

Folketinget – Europaudvalget

Christiansborg, den 22. november 2006

Folketingets repræsentant ved EU

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Gennemgang af Kommissionens forslag om lovvalg i ægteskabssager

Den 17. juli fremsatte Europa-Kommissionen et forslag om indførelsen af lovvalgsregler i ægteskabssager¹. Forslaget, som COSAC har gjort til genstand for en fælles parlamentarisk kontrol af nærhedsprincippet², er en tilpasning af den såkaldte Bruxelles II forordning³. Som følge af det danske forbehold på det retlige område, vil Danmark ikke deltage i vedtagelsen af forslaget eller være bundet af dets bestemmelser. Hertil skal det bemærkes, at Danmarks mulighed for at tilslutte sig forordningen på mellemstatsligt grundlag gennem en såkaldt "parallelaftale" synes at være ringe, da Kommissionen allerede har afvist Danmarks anmodning om at tilslutte sig Bruxelles II forordningen, som er udgangspunktet for dette forslag⁴.

Forslagets formål og anvendelsesområde

Lovvalgsregler fastlægger hvilke nationale love, der danner grundlaget for afgørelsen af en grænseoverskridende sag ved en domstol. Processen kan føre til, at en domstol i én stat anvender en andens stats love i forbindelse med en konkret sag.

Formålet med Kommissionens forslag er bl.a. at indføre fælles EU-regler for, hvordan nationale domstole i grænseoverskridende skilsmisse- og separationssager (hvor ægtefællerne f.eks. er bosat i forskellige medlemsstater eller har forskellig nationalitet)

¹ KOM (2006) 399 - Forslag til RÅDETS FORORDNING om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003 for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager:

http://euo.dk/dokumenter/status/alle/status_20060399/

² jf. UEU alm. del Bilag 73 af den 14. august 2006.

³ Rådets 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. 1347/2000 -EUT L 338 af 23.12.2003.

⁴ jf. småtryk nr. 5 "Rets- og udlændinge politikken i EU" s. 39. På et møde med de faste repræsentanter fra de nationale parlamenter udtalte Kommissionen, at de grundlæggende forudsætninger for Danmarks evt. indgåelse af en parallelaftale ikke er blevet ændret med dette forslag.

afgør, hvilken national lovgivning der skal anvendes i disse sager for derigennem at sikre borgerne en fair domstolsbehandling og for at skabe større retssikkerhed. Forslaget finder ikke anvendelse omkring reglerne om "omstødelse af et ægteskab".

Endelig sigter reglerne på at styrke ægtefællers mulighed for at indgå aftale om, hvilken ret der skal have kompetencen til at dømme i en sag (værneting). Der er her tale om en revision af de gældende regler fastlagt i 2003-forordningen, som på visse betingelser giver parterne mulighed for at aftale værneting i sager om forældreansvar.

Hjemmel og procedure

Forslaget har hjemmel i traktaternes bestemmelser om det overstatslige retssamarbejde (særlig EF-traktatens artikel 61, litra c), og artikel 67, stk. 1). Forslaget skal vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet. Ligesom Danmark har UK og Irland et forbehold på dette område, men modsat Danmark kan UK og Irland vælge at "tilslutte sig" på overstatslig basis⁵.

Baggrund

Forslaget skal ses i relation til Bruxelles II forordningen *om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar*, idet forslaget ændrer og ophæver visse bestemmelser fra den oprindelige forordning. Det skal bemærkes, at mens den nugældende Bruxelles II forordning indeholder bestemmelser om lovvalg i forbindelse med forældreansvar, indeholder den ingen bestemmelser vedrørende lovvalg i ægteskabssager.

Forslaget skal også ses i relation til Kommissionens grønbog om lovvalg og kompetence i skilsmissesager (KOM (2005) 82⁶), som blev offentliggjort den 14. marts 2005.

Grønbogen identificerede en række mangler ved den nuværende retstilstand på området og foreslog en række løsninger.

Ifølge grønbogen kan hovedproblemet med den nuværende retstilstand findes i medlemsstaternes ofte meget forskellige regler vedrørende skilsmisse og lovvalg. Mens samtlige medlemsstater på nær Malta tillader skilsmisse, er der stor forskel på hvilke begrundelser for skilsmisse ægteparterne skal påberåbe sig, og hvilke procedurer der skal anvendes i henhold til national lovgivning. Hertil kommer at medlemsstaterne

⁵ UK og Irland er allerede omfattet af Bruxelles II forordningen, som de har valgt at tilslutte sig. På et møde med de faste repræsentanter fra de nationale parlamenter kunne Kommissionen ikke oplyse om det vil føre til nogle konsekvenser for Bruxelles II, hvis UK og/eller Irland ikke vælger at "opte in" til denne ændring af den oprindelige forordning.

⁶ EU-Oplysningens statusblad (dokumentet samt tilhørende dokumenter fra Folketingets behandling) om grønbogen: http://euo.dk/dokumenter/status/alle/status_20050082/

har meget forskellige regler vedrørende lovvalg i skilsmisser. Mens de danske regler om separation og skilsmisse ikke indeholder lovvalgsregler⁷, har andre medlemsstater lovvalgsregler, der oftest er baseret på forskellige betingelser. Ifølge Kommissionen er det derfor svært for ægtefællerne at forudsige, hvilken lov der skal anvendes.

Som følge heraf oplever parterne i internationale ægteskaber følgende problemer i forbindelse med skilsmisser:

- **Manglende forudsigelighed** - Det er ofte uoverskueligt for parterne at vide, hvilke regler, der vil danne grundlaget for deres skilsmisse.
- **Manglende valgfrihed** - Mange medlemsstater tillader ikke "valgfrihed" omkring hvilke regler der skal være gældende. Det kan skabe problemer, såfremt parterne føler sig nærmere tilknyttet et andet land end det land hvor sagen skal i retten.
- **Problemer for EU-borgere, der bor i tredje lande** - Hvis ægteparret ikke opholder sig i EU, og alligevel vil prøve at anlægge sag ved en europæiske domstol, kan de ofte divergerende nationale regler på området medføre, at ingen domstol har kompetence til at høre sagen.
- **"Kapløb til retten"** - Ifølge reglerne i Bruxelles II forordningen skal den domstol, hvor en skilsmissebegæring først er anbragt afgøre sagen. Dette kan føre til, at en af parterne vil prøve at skynde sig at anlægge sagen i det land, han eller hun tror, kan give det bedste resultat (evt. på bekostning af den anden part).

Grønbogen identificerede fem mulige løsningsmodeller for de ovennævnte problemer:

1. En harmonisering af medlemsstaternes lovvalgsregler.
2. Valgfrihed for parterne til at vælge hvilke regler, der skal gælde i relation til deres sag.
3. Valgfrihed for parterne til at vælge hvilken ret, der skal høre deres sag.
4. En ændring til Bruxelles II forordningens bestemmelser om hvor en sag skal behandles.
5. Indføre mulighed for at henvise en sag til en anden ret.

Ved afslutningen af grøn bogens høringsrunde havde Kommissionen modtaget 65 høringsvar fra berørte parter. På baggrund af disse konsultationer og en konsekvensanalyse⁸, som Kommissionen fik udarbejdet af en privat konsulentvirksomhed, be-

⁷ jf. Bilag KOM (2005) 0082 – bilag 1 af den 20. april 2005.

⁸ SEK (2006) 949: <http://euo.dk/dokumenter/eu/kom/dokumenter/sek/euo/2006/20060949/>

sluttede Kommissionen, at ingen af de ovennævnte løsningsmodeller alene var tilstrækkelig.

Forslagets indhold

Det endelige forslag indeholder derfor visse elementer af de ovennævnte løsningsmodeller.

Ifølge Kommissionen er en harmonisering af nationale lovvalgsregler vedrørende skilsmisser nødvendig. Men Kommissionen har også vurderet, at parterne skal have begrænsede muligheder for selv at vælge, hvilke regler der skal anvendes, samt hvilken domstol der skal være kompetent til at behandle sagen (værneting). Endelig fandt Kommissionen, at det er nødvendigt at vedtage fælles regler, der sikrer at EU-borgere, bosat uden for EU, har adgang til en domstol.

De enkelte bestemmelser i forslaget

I. Nye bestemmelser om værneting

Forslaget tilskriver, at ægtefællerne indbyrdes kan aftale, at en domstol i en bestemt medlemsstat skal have kompetence. Denne valgfrihed er dog betinget af, at ægtefællerne har en betydelig tilknytning til denne medlemsstat i kraft af at:

- a. Parterne opholder sig i det pågældende land; (eller) parterne havde deres sidste opholdssted i det pågældende land, mens en af dem stadigvæk opholder sig der; (eller) den sagsøgte opholder sig i det pågældende land; (eller) i tilfælde af en fælles begæring skal mindst en af parterne have ophold i det pågældende land; (eller) sagsøgeren har sit sædvanlige ophold i det pågældende land og har opholdt sig der i mindst ét år forud for indgivelsen af skilsmissebegæringen; (eller) sagsøgeren har sit sædvanlige ophold i det pågældende land og har opholdt sig der i mindst seks måneder forud for indgivelsen af skilsmissebegæringen og han/hun er statsborger af den pågældende medlemsstat.
- b. Domstolen befinder sig i det land, hvor ægtefællerne i mindst tre år havde deres seneste opholdssted.
- c. En af ægtefællerne er statsborger i den pågældende medlemsstat. Såfremt ægtefællerne ikke opholder sig i EU og hvis de ikke er statsborgere i samme medlemsstat, skal sagen rejses i en medlemsstat hvor parterne i mindst tre år har haft fælles ophold, eller i den medlemsstat hvor en af ægtefællerne har statsborgerskab.

II. Bestemmelser om aftalt lovvalg

Forslaget åbner desuden op for, at ægtefællerne indbyrdes kan aftale lovvalg i tilfælde af skilsmisse og separation. Parterne kan aftale, at en af følgende love

skal finde anvendelse:

- a. Loven i den stat, hvor ægtefællerne havde deres seneste fælles opholdssted, såfremt mindst en af dem stadigvæk er bosat der.
- b. Loven i den stat, hvor mindst en af ægtefællerne har statsborgerskab.
- c. Loven i en stat, hvor ægtefællerne har været bosat i mindst fem år.
- d. Loven i den stat, hvori sagen rejses.

III. **Bestemmelser for hvis der ikke er enighed omkring lovvalg**

Såfremt der ikke er enighed mellem parterne omkring lovvalg, skal domstolene bruge:

- a. Loven i den medlemsstat, hvor parterne har haft deres sædvanlige ophold
eller i mangel heraf
- b. loven i den medlemsstat, hvor parterne har haft deres seneste fælles ophold, såfremt en af dem stadig er bosat i denne stat
eller i mangel heraf
- c. loven i den medlemsstat, hvori begge ægtefæller har statsborgerskab
eller i mangel heraf
- d. loven i den medlemsstat, hvori skilsmisse- eller separationsbegæringen indgives.

IV. **Det Europæiske Retlige Netværk⁹**

Såfremt lovvalgsreglerne finder anvendelse kan en domstol søge vejledning om anvendelsen af "fremmed lov" hos Det Europæiske Retlige Netværk.

V. **Alle relevante regler skal anvendes**

Såfremt lovvalgsreglerne finder anvendelse, skal alle relevante "fremmede love" finde anvendelse på nær internationalprivatretlige regler (udelukkelse af renvoi).

VI. **Afvigelse fra lovvalgsreglerne**

En domstol kan vælge at afvise en eller flere "fremmede love", såfremt de(n) pågældende lov(e) "ville være åbenlyst uforenelige med ufravigelige retsprincipper i domslandet".

VII. **Ikrafttrædelse**

Ifølge forslaget skal forordningen finde anvendelse fra den 1. marts 2008.

⁹ For mere herom jf. Kommissionens faktablad om Det Europæiske Retlige Netværk:
<http://europa.eu/scadplus/leg/da/lvb/l33055.htm>

Problemets omfang – statistik

I forbindelse med udarbejdelsen af konsekvensanalysen for forslaget har Kommissionen undersøgt problemets omfangs – dvs. hvor hyppigt internationale skilsmisser finder sted. Kommissionen valgte ikke at indhente oplysninger for Malta (da det ikke er muligt at blive skilt her) og for Danmark, som følge af forbeholdet.

Ifølge analysen er andelen af internationale skilsmisser (i forhold til samtlige skilsmisser) generelt stigende i de fleste medlemsstater i perioden 2000-03. I Estland er over 50 % af samtlige skilsmisser "internationale", hvorimod kun 3.59 % af samtlige skilsmisser i Tjekkiet er "internationale". I gennemsnit er ca. 19¹⁰ % af samtlige skilsmisser i Unionen "internationale".

Kommissionen vurderer, at hvert 5. ægteskab i Unionen er "internationalt". Dette svarer til ca. 350,299 ægteskaber om året¹¹. Samtidigt finder ca. 172,230¹² internationale skilsmisser sted om året i Unionen.

Kommissionens og regeringens foreløbige bemærkninger vedrørende nærhedsprincippet

Kommissionen redegjorde for forslagets overholdelse af nærheds- og proportionalitetsprincippet i sin konsekvensanalyse af 17. juli 2006 (SEK (2006) 949). Kommissionen finder, at forslaget er velbegrundet, idet der ikke eksisterer internationale regler på området, og fordi de enkelte medlemsstater ikke i tilstrækkelig grad kan løse problemet uden fælles regler på området. Kommissionen fremhæver, at forslaget kun gælder for grænse-overskridende ægteskaber, og at forslaget ikke ændrer medlemsstaternes substantielle regler om ægteskaber, da forslaget er begrænset til spørgsmålet om kompetence og lovvalgsregler. Hertil har Kommissionen fundet, at manglende handling på fællesskabsniveau vil være til skade for den enkelte borger og for funktionen af det indre marked.

Regeringen oversendte et nærhedsnotat til Europaudvalget om forslaget den 23. august 2006 (KOM (2006) 0399 - bilag 1). I notatet fandt regeringen, at forslaget overholder nærhedsprincippet, idet formålet "er at styrke retssikkerheden samt øge forudsigeligheden og fleksibiliteten for EU-borgere involveret i ægteskabsager".

¹⁰ Ifølge konsekvensanalysen er det 16 %, men Kommissionen har informeret, at det korrekte tal er 19 %.

¹¹ I alt indgås der ca. 2.2. millioner ægteskaber om året i EU.

¹² Kommissionen vurderer, at 875,000 skilsmisser om året finder sted i EU (bortset for Danmark).

Behandling af forslaget

Det finske formandskab har meddelt, at forslaget vil blive sat på dagsordenen for RIA møderne i oktober og december 2006. Forslaget vil blive behandlet i Europa-Parlamentets udvalg for Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender¹³. Dog er forslagets ordfører endnu ikke blevet udpeget¹⁴.

Med venlig hilsen

Mongin Forrest

Hvis du vil vide mere:

COSAC hjemmesiden om forslaget samt oplysninger om "testen af nærhedsprincippet".

<http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/doc/>

IPEX hjemmesiden hvor oplysninger om de enkelte parlamenters behandling af forslaget er offentliggjort (bemærk: brugernavn og adgangskode = ipexguest)

http://www.ipex.eu/ipex/cms/Documents/dossier_CNS20060135

¹³ Ole Krarup er medlem af udvalget, mens Gitte Seeberg er stedfortræder.

¹⁴ Udvalgets sekretariat har oplyst, at et planlægningsmøde med udvalgets koordinatore vil finde sted den 12. september, hvor forslagets ordfører vil blive udpeget.