på den ene side og i forhold til samtlige øvrige lande, der er medlem af Haagerkonferencen, på den anden. Haagerkonferencen foreslår, at man vælger en *«metode baseret på de faktiske forhold»*, hvorefter *«hver stat reelt bemyndiges til at anvende sine egne kriterier. Med andre ord vil en retsafgørelse afsagt i oprindelsesstaten blive anerkendt og fuldbyrdet, hvis udøvelsen af kompetencen under de samme omstændigheder ville have været mulig i den anmodede stat. Efter dette princip vil de retslige kompetenceregler, som retten i den anmodende stat har baseret sin afgørelse på, være uden betydning. Det afgørende spørgsmål er, om sagens omstændigheder, uanset hvilken grund retten i den anmodende stat måtte have påberåbt, bekræfter denne kompetence i henhold til reglerne i den anmodede stat. Hvis dette er tilfældet, skal retsafgørelsen anerkendes»*¹³.

Vurderingen af den indirekte kompetence «baseret på de faktiske forhold» rejser et praktisk problem, fordi den forudsætter, at den kompetente myndighed i den anmodede stat på stadiet for behandlingen af anmodningen om anerkendelse og fuldbyrdelse råder over tilstrækkelige oplysninger om de motiver, som dommeren, der statuerede om sagens realiteter, baserede sin kompetence på, for at den kan foretage en sammenligning med de kompetenceregler, der er fastsat i dens egen ret. Dette indebærer, at dommeren i domsstaten på det tidspunkt, hvor han statuerer, har kendskab til de kompetencekriterier, der vil blive benyttet af dommeren i den stat, hvortil der vil blive rettet anmodning, og gør sig umage med at præcisere i sin afgørelse, at dette eller hint af disse kriterier reelt var til stede i den foreliggende sag. Der er dog stadig et problem deri, at på det tidspunkt, hvor afgørelser afsiges, har sagen ikke nødvendigvis international karakter.

¹³ Haagerkonferencen om international privat ret, foreløbigt dokument nr. 3 *«Hen imod et nyt verdensinstrument om international inddrivelse af underholdsbidrag over for børn og andre familiemedlemmer»*. Rapport udarbejdet af William Duncan, § 76, som citerer et essay af George G. Spector med titlen *«Towards an accomodation of divergent jurisdictional standards for the determination of maintenance obligations in private international law»*.

Rapporten fra det permanente sekretariat foreslår, at oplysninger, der vil give den ret, der får forelagt anmodningen om anerkendelse og fuldbyrdelse, mulighed for at udtale sig om den indirekte kompetence hos dommeren i domsstaten, fremsendes af myndighederne i den anmodende stat som en samarbejdsforanstaltning. Spørgsmålet har åbenbart tilknytning til, hvilke funktioner de myndigheder i de kontraherende stater, der vil få til opgave at varetage samarbejdet, får tildelt. Derudover skal de naturligvis også råde over de fornødne midler til at indsamle de nødvendige oplysninger.

Haagerkonferencens permanente sekretariat foreslår at vedtage følgende bestemmelser:

- «1. En retsafgørelse om underholdsbidrag, som træffes af en retslig eller administrativ myndighed i en kontraherende stat (domsstaten), skal anerkendes og fuldbyrdes i alle de kontraherende stater, hvis:
 - a. (...)
 - b. (...)
 - c. sagens omstændigheder med de fornødne tilpasninger ville have tildelt denne kompetence i medfør af reglerne i den anmodede stat, eller
 - d. den bidragspligtige havde sin (sædvanlige) bopæl i domsstaten ved rejsningen af sagen.
2. En kontraherende stat, hvis retslige eller administrative myndigheder ikke alene kan basere deres kompetence i sager om underholdsbidrag på den bidragspligtiges bopæl, kan afgive et forbehold vedrørende stk. 1, litra d).»¹⁴

Stater, som afgiver et forbehold, jf. stk. 2, skal forpligte sig til at iværksætte en ny procedure for at råde bod på dette problem. Det skal dog erindres, at denne løsning medfører, at to særskilte retsafgørelser med virkning på forskellige staters område vil foreligge side om side, og at denne situation kan afføde vanskeligheder i tilfælde af, at den bidragspligtige skifter bopæl. Den kan desuden gøre det umuligt at inddrive en del af forfaldne, men ikke-betalte underholdsbidrag.

Spørgsmål 8

Vil metoden, der er «baseret på de faktiske forhold», kunne gennemføres i praksis?

Skal man i stedet finde en anden løsning? I bekræftende fald, hvilken?

¹⁴ Haagerkonferencen om international privat ret, foreløbigt dokument nr. 3 «*Hen imod et nyt verdensinstrument om international inddrivelse af underholdsbidrag over for børn og andre familiemedlemmer*». Rapport udarbejdet af William Duncan, § 87.

Under debatten på mødet i den særlige kommission i Haag i maj 2003 blev tre andre kriterier for indirekte kompetence behandlet, nemlig kriterierne om parternes fælles nationalitet, om skilsmisse og om spørgsmål i forbindelse med forældreansvaret. Muligheden for at anerkende parternes autonomi i dette anliggende blev også overvejet.

Der var ingen delegationer, der ønskede, at man benyttede kriteriet om tilknytning til parternes fælles nationalitet. Derimod syntes den indirekte kompetence hos en ret, ved hvilken der rejses en sag om en persons retlige status, ikke at frembyde nogen problemer. Denne løsning ville i øvrigt være fuldt kompatibel med fællesskabsretten. Hvad angår parternes autonomi, pegede nogle eksperter på det farlige i at give denne frit spil på et område, hvor der kan vise sig at være en kraftig ubalance mellem de implicerede parter, og følgelig anerkende den indirekte kompetence hos den ret, ved hvilken en sag rejses efter fælles aftale mellem den bidragspligtige og den bidragsberettigede.

Spørgsmål 9

Skal man med hensyn til indirekte kompetence anerkende:

- a. den løsning, der er valgt i artikel 8 i Haagerkonventionen fra 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt?
- b. den ret, ved hvilken en sag rejses efter fælles aftale mellem den bidragspligtige og den bidragsberettigede? Skal parternes frie valg begrænses?

5.2.3.3. Grunde til nægtelse af anerkendelse

Haagerkonventionerne fra 1958 og 1973 fastsætter, at anerkendelse og fuldbyrdelse af en retsafgørelse kan nægtes, hvis den er åbenbart uforenelig med grundlæggende retsprincipper («ordre public») i den anmodede stat, eller hvis retsafgørelsen er uforenelig med en tidligere afsagt afgørelse i den anmodede stat. Konventionen fra 1973 føjer til disse to grunde til nægtelse grundene om, at der er begået svig under sagsbehandlingen, og at der verserer en sag for statslige myndigheder mellem de samme parter om samme spørgsmål.

Under mødet i den særlige kommission i maj 2003 udtalte en række delegationer sig til fordel for primært at begrænse grundene til nægtelse af anerkendelse og fuldbyrdelse til at gælde overtrædelse af retten til forsvar, uforenelighed med grundlæggende retsprincipper, konflikt mellem afgørelser og litispændens.

Spørgsmålet om uforenelighed mellem afgørelser er dog særlig relevant i forbindelse med underholdspligt, fordi der helt lovligt kan afsiges flere på hinanden følgende retsafgørelser alt efter, hvordan parternes respektive forhold udvikler sig. Her gælder det naturligvis om at prioritere anerkendelsen og fuldbyrdelsen af den senest afsagte retsafgørelse, forudsat at den er blevet afsagt af den i dette anliggende kompetente myndighed. Hvis sidstnævnte spørgsmål ikke reguleres ved, at der indsættes en regel om direkte kompetence i konventionen, skal det reguleres ved en regel om indirekte kompetence.

Endvidere er staterne i det store og hele enige om principielt at afvise, at den anmodede stat skal kunne foretage en realitetsprøvelse af en sag.

Alligevel ser det ud til, at nogle af EU's medlemsstater, hvis myndigheder anmodes om at anerkende og fuldbyrde en retsafgørelse om det materielle forhold, iværksætter en ny procedure, uanset om afgørelsen er afsagt i en af EU's medlemsstater eller i et tredjeland, med henblik på at fastsætte underholdsbidraget, også selv om den oprindelige afgørelse opfyldte betingelserne for anerkendelse og fuldbyrdelse, med den begrundelse, at afgørelsen ikke kan fuldbyrdes på grund af den bidragspligtiges insolvens eller på grund af en ændring i parternes respektive forhold.

Denne praksis er hverken i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning (EF) nr. 44/2001 eller Haagerkonventionerne, som forbyder realitetsprøvelse af afgørelser truffet i udlandet på eksekvaturprocedurestadiet, og heller ikke med bestemmelserne i New York-konventionen fra 1956, som kun giver mulighed for at iværksætte en ny procedure inden for de beføjelser, den bidragsberettigede har tildelt.

Spørgsmål 10

På eksekvaturprocedurestadiet:

- a. Hvilke grunde til nægtelse af anerkendelse og fuldbyrdelse skal figurere i den fremtidige konvention?
- b. Hvordan skal man ved konflikter mellem afgørelser afgøre, hvilken afgørelse der skal fuldbyrdes?
- c. Skal man strengt forbyde realitetsprøvelse af afgørelser afsagt i domsstaten eller tillade afvigelser herfra og, i bekræftende fald, i hvilke sager og med hvilke formål?

5.3. Lovvalg

Hverken forordning (EF) nr. 44/2001 eller noget andet fællesskabsinstrument indeholder lovvalgsregler vedrørende underholdspligt. Artikel 1, stk. 2, litra b), i Rom-konventionen af 19. juni 1980 om, *hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser*, som er det eneste gældende civilretlige instrument i EU's medlemsstater, som omfatter lovvalgsregler, udelukker således fra sit anvendelsesområde *«rettigheder og forpligtelser, som udspringer af familieforhold, slægtskab, ægteskab eller svogerskab, herunder underholdsforpligtelser over for børn født uden for ægteskab»*.

Eftersom Haagerkonventionerne fra 1956 og 1973 om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt, kun er blevet ratificeret af nogle af EU's medlemsstater, er de gældende lovvalgsregler inden for det europæiske retlige område således på nuværende tidspunkt ikke harmoniseret.

Hvad angår det igangværende arbejde i Haag, var det meningen, at det skulle omfatte dette spørgsmål, fordi den særlige kommission om generelle anliggender i maj 2000 besluttede at udarbejde en udtømmende konvention, som skulle forbedre de eksisterende konventioner, ikke mindst de to konventioner om lovvalget for underholdspligt, som er blevet vedtaget af konferencen.

Lignende spørgsmål synes at trænge sig på på fællesskabs- og verdensplan. Spørgsmålet er dog, om der ikke skal opstilles forskellige svar i Fællesskabets

initiativ og i den fremtidige Haagerkonvention i betragtning af, at de to projekter hver især har deres egen særlige karakter.

5.3.1. Status

Der findes store forskelle i staternes, herunder EU's medlemsstaternes, interne lovgivning om underholdspligt.

F.eks. varierer aldersgrænsen for, hvornår et barn ophører med at have ret til at modtage et underholdsbidrag fra sine forældre, fra stat til stat. Nogle lovgivninger fastsætter ikke et alderskriterium, men ser på barnets situation og dets evne til selv at opfylde dets egne behov.

Visse lovgivninger fastsætter, at en af de fraskilte ægtefæller principielt, i det mindste i visse tilfælde, skal modtage et underholdsbidrag fra den tidligere ægtefælle. Andre benytter derimod det modsatte princip.

Nogle lovgivninger anerkender en underholdspligt mellem forskellige familiemedlemmer, endog mellem nærtstående uden slægtskabsforbindelse, mens andre begrænser underholdsretten til børn og ægtefæller.

Reglerne for den retslige kompetence i de forskellige retssystemer giver generelt parterne en valgmulighed mellem retterne i de forskellige stater, især enten den bidragsberettigedes eller den indklagedes opholds- eller bopælsstat. Den interne lovgivning i en række stater, der er medlem af Haagerkonferencen, anerkender i øvrigt kompetencen hos retten i nationalitets- eller bopælslandet i ordets angelsaksiske betydning. Som bekendt åbner fællesskabsretten flere muligheder for parterne ved at spille på bestemmelserne i enten forordning (EF) nr. 44/2001 eller forordning (EF) nr. 1347/2000. Bestræbelserne på af hensyn til retssikkerheden at sikre en harmonisering af lovvalgsreglerne i situationer, hvori der er et element af udlændighed, er således velbegrundede såvel på fællesskabsplan som inden for rammerne af Haagerkonferencen om international privatret.

Det kan dog noteres, at de to konventioner *om, hvilken lov der anvendes på underholdspligt*, der er blevet vedtaget af Haagerkonferencen, kun er blevet ratificeret af et mindre antal lande, primært EU-medlemsstater. Endvidere er den ældste konvention, som skulle erstattes af den seneste, stadig gældende i relationerne mellem en række stater, som ikke har ratificeret den efterfølgende.

Denne situation er naturligvis på flere måder utilfredsstillende. Det forhold, at der findes to konventioner mellem forskellige stater, er hæmmende for forudsigeligheden i løsningerne og udgør et problem i den praktiske anvendelse. Mangelen på konventionsregler mellem visse andre stater gør denne situation endnu værre.

Derudover viste de særlige kommissioner i 1995 og 1999, at selve konventionernes indhold afføder visse vanskeligheder.

Således kan der konstateres retslige forskelle som følge af mangelen på regel til bestemmelse af, hvilken lov der finder anvendelse ved bestemmelsen af slægtskabsforhold, idet nogle retter i denne forbindelse benytter den lov, der angives i deres lovvalgsregler, mens andre benytter den lov, der regulerer underholdspligten. Mere generelt kan man stille det spørgsmål, hvilken lov der skal finde anvendelse på krav om tildeling af underholdsrettigheder.

Artikel 8 i konventionen fra 1973 fastsætter, at «gældende lov for skilsmisser regulerer i den kontraherende stat, hvor skilsmissen bevilges eller anerkendes, underholdspligten mellem fraskilte ægtefæller og ændringen af afgørelser om denne pligt». Denne regel, som har den fordel, at den sikrer kontinuitet i behandlingen af en sag i forhold til samme lov og derved retssikkerheden, blev dog afvist i en dom af 21. februar 1997 afsagt af Nederlandenes højesteret, som fandt, at den ikke var kompatibel med parternes mulighed for at vælge, hvilken lov der skal finde anvendelse.

Endelig har spørgsmålet om lovvalget i forbindelse med forældelse givet anledning til problemer ved anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse og ved iværksættelsen af tvangsfuldbyrdsmidler i udlandet. Visse retssystemer betragter forældelse som et spørgsmål vedrørende sagens realiteter, som er underlagt deres lovvalgsregler, mens andre betragter forældelse som en procedureregulering, som er underlagt retsplejeloven.

Under arbejdet i den særlige kommission i Haag i maj 1999 udtalte en række delegerationer repræsenterende stater med en romansk-germansk retstradition sig til fordel for, at der i den nye konvention blev indsat lovvalgsregler svarende til de regler, der er indeholdt i konventionen fra 1973.

En række argumenter blev fremført til støtte for dette synspunkt, bl.a. nødvendigheden af at gøre de gældende konventionsregler ensartede, modernisere dem og give mulighed for tilpasninger, så de kan blive acceptable for alle de stater, der er medlem af konferencen.

Repræsentanter for «common law»-stater har derimod fremført de vanskeligheder, dette frembyder for dommeren, og de ekstraomkostninger, det påfører parterne at anvende en udenlandsk lov.

Flere forskellige løsninger er blevet overvejet, bl.a. indsættelse af et komplet sæt af lovvalgsregler i den fremtidige konvention eller blot nogle få regler til supplerende af de gældende konventioner og mangelen på lovvalgsregler eller vedtagelse mellem de stater, som måtte ønske at være underlagt sådanne regler, af en simpel protokol om, hvilken lov der skal anvendes på underholdspligt.

Det vil naturligvis kunne blive vanskeligere at finde harmoniserede løsninger, hvis de skal findes inden for en bredere ramme end mellem EU's medlemsstater.

Spørgsmål 11

Skal der i det fremtidige fællesskabsinstrument eller i den fremtidige Haagerkonvention indsættes:

- a. et komplet sæt af lovvalgsregler?
- b. lovvalgsregler, der regulerer specifikke problemer?

5.3.2. Spørgsmål, der skal tages op i lovvalgsregler

5.3.2.1. Hovedspørgsmål

Haagerkonventionen fra 1973, som er den seneste og den mest komplette, opererer med en trindelt ordning, hvorefter underholdspligt er underlagt loven i det land, hvor den bidragsberettigede har sin sædvanlige bopæl, og subsidiært, hvis denne lov ikke giver den bidragsberettigede mulighed for at opnå underholdsbidrag, den fælles nationale lov i den bidragspligtiges og den bidragsberettigedes land og endelig, hvis denne anden mulighed ikke giver den bidragsberettigede mulighed for at få fyldestgjort sit krav, «lex fori».

Montevideokonventionen har en anden ordning, idet artikel 6 heri fastsætter:

«Underholdspligt samt den bidragsberettigedes og den bidragspligtiges retsstatus er reguleret ved den lovgivning, som efter den kompetente myndigheds opfattelse er den gunstigste for den bidragsberettigedes interesser, dvs.:

- a) lovgivningen i den stat, hvor den bidragsberettigede har sin bopæl eller sit opholdssted
- b) lovgivningen i den stat, hvor den bidragspligtige har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted».

Retten i nogle lande har ligeledes en trindelt ordning eller en ordning, der svarer til den, der benyttes i Montevideokonventionen. I andre lande er det loven i det land, hvor den bidragsberettigede er statsborger, der regulerer spørgsmålet om underholdsrettigheder.

På mødet i den særlige kommission i Haag i maj 2003 blev det fremført, at hvis man anerkendte kompetencen hos retten i den bidragsberettigedes land samt anvendelse af loven i det land, hvor den bidragsberettigede har sin bopæl eller sit opholdssted, ville «lex fori» skulle anvendes, hvilket ville være en løsning, der ville være forenelig med både civilretssystemerne og «common law»-systemerne.

Det har også været overvejet systematisk at benytte «lex fori» med den begrundelse, at på stadiet for den oprindelige anmodning er det den bidragsberettigede, der vælger retten, og at det som følge heraf er op til ham at vælge den ret, hvis lov er gunstigst for ham. En sådan løsning synes dog at kunne fremme «forum shopping».

Andre har desuden bemærket, at stater med islamisk ret f.eks. måtte ønske at ratificere den fremtidige konvention, og at den bedste løsning for dem uden tvivl ville være at lade «lex fori» være gældende, herunder også dens regler for international privatret.

Spørgsmål 12

Hvilke generelle lovvalgsregler i sager vedrørende underholdspligt skal indføres på internationalt plan og på fællesskabsplan?

Hvad angår underholdspligten mellem fraskilte ægtefæller, er der grund til at undersøge, om den løsning, der er fastsat i artikel 8 i Haagerkonventionen fra 1973, skal bibeholdes. Selv om denne regel blev kritiseret stærkt af nogle, da den blev vedtaget, synes den ikke i praksis at have voldt større vanskeligheder.

Under arbejdet på Haagerkonferencen overvejedes det at give den frie vilje et vist spillerum under inspiration af den nederlandske højesterets dom, således at parterne ville få mulighed for ved reguleringen af deres underholdspligt at vælge en anden lov end den, der fandt anvendelse ved deres skilsmisse. Hvis en sådan løsning forekom hensigtsmæssig, skulle det undersøges, om parterne skulle have fuldstændigt frit valg, eller om valget derimod skulle foretages inden for visse rammer, så man undgik, at en af parterne kunne påtvinge den anden part en lov, som ville være særligt ugunstig for den pågældende.

Når der er tale om skilsmisser, som afgøres af en kompetent domstol under anvendelse af forordning (EF) nr. 1347/2000, kunne der i fremtiden fastsættes lovvalgsregler ved et fællesskabsinstrument, og spørgsmålet om underholdspligt mellem fraskilte ægtefæller kunne tages op inden for disse rammer.

Spørgsmål 13

Hvilken særlig lovvalgsregel i forbindelse med underholdspligt mellem ægtefæller eller mellem fraskilte ægtefæller skal indsættes i den fremtidige Haagerkonvention?

Spørgsmål 14

Skal der gives parterne valgfrihed med hensyn til lovvalget, og skal dette valg i bekræftende fald ske inden for visse rammer?

5.3.2.2. Anvendelsesområdet for den valgte lov

Haagerkonventionen fra 1973 og Montevideokonventionen fra 1989 fastsætter, at den kompetente lov skal afgøre, hvilken status den bidragsberettigede og den bidragspligtige skal have, hvilke personer der kan anlægge sag om underholdspligt, og hvilke frister der skal gælde for et sådant sagsanlæg. Montevideokonventionen tilføjer, at den kompetente lov skal regulere de øvrige betingelser for udøvelse af retten til underholdsbidrag samt underholdsbidragets størrelse og fristerne og betingelserne for dets udbetaling. Haagerkonventionen fastsætter, at den lov, der finder anvendelse på underholdspligten, også skal afgøre, hvilke begrænsninger der skal gælde for den bidragspligtiges underholdspligt, når en offentlig institution, som har udbetalt ydelser til den bidragsberettigede, anmoder om refusion heraf.

Lovvalgsreglerne i nogle stater, der er medlem af Haagerkonferencen, lader derimod spørgsmålet om retten til underholdsbidrag være underlagt loven i det land, hvor den bidragsberettigede har sin bopæl, og betingelserne for fastsættelse af underholdsbidraget og navnlig dets størrelse være underlagt loven i det land, hvor den bidragspligtige har sin bopæl.

I nogle lande fastsættes underholdsbidrag efter en særlig tarif, som undertiden er ret kompleks. I andre lande fastsættes bidraget derimod under hensyntagen til den bidragsberettigedes behov og den bidragspligtiges midler, hvilket er det princip, der anvendes i Haagerkonventionen fra 1973.

Spørgsmålet om fastsættelse af underholdsbidraget får særlig interesse, når den bidragsberettigede og den bidragspligtige bor i lande med meget forskellig levestandard. Mest problematiske synes at være de tilfælde, hvor den bidragsberettigede bor i et land med en høj levestandard, og den bidragspligtige modtager en løn i det land, hvor han eller hun bor, der ikke er stor nok til at klare betalingen af underholdsbidrag.

Artikel 11 i Haagerkonventionen fra 1973 fastsætter i denne forbindelse, at «selv om den lov, der skal anvendes, fastsætter andet, skal der ved fastsættelse af underholdsbidragets størrelse tages hensyn til den bidragsberettigedes behov og den bidragspligtiges midler». Anvendelsen af en sådan regel forudsætter naturligvis, at den myndighed, der fastsætter underholdsbidraget, råder over de fornødne oplysninger, hvilket kan nødvendiggøre bistand fra udenlandske myndigheder. Det forekommer dog vanskeligt at gå videre end dette i international sammenhæng. Det kunne derimod overvejes at sigte mod en vis harmonisering af reglerne for fastsættelse af underholdsbidragets størrelse mellem EU's medlemsstater.

Endvidere opererer en række retssystemer med en indekseringsordning, hvorved det fastsatte underholdsbidrag følger udsvingene i leveomkostningerne. Metoden til beregning af disse justeringer varierer naturligvis fra land til land og kan være vanskeligt forståelige eller endog aldeles uanvendelige i et andet land, fordi der ikke her findes et tilsvarende indeks.

Det synes vanskeligt på internationalt plan at harmonisere indekseringen af afgørelser om underholdspligt. Man kunne dog forestille sig, at en sådan harmonisering ville være mulig inden for Fællesskabet.

Spørgsmål 15

Hvilke spørgsmål skal være underlagt lovvalgssystemet?

Spørgsmål 16

Hvordan skal spørgsmålet om fastsættelse af underholdsbidragets størrelse løses, især på fællesskabsplan?

Spørgsmål 17

Hvordan skal problemet med indekseringen af underholdsbidrag løses, især på fællesskabsplan?

5.3.2.3. Særlige spørgsmål

5.3.2.4. Bestemmelse af «familieforhold»

Hverken Haagerkonventionerne eller Montevideokonventionen indeholder bestemmelser om, hvilken lov der skal anvendes på dette spørgsmål. Haagerkonventionen fra 1973, som anvendes på *«underholdspligt som følge af familie-, slægtskabs-, ægteskabs- eller svogerskabsforhold, herunder underholdspligt over for et barn uden for ægteskab»*, fastsætter endda, at *«afgørelser, der træffes under anvendelse af konventionen, ikke er baseret på en formodning om, at der foreligger et af de i artikel 1 omhandlede forhold»*.

Anvendelsen af forskellige lovvalgsregler af retter i forskellige stater kan naturligvis føre til, at der etableres to forældreforhold over for et og samme barn, eller at der af myndighederne i én stat tages hensyn til et ægteskab, der betragtes som ikke-eksisterende i en anden stat.

Hvad angår slægtskabsforhold, kan problematikken stille sig forskelligt alt efter, om staterne lader afgørelser få særskilt virkning alt efter, om de træffes som følge af en retssag til bestemmelse af slægtskabsforholdet eller en retssag til bestemmelse af underholdspligten, inden for hvis rammer slægtskabsforholdet behandles accessorisk.

Den særlige kommission, der mødtes i Haag i 1995 for at drøfte gennemførelsen af konventionerne om underholdspligt, anbefalede, at loven, der regulerer underholdspligt, blev anvendt på «spørgsmålet om forhåndsbestemmelse» af slægtskabsforholdet, men den lader ikke til at have haft indflydelse på de stater, der anvender den lov, der udpeges af reglerne i deres internationale privatret til at regulere personers retlige status.

Under arbejdet i den særlige kommission i maj 2003 udtalte nogle stater sig til fordel for at anvende en regel, hvorved «spørgsmålet om forhåndsbestemmelse» reguleres ved den lov, der anvendes på underholdspligt, mens andre fandt, at man under alle omstændigheder måtte undgå, at en accessorisk afgørelse om forældreforholdet kunne gøres gældende *erga omnes*.

5.3.2.4.1 Mobilitetskonflikter

Vi har set, at den bidragsberettigedes eller den bidragspligtiges ændring af bopæl eller sædvanligt opholdssted skaber problemer med hensyn til, hvem der har kompetence til at statuere vedrørende anmodninger om ændring af tidligere truffne afgørelser. Dermed rejser der sig spørgsmålet om, hvilken lov der skal anvendes på sådanne nye anmodninger.

Haagerkonventionen fra 1973, ifølge hvilken det er den nationale lov i det land, hvor den bidragsberettigede har sit sædvanlige opholdssted, der skal anvendes, fastsætter, at *«i tilfælde af at den bidragsberettigede skifter sædvanligt opholdssted, finder den interne lov i det nye opholdsland anvendelse fra det øjeblik, hvor skiftet finder sted»*.

En sådan løsning kan frembyde visse fordele, for så vidt som den giver mulighed for at tilpasse den bidragsberettigedes situation til de nye omgivelser. Den kan også anses for at kunne foranledige den bidragsberettigede til at skifte opholdssted for at opnå en ændring i sit underholdsbidrag. Den hovedlovvalgsregel, der måtte blive vedtaget, vil naturligvis kunne få indflydelse på dette punkt.

5.3.2.4.2 Aftaler mellem parterne

Nogle stater tilskynder til aftaler mellem parterne, mens andre forbyder dem. Man kan derfor rejse det spørgsmål, hvilken lov der finder anvendelse på sådanne aftaler, såvel deres form som deres indhold.

I mangel af nærmere angivelser herom er det spørgsmålet, om sådanne aftaler er underlagt Haagerkonventionerne. Under alle omstændigheder er spørgsmålet fuldt aktuelt i de stater, der ikke er part i konventionerne.

5.3.2.4.3 Forældelse

Forældelse henhører alt efter, hvilket retssystem der er tale om, under retsplejereglerne eller den materielle ret. Ifølge den løsning, der er valgt i Haagerkonventionen fra 1973 og Montevideokonventionen, er forældelse af et søgsmål vedrørende underholdspligt et spørgsmål af materiel karakter, der som følge heraf er underlagt den lov, der gælder for underholdspligten.

Derimod er forældelse af søgsmål under eksekvaturproceduren eller søgsmål om inddrivelse ikke udtrykkeligt omfattet af disse instrumenter, og en analyse af retspraksis viser, at der er forskellige fortolkninger af, om den henhører under retsplejereglerne eller den materielle ret.

En særlig vanskelighed består i, at en underholdspligt kan bestå mellem to parter i mange år, og at nødvendigheden af eksekvaturproceduren og iværksættelse af tvangsfuldbyrdsesmidler i udlandet muligvis først viser sig lang tid efter, at en retsafgørelse er truffet.

Under debatten på den særlige kommission i Haag i maj 2003 tilkendegav en række delegationer, at de ønskede, at de forskellige aspekter af dette problem om nødvendigt blev behandlet gennem vedtagelse af materielle retsregler.

Spørgsmål 18

Skal der vedtages særlige lovvalgsregler vedrørende:

- a. de familieforhold, der vil kunne give anledning til underholdspligt?*
- b. spørgsmålet om mobilitetskonflikter?*
- c. aftaler om underholdspligt?*
- d. forældelse af søgsmål vedrørende underholdspligt under eksekvaturproceduren eller i forbindelse med tvangsfuldbyrdelse?*

Skal der vedtages forskellige løsninger i det fremtidige fællesskabsinstrument og i den fremtidige Haagerkonvention?

6. SAMARBEJDE

En stor del af arbejdet i den særlige kommission i Haag i maj 2003 var helliget spørgsmålet om samarbejde, som efter visse løsningsmodeller vil komme til at udgøre hovedindholdet i den fremtidige konvention. Det kan betvivles, om man blot ved at indføre regler af denne art kan råde bod på de retlige vanskeligheder, der kan konstateres, men der er derimod enighed om, at det ikke er tilstrækkeligt at udarbejde retsregler, hvis man vil sikre en hurtig og effektiv inddrivelse af underholdsbidrag, når den bidragsberettigede og den bidragspligtige ikke har bopæl i samme land.

De problemer, der skal løses på internationalt plan og på fællesskabsplan, er naturligvis stort set de samme, men der kan dog inden for Fællesskabet udarbejdes meget mere komplette og effektive løsninger, også på dette område.

6.1. De samarbejdende myndigheder

6.1.1. Udpegning af myndigheder

Den ordning, der benyttes i en række konventioner og fællesskabsinstrumenter, og som består i at pålægge centrale myndigheder at varetage samarbejdet, har bevist sin værdi og lader til at skulle videreføres.

Selv om det forekommer hensigtsmæssigt, at én samtalepartner – eller eventuelt en samtalepartner i hver af de selvstændige enheder i ikke-centraliserede stater – får til opgave at varetage forbindelserne med de øvrige stater hvad angår visse centrale spørgsmål, vil det dog i mange tilfælde være at foretrække, at der er en direkte kommunikation mellem regionale og lokale myndigheder. Videregivelse af dokumenter via flere på hinanden følgende mellemlidende afføder langsommelighed og tab af information.

En undersøgelse af samarbejdet inden for underholdspligt i EU's medlemsstater, som dette fremgår af den undersøgelse, Europa-Kommissionen har iværksat, viser, at en række af de centrale myndigheder, der udpeges under anvendelse af New York-konventionen eller andre aftaler, kun spiller en mindre rolle i sagsbehandlingen eller blot fungerer som ekspeditionskontor for de lokale myndigheder.

Det er ikke sikkert, at det vil være muligt i væsentligt omfang at forenkle denne funktionsmåde inden for rammerne af et internationalt instrument.

Hvad EU-medlemsstaterne angår, vil det være hensigtsmæssigt at sigte mod en høj grad af decentralisering, dvs. udpegning af lokale myndigheder, som vil kunne indgå i et direkte samarbejde med deres modpart i andre medlemsstater. Udpegningen af disse myndigheder vil for nogle lande være en lejlighed til at vurdere, hvor effektivt den samarbejdsstruktur, der er etableret under anvendelse af de gældende instrumenter, i virkeligheden fungerer. De rapporter, der er blevet udarbejdet i forbindelse med den af Europa-Kommissionen iværksatte undersøgelse vedrørende inddrivelse af underholdsbidrag, peger således på, at der forekommer forsinkelser og funktionsmangler, som der uden tvivl delvis vil kunne rådes bod på gennem strukturreformer.

Vil det være hensigtsmæssigt at udpege «decentraliserede» myndigheder i EU til at varetage visse samarbejdsfunktioner?

Hvordan kan situationen på internationalt plan forbedres?

6.1.2. De udpegede myndigheders opgaver

6.1.2.1. Fremsendelse af sagsakter

I international sammenhæng kunne man i det mindste overveje at indføre et «halvdirekte» system som det, der er fastsat i Haagerkonventionen af 15. november 1965 om forkyndelse i udlandet af retslige og udenretslige dokumenter i sager om civile eller kommercielle spørgsmål. Der er intet, der synes at begrunde, at anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse fra udlandet modtages af en central myndighed, som straks videresender dem til en regional eller lokal myndighed, forudsat at en sådan sagsakt foreligger i en form, der gør, at den kan behandles umiddelbart. Dette forudsætter dels, at de centrale myndigheder i den anmodede stat kender myndighederne i den anmodende stat, og dels, at sagsakterne er komplette og ikke kræver indgriben fra den anmodede centrale myndigheds side.

Hvad angår kendskabet til de centrale myndigheder, er det selvfølgelig tilstrækkeligt, at staterne sender de nødvendige oplysninger til det permanente sekretariat for Haagerkonferencen, som påtager sig at videresende dem, som det er tilfældet med anvendelsen af andre konventioner.

Hvad angår sagsakternes indhold, kontrolleres dette af den centrale myndighed i den anmodende stat, idet det halvdirekte system giver den ret til at spille denne rolle, inden anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse videreekspereres.

Inden for det europæiske retlige område vil de centrale myndigheders rolle kunne reduceres endnu mere, forudsat at sagsakternes indhold kontrolleres af de anmodende myndigheder, for i stedet at fremme den direkte kommunikation mellem lokale myndigheder. Det forekommer dog nødvendigt at bibeholde en central myndighed til at varetage kontrollen med samarbejdet og andre generelle funktioner, således som det er fastsat i en række fællesskabsforordninger.

Spørgsmål 20

Hvilken ordning skal indføres med henblik på fremsendelse af sagsakter mellem den anmodende og den anmodede stat?

Kunne det i fællesskabssammenhæng overvejes at benytte direkte fremsendelse af sagsakter mellem lokale myndigheder, som er kompetente til at behandle sagsakterne?

6.1.2.2. Iværksættelse af procedurer

6.1.2.2. 1 Procedurer for anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser

Hvis man går ud fra princippet om, at procedurerne for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i fællesskabssammenhæng bør afskaffes, er der ikke længere nogen grund til at behandle dette spørgsmål under det igangværende arbejde på Haagerkonferencen.

Efter den ordning, der er blevet indført af de forskellige stater under anvendelse af New York-konventionen fra 1956, handler de anmodede centrale myndigheder på eget initiativ eller via en lokal tjeneste, eller også overlader de iværksættelsen af proceduren til en advokat.

Selv om den benyttede fremgangsmåde i denne forbindelse ikke ændrer noget ved principperne, er de to systemer dog generelt ikke lige effektive. Offentlige myndigheder skrider hurtigere til handling end advokater. Eftersom advokater i de fleste tilfælde skal udpeges som en retshjælpsforanstaltning, skal der iværksettes en første procedure med henblik på denne udpegning.

Den omstændighed, at der kan konstateres problemer med international inddrivelse af underholdsbidrag, bør føre til en nærmere undersøgelse af effektiviteten i de eksisterende ordninger og til, at der tages initiativ til at råde bod herpå, hvis der konstateres blokeringer.

Spørgsmål 21

Hvordan kan man forbedre samarbejdet inden for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser?

6.1.2.2. 2 Procedurer vedrørende det materielle indhold

Som led i internationale relationer anmoder visse stater, som ikke anerkender kompetencen hos retten i det land, hvor den bidragsberettigede har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted, som nævnt ovenfor den stat, hvor den bidragspligtige har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted, om at iværksætte en procedure med henblik på fastsættelse af underholdsbidraget eller endog bestemmelse af slægtskabsforholdet til det bidragsberettigede barn, hvilket nogle anmodede stater nægter at efterkomme. Denne situation forekommer derimod ikke inden for fællesskabsområdet, idet forordning (EF) nr. 44/2001 giver denne kompetence til myndighederne i det land, hvor den bidragsberettigede har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted.

Hvad angår bestemmelsen af et barns slægtskabsforhold, gjorde en række delegationer gældende på den særlige kommissions møde i Haag i maj 2003, at eftersom denne procedure var kompleks og bekostelig, fordi den krævede indkaldelse af særlig ekspertise, kunne den ikke iværksettes af en central myndighed på vegne af en bidragsberettiget med bopæl i udlandet.

Nogle stater frygter ligeledes at blive oversvømmet af diverse anmodninger, især vedrørende alle de spørgsmål, der knytter sig til forældremyndigheden.

Hvad angår retsafgørelser om det materielle indhold, kan man også stille det spørgsmål, om de myndigheder, der forestår samarbejdet, skal tilbyde hjælp til bidragspligtige, som ønsker at ændre en tidligere retsafgørelse. Dette spørgsmål er ikke blot relevant i forbindelse med arbejdet med udarbejdelse af den fremtidige Haagerkonvention, men også i forbindelse med udarbejdelse af et fremtidigt fællesskabsinstrument, fordi under anvendelse af forordning (EF) nr. 44/2001 har den bidragspligtige ikke andet valg end at anlægge sag ved en ret i den stat, hvor den bidragsberettigede har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted.

Nogle peger på, at bidragspligtige ligesom bidragsberettigede kan have økonomiske vanskeligheder af en sådan art, at de ikke har råd til at påføre sig sagsomkostninger i udlandet. Andre finder, at det eneste formål, der skal forfølges, er at få inddrevet underholdsbidrag, og at der ikke er grund til at indgå i et samarbejde med andre formål for øje. Det skal bemærkes i denne forbindelse, at forskellige instrumenter, bl.a. Rådets direktiv 2003/8/EF af 27. januar 2003, giver mulighed for at yde retshjælp i denne type sager.

Spørgsmål 22

Skal det fastsættes i den fremtidige Haagerkonvention, at myndighederne i den kontraherende stat, hvor den bidragspligtige har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted, skal iværksætte procedurer vedrørende det materielle indhold med henblik på fastsættelse af underholdsbidraget eller endog bestemmelse af slægtskabsforholdet for det bidragsberettigede barn, når de kompetenceregler, der gælder for retterne i den stat, hvor den bidragsberettigede har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted, ikke giver dem mulighed for at statuere?

Spørgsmål 23

Skal dette samarbejde også gælde for den bidragspligtige ifølge den fremtidige Haagerkonvention? Ifølge det fremtidige fællesskabsinstrument?

6.1.2.3. Fremsendelse af oplysninger

Behandlingen af sagsakter om underholdspligt kan gøre det nødvendigt, at der i udlandet indhentes oplysninger om f.eks. den bidragspligtiges bopæl, sammensætningen af hans formue og midler, resultatet af sagkyndige undersøgelser, bl.a. med henblik på bestemmelse af et barns slægtskabsforhold, eller gældende ret i et andet land.

Viden om den bidragspligtiges adresse er således nødvendig allerede ved den oprindelige retssag om fastsættelse af underholdsbidraget for at sikre rettergangens kontradiktoriske karakter. Viden om sammensætningen af den bidragspligtiges formue og midler giver den myndighed, der har til opgave at statuere om underholdsbidraget, mulighed for at fastsætte dets størrelse med fuld viden om de faktiske forhold.

Disse forhold er ikke altid kendt af den bidragsberettigede, som kan have vanskeligt ved at anlægge sag eller fuldføre en sag, hvis han ikke kan modtage den fornødne hjælp til at opnå denne viden.

De nugældende internationale eller regionale instrumenter indeholder ikke bestemmelser om, at en myndighed kan anmodes om at efterspore adressen på en bidragspligtig, som bor på dens område, for at muliggøre afviklingen af en retssag i et andet land.

Hvad angår eftersøgningen efter oplysninger om sammensætningen af en bidragspligtigs formue, kan retterne alt efter, hvilken sag der er tale om, benytte New York-konventionen fra 1956 *om inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet*, Haagerkonventionen fra 1970 *om bevisoptagelse i udlandet i sager om civile og kommercielle spørgsmål* eller forordning (EF) nr. 1206/2001 *om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område*.

Disse tre instrumenter fastsætter i hovedsagen, at systemet med anmodninger fra de retslige myndigheder i den anmodende stat rettet til de retslige myndigheder i den anmodede stat skal benyttes, og det er kun fællesskabsforordningen, der pålægger de retslige myndigheder frister for at efterkomme de anmodninger, der rettes til dem. De ordninger, der fastsætter, forekommer ikke særligt egnede til at behandle anmodninger om oplysninger om f.eks. bidragspligtiges formue, men snarere egnede til at behandle anmodninger om sagkyndige undersøgelser om bestemmelse af slægtskabsforhold.

Artikel 3 i den europæiske konvention fra 1990 mellem EU's medlemsstater *om forenkling af procedurerne for inddrivelse af underholdsbidrag*, som aldrig er trådt i kraft, fastsætter:

«Ved modtagelsen af anmodningen [om anerkendelse og fuldbyrdelse af en retsafgørelse] træffer den centrale myndighed i den anmodede stat straks eller lader denne myndighed straks træffe enhver foranstaltning, der er passende og egnet til at:

- 1) efterspore og lokalisere den bidragspligtige eller hans formue
- 2) i givet fald indhente de nødvendige oplysninger om den bidragspligtige fra offentlige forvaltninger eller organer.»

Denne bestemmelse tildeler imidlertid først de centrale myndigheder en efterforskende rolle hvad angår den bidragspligtiges adresse og formue på stadiet for anmodning om iværksættelse af en eksekvaturprocedure.

Nogle stater har folkeregistre, som giver mulighed for meget hurtigt at efterspore personer, der har bopæl på deres område. Andre benytter andre registreringsmåder, som er dikteret af sociale, skattemæssige, bankmæssige eller andre formål. Disse ordninger skulle gøre det muligt at indsamle de centrale oplysninger, der er nødvendige for at behandle sager om underholdspligt.

Det er dog ikke altid, at forvaltninger eller retter har adgang til disse forskellige registreringsmåder på grund af mere eller mindre bindende principper om iagttagelse af fortrolighed med personoplysninger, men i visse tilfælde er der heller ikke praktisk mulighed herfor.

Det synes at være hensigtsmæssigt at lade sig inspirere af bestemmelserne i den europæiske konvention fra 1990, ikke mindst med henblik på udarbejdelsen af et fremtidigt fællesskabsinstrument, og tildele de centrale myndigheder de forskellige opgaver, der fastsættes ved dette instrument, samt fastsætte, at de også skal være udført på stadiet for den oprindelige anmodning om fastsættelse af et underholdsbidrag. Det kunne også overvejes at tildele de centrale myndigheder andre opgaver, som ikke er omhandlet i denne konvention.

I fællesskabssammenhæng ville det være hensigtsmæssigt, hvis de nødvendige midler for indsamling af oplysninger stilles til de centrale myndigheders disposition.

Når det drejer sig om staternes interne ret, giver den europæiske konvention af 7. juni 1968 om oplysninger om fremmed ret, som er vedtaget i Europarådets regi, de retslige myndigheder i de kontraherende stater mulighed for at anmode om oplysninger via de centrale myndigheder i forbindelse med allerede igangsatte retssager. Det lader dog til, at denne konvention, som er ratificeret af et stort antal EU-medlemsstater, anvendes forholdsvis sjældent.

Inden for fællesskabsområdet kan formidlingen af oplysninger om den nationale ret ske via det europæiske retlige netværk for civil- og handelssager¹⁵.

I international sammenhæng vil formidlingen af oplysninger om den nationale ret ligeledes kunne ske via de centrale myndigheder.

Spørgsmål 24

Skal det pålægges de centrale myndigheder, der har ansvaret for samarbejdet inden for underholdspligt, at forestå fremsendelse af oplysninger, lokalisering af bidragspligtige og eftersporning af oplysninger om deres formue? Skal de også pålægges at formidle andre oplysninger, bl.a. om den nationale ret?

Spørgsmål 25

Skal det pålægges de centrale myndigheder at lade udføre sagkyndige undersøgelser med henblik på at give den dommer, der har fået forelagt en anmodning om fastsættelse af underholdsbidraget til et barn, mulighed for at statuere vedrørende barnets slægtskabsforhold?

Spørgsmål 26

Skal der pålægges de centrale myndigheder andre opgaver?

Spørgsmål 27

På hvilke områder kunne det overvejes at udarbejde regler for et tættere samarbejde på fællesskabsplan?

¹⁵

Det europæiske retlige netværk for civil- og handelssager:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/civil/network/fsj_civil_network_en.htm

6.2. Hvem betaler hvad

Mens der generelt er enighed om et gratisprincip for de opgaver, som de centrale myndigheder udfører som led i det internationale samarbejde, hvilket er et princip, som med visse undtagelser er fastslået i de internationale instrumenter, der indeholder samarbejdsregler, skilles vandene derimod, når det drejer sig om afholdelsen af udgifterne i forbindelse med iværksættelse af eksekvaturprocedurer samt selve fuldbyrdelsen.

Disse meningsforskelle har bl.a. deres forklaring i forskellene i måden, hvorpå anmodninger om samarbejde, som præsenteres under anvendelse af de gældende konventioner, behandles.

I nogle lande varetages behandlingen af udenlandske sager fra eksekvaturprocedurefasen til selve fuldbyrdelsen af de retslige eller administrative organer selv. I andre lande videreeksperder den anmodede centrale myndighed derimod anmodningen til selvstændige erhvervsudøvende retsmedhjælpere, og udgifterne til denne procedure, som der tages betaling for, skal principielt afholdes af den bidragspligtige. Mellem disse to ydersituationer findes der en række mellemløsninger, som staterne gør brug af alt efter, hvordan de har valgt at organisere sig internt.

Ud over at være gratis for den bidragspligtige giver proceduren, hvorved anmodninger behandles direkte af de retslige eller administrative myndigheder i den anmodede stat, mulighed for at vinde tid i væsentligt omfang, forudsat altså at disse myndigheder ikke er overbebyrdet af arbejde. Dette gratissamarbejde ydes dog som oftest kun, når der er tale om underholdsbidrag til børn, hvorimod voksne bidragsberettigede ofte ikke modtager nogen hjælp fra myndighederne i lande med et sådant system.

I lande, hvor sagsbehandlingen overlades til selvstændige erhvervsudøvende retsmedhjælpere, vil den bidragspligtige eventuelt kunne få tildelt retshjælp, hvis de gældende internationale aftaler eller de berørte staters interne ret giver mulighed herfor, hvilket må være tilfældet i relationerne mellem EU's medlemsstater under anvendelse af reglerne til gennemførelse af Rådets direktiv 2003/8/EF af 27. januar 2003. Disse forskellige ordninger fastsætter generelt, at der kan ydes retshjælp med forbehold af de disponible midler. En sådan ordning kan være gunstig, idet voksne ligesom børn eventuelt kan modtage hjælp. Den kan dog også have ulemper, ikke mindst omfattende forsinkelser i sagsbehandlingen, fordi det tager tid at behandle anmodninger om retshjælp, men også forhold som nødvendigheden af at forny anmodningen hvert år og den omstændighed, at samtlige familiens indtægter skal lægges til grund, når anmodningen om hjælp er til fordel for et mindreårigt barn.

Hvis man både i den fremtidige Haagerkonvention og i det fremtidige europæiske instrument vil undgå, at forhandlingerne fører til en løsning, der udgør den mindste fællesnævner, må det indrømmes, at der er behov for at forbedre funktionsmåden for de fleste af de ordninger, der i øjeblikket er i kraft. Man skal holde sig for øje, at det er umuligt for en bidragsberettiget, der bor i udlandet, at gøre sine rettigheder gældende personligt for de kompetente myndigheder i den anmodede stat, hvorimod han efter retten i mange lande kan gøre det for de lokale myndigheder. At tildele bidragsberettigede, der bor i udlandet, bedre rettigheder med hensyn til adgang til retshjælp bør derfor ikke betragtes som et brud på ligestillingen med bidragsberettigede, der bor i landet.

Den mest ambitiøse løsning ville selvfølgelig være at kræve af alle staterne, at de gratis afholder alle de udgifter, der vil kunne opstå i forbindelse med samtlige underholdsbidrag. Der vil dog uden tvivl skulle findes en aftale om, hvilken type udgifter der vil kunne afholdes, og debatterne på den særlige kommission i Haag i maj 2003 viste f.eks. også, at mange stater ville nægte at afholde udgifterne til sagkyndige undersøgelser i tilknytning til anmodninger om bestemmelse af forældreforholdet. Hvad sidstnævnte punkt angår, er der al mulig grund til at tage den frygt, der kom til udtryk, med et gran salt, fordi udgifterne til de teknikker, der benyttes, gradvis vil falde kraftigt.

En anden løsning kunne bestå i f.eks. at sondre alt efter, om den bidragsberettigede er et barn, en ægtefælle eller en anden person.

Det princip, der blev peget på i Haag, hvorefter de stater, der er forpligtet af ét og samme instrument, skal yde tjenester på ensartet niveau, uanset hvilke midler der måtte blive taget i anvendelse for at gøre dette, bør under alle omstændigheder bibeholdes. Den samarbejds måde, visse stater benytter, vil i øvrigt også kunne blive taget op til revision for at begrænse udgifterne, uden at kvaliteten af den ydede hjælp af den grund forringes.

Spørgsmål 28

Skal der fastsættes bestemmelser om, at alle bidragsberettigede skal have ret til, at de centrale myndigheder i anmodede stater gratis iværksætter de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser til deres fordel?

Kan andre løsninger overvejes på fællesskabsplan og i international sammenhæng?

Spørgsmål 29

Kan man forestille sig, at visse lande indfører samarbejds måder, som er mindre bekostelige end dem, der findes på nuværende tidspunkt?

Bør eller kan disse særlige samarbejds måder forbeholdes særlige bidragsberettigede?

Skal der i det fremtidige fællesskabsinstrument fastsættes gunstigere vilkår end dem, der vil blive gældende i den fremtidige Haagerkonvention i international sammenhæng?

7. PRAKTISKE SPØRGSMÅL

Den undersøgelsesrapport, der er blevet afleveret til Europa-Kommissionen, og de møder, der har været afholdt i Haag ved forskellige lejligheder om underholdningspligt, har vist, at de centrale myndigheder jævnligt står over for praktiske problemer, som vanskeliggør og undertiden umuliggør en behandling af de sager, de får forelagt. Der skal findes løsninger på disse tilbagevendende problemer.

7.1. Oversættelser

Der viser sig oversættelsesproblemer i kommunikationen mellem de centrale myndigheder, ikke mindst i forbindelse med de dokumenter, der skal knyttes til en anmodning om hjælp.

7.1.1. Formularer

Hvad angår kommunikationen mellem de centrale myndigheder, er der blevet udarbejdet en tosproget formular som led i Haagerkonferencen, som med de nødvendige tilpasninger vil kunne benyttes i forbindelse med den fremtidige konvention.

Kommunikationen mellem myndighederne i EU's medlemsstater kunne gøre det nødvendigt at udarbejde særlige formularer, idet antallet af sprog, der vil skulle benyttes, formentlig vil være større, og arten af de oplysninger, der skal videregives, er knyttet til instrumenternes indhold.

I visse særlige tilfælde vil det ikke være tilstrækkeligt at benytte formularer, og der bør udarbejdes regler for brug af kommunikationssprog, både mellem de stater, der er part i den fremtidige Haagerkonvention, og mellem EU's medlemsstater.

7.1.2. Sagsakter

Hvad angår sagsakternes indhold, peger undersøgelsesrapporten til Europa-Kommissionen især på de problemer, der skyldes den dårlige kvalitet af visse oversættelser af vigtige dokumenter. Nogle klager endvidere over de store udgifter til oversættelse, som det påhviler de centrale myndigheder at afholde.

Flere løsninger er allerede blevet overvejet som led i arbejdet i Haag, bl.a. alene oversættelse af den del, der vedrører underholdspligten i domme, der statuerer vedrørende flere anmodninger, eller alene oversættelse i tilfælde af en udtrykkelig anmodning fra de retslige myndigheder, der får forelagt anmodningen om iværksættelse af en eksekvaturprocedure. Ingen af løsningsforslagene har fået en positiv modtagelse, idet en række eksperter har gjort gældende, at alle dele af sagsakter, der forelægges for domstolene, skal oversættes til det nationale sprog.

Når det drejer sig om det fremtidige fællesskabsinstrument, forekommer det muligt at benytte de løsninger, der bl.a. er fastsat i forordning (EF) nr. 2201/2003 for retsafgørelser vedrørende samværsret og tilbagegivelse af et barn, der er blevet ulovligt fjernet. Forordningens artikel 46 fastsætter således, at en retsafgørelse om samværsret afsagt af den kompetente ret i en medlemsstat anerkendes og erklæres for eksigibel i en anden medlemsstat, hvis retsafgørelsen er blevet officielt bekræftet i domsstaten ved hjælp af en særlig formular. Oversættelsen af denne formular er begrænset til dens artikel 10 vedrørende de praktiske vilkår for udøvelsen af samværsretten, og de øvrige punkter i formularen skal ikke oversættes. Artikel 47 om tilbagegivelse af barnet indeholder lignende bestemmelser.

Det fremtidige fællesskabsinstrument kunne desuden fastsætte, at retsafgørelser, som skal fuldbyrdes i den anmodede medlemsstat, skal bekræftes officielt af myndigheden i domsstaten. En sådan attest skulle omfatte oplysninger til identifikation af parterne og om de dele af retsafgørelsen, der er nødvendige for dens fuldbyrdelse: det samlede inddrivelsesbeløb, det månedlige bidrag, eventuel indeksering osv.

Spørgsmål 30

Hvordan skal man løse spørgsmålet om, hvilket sprog der skal benyttes i relationerne mellem myndighederne i de stater, der er part i den fremtidige Haagerkonvention, og mellem myndighederne i EU's medlemsstater?

Spørgsmål 31

Hvordan skal man i den fremtidige Haagerkonvention løse spørgsmålet om oversættelse af dokumenter, der er knyttet til sagsakter vedrørende anmodninger om hjælp?

Spørgsmål 32

Kunne et fremtidigt fællesskabsinstrument benytte de løsninger, der benyttes på dette område i forordning nr....?

7.2. Supplering af sagsakter

Nogle centrale myndigheder klager over de problemer, de møder i deres relationer med de centrale myndigheder i visse lande, som fremsender sagsakter, der ikke er komplette, eller forlanger stadig flere dokumenter, f.eks. i forbindelse med anmodninger om retshjælp.

Disse problemer skyldes tilsyneladende flere forhold: manglende kontrol fra de centrale myndigheders side af de sagsakter, de fremsender, disse myndigheders manglende muligheder for at få udleveret alle de dokumenter, de har brug for, fra den bidragspligtige, manglende oplysning om, hvilke krav myndighederne i den anmodede stat stiller, manglende forståelse af nytten af den dokumentation, der fremsendes osv.

Hvad angår de punkter, der har at gøre med forståelsesproblemerne, skulle det være muligt at indføre et informationsudvekslingssystem som led i gennemførelsen af den fremtidige Haagerkonvention.

I fællesskabssammenhæng vil der kunne indhentes oplysninger via de centrale eller de lokale myndigheder, der er ansvarlige for en sag, men også via kontaktpunkterne i det europæiske retlige netværk og, når der er tale om oplysninger af generel karakter, via netværkets websted.

På den særlige kommissions møde i maj 2003 i Haag foreslog en række delegationer, at visse dokumenter erstattes af attester udstedt af de centrale myndigheder. En sådan løsning svarer til den, der er fastsat i artikel 46 og 47 i forordning (EF) nr. 2201/2003, og som der henvises til ovenfor. Muligheden for at fremsende visse sagsdokumenter ad elektronisk vej er også blevet fremhævet. Ekspertes peger dog på, at brugen af originaler eller bekræftede genpartier af bestemte dokumenter ser ud til at være absolut nødvendig, for at procedurene er lovlige.

Det kunne dog overvejes at erstatte visse sagsdokumenter med attester udfærdiget på formularer, som overflødiggør oversættelse, f.eks. dokumenterne vedrørende parternes civilstand eller de dokumenter, der redegør for den bidragsberettigedes eller den bidragspligtiges formueforhold.

Nogle løsninger, som er fuldt ud acceptable i relationerne mellem EU's medlemsstater, kan dog tænkes at være vanskelige at benytte i relationerne mellem andre lande.

Spørgsmål 33

Hvordan skal informationsudvekslingen mellem de centrale myndigheder organiseres?

Spørgsmål 34

Kan man forestille sig løsninger, hvorefter de centrale myndigheder udsteder attester til erstatning for originale sagsdokumenter i forbindelse med den fremtidige Haagerkonvention eller kun i forbindelse med det fremtidige fællesskabsinstrument?

Spørgsmål 35

Kan man i forbindelse med den fremtidige Haagerkonvention forestille sig, at alle eller nogle sagsakter fremsendes ad elektronisk vej, eller kan man kun forestille sig denne løsning i forbindelse med det fremtidige fællesskabsinstrument?

7.3. Frister

Under debatten i maj 2003 i den særlige kommission i Haag gav flere delegationer udtryk for ønske om, at der fastsættes frister for sagsbehandlingen over for de stater, der bliver part i den fremtidige konvention. Undersøgelserapporten til Europa-Kommissionen nævner en række særligt bekymrende eksempler på sagsbehandlingsfrister i forbindelse med anmodninger om retshjælp, idet den gør opmærksom på, at i nogle lande kan et sagsanlæg med en første afgørelse vedrørende et underholdsbidrag ikke afsluttes på under et, to eller endog tre år, og der er eksempler på procedurer, som først afsluttes efter endnu længere tid.

Det er sikkert, at hvis den bidragspligtiges adresse ikke er kendt, hvis han eller hun momentant er insolvent, eller hvis fast ejendom skal afhændes, kan proceduren ikke afsluttes med en positiv løsning for den bidragsberettigede inden for kort tid. Det forekommer derimod ikke rimeligt i betragtning af de interesser, der står på spil, at en sag, som ikke frembyder særlige vanskeligheder, ikke kan behandles inden for en rimelig frist.

Der er i første række grund til at stille det spørgsmål, om man fortsat skal benytte proceduren med at søge en mindelig løsning med den bidragspligtige inden et sagsanlæg, som det for øjeblikket er tilfældet i en række lande under anvendelse af New York-konventionen, som i artikel 6 fastsætter, at det modtagende organ kan *«søge gennemført en frivillig ordning samt om fornødent indlede og gennemføre en bidragssag og eksekvere enhver retsafgørelse»*. Det kunne i det mindste overvejes at opdele denne procedure i etaper med faste frister.

Man kan ligeledes forestille sig, at fastsættelsen af frister for de forskellige skridt, som de centrale myndigheder skal tage, ville foranledige dem til at fremskynde sagsbehandlingen. At gøre dette frembyder dog visse ømtålelige problemer, fordi en række etaper, ikke mindst retslige procedurer, som det er vanskeligt at fastlåse i faste frister, skal afsluttes for at kunne inddrive underholdsbidrag.

Der er dog fastsat frister i nogle fællesskabsforordninger. Således pålægger forordning (EF) nr. 1348/2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager de modtagende organer frister for at informere de fremsendende organer om deres sagsbehandlingstid. Forordning (EF) nr. 1206/2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område fastsætter ligeledes frister for de anmodede retters information af de anmodende retter og tillige en frist for, hvornår en anmodning om bevisoptagelse skal være imødekommet. Endelig fastsætter forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000, at den ret, ved hvilken en sag om anmodning om tilbagegivelse af et barn, der er blevet ulovligt fjernet, rejses, i princippet skal statuere inden for en frist på seks uger fra tidspunktet for sagens rejsning.

Spørgsmål 36

Skal der fastsættes frister i den fremtidige Haagerkonvention og i det fremtidige fællesskabsinstrument?

8. SOCIAL BISTAND

Et stort antal EU-medlemsstater har indført ordninger for social bistand, som bidragsberettigede kan komme i betragtning til.

Nogle af disse ordninger tager uden at sondre sigte på enhver, der har økonomiske problemer. Andre tager nøje sigte på at kompensere for en manglende afgørelse vedrørende underholdsbidrag.

Således modtager personer med økonomiske problemer, især mindreårige bidragsberettigede, en bistand. I Belgien udbetales en minimumsintegrationsløn til ubemidlede personer.

Personer, der vil kunne komme i betragtning til denne bistand, får deres situation undersøgt, og deres familie kan i sidste ende blive bedt om at bidrage til deres underhold.

I Østrig udbetaler en statslig fond forskud på underholdsbidraget til børn. I Portugal udbetaler en garantifond for underholdsbidrag til mindreårige et maksimumsbeløb på 319 EUR pr. måned til mindreårige, som ikke modtager det underholdsbidrag, de er berettiget til. I Luxembourg varetager en national solidaritetsfond denne opgave og udbetaler beløb til ægtefæller og slægtninge i opstigende linje.

Disse organer indtræder generelt i den bidragsberettigedes rettigheder og kan derfor gøre regres mod den bidragspligtige og forlange tilbagebetaling af de beløb, der er blevet udbetalt på hans vegne.

Disse ordninger, som træder i stedet for den bidragspligtige og betaler det hele eller en del af det beløb, der skyldes den bidragsberettigede, er utvivlsomt effektive, dels fordi de ikke forpligter den bidragsberettigede til at føre bevis for sin ubemidlethed, og dels fordi de påtager sig at føre sag mod den bidragspligtige.

Det kan bestemt ikke overvejes at gøre sådanne ordninger obligatoriske inden for rammerne af den fremtidige Haagerkonvention. Derimod kunne et fællesskabsinstrument omfatte en forpligtelse for EU-medlemsstaterne til at indføre sådanne ordninger.

Spørgsmål 37

Skal det gøres obligatorisk i EU-medlemsstaterne at overlade betalingen af underholdsbidrag til et offentligt organ, hvis den bidragspligtige undlader at betale?

9. LISTE OVER SPØRGSMÅL

Spørgsmål 1

Skal de fremtidige instrumenter:

- a. – definere begrebet underholdspligt? Hvordan?
- b. – gælde for inddrivelse af forfaldne, men ubetalte underholdsbidrag?
- c. – gælde for offentlige organer, bl.a. hvad angår samarbejde?
- d. – gælde for alle personer, der vil kunne komme i betragtning til underholdsbidrag under de forskellige retssystemer?

Skal der vedtages separate løsninger for det fremtidige fællesskabsinstrument og for den fremtidige Haagerkonvention? Hvilke?

Spørgsmål 2

Skal den fremtidige Haagerkonvention:

- a. – omfatte et samlet sæt regler om direkte kompetence? I bekræftende fald hvilke?
- b. – omfatte regler om direkte kompetence, som kun regulerer sager om anmodning om ændring af en tidligere retsafgørelse? I bekræftende fald hvilke?

Spørgsmål 3

Findes der grunde, som vil kunne gøre det vanskeligt at afskaffe eksekvaturproceduren i fællesskabssammenhæng, og som vedrører:

- a. grundlæggende retsprincipper («ordre public»)?
- b. manglende overholdelse af retten til forsvar?

Spørgsmål 4

Giver princippet om umiddelbar foreløbig eksigibilitet for retsafgørelser om underholdspligt anledning til særlige vanskeligheder?

Spørgsmål 5

Kan man i forbindelse med fuldbyrdelsen af domme forestille sig:

- a. at forenkle procedurerne for fuldbyrdelse af domme i nogle medlemsstater? at fastsætte frister herfor?
- b. at fuldbyrdelsen kun kan suspenderes under ekstraordinære omstændigheder?

Spørgsmål 6

Kan man forestille sig, at en retsafgørelse om arrest i en bidragspligtigs løn for underholdsbidrag afsagt i en af EU's medlemsstater anerkendes og fuldbyrdes uden anden procedure i alle medlemsstaterne?

Hvilke andre særlige foranstaltninger kunne være nyttige?

Spørgsmål 7

Bør det i forbindelse med den fremtidige Haagerkonvention overvejes at indføre en forenklet eksekvaturprocedure svarende til den, der er fastsat ved forordning nr. 44/2001? Hvilke andre løsninger findes der for at forenkle og fremskynde anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser?

Spørgsmål 8

Vil metoden, der er «baseret på de faktiske forhold», kunne gennemføres i praksis?

Skal man i stedet finde en anden løsning? I bekræftende fald, hvilken?

Spørgsmål 9

Skal man med hensyn til indirekte kompetence anerkende:

- a. den løsning, der er valgt i artikel 8 i Haagerkonventionen fra 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt?
- b. den ret, ved hvilken en sag rejses efter fælles aftale mellem den bidragspligtige og den bidragsberettigede? Skal parternes frie valg begrænses?

Spørgsmål 10

På eksekvaturprocedurestadiet:

- a. Hvilke grunde til nægtelse af anerkendelse og fuldbyrdelse skal figurere i den fremtidige konvention?
- b. Hvordan skal man ved konflikter mellem afgørelser afgøre, hvilken afgørelse der skal fuldbyrdes?

- c. Skal man strengt forbyde realitetsprøvelse af afgørelser afsagt i domsstaten eller tillade afvigelser herfra og, i bekræftende fald, i hvilke sager og med hvilke formål?

Spørgsmål 11

Skal der i det fremtidige fællesskabsinstrument eller i den fremtidige Haagerkonvention indsættes:

- a. et komplet sæt af lovvalgsregler?
b. lovvalgsregler, der regulerer specifikke problemer?

Spørgsmål 12

Hvilke generelle lovvalgsregler i sager vedrørende underholdspligt skal indføres på internationalt plan og på fællesskabsplan?

Spørgsmål 13

Hvilken særlig lovvalgsregel i forbindelse med underholdspligt mellem ægtefæller eller mellem fraskilte ægtefæller skal indsættes i den fremtidige Haagerkonvention?

Spørgsmål 14

Skal der gives parterne valgfrihed med hensyn til lovvalget, og skal dette valg i bekræftende fald ske inden for visse rammer?

Spørgsmål 15

Hvilke spørgsmål skal være underlagt lovvalgssystemet?

Spørgsmål 16

Hvordan skal spørgsmålet om fastsættelse af underholdsbidragets størrelse løses, især på fællesskabsplan?

Spørgsmål 17

Hvordan skal problemet med indekseringen af underholdsbidrag løses, især på fællesskabsplan?

Spørgsmål 18

Skal der vedtages særlige lovvalgsregler vedrørende:

- a. – de familieforhold, der vil kunne give anledning til underholdspligt?
b. – spørgsmålet om mobilitetskonflikter?
c. – aftaler om underholdspligt?
d. – forældelse af søgsmål vedrørende underholdspligt under eksekvaturproceduren eller i forbindelse med tvangsfuldbyrdelse?

Skal der vedtages forskellige løsninger i det fremtidige fællesskabsinstrument og i den fremtidige Haagerkonvention?

Spørgsmål 19

Vil det være hensigtsmæssigt at udpege «decentraliserede» myndigheder i EU til at varetage visse samarbejdsfunktioner?

Hvordan kan situationen på internationalt plan forbedres?

Spørgsmål 20

Hvilken ordning skal indføres med henblik på fremsendelse af sagsakter mellem den anmodende og den anmodede stat?

Kunne det i fællesskabssammenhæng overvejes at benytte direkte fremsendelse af sagsakter mellem lokale myndigheder, som er kompetente til at behandle sagsakterne?

Spørgsmål 21

Hvordan kan man forbedre samarbejdet inden for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser?

Spørgsmål 22

Skal det fastsættes i den fremtidige Haagerkonvention, at myndighederne i den kontraherende stat, hvor den bidragspligtige har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted, skal iværksætte procedurer vedrørende det materielle indhold med henblik på fastsættelse af underholdsbidraget eller endog bestemmelse af slægtskabsforholdet for det bidragsberettigede barn, når de kompetenceregler, der gælder for retterne i den stat, hvor den bidragsberettigede har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted, ikke giver dem mulighed for at statuere?

Spørgsmål 23

Skal dette samarbejde også gælde for den bidragspligtige ifølge den fremtidige Haagerkonvention? Ifølge det fremtidige fællesskabsinstrument?

Spørgsmål 24

Skal det pålægges de centrale myndigheder, der har ansvaret for samarbejdet inden for underholdspligt, at forestå fremsendelse af oplysninger, lokalisering af bidragspligtige og eftersporning af oplysninger om deres formue? Skal de også pålægges at formidle andre oplysninger, bl.a. om den nationale ret?

Spørgsmål 25

Skal det pålægges de centrale myndigheder at lade udføre sagkyndige undersøgelser med henblik på at give den dommer, der har fået forelagt en anmodning om fastsættelse af underholdsbidraget til et barn, mulighed for at statuere vedrørende barnets slægtskabsforhold?

Spørgsmål 26

Skal der pålægges de centrale myndigheder andre opgaver?

Spørgsmål 27

På hvilke områder kunne det overvejes at udarbejde regler for et tættere samarbejde på fællesskabsplan?

Spørgsmål 28

Skal der fastsættes bestemmelser om, at alle bidragsberettigede skal have ret til, at de centrale myndigheder i anmodede stater gratis iværksætter de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser til deres fordel?

Kan andre løsninger overvejes på fællesskabsplan og i international sammenhæng?

Spørgsmål 29

Kan man forestille sig, at visse lande indfører samarbejds måder, som er mindre bekostelige end dem, der findes på nuværende tidspunkt?

Bør eller kan disse særlige samarbejds måder forbeholdes særlige bidragsberettigede?

Skal der i det fremtidige fællesskabsinstrument fastsættes gunstigere vilkår end dem, der vil blive gældende i den fremtidige Haagerkonvention i international sammenhæng?

Spørgsmål 30

Hvordan skal man løse spørgsmålet om, hvilket sprog der skal benyttes i relationerne mellem myndighederne i de stater, der er part i den fremtidige Haagerkonvention, og mellem myndighederne i EU's medlemsstater?

Spørgsmål 31

Hvordan skal man i den fremtidige Haagerkonvention løse spørgsmålet om oversættelse af dokumenter, der er knyttet til sagsakter vedrørende anmodninger om hjælp?

Spørgsmål 32

Kunne et fremtidigt fællesskabsinstrument benytte de løsninger, der benyttes på dette område i forordning nr....?

Spørgsmål 33

Hvordan skal informationsudvekslingen mellem de centrale myndigheder organiseres?

Spørgsmål 34

Kan man forestille sig løsninger, hvorefter de centrale myndigheder udsteder attester til erstatning for originale sagsdokumenter i forbindelse med den fremtidige Haagerkonvention eller kun i forbindelse med det fremtidige fællesskabsinstrument?

Spørgsmål 35

Kan man i forbindelse med den fremtidige Haagerkonvention forestille sig, at alle eller nogle sagsakter fremsendes ad elektronisk vej, eller kan man kun forestille sig denne løsning i forbindelse med det fremtidige fællesskabsinstrument?

Spørgsmål 36

Skal der fastsættes frister i den fremtidige Haagerkonvention og i det fremtidige fællesskabsinstrument?

Spørgsmål 37

Skal det gøres obligatorisk i EU-medlemsstaterne at overlade betalingen af underholdsbidrag til et offentligt organ, hvis den bidragspligtige undlader at betale?