(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

21.6.2007

ARBEJDSDOKUMENT

om lovvalgsregler i ægteskabssager

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Evelyne Gebhardt

(Ekstern oversættelse)

I. Baggrund for forslaget

Formålet med dette forslag til forordning er at skabe en tydelig og komplet juridisk ramme, der både dækker regler om kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og regler om gældende lov ved at indføre større selvbestemmelse for parterne. Forslaget er et svar på et krav fra Det Europæiske Råd, der på mødet i november 2004 opfordrede Kommissionen til i 2005 at fremlægge en grønbog om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisser, og udgør resultatet af den omfattende høring.

Dette forslag er en innovation, eftersom de første fællesskabsredskaber, der er blevet vedtaget inden for familieretten, nemlig Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000[1] og Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003[2], som ophævede og erstattede Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000 pr. 1. marts 2005, fastlagde regler om kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og afgørelser angående forældreansvar for fælles børn i forbindelse med ægteskabssager uden dog at behandle spørgsmålet om lovvalgsregler.

Indtil nu har "internationale" par, der ønsker skilsmisse, været underlagt kompetencereglerne i forordning (EF) nr. 2201/2003 (også kaldet "Bruxelles II a)"), der giver ægtefællerne mulighed for at vælge mellem flere forskellige kompetencekriterier. Når en skilsmissesag kommer for domstolen i en medlemsstat, vælges den gældende lov i overensstemmelse med denne medlemsstats lovvalgsregler. Men det viser sig, at de nationale lovvalgsregler er meget forskellige.

Kombinationen af de forskellige nationale lovvalgsregler og de aktuelle fællesskabsbestemmelser om værneting kan medføre problemer ved "internationale" skilsmisser. Ud over manglen på retssikkerhed, der skyldes, at ægtefællerne har svært ved at finde ud af, hvilke regler der gælder for deres tilfælde[3], mener Kommissionen, at der er en reel risiko for "kapløb til retten", hvilket betegner den situation, hvor den bedst oplyste ægtefælle hurtigt prøver at få anvendt den lovgivning, der bedst tjener vedkommendes interesser. Ydermere kan de EU-borgere, der bor i et tredjeland, have svært ved at finde en domstol med kompetence til at behandle skilsmissesager og opnå anerkendelse i deres oprindelsesland af en skilsmisseafgørelse, der er afsagt i et tredjeland.

Kommissionens forslag skal begrænse disse risici og afhjælpe manglerne, navnlig ved at indføre mulighed for, at parterne i fællesskab træffer bestemmelse om værneting og lovvalg. Således giver forslaget et svar på den åbenlyse kendsgerning, at borgernes øgede mobilitet inden for EU har medført et større antal "internationale" ægteskaber og dermed også skilsmisser, nemlig hvor ægtefællerne er af forskellige nationaliteter eller bor i en medlemsstat, som de ikke er statsborgere i[4].

---

1 Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000 af 29. maj 2000 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn, EFT L 160 af 30.6.2000, s. 19.

2 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, s. 1.

3 Se i denne forbindelse dokument SEK (2006) 949 af 17.7.2006, s. 5.

4 Eksempelvis kulminerer procentdelen af internationale skilsmisser for tiden i Estland (78 %), mens den er på næsten 50 % i Luxembourg, Nederlandene og Sverige og 25 % i Belgien, i Forbundsrepublikken Tyskland, i Finland og i Portugal. (SEK(2006) 949 af 17.7.2006, s. 8).

(Ekstern oversættelse)

II. Analyse af forslagets bestemmelser

Artikel 3a: Parternes aftale om værneting i skilsmisse- og separationssager

Denne artikel giver ægtefællerne mulighed for i fællesskab at udpege den kompetente domsmyndighed i deres skilsmissesag. Den medfører utvivlsomt den fordel at give parterne større autonomi og mulighed for frit at vælge den domsmyndighed, som de har størst tilknytning til, efter visse kriterier om tilknytning.

Efter ordførerens opfattelse bør der knyttes adskillige kommentarer til denne artikels bestemmelser.

For det første bør tilknytningskriteriet formuleres være vægtigt og præcist uden af den grund at være unødigt restriktivt.

I den forbindelse ville det måske være nyttigt at tilføje en definition af begrebet "fælles sædvanligt opholdssted", der findes under litra b). Bestemmelsen indeholder nemlig ikke en sådan definition. I så fald bør man overveje de elementer, der skal tages højde for i en sådan definition, og som efter ordførerens mening kunne være andet end objektive kendsgerninger og omfatte parternes hensigt om at give eller ikke give deres opholdssted en permanent eller i det mindste vedvarende karakter.

Hvad angår det tidsmæssige kriterium under litra b), virker det noget tilfældigt, især eftersom man i andre artikler finder kriterier med forskellige varigheder[1]. Eftersom begrebet "fælles sædvanligt opholdssted" i litra b), allerede havde en restriktiv karakter i kraft af tilføjelsen af "sidste", bør det overvejes, om dette yderlige tidskriterium er nødvendigt. I givet fald bør det overvejes, om de tre år i forslaget kan begrundes.

Derefter bør det sikres, at det valg, parterne træffer, er afklaret, dvs. at ægtefællerne er blevet behørigt informeret om de konkrete konsekvenser af deres valg. I den forbindelse bør det overvejes, hvordan det bedst sikres, at der gives fuldstændige og pålidelige oplysninger til parterne, før de underskriver værnetingaftalen[2]. Det er ligeledes vigtigt, at der sikres adgang til oplysninger uafhængigt af den enkelte ægtefælles økonomiske situation, f.eks. ved hjælp af rådgivningstjenester og støtte til sagsomkostninger, som visse medlemsstater allerede har indført. Dette gælder også navnlig for artikel 20 a), der angår parternes lovvalg.

Artikel 20a: Parternes lovvalg

Man kan undre sig over fraværet af parallelisme mellem denne artikel og artikel 3 a) (se ovenfor). Der, hvor artikel 3 a) som kriterium brugte den stat, "hvor ægtefællerne i mindst tre år havde deres sidste fælles sædvanlige opholdssted", anfører artikel 20 a) "loven i en stat, hvor ægtefællerne har været bosat i mindst fem år". Når kravet til varighed angående

1 Se navnlig artikel 20a, litra c).
2 Det kunne have været en god mulighed at anvende en notar, hvis dette embede havde eksisteret i alle landene, men det er ikke tilfældet.

(Ekstern oversættelse)
opholdssted udvides, synes det at være udtryk for ønsket om at sikre, at tilknytningen til det land, hvor opholdsstedet tidligere var, er større i forbindelse med lovvalg, som også har større konsekvenser, end tilfældet er ved valget af værneting. Den begrænsning, der følger af termen "sidste" opholdssted, forsvinder imidlertid, hvilket peger i modsat retning, således at Kommissionens hensigt samlet set forbliver uklar.
Det spørgsmål, der så melder sig, er det samme som tidligere nævnt om artikel 3 a). Er det i dette tilfælde nyttigt at medtage begrebet "sidste" fælles sædvanlige opholdssted, og er varighedskriteriet i forslaget passende?

Hvad angår de forskellige udvælgelseskriterier, der foreslås med hensyn til gældende lov, kan det undre, hvorfor listen ikke omfatter loven i det land, hvor ægteskabskontrakten blev indgået. Selv om det viser sig, at medlemsstaterne ikke alle har ens bestemmelser om indgåelse af ægteskabskontrakt, kunne man give statsborgerne fra de lande, hvor der er fastsat bestemmelser om indgåelse af en sådan kontrakt, muligheden for at anvende dette lands lovgivning i tilfælde af skilsmisse, hvilket ville være mere sammenhængende og forudsigeligt.

Det er igen vigtigt at sikre præcise og fuldstændige oplysninger til begge ægtefæller om konsekvenserne af deres valg af gældende lov i tilfælde af skilsmisse, navnlig da medlemsstaterne har forskellig lovgivning på adskillige punkter såsom årsager til og former for skilsmisse, betingelser for at opnå skilsmisse, krævet separationsperiode og andre aspekter af afgørende betydning for proceduren. Da loven ikke er uforanderlig, kan det desuden ske, at en underskrevet aftale om gældende lov på et tidspunkt ikke længere lever op til parternes legitime forventninger, når den skal anvendes, hvis den pågældende medlemsstats lovgivning i mellemtiden er blevet ændret. Det ville derfor være rimeligt at indføre en mekanisme, der sikrer, at parterne informeres om enhver ændring i den lovgivning, de har valgt, og om nødvendigt give dem muligheden for at fortryde. Til sidst skal det bemærkes, at i visse medlemsstater, f.eks. Belgien, Tyskland[1] og Frankrig, skal skilsmissens følgevirkninger undersøges og løses samtidig med skilsmissen, således at ægtefællerne, når de vælger den lovgivning, der gælder for skilsmissen, samtidig i visse tilfælde retligt og faktisk udpeger den lovgivning, der skal finde anvendelse på supplerende, men vigtige spørgsmål, såsom de økonomiske følger af skilsmissen (underholdsbidrag, bodeling, overtagelse af familiens bolig, forsørgelse af børnene)[2]. Ordføreren vil derfor gerne gøre opmærksom på nødvendigheden af at klarlægge forbindelserne mellem dette forslag til forordning og det forslag om underholdspligt, der er under udarbejdelse[3].

Artikel 20 b: Lovvalg i mangel af aftale mellem parterne

Dette er en central artikel i forordningen, der afspejler vigtige valg, som er truffet af Kommissionen efter høringen baseret på grønbogen. Det er indlysende, at Kommissionen i sit forslag har stillet sig på samme side som de lande, der ved "internationale" skilsmisser

[1] I Tyskland undersøger familieretsdommere samtidig ansøgningen om skilsmisse og de supplerende spørgsmål fremsat inden for tidsfristen og afsiger i princippet dom samtidig om samtlige spørgsmål. Generelt set kan en skilsmisse ikke bevilges, hvis ikke de supplerende spørgsmål er løst (se Rådets dokument 8839/00, s. 67).
[2] Det er meget vigtigt, at den økonomisk dårligst stillede ægtefælle bliver oplyst om følgerne, navnlig når valget af gældende lov medfører udelukkelse af fordele, f.eks. i tysk lovgivning mulig for at dele pensionsrettigheder, der er optjent af begge ægtefæller.
[3] Forslag til Rådets forordning om kompetence, gældende lov, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og om samarbejde vedrørende underholdspligt, KOM(2005)0649 af 15/12/2005.

(Ekstern oversættelse)
fastlægger gældende lov i henhold til en række kriterier, der skal sikre, at det er den lov, ægtefællerne har størst tilknytning til, der gælder. Således har Kommissionen bevæget sig væk fra det system, der anvendes af andre lande, der systematisk anvender loven i det land, hvor domstolen sidder (*"lex fori"*).

Det første, man bør overveje, er, om det er et klogt valg, eller om der bør sættes spørgsmålstegn ved det.

I nærværende forslag er anvendelsen af loven i det land, hvor domstolen sidder, dvs. det land, for hvis domstole sagen indbringes, først nævnt til sidst under litra d). Hvis man mener, at denne praksis, der formentlig er mindre problematisk for de valgte domstole, der kan udtale sig på grundlag af en lovgivning, de kender, og ikke en lovgivning, de skal sætte sig ind i[1], skal være reglen i stedet for undtagelsen, skal man ændre bestemmelserne i nærværende forslag til forordning ved at gøre kriteriet under litra d) til det fremherskende kriterium. Ved mangel på hierarki mellem kriterierne i artikel 3 i forordning "Bruxelles II a)", der fastsætter den kompetente domstol, ville det dog kunne styrke tendensen til "kapløb til retten", som Kommissionens forslag jo netop vil modarbejde. Et sådant "kapløb til retten" ville netop ikke være acceptabelt. En anden løsning kunne måske være at ændre de kriterier, der bestemmer værnetinget i artikel 3 i forordning (EF) nr. 2201/2003, fastsætte et hierarki mellem dem og fastlægge i den nye forordning, at loven i det land, hvor anmodningen er foretaget (nuværende litra d), anvendes. Denne mulighed gør valget mere simpelt, sammenhængende og forudsigeligt, men er ingen garanti for, at den gældende lov er den, ægtefællerne har størst tilknytning til, og den har den ulempe at være ufleksibel.

Hvis man derimod som Kommissionen er af den opfattelse, at det i skilsmissesager bør være loven i det land, som parterne har størst tilknytning til, der anvendes, bør man vurdere, om den rækkefølge, Kommissionen fremsætter sine kriterier i, er passende, og om listen af kriterier bør afkortes eller forlænges.

I den forbindelse er der flere muligheder. Man kunne for det første forestille sig, at kriteriet om fælles statsborgerskab under litra c) kan sættes foran kriterierne om opholdssted. Dette kunne dog medføre en stigning med hensyn til tilfælde, hvor der skal anvendes udenlandsk lovgivning. Man kunne for det andet forestille sig, at kriteriet om ægtefællernes fælles sædvanlige opholdssted under litra a) ledsages af en varighed, eller at loven i den stat, hvor ægteskabet blev indgået, tilføjes som muligt lovvalg for de lande, der kender dette system.

Man kunne også anvende en regel, der primært er baseret på loven i det land, hvor domstolen sidder, hvor der samtidig tilføjes præcise undtagelser, der giver mulighed for, at en af ægtefællerne kan anmode om at få anvendt loven fra et land, som ægtefællerne har en stor tilknytning til. En sådan regel ville have den fordel at kombinere de forskellige eksisterende systemer.

I forslagets nuværende udformning vil det kunne ske, at to lettiske ægtefæller, der i kort tid har boet i Belgien, hvor de har fælles sædvanligt opholdssted, og hvor en af dem indbringer

[1] Det drejer sig her om et aspekt, der efter ordførerens mening bør belyses nærmere af retsvæsenets aktører, i dette tilfælde dommerne, med udgangspunkt i deres erfaringer.

(Ekstern oversættelse)
skilsmissesagen for en lettisk domstol[1], ville skulle anvende belgisk ret, som den lettiske domstol ville være nødt til at anvende i henhold til artikel 20 b). Det paradoksale i en sådan situation må give anledning til debat.

Artikel 20e Begrebet ordre public

Ordføreren mener, at *ordre public*-klausulen, som den er formuleret i Kommissionens forslag, er for uklar og derfor risikerer at blive fortolket for bredt. I sin nuværende ordlyd udgør denne undtagelsesbestemmelse en kilde til usikkerhed for rekvirenten, der i visse tilfælde med rette kunne frygte, at værnetingets domstole nægter at anvende den lov, der er gældende i rekvirentens land, ved at henvise til *ordre public*-begrebet.

Der bør sættes spørgsmålstegn ved, hvordan en sådan klausul vil kunne anvendes ved ægteskaber indgået på lovlig vis mellem personer af samme køn, når denne slags ægteskaber ikke er lovlige i alle medlemsstaterne. Det bør i disse tilfælde sikres, at princippet om gensidig anerkendelse, der er fastlagt for det indre marked, anerkendes med samme kraft inden for rammen af denne forordning, således at ethvert ægteskab indgået i en medlemsstat skal anerkendes i en anden medlemsstat. *Ordre public*-begrebet bør defineres bedre, så det bliver muligt for det første at tage hensyn til medlemsstaternes gældende lov, naturligvis under overholdelse af de traktater, der gælder for Den Europæiske Union, og for det andet at undgå en eventuel forskelsbehandling.

Ligeledes bør det overvejes, om *ordre public*-begrebet kunne udvides med begrebet "skilsmisse som følge af ansvarspådragende adfærd", der heller ikke eller ikke længere anerkendes af en række medlemsstater, og som indebærer en hård straf til den skyldige ægtefælle ved at pålægge vedkommende økonomiske sanktioner (f.eks. tab af underholdsbidrag eller økonomiske fordele bevilget af den "ikkeskyldige" ægtefælle).

III. Konklusion

Formålet med denne forordning er at give et svar på de spørgsmål, der i stigende grad melder sig for de borgere, der har besluttet at udnytte den fri bevægelighed i Den Europæiske Union, ved både at sikre retssikkerhed og en vis grad af fleksibilitet i de løsninger, der gives mulighed for i tilfælde af skilsmisse.

Borgerne i Den Europæiske Union skal kunne nyde de borgerlige rettigheder fuldt ud, som både deres fødeland og det land, de er statsborgere i, eller som de bor i, giver dem. Men det er lige så vigtigt, at de kan få udbytte af de rettigheder, der stammer fra *acquis communautaire*, samt rettighederne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

[1] I medfør af artikel 3, stk. 1, litra b), i Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar.