



JUSTITSMINISTERIET
FAMILIESTYRELSEN

Den 12. maj 2010
J.nr.: 2010-8011-00007
Sagsbehandler: MVK/LATH

GRUNDNOTAT

Vedrørende forslag til Rådets forordning (EU) om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 105 endelig)

Resumé

Kommissionen har den 24. marts 2010 fremsat forslag til Rådets forordning (EU) om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 105 endelig).

Ved forslaget udmøntes den bemyndigelse til at indføre et indbyrdes forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation, som Kommissionen den 24. marts 2010 har foreslået meddelt Bulgarien, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien, jf. forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 104 endelig).

Formålet med forordningsforslaget er at indføre klare retsregler i Den Europæiske Union for lovvalg i sager om separation og skilsmisse og at give ægtefæller en vis frihed med hensyn til lovvalg med henblik på at styrke retssikkerheden, den retlige forudsigelighed og fleksibiliteten.

Med henblik herpå fastsætter forordningen bl.a. regler om ægtefællers adgang til ved aftale at vælge, hvilken lov der skal finde anvendelse på deres skilsmisse eller separation (artikel 3), og om efter hvilken stats lov skilsmisse- eller separationssager skal behandles i mangel af aftale om lovvalg (artikel 4). Forordningen fastsætter endvidere regler om anvendelse af domstolslandets lov i stedet for den lov, som i henhold til artikel 3-4 skal anvendes (artikel 5), og om mulighed for at undlade at anvende en bestemmelse i den lov, som skal anvendes i henhold til forordningen (artikel 7).

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og vil derfor ikke have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side finder man det dog beklageligt, at medlemsstaterne ikke er nået til enighed om fælles lovvalgsregler i forbindelse med separation og skilsmisse. Tyskland og Belgien har tilkendegivet, at de ønsker at deltage i det forstærkede samarbejde om lovvalgsregler. Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

1. Baggrund

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 (den nye Bruxelles II-forordning) indeholder bl.a. regler om international kompetence samt om anerkendelse og

fuldbyrdelse af afgørelser i sager om skilsmisse og separation. Danmark deltog på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender ikke i vedtagelsen af forordningen, som derfor heller ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

Den 17. juli 2006 fremsatte Kommissionen et forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003 for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager (KOM (2006) 399 endelig) – den såkaldte Rom III-forordning. Vedtagelse af forslaget krævede enstemmighed. Forslaget var omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Forslaget indeholdt bl.a. regler om lovvalg i sager om skilsmisse og separation (ægteskabssager), der skulle supplere reglerne i den nye Bruxelles II-forordning om behandlingen af ægteskabssager. Efter de foreslåede lovvalgsregler skulle en sag om skilsmisse eller separation i en EU-medlemsstat afgøres efter loven i det land, som ægtefællerne har en tæt tilknytning til, herunder også loven i et land der ikke er medlem af Den Europæiske Union. Samtidig skulle ægtefællerne have en vis begrænset mulighed for at indgå lovvalgsaftaler.

Forslaget har været behandlet på arbejdsgruppeniveau siden oktober 2006. Lovvalgsreglerne i forslaget blev endvidere drøftet på rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 19.-20. april og 6.-7. december 2007.

Under forhandlingerne af forslaget tilsluttede et flertal af medlemsstaterne sig grundelementerne i de foreslåede lovvalgsregler. Forhandlingerne viste dog, at enkelte medlemsstater ikke kunne acceptere forslaget. Dette var navnlig begrundet i, at de foreslåede lovvalgsregler ville kunne medføre, at en skilsmissesag skal afgøres efter en lov, der indeholder strengere skilsmissebetingelser end loven i den medlemsstat, hvor sagen bliver behandlet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 konkluderede Rådet, at ”der ikke er enstemmig tilslutning til at gå videre med Rom III-forordningen, og at der stadig er uoverstigelige vanskeligheder, som gør det umuligt at nå til fuld enighed nu og i overskuelig fremtid”. Rådet fastslog, at ”Rom III-forordningens mål ikke kan nås inden for et rimeligt tidsrum ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne”.

På rådsmødet den 24.-25. juli 2008 drøftede Rådet igen forslaget, herunder muligheden for at gennemføre forslaget under forstærket samarbejde.

I juli-august 2008 rettede ni medlemsstater (Bulgarien, Grækenland, Spanien, Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Rumænien og Slovenien) anmodning til Kommissionen, hvori de anførte, at de ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde om lovvalg i sager om skilsmisse og separation, og at Kommissionen bør forelægge Rådet et forslag i den henseende. I januar 2009 indgav Frankrig en lignende anmodning, mens Grækenland trak sin anmodning tilbage i marts 2010.

2. Hjemmelsgrundlaget

Forslaget er fremsat under henvisning til artikel 81, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Efter artikel 81, stk. 1-2, etablerer Unionen et samarbejde om civile retlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser. Dette samarbejde kan omfatte vedtagelse af foranstaltninger vedrørende indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. Med henblik herpå kan der, navnlig når det er nødvendigt for det indre markeds funktion, vedtages foranstaltninger, der bl.a. skal sikre forenelighed mellem medlemsstaternes regler om lovvalg.

Efter TEUF artikel 81, stk. 3, fastlægges foranstaltninger vedrørende familieret med grænseoverskridende virkninger af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Forslaget udmønter den bemyndigelse til at indføre et indbyrdes forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation, som Kommissionen har fremsat forslag om, jf. forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 104 endelig). Der henvises til grundnotatet om dette forslag.

Efter TEUF artikel 330 kan alle Rådets medlemmer deltage i dets forhandlinger om et forslag til indførelse af et forstærket samarbejde som det foreliggende forordningsforslag, men kun medlemmer af Rådet, som repræsenterer medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde, deltager i afstemningen.

3. Det danske retsforbehold

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til Lissabontraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF tredje del, afsnit V, der bl.a. omfatter artikel 81. Efter protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF tredje del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forslaget til forordning om forstærket samarbejde om lovvalgsregler i sager om skilsmisse og separation, og forordningen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Derimod deltager Danmark i vedtagelsen af ovennævnte forslag til afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse og separation. Der henvises til grundnotatet om forslaget.

4. Indhold

Forordningsforslaget bygger på formandskabets kompromisforslag forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008.

4.1. Forordningsforslagets formål

Formålet med forslaget er at indføre klare retsregler i Den Europæiske Union – dog indtil videre alene for de deltagende medlemsstater – for lovvalg i sager om skilsmisse og separation og at give ægtefæller en vis frihed med hensyn til lovvalg (partautonomi) med henblik på at styrke retssikkerheden, den retlig forudsigelighed og fleksibiliteten.

4.2. Forordningsforslagets enkelte bestemmelser

4.2.1. Anvendelsesområde (kapitel I)

Forordningen finder efter *artikel 1, stk. 1*, anvendelse på skilsmisse og separation i situationer, hvor der foreligger en lovkonflikt.

Ved ”deltagende medlemsstat” forstås efter artikel 1, *stk. 2*, en medlemsstat, der deltager i det forstærkede samarbejde om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse og separation i medfør af Rådets afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisse og separation, jf. Kommissionens forslag til Rådets forordning (EU) om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (KOM (2010) 104 endelig).

Ifølge forordningens *artikel 2* skal den lov, som skal anvendes i henhold til forordningen, finde anvendelse, selv om det ikke er en deltagende medlemsstats lov.

4.2.2. Ensartede regler for lovvalg i forbindelse med skilsmisse og separation (kapitel II)

Ifølge forslagets *artikel 3, stk. 1*, kan ægtefællerne ved aftale vælge, hvilken lov der skal finde anvendelse på deres skilsmisse eller separation under forudsætning af, at den valgte lov er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt i traktaterne og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og den offentlige orden. Der skal dog være tale om en af følgende love:

- loven i den stat, hvor ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted ved aftalens indgåelse (*litra a*),
- loven i den stat, hvor ægtefællerne havde deres sidste sædvanlige opholdssted, hvis en af dem stadig opholder sig der ved aftalens indgåelse (*litra b*),
- loven i den stat, hvis nationalitet en af ægtefællerne har ved aftalens indgåelse (*litra c*), eller
- loven i domstolslandet (*litra d*).

Efter forslagets *artikel 3, stk. 2*, kan en aftale om lovvalg, uden at det berører *stk. 4*, indgås og ændres når som helst, men senest ved sagens anlæggelse ved en domstol. En sådan aftale skal indgås skriftligt, dateres og underskrives af begge ægtefæller, jf. *artikel 3, stk. 3, første afsnit*. Hvis loven i den deltagende medlemsstat, hvor de to ægtefæller har deres sædvanlige opholdssted på tidspunktet for aftalens indgåelse, indeholder yderligere regler om formkrav, finder disse regler efter *artikel 3, stk. 3, andet afsnit*, dog anvendelse. Hvis ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted i forskellige deltagende medlemsstater, og loven i disse medlemsstater indeholder forskellige regler om formkrav, er aftalen gyldig med hensyn til sin form, hvis den opfylder betingelserne i loven i en af disse stater.

Ifølge forslagets *artikel 3, stk. 4*, kan ægtefællerne også foretage lovvalget over for domstolen under sagens behandling, hvis loven i domstolslandet giver mulighed for det.

I mangel af aftale om lovvalg i henhold til *artikel 3* skal sager om skilsmisse eller separation efter *artikel 4* behandles

- efter loven i den stat, hvor ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted ved sagsanlægget (*litra a*), eller, hvis dette ikke er relevant,
- efter loven i den stat, hvor ægtefællerne havde deres sidste sædvanlige opholdssted, forudsat at opholdet ikke er ophørt mere end et år før sagsanlægget, og at en af dem stadig opholder sig i denne stat ved sagsanlægget (*litra b*), eller, hvis dette ikke er relevant,
- efter loven i den stat, hvis nationalitet begge ægtefæller har ved sagsanlægget (*litra c*), eller, hvis dette ikke er relevant,
- efter loven i domstolslandet (*litra d*).

Efter *artikel 5* finder loven i domstolslandet anvendelse, når den lov, der skal anvendes i henhold til *artikel 3* og *4*, ikke giver mulighed for skilsmisse eller ikke giver en af ægtefællerne lige adgang til skilsmisse eller separation på grund af dennes køn.

Ifølge *artikel 7* kan det kun undlades at anvende en bestemmelse i en lov, som i henhold til forordningen skal anvendes, hvis det er åbenbart uforenelig med grundlæggende retsprincipper i domstolslandet at anvende den.

4.2.3. Øvrige bestemmelser (kapitel III)

Ifølge *artikel 11* berører forordningen som udgangspunkt ikke anvendelsen af bilaterale eller multilaterale konventioner, som en eller flere deltagende medlemsstater er part i på

tidspunktet for forordningens vedtagelse, og som omfatter spørgsmål, der er reguleret af forordningen. I forholdet mellem de deltagende medlemsstater har forordningen dog forrang frem for de konventioner vedrørende spørgsmål omfattet af forordningen, som de deltagende medlemsstater er parter i.

Kapitel III indeholder herudover bestemmelser om afgivelse af oplysninger til Kommissionen om nationale regler (*artikel 9*), om hvilke retssager og aftaler forordningens bestemmelser finder anvendelse på (*artikel 10*), samt om revision af forordningen (*artikel 12*).

4.2.4. Afsluttende bestemmelser (kapitel IV)

Forordningens kapitel IV indeholder bestemmelser om tidspunkterne for forordningens ikrafttræden og anvendelse (*artikel 13*).

5. Gældende ret

Den danske lovgivning om skilsmisse og separation indeholder ikke lovvalgsregler, bortset fra artikel 9, jf. artikel 7, i den i Stockholm den 6. februar 1931 indgåede konvention mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige indeholdende internationalprivatretlige bestemmelser om ægteskab, adoption og værgemål som affattet ved overenskomst af 6. februar 2001 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om ændring af den nordiske konvention af 6. februar 1931 indeholdende internationalprivatretlige bestemmelser om ægteskab, adoption og værgemål, jf. bekendtgørelse nr. 34 af 28. november 2002. Ifølge disse bestemmelser anvendes ved afgørelser om skilsmisse og separation i hver kontraherende stat den dér gældende lov. Konventionen giver ikke ægtefæller mulighed for at indgå aftale om lovvalget.

Uden for konventionens anvendelsesområde følger det af retspraksis, at sager om skilsmisse og separation, der behandles her i landet, afgøres efter dansk ret. Retspraksis ses ikke at give ægtefællerne mulighed for at aftale, at deres skilsmisse eller separation skal afgøres efter et andet lands lov.

6. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget er som nævnt i pkt. 3 ovenfor omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Forslaget har på den baggrund ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

7. Høring

Forslaget har været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Advokatsamfundet, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Danske Advokater, Danske Familieadvokater, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Chefer i Statsforvaltningerne, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Institut for Menneskerettigheder, Kvinderådet, Landsforeningen Børn og Samvær, Mødrehjælpen, Red Barnet Danmark, Retssikkerhedsfonden, Aalborg Universitet (Det Samfundsvidenskabelige Fakultet), Aarhus Universitet (Det Samfundsvidenskabelige Fakultet), Copenhagen Business School, Handelshøjskolen i Århus, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet) og Syddansk Universitet (Det Samfundsvidenskabelige Fakultet).

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Præsidenten for Østre Landsret, Børnesagens Fællesråd, Advokatsamfundet og Institut for Menneskerettigheder.

Børnesagens Fællesråd har oplyst, at Rådet ikke afgiver noget høringsvar. **Advokatsamfundet** har oplyst, at det indenfor høringsfristen ikke har været muligt at forholde sig til det fremsendte forslag. **Foreningen af Statsforvaltningsdirektører** og **Præsidenten for Østre Landsret** har ikke bemærkninger til forslaget, mens **Institut for Menneskerettigheder** – henset til at forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender – ikke har bemærkninger af menneskeretlig karakter til det.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om forholdet til nærhedsprincippet bl.a. anført, at målene for forslaget kun i tilstrækkelig grad kan opfyldes i form af fælles regler om lovvalg, i dette tilfælde gennem et forstærket samarbejde. Lovvalgsreglerne skal være identiske for at opfylde forslagets mål, nemlig større retssikkerhed, retlig forudsigelighed og fleksibilitet for borgerne. Det vil være i strid med disse mål, hvis medlemsstaterne handler hver for sig.

Det er regeringens vurdering, at forslaget må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen kan i den forbindelse tilslutte sig de betragtninger, som Kommissionen er fremkommet med.

9. Andre landes kendte holdninger

Tyskland og Belgien har efter fremsættelsen af forslaget tilkendegivet, at de ønsker at deltage i det forstærkede samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation.

Der foreligger ikke i øvrigt officielle tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

10. Foreløbig generel dansk holdning

Som det fremgår af pkt. 3 er forslaget omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Fra dansk side finder man det dog beklageligt, at medlemsstaterne ikke er nået til enighed om fælles lovvalgsregler i forbindelse med separation og skilsmisse.

Man så gerne fra dansk side, at forslaget ikke kun omfattede domstolenes behandling af sager om skilsmisse og separation, men også administrative myndigheders behandling af sådanne sager.

11. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget er forelagt for Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har afgivet udtalelse.

12. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.

13. Tidligere forlæggelse for Folketinget

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketinget.