



Den 1. august 007
J.nr.: 05-5013-00044
Sagsbehandler: JUSR/LATH

N O T A T

om

Forslag til ny Haagerkonvention om international inddrivelse af børnebidrag andre former for underholdsbidrag

1. Indledning

Der findes i dag en række internationale konventioner om underholdspligt, hvoraf fire er vedtaget i regi af Haagerkonferencen om International Privatret. Danmark har tiltrådt 2 af disse konventioner: 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. 1973-konventionen erstatter 1958-konventionen imellem de lande, der har tiltrådt begge konventioner.

Endvidere findes der Haagerkonventionerne af henholdsvis 24. oktober 1956 og 2. oktober 1973 om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt. Danmark har ikke tiltrådt disse konventioner.

I 1999 besluttede Haagerkonferencen at udvikle et nyt internationalt instrument om underholdspligt. På Haagerkonferencens 19. diplomatiske konference i april 2002 blev der givet prioritet til udarbejdelsen af en ny konvention vedrørende underholdspligt.

Der er nu udarbejdet et udkast til en konvention om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag ("Convention on the international recovery of child support and other forms of family maintenance"). Der er endvidere udarbejdet et udkast til en frivillig protokol om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt (lovvalg) ("Protocol on the law applicable to maintenance obligations").

Formålet med forslaget er at fjerne de hindringer, der vanskeliggør inddrivelse af underholdsbidrag i en konventionsstat på grundlag af en afgørelse fra en anden konventionsstat.

Forslaget til ny konvention med tilhørende protokol skal drøftes på en diplomatkonference i Haag den 5.-23. november 2007. Det forventes, at konventionen og protokollen vil blive vedtaget på denne konference.

Dette notat indeholder beskrivelse af det overordnede indhold af det foreliggende konventionsudkast med tilhørende protokoludkast. Endvidere indeholder notatet en analyse af, hvilken betydning det vil få for Danmark, hvis Danmark tilslutter sig konventionen og eventuelt også protokollen.

Notatet sendes til høring hos relevante myndigheder og organisationer med henblik på forberedelsen af den afsluttende diplomatkonference.

2. EU og konventionen

Kommissionen fremlagde den 15. december 2005 forslag til Rådets forordning om kompetence, gældende lov, anerkendelse af retsafgørelser og om samarbejde vedrørende underholdspligt (KOM (2005) 649). På grund af det danske forbehold (retlige og indre anliggender) vil Danmark ikke deltage i vedtagelsen af forslaget, der derfor ikke vil gælde for Danmark.

Forslaget indeholder regler om følgende emner indenfor grænseoverskridende sager om underholdspligt:

- International kompetence
- Lovvalg
- Anerkendelse og fuldbyrdelse af bidragsafgørelser, herunder afskaffelse af eksekvatur og indførelse af visse harmoniserede regler for behandlingen af sager om underholdspligt
- Internationalt samarbejde

Efter forslaget skal forordningen omfatte bidrag til børn, bidrag til nuværende og tidligere ægtefælle samt bidrag til andre familiemedlemmer, i det omfang dette følger af national ret.

Formålet med forslaget er at fjerne de hindringer, der vanskeliggør inddrivelse af underholdsbidrag i en EU-medlemsstat på grundlag af en afgørelse fra en anden medlemsstat. Forordningen vil give mulighed for en betydelig mere effektiv inddrivelse af underholdsbidrag i grænseoverskridende situationer end de gældende internationale instrumenter, derunder de gældende Haagkonventioner om underholdspligt.

Der er overordnet set enighed om væsentlige dele af forslaget, idet dog Det forenede Kongerige har valgt ikke at deltage i vedtagelsen af det. Der er endvidere enighed om, at de løsninger, der findes i den nye Haagkonvention, skal indarbejdes i forordningen om underholdspligt, medmindre det inden for rammerne af EU-samarbejdet er muligt at finde mere effektive løsninger. Især er der bred enighed om, at lovvalgsreglerne i den foreslåede tillægsprotokol så vidt muligt bør inkorporeres i forordningen.

Ved Rådets afgørelse af 5. oktober 2006 om Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af Haagerkonferencen om International Privatret (2006/719/EF) besluttedes det, at Fællesskabet skal tiltræde Haagerkonferencen om International Privatret. I foråret 2007 blev denne tiltrædelse gennemført. På grund af det danske forbehold (retlige og indre anliggender) deltog Danmark ikke i vedtagelsen af afgørelsen, der derfor ikke gælder for Danmark.

Det er herefter muligt for Fællesskabet – med undtagelse af Danmark – at tiltræde eksisterende og kommende Haagkonventioner, i det omfang konventionens anvendelsesområde falder inden for Fællesskabets kompetence. Dækker Fællesskabets kompetence ikke alle dele af en konvention, skal nye konventioner tiltrædes af både Fællesskabet og de enkelte medlemslande.

Som det fremgår af artiklerne 53 og 54 i konventionsudkastet er konventionen forberedt på, at Fællesskabet tiltræder den. Da Fællesskabets kompetence ikke dækker alle dele af konventionen, vil den i givet fald skulle tiltrædes af både medlemsstaterne og Fællesskabet.

Med henblik på denne tiltrædelse af konventionen har Kommissionen sammen med EU-medlemsstaterne deltaget i forhandlinger om konventionen og herunder søgt at finde en fælles holdning til konventionen. Uanset det danske forbehold har Familiestyrelsen deltaget i drøftelserne med Kommissionen og de øvrige medlemsstater om konventionen.

3. Konventionsforslaget

3.1. Oversigt over konventionens indhold

Konventionsudkastet indeholder bestemmelser om internationalt samarbejde om grænseoverskridende sager om underholdspligt i relation til:

- Anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser, herunder betingelserne for anerkendelse og fuldbyrdelse samt visse processuelle regler
- Fastsættelse og ændring af underholdsbidrag
- Lovvalg (Kun om forældelse og varigheden af underholdspligten, jf. artikel 28, stk. 4-5)
- International kompetence (Kun begrænsninger i bidragspligtiges adgang til at anlægge sag om ændring af underholdsbidrag)

Samarbejdet organiseres gennem centralmyndigheder, hvis opgaver beskrives nøje i konventionen.

3.2. Arbejdet frem til det nuværende konventionsforslag

Siden igangsættelsen af arbejdet med en ny inddrivelseskonvention i 2002 er der afholdt fem møder i Haagerkonferencen ("special commissions") om konventionen, senest i maj 2007.

Der har været nedsat flere arbejdsgrupper, især en arbejdsgruppe ("Drafting Committee"), der står for udarbejdelse af konventionsudkastene, og en arbejdsgruppe om lovvalgsreglerne.

Der er gennem arbejdet i Haag og i de forskellige arbejdsgrupper opnået principiel enighed om store dele af konventionen, om end den endelige formulering af de enkelte bestemmelser endnu ikke ligger fast.

De vigtigste uafklarede problemer i konventionen er gennemgået i pkt. 3.3.

3.3. Vigtige uafklarede problemer

De fleste uafklarede problemer i konventionen er markeret i konventionsudkastet gennem en note, ved anvendelse af firkantede parenteser ("[]") eller ved alternative forslag. Dette gælder dog ikke alle problemer.

Der mangler især afklaring på følgende områder:

- Formuleringen af præamplén
- Anvendelsesområdet
- Det offentlige stilling
- Fri proces
- Bidragsaftaler
- Harmoniserede procedureregler, herunder klageadgang
- Centralmyndighedens opgaver efter artikel 7
- Obligatoriske blanketter

3.4. Nærmere beskrivelse af konventionen

3.4.1. Konventionens formål og anvendelsesområde

Formålet med konventionen

Formålet med den nye inddrivelseskonvention er efter artikel 1 at sikre en effektiv international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag gennem samarbejde mellem centralmyndigheder i de kontraherende stater om:

- Behandling af ansøgning om fastsættelse af underholdsbidrag
- Anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdsbidrag
- Effektive inddrivelsesmidler

Konventionens anvendelsesområde

Efter artikel 2 finder konventionen anvendelse på følgende former for underholdsbidrag:

- Forældres pligt til forsørgelse af børn under 21 år (børnebidrag)
- Ægtefællebidrag, når kravet hænger sammen med krav på børnebidrag. (Der er ikke enighed herom.)
- Ægtefællebidrag i andre situationer; bestemmelserne om administrativt samarbejde og ansøgninger via centralmyndighederne i kapitel II og III finder dog ikke anvendelse på disse ægtefællebidrag.

Konventionen giver mulighed for, at en konventionsstat kan afgive erklæring om, at konventionens anvendelsesområde i forhold til den pågældende stat skal udvides til f.eks. at omfatte underholdspligt overfor andre familiemedlemmer, eller at kapitel II og III også skal finde anvendelse på ægtefællebidrag. En sådan erklæring medfører alene forpligtelser mellem to konventionsstater, i det omfang begge staters erklæringer dækker samme underholdspligt m.v.

Efter artikel 2, stk. 4, finder konventionen anvendelse på offentlige myndigheders krav på underholdsbidrag, der er omfattet af konventionens anvendelsesområde. Der henvises i øvrigt til pkt. 3.4.7. nedenfor.

3.4.2. Administrativt samarbejde (Kapitel II)

Konventionsstaterne skal efter artikel 4 udpege en centralmyndighed.

Centralmyndighederne skal efter artikel 5 samarbejde om at opnå formålet med konventionen, herunder finde løsninger på problemer der opstår i forbindelse med anvendelsen af konventionen. Centralmyndighederne skal også forsyne det Permanente Bureau i Haag med oplysninger om national lovgivning og procedurer i relation til underholdspligt.

I relation til konkrete sager skal de centrale myndigheder efter artikel 6 bl.a. fremsende og modtage ansøgninger om underholdspligt og sørge for iværksættelse af de procedurer, der er nødvendige for behandlingen af sådanne ansøgninger.

I relation til sådanne ansøgninger skal centralmyndighederne endvidere efter behov bl.a. meddele fri proces eller henvise ansøgeren til den myndighed, der kan meddele fri proces, indsamle oplysninger om den bidragsberettigedes og den bidragspligtiges situation, herunder opholdssted og økonomiske situation, fremme indgåelse af aftaler mellem den bidragsberettigede og den bidragspligtige gennem mægling, sørge for den løbende fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt, sikre hurtig overførsel af betalinger samt bistå med fastslåelse af faderskab, hvor dette er nødvendigt.

Centralmyndigheden kan i henhold til national lov uddelegere disse opgaver til andre myndigheder eller organisationer.

Selvom der ikke er indgivet en ansøgning om fastsættelse eller ændring af bidrag eller om anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse, skal centralmyndigheden efter artikel 7 yde visse former for bistand, som vurderes nødvendige til brug for overvejelser om, hvorvidt der er grundlag for at fremsende en ansøgning om f.eks. inddrivelse eller fastsættelse af underholdsbidrag. Modtager en centralmyndighed en begrundet anmodning herom, og mener den, at indhentelse af oplysninger er nødvendigt, skal den bl.a. bistå med indhentelse af oplysninger om bl.a. bidragsberettigedes og bidragspligtiges situation, herunder opholdssted og økonomiske forhold. Mulighederne for indhentelse og videregivelse af sådanne oplysninger afgøres af loven i den anmodede stat

Den bistand, der ydes af centralmyndigheden m.v., skal være gratis, bortset fra anmodninger efter artikel 7.

3.4.3. Ansøgninger via centralmyndighederne (Kapitel III)

Hvilke typer ansøgninger omfatter konventionen?

En ansøgning efter konventionens kapitel III skal indgives til centralmyndigheden i den stat, hvor ansøgeren bor ("resides").

Fysisk ophold i den pågældende stat er ikke tilstrækkeligt til at etablere "bopæl". Derimod kræves det ikke, at ansøgeren har "sædvanligt opholdssted" ("habitual residence") i den pågældende stat. (Se om dette begreb betænkning nr. 1467/2005 om Haagerbørnebeskyttelseskonventionen; betænkningen findes på www.familiestyrelsen.dk).

Efter konventionens artikel 10 kan en bidragsberettiget, der søger at inddrive bidrag, gennem centralmyndigheden i sin hjemstat søge om følgende:

- Anerkendelse eller anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse om bidrag.
- Fuldbyrdelse af en afgørelse truffet eller anerkendt i den anmodede stat.
- Fastsættelse af bidrag i den anmodede stat, når der ikke allerede findes en afgørelse, herunder fastlæggelse af faderskab hvis det er nødvendigt for bidragssagen.
- Fastsættelse af bidrag i den anmodede stat, når der er givet afslag på anerkendelse og fuldbyrdelse af en eksisterende afgørelse.
- Ændring af en afgørelse.

Samtidig giver bestemmelsen en bidragspligtig mulighed gennem centralmyndigheden i sin hjemstat at søge om ændring af en afgørelse truffet i den anmodede stat eller i en anden stat.

Behandlingen af en ansøgning om fastsættelse og ændring af bidrag forudsætter, at der efter lovgivningen i den anmodede stat er international kompetence til at behandle ansøgningen.

Det er uafklaret, om der ved fremsendelsen af sådanne ansøgninger skal anvendes en obligatorisk blanket.

Behandlingen af anmodninger omfattet af kapitel III

Centralmyndigheden skal efter artikel 12 bistå ansøgeren med at sikre, at de nødvendige dokumenter er til stede og herefter fremsende ansøgningen til centralmyndigheden i den anmodede stat.

Inden 6 uger skal den anmodede centralmyndighed anerkende modtagelsen af ansøgningen, orientere ansøgeren om det videre forløb samt oplyse kontaktdetaljer på den person eller enhed, der har ansvaret for sagen. Inden 3 måneder skal centralmyndigheden orientere ansøgeren om sagens status.

Den anmodede centralmyndighed kan afvise at behandle en ansøgning, hvis det er åbenbart, at den ikke opfylder kravene i konventionen. Hvis der mangler dokumenter eller oplysninger, kan centralmyndigheden først efter en frist på mindst 3 måneder afvise den videre behandling af en ansøgning.

Effektiv adgang til at få en sag behandlet i en anden konventionsstat (Kapitel III, artikel 14)

Et af de centrale punkter i konventionen er at sikre, at en part, der bor i en konventionsstat, har en effektiv adgang til at få behandlet en sag om inddrivelse eller om fastsættelse eller ændring af bidrag i en anden konventionsstat.

Opfyldelse af dette forudsætter, at sagen via centralmyndighederne fremsendes til den kompetente myndighed i den anmodede stat. En række af konventionens bestemmelser, især artikel 10 og 20, sikrer dette.

Når ansøgningen er nået frem til den kompetente myndighed, er den væsentligste hindring for at få sagen behandlet ofte, at sagsbehandlingen efter national ret er forbundet med udgifter, som – i hvert fald i første omgang – skal afholdes af ansøgeren. Det kan bl.a. dreje sig om udgifter til advokat, retsafgifter samt andre faktiske omkostninger, der er nødvendige for behandlingen af sagen. Ved behandlingen af en ansøgning om fastsættelse af bidrag, kan det være nødvendigt at få fastslået, at den mand, der søges pålagt at betale børnebidrag, er far til barnet; dette kan kræve foretagelse af omkostningskrævende DNA-undersøgelser.

Der er enighed om, at konventionen i et vist omfang skal pålægge konventionsstaterne at yde ansøgeren fri proces til dækning af sådanne udgifter. Der er imidlertid ikke enighed om, i hvilke situationer der skal ydes fri proces.

Konventionsforslaget indeholder 2 forslag til regler om fri proces.

Efter begge forslag skal den anmodede stat i relation til en ansøgning, der er indgivet gennem centralmyndigheden i den anmodende stat efter kapitel III, sikre ansøgeren effektiv adgang til procedure, herunder klageadgang. Den anmodede medlemsstat er ikke forpligtet til at yde fri proces, i det omfang den pågældende stats procedurer gør det muligt for ansøgeren at få behandlet ansøgningen uden fri proces.

Hovedforskellen er, at Forslag 1 som udgangspunkt i et vist omfang giver fri proces til alle former for underholdsbidrag, mens Forslag 2 giver fri proces til behandlingen af sager om børnebidrag, og kun i begrænset omfang fri proces til behandlingen af sager om andre former for underholdsbidrag. De 2 forslag gennemgås nærmere nedenfor.

Forslag 1 (artikel 14):

Efter Forslag 1 gælder der samme regler om fri proces for alle former for underholdsbidrag. Fri proces kan gøres afhængig af en vurdering af sagens faktiske omstændigheder og/eller ansøgerens økonomiske situation ("a means or a merrits test"). En medlemsstat kan afgive erklæring om, at der i børnebidragssager altid ydes fri proces eller alene foretages en økonomisk vurdering af barnets forhold.

Retten til fri proces i sager, der er omfattet af konventionen, skal mindst svare til retten til fri proces i tilsvarende nationale sager i den anmodede stat. Har den bidragsberettigede

de fået fri proces i oprindelsesstaten, skal den bidragsberettigede i sager om anerkendelse og fuldbyrdelse have samme adgang til fri proces, som ydes i tilsvarende sager i den anmodede stat.

Forslag 2 (artikel 14 – 14 ter):

Efter Forslag 2 (artikel 14 bis) skal den anmodede stat yde fri proces i alle sager om børnebidrag vedrørende børn under 21 år, dog med følgende undtagelse:

- a) DNA-tests i faderskabssager
- b) Den anmodede stat finder, at en ansøgning, herunder en klage, er åbenbart grundløs
- c) Ansøgerens økonomiske situation er ekstraordinær god

Med hensyn til litra c bemærkes, at der i det nuværende forslag er opstillet 3 muligheder for udmøntningen af denne bestemmelse. Bestemmelsen har givet anledning til store drøftelser og er begrundet i, at flere stater ikke ønsker at være forpligtede til at yde fri proces i situationer, hvor ansøgeren – vurderet ud levestandarderne i den anmodede stat – er meget velstående:

- a. Forslag A: Ved vurderingen af ansøgerens økonomiske forhold skal der tages hensyn til leveomkostningerne i ansøgerens hjemstat.
- b. Forslag B: Vurderingen af ansøgerens økonomiske forhold og berettigelse til fri proces foretages af myndighederne i ansøgerens hjemstat.
- c. Forslag C: Bestemmelsen udgår. Dette er begrundet med, at en økonomisk vurdering af ansøgeren kan vanskeliggøre og forsinke behandlingen af sagen. Endvidere frygter især velstående stater, at deres statsborgere generelt vil blive vurderet som meget velstående, hvis de søger om inddrivelse i andre mindre velstående lande.

Der er ikke taget stilling til, om adgangen til fri proces efter ovennævnte regler skal være forbeholdt den bidragsberettigede, eller om reglerne også skal omfatte ansøgninger om f.eks. nedsættelse af bidrag fra den bidragspligtige.

Efter artikel 14 ter kan fri proces i relation til sager, der ikke er omfattet af artikel 14 bis, undergives en vurdering af sagens faktiske oplysninger og ansøgerens økonomiske forhold. Har den bidragsberettigede fået fri proces i oprindelsesstaten, skal den bidragsberettigede i sager om anerkendelse og fuldbyrdelse have samme adgang til fri proces, som ydes i tilsvarende sager i den anmodede stat. Det er uafklaret, om denne bestemmelse skal udvides til også at omfatte ansøgninger fra den bidragspligtige.

Der er enighed om, at offentlige myndigheder under artikel 14 skal kunne søge om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdsbidrag, men der ikke er enighed om, om eller i hvilket omfang offentlige myndigheder skal tilbydes fri proces.

Endvidere er der endnu ikke taget stilling til, om reglerne om fri proces også skal gælde ved direkte ansøgninger til myndighederne i den konventionsstat, hvis en sag om inddrivelse, fastsættelse eller ændring af bidrag ønskes behandlet..

3.4.4. Begrænsning i konventionsstaternes regler om international kompetence i sager om underholdspligt (Kapitel IV, artikel 15)

I modsætning til forslaget til forordning om underholdspligt, jf. pkt. 3, indeholder konventionsforslaget ikke bestemmelser om international kompetence i sager om underholdspligt. I stedet indeholder det regler, der i visse situationer begrænser eller ændre konventionsstaternes bestemmelser om international kompetence i sager om underholdspligt. Dette drejer sig alene om begrænsning i den bidragspligtiges adgang til at få behandlet en sag om ændring af en eksisterende bidragsafgørelse, herunder få truffet en ny bidragsafgørelse.

Når en afgørelse er truffet i en konventionsstat, hvor den bidragsberettigede har sit sædvanlige opholdssted, kan den bidragspligtige efter artikel 15 ikke søge om ændring af en afgørelse, eller om at der træffes en ny afgørelse, i andre konventionsstater, så længe den bidragsberettigede fortsat har sit sædvanlige opholdssted i den stat, hvor afgørelsen blev truffet.

Denne regel er dog undergivet visse undtagelser:

- Parterne kan indgå aftale om kompetencen, dog ikke i sager om underholdsbidrag til børn.
- Kompetence i en anden konventionsstat kan etableres ved passivitet, fordi sagsøgte giver møde i sagen uden at bestride kompetencen.
- Den kompetente myndighed i oprindelsesstaten kan ikke eller afslår at behandle en ansøgning om ændring af bidraget eller om at træffe en ny afgørelse om bidraget.
- Den oprindelige afgørelse kan ikke anerkendes eller erklæres fuldbyrdeilig i den stat, hvor det overvejes at søge om ændring af bidraget eller om, at der træffes en ny afgørelse om bidraget.

3.4.5. Anerkendelse og fuldbyrdeelse (Kapitel V)

Kapitel V indeholder regler om betingelserne for anerkendelse og fuldbyrdeelse af afgørelser om underholdspligt fra andre konventionsstater. Kapitlet indeholder endvidere regler om proceduren for behandlingen af anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdeelse af sådanne afgørelser.

Efter artikel 16 omfatter konventionens bestemmelser om anerkendelse og fuldbyrdeelse:

- Afgørelser, der er truffet af en judiciel eller administrativ myndighed
- Forlig eller aftaler, der er indgået for eller godkendt af en kompetent judiciel eller administrativ myndighed

Bestemmelsen omfatter også underholdsbidrag, der automatisk indeksreguleres, samt afgørelser om betaling af renter og sagsomkostninger.

Det er uafklaret, om kapitel V også skal omfatte officielt bekræftede dokumenter ("authentic instruments") og private aftaler om underholdspligt, jf. om artikel 26 neden for.

Efter artikel 17 skal en afgørelse truffet i en medlemsstat anerkendes og fuldbyrdes i en anden medlemsstat, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:

- a) Den bidragspligtige havde sit sædvanlige opholdssted i oprindelsesstaten ved sagens rejsning
- b) Sagsøgte har enten udtrykkeligt anerkendt kompetencen eller har stiltiende anerkendt den ved uden forbehold at have udtalt sig om sagens realitet
- c) Den bidragsberettigede havde sit sædvanlige opholdssted i oprindelsesstaten ved sagens rejsning
- d) Barnet havde sit sædvanlige opholdssted i oprindelsesstaten ved sagens rejsning, forudsat at sagsøgte havde boet sammen med barnet i denne stat eller boet i staten og forsørget barnet
- e) Parterne har indgået en skriftlig aftale om kompetence, bortset fra sager om børnebidrag
- f) Bidragsafgørelsen blev truffet af en myndighed, der havde en sag om parternes retlige status eller om forældreansvar under behandling, medmindre kompetencen alene var baseret på den ene parts nationalitet

Konventionsstaterne kan tage forbehold for kompetence efter litra c, e og f. En stat, der ikke kan anerkende og fuldbyrde en afgørelse som følge af et sådant forbehold, skal aner-

kende og fuldbyrde afgørelsen, hvis dens lovgivning i en situation som den foreliggende ville have etableret kompetence til at behandle sagen.

En stat, der ikke kan anerkende og fuldbyrde en afgørelse som følge af forbehold for litra c, e og f, skal søge at fastsætte bidrag, såfremt den bidragspligtige har sit sædvanlige opholdssted i den pågældende stat.

Uanset opfyldelse af betingelserne i artikel 17 kan anerkendelse og fuldbyrdelse efter artikel 19 nægtes af følgende grunde:

- Afgørelsen strider mod grundlæggende retsprincipper (ordre public)
- Afgørelsen er opnået ved svig
- Der behandles en sag om samme spørgsmål i den anmodede stat, og denne sag er påbegyndt først (litispendens)
- Afgørelsen strider mod en afgørelse om det samme spørgsmål og mellem samme parter, der er truffet i den anmodede eller en anden stat, under forudsætning af at afgørelsen kan anerkendes og fuldbyrdes i den anmodede stat
- Hvis afgørelsen er truffet, uden at parten har været til stede (udeblivelsesdom), kan anerkendelse og fuldbyrdelse nægtes, hvis sagsøgte ikke inden afgørelsen var blevet gjort bekendt med kravet i så god tid, at den pågældende havde mulighed for at varetage sine interesser i sagen, eller sagsøgte ikke efter afgørelsen var blevet gjort bekendt med den og givet mulighed for at anfægte den
- Afgørelsen er truffet i strid med begrænsningerne i konventionsstaternes internationale kompetence efter artikel 15

Efter artikel 20 følger anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser proceduren i den anmodede stat. Bestemmelsen indeholder dog regler for proceduren ved behandling af indsigelser mod anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser

Efter bestemmelsen skal den anmodede centralmyndighed straks registrere ansøgningen om anerkendelse og fuldbyrdelse eller videresende den til rette myndighed. Er der tale om en direkte ansøgning til den kompetente myndighed, skal denne uden ophold erklære afgørelsen for fuldbyrdelig eller registrere ansøgningen.

Myndigheden træffer efter stk. 4 forhåndsafgørelse om anerkendelse og fuldbyrdelse af den udenlandske bidragsafgørelse. Denne afgørelse træffes uden inddragelse af parterne. Anmodningen kan alene afslås af de grunde, der er angivet i konventionens artikel 17 og 19, jf. oven for. Det bemærkes, at der ikke er taget stilling til, hvilke af afvisningsgrundene i disse bestemmelser der – udover ordre public – skal påses på dette første stadie af sagen.

Efter stk. 5-6 skal parterne straks orienteres om forhåndsafgørelsen om afvisning eller om anerkendelse og fuldbyrdelse af den udenlandske afgørelse. Parterne kan herefter indenfor en frist af 30 dage - eller 60 dage hvis en part ikke bor i den anmodede stat – fra underretning om afgørelsen påklage afgørelsen eller søge om genoptagelse af den. Anke eller genoptagelse kan omfatte både de faktiske forhold og den juridiske vurdering af sagen.

Under anken eller genoptagelsen må der efter stk. 7 kun ske prøvelse af de forhold, der fremgår af artiklerne 17 og 19 samt af den udenlandske afgørelses ægthed m.v. Herudover kan efter stk. 8 den bidragspligtige også påberåbe sig, at gælden allerede er betalt.

Yderligere adgang til anke er kun mulig, hvis dette følger af national ret i den anmodede stat.

Det bemærkes, at enkelte stater mener, at anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser alene skal behandles efter procedurereglerne i den anmodede stat.

En anmodning om anerkendelse og fuldbyrdelse skal efter artikel 21 vedlægges følgende dokumenter:

- Afgørelsens fuldstændige tekst.
- Et dokument, der fastslår, at afgørelsen er fuldbyrdelig i den anmodende stat,
- Ved udeblivelsesdom skal det fremgå, at den bidragspligtige inden afgørelsen var gjort bekendt med kravet i så god tid, at den pågældende havde mulighed for at varetage sine interesser i sagen.
- Om nødvendigt, en opgørelse af fordringen.
- Om nødvendigt, information om indeksreguleringen af bidraget.

En medlemsstat kan erklære, at den under særlige omstændigheder vil acceptere en ekstrakt af afgørelsen i stedet for afgørelsens fulde tekst.

Som nævnt oven for er det uafklaret, om kapitel V også skal omfatte officielt bekræftede dokumenter ("authentic instruments", f.eks. dokumenter forsynet med en notarpåtegning) og private aftaler om underholdspligt. Artikel 26 indeholder et forslag til, hvordan sådanne dokumenter og aftaler kan være omfattet af kapitlet.

Efter denne bestemmelse skal en aftale m.v., der er indgået i en konventionsstat, anerkendes og fuldbyrdes som en afgørelse, forudsat at aftalen har denne retlige status i oprindelsesstaten. Anerkendelse og fuldbyrdelse kan dog afvises, hvis aftalen strider mod ordre public, den var opnået ved svig eller falsk, eller hvis den strider mod en afgørelse om det samme spørgsmål og mellem samme parter, der er truffet i den anmodede eller en anden stat, under forudsætning af at afgørelsen kan anerkendes og fuldbyrdes i den anmodede stat.

Det bemærkes, at forhandlingerne har vist, at aftaler om bidrag – især børnebidrag – er ukendte i mange konventionsstater, herunder også flere EU-medlemsstater. Disse stater er derfor skeptiske overfor at lade konventionen omfatte private bidragsaftaler.

3.4.6. Fuldbyrdelse i den anmodede stat (Kapitel VI)

Fuldbyrdelse af en udenlandsk afgørelse reguleres af loven i den anmodede stat, bortset fra nedenstående bestemmelser.

Når en afgørelse er erklæret fuldbyrdelig efter kapitel V, skal fuldbyrdelse ske uden yderligere ansøgning fra den bidragsberettigede.

Lovgivningen i oprindelsesstaten er bestemmende for bidragspligtens varighed, mens forældelse af fordringen afgøres efter enten loven i oprindelsesstaten eller i fuldbyrdelsesstaten, alt efter hvilken lov der indeholder den længste forældelsesfrist.

Udenlandske sager om fuldbyrdelse skal ligestilles med nationale sager i relation til fuldbyrdelsesmidlerne, og medlemsstater skal i national lovgivning sørge for effektive fuldbyrdelsesmidler. Det er i den forbindelse foreslået, at konventionen skal indeholde en ikke-bindende liste over mulige fuldbyrdelsesmidler, herunder nævnes bl.a. lønindeholdelse og udpantning.

3.4.7. Offentlige myndigheder (kapitel VII)

Efter artikel 33 omfatter "den bidragsberettigede" også offentlige myndigheder, der har udlagt underholdsbidrag forskudsvis. Den offentlige myndighed kan således søge om anerkendelse og fuldbyrdelse på grundlag af en afgørelse truffet mellem en bidragsberetti-

get og en bidragspligtig, når myndigheden har udlagt bidraget forskudsvist, eller på grundlag af en afgørelse, hvor den bidragspligtige efter ansøgning fra den offentlige myndighed er pålagt at betale bidrag, som myndigheden har udlagt.

Der er endnu ikke taget stilling til, om konventionen også skal finde anvendelse på situationer, hvor en offentlig myndighed ansøger myndighederne i en anden konventionsstat om at pålægge den bidragspligtige at betale underholdsbidrag.

3.4.8. Almindelige og afsluttende bestemmelser (kapitel VIII og IX)

Selvom konventionen i høj grad bygger på samarbejde mellem centralmyndigheder, udelukker den ikke, at en part retter henvendelse direkte til en myndighed, der har kompetence til at behandle den pågældende anmodning, f.eks. om inddrivelse eller fastsættelse af bidrag ("direkte ansøgninger"), forudsat at dette er i overensstemmelse med loven i den anmodede stat, jf. artikel 34. Visse bestemmelser vil dog efter konventionen ikke finde anvendelse på sådanne direkte ansøgninger, f.eks. reglerne om fri proces i artikel 14.

Efter artikel 35-37 må oplysninger, der er indsamlet eller formidlet gennem konventionen, kun anvendes til det oprindelige formål. Myndighederne skal sikre beskyttelse af oplysninger efter national ret. En myndighed må ikke videregive oplysninger, hvis dette vil kunne bringe en person i fare; en afgørelse om forbud mod videregivelse af oplysninger truffet af en centralmyndighed, har bindende virkning for de øvrige centralmyndigheder.

Efter artikel 40 har inddrivelse af bidrag forrang for inddrivelse af sagsomkostninger. Sagsomkostninger kan inddrives fra en part, der ikke har fået medhold. Det er formentlig meningen med bestemmelsen, at den skal omfatte både en part, hvis ansøgning er blevet afslået, og en part hvis indsigelser mod anmodningen ikke er blevet taget til følge.

Efter artikel 41 skal ansøgning og øvrige relevante dokumenter fremsendes på det originale sprog sammen med oversættelse til den anmodede stats officielle sprog, medmindre denne har afgivet erklæring om, at en anmodning kan modtages på et andet sprog. Anden korrespondance mellem centralmyndighederne skal foregå enten på den anmodede stats officielle sprog eller på fransk eller engelsk. Medlemsstaterne kan dog tage forbehold for at modtage korrespondance på enten fransk eller engelsk.

Konventionen erstatter efter artikel 44 Haager-konventionerne fra 1973 og 1958, i det omfang disse konventioners anvendelsesområde falder indenfor den nye konventions anvendelsesområde. Efter artikel 45 kan konventionsstaterne fortsat anvende allerede eksisterende internationale aftaler om underholdspligt. Bestemmelsen tillader endvidere staterne at indgå aftaler om underholdspligt, der går videre end konventionen, forudsat at sådanne aftaler er i overensstemmelse med konventionens formål.

3.4.9. Protokol om lovvalg

I tilknytning til forslaget til ny Haagkonvention om underholdspligt er der udarbejdet forslag til en frivillig protokol, der indeholder lovvalgsregler i sager om underholdspligt. Protokollen skal afløse de 2 eksisterende Haagkonventioner om lovvalg, jf. pkt. 1.

Protokollen finder anvendelse på lovvalg i relation til underholdspligt overfor familie-medlemmer.

Efter artikel 3 er udgangspunktet, at underholdspligt reguleres af loven i den stat, hvor den bidragsberettigede har sit sædvanlige opholdssted. Flytter den bidragspligtige, anvendes loven i den stat, hvor den bidragsberettigede har sit nye sædvanlige ophold fra det tidspunkt, hvor ændringen indtræder.

Protokollen indeholder forskellige modifikationer af dette udgangspunkt:

I sager om børnebidrag, herunder børnebidrag fra andre end forældre, samt sager om børns bidragspligt over for deres forældre, anvendes loven i den konventionsstat, hvor sagen behandles (lex fori), hvis den bidragsberettigede ikke kan opnå bidrag efter loven i den stat, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted.

Tilsvarende anvendes loven i den konventionsstat, hvor sagen behandles (lex fori), når den bidragsberettigede har anlagt sagen i den stat, hvor den bidragspligtige har sit sædvanlige opholdssted. Kan den bidragsberettigede efter denne stats lov ikke opnå bidrag, anvendes loven i den stat, hvor den bidragsberettigede har sit sædvanlige opholdssted.

Kan den bidragsberettigede ikke opnå bidrag efter ovenstående love, og har den bidragsberettigede og den bidragspligtige fælles statsborgerskab, anvendes loven i den stat, hvor de har fælles statsborgerskab.

Der er endnu ikke enighed om lovvalget i relation til ægtefællebidrag. Der er derfor i artikel 5 opstillet forskellige forslag. Der er bl.a. foreslået anvendelse af loven i den stat, hvor parterne havde deres seneste fælles opholdssted, eller lovgivningen i den stat, hvortil ægteskabet har den største tilknytning.

Efter artikel 6 har den bidragspligtige mulighed for at afslå at blive pålagt at betale andre former for underholdsbidrag end børne- og ægtefællebidrag, hvis den pågældende form for underholdsbidrag hverken findes efter loven i den stat, hvor den bidragspligtige bor, eller efter loven i den stat, hvor parterne har fælles nationalitet.

Efter artikel 7 kan parterne i forbindelse med en konkret sag indgå aftale om lovvalg. Det gælder også sager om børnebidrag.

Efter artikel 8 kan parterne når som helst indgå aftaler om lovvalg, dog ikke for så vidt angår børnebidrag. Bestemmelsen indeholder mulighed for at undlade anvendelse af den aftalte lov, hvis anvendelsen vil have åbenbart urimelige konsekvenser.

Den lov, der skal anvendes på en bestemt sag, regulerer efter artikel 10 bl.a., i hvilket omfang den bidragsberettigede kan kræve bidrag, beregningen af bidragets størrelse og indeksregulering af det samt forældelse af bidragskrav.

Efter artikel 12 kan anvendelsen af den udpegede lov kun afvises, hvis den strider mod grundlæggende retsprincipper (ordre public) i den konventionsstat, hvor sagen behandles.

Efter artikel 2 kan den valgte lov være loven i en ikke-konventionsstat.

4. Gældende dansk ret

4.1. Fastsættelse af børne- og ægtefællebidrag i Danmark

Børnebidrag

Efter § 13 i lov om børns forsørgelse er forældrene hver for sig forpligtet til at forsørge deres barn. Opfylder den ene af forældrene ikke forsørgelsespligten, kan statsforvaltningen pålægge denne at betale bidrag til barnets underhold.

Loven giver mulighed for at fastsætte følgende former for børnebidrag:

- Til forsørgelsen af børn under 18 år
- Til udgifter til barnets dåb, konfirmation, sygdom og begravelse eller anden særlig anledning
- Til forsørgelsen af uddannelsessøgende børn mellem 18 og 24 år

- Til fødslen
- Til moderens underhold omkring fødslen

Efter lovens § 17 og efter bidragsbekendtgørelsen (nr. 1302 af 11. december 2006 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag) kan statsforvaltningen ændre et fastsat eller aftalt bidrag.

Ægtefællebidrag

Indtil separation eller indtil skilsmisse uden forudgående separation har ægtefællerne gensidig forsørgelsespligt, og statsforvaltningen kan pålægge en ægtefælle, der forsømmer forsørgelsespligten, at betale ægtefællebidrag, jf. §§ 5, 6 og 8 i lov om ægteskabets retsvirkninger.

Ved separation og skilsmisse skal der tages 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 statsforvaltningen bidragets størrelse, medmindre parterne indgår aftale herom, jf. § 50, stk. 1.

Statsforvaltningen kan ændre et fastsat ægtefællebidrag. Domstolene kan ændre en dom eller aftale om pligten til at betale ægtefællebidrag samt en aftale om bidragets størrelse.

Reglerne om ægtefællebidrag gælder også for registrerede partnere.

Andre familiemedlemmer

Dansk ret indeholder ikke mulighed for at pålægge en person at betale underholdsbidrag til andre familiemedlemmer end børn og nuværende og tidligere ægtefælle, jf. oven for.

**Generelt for børne- og ægtefællebidrag*

Statsforvaltningernes bidragsafgørelser kan påklages til ministeren for familie- og forbrugeranliggender (Familiestyrelsen). Den bidragspligtige skal betale bidrag efter afgørelsen, selvom afgørelsen påklages; klage har således ikke opsættende virkning.

Familiestyrelsens afgørelser kan efter grundlovens § 63 indbringes for domstolene.

Behandlingen af bidragssager hos statsforvaltningerne og Familiestyrelsen foregår uden omkostninger for parterne. Hvis en part antager en advokat til at hjælpe sig med sagen, sker det for egen regning. Der er ikke mulighed for at få fri proces hertil.

Det offentliges omkostningerne ved administrativ behandling af en bidragssag er relativt små.

Parterne afholder som udgangspunkt selv egne udgifter, herunder til advokat, til retssager om underholdspligt. Det er dog muligt at få fri proces hertil.

4.2. Det offentliges ret til bidrag, herunder ret til at indtræde i bidrag

Reglerne i pkt. 4.1. 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 statsforvaltningen har fastsat børnebidrag, og den bidragspligtige ikke betaler bidraget, kan den bidragsberettigede efter kapitel 3 i lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag få normalbidraget forskudsvis udbetalt. 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. Dette omfatter både indtrædelse i en allerede eksisterende bidragsafgørelse og ansøgning til statsforvaltningen om at pålægge forældrene at betale børnebidrag til det offentlige.

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 indtrædelse i en eksisterende bidragsafgørelse samt retten til at kræve bidrag fastsat og til at kræve et bidrag forhøjet.

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

Efter bidragsbekendtgørelsens § 2 har statsforvaltningen international kompetence til at behandle en sag om børnebidrag eller ægtefællebidrag i følgende situationer:

- Er sagen omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen) eller konvention af 16. september 1988 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (Lugano-konventionen), har statsforvaltningen kompetence, hvis dette følger af kompetencereglerne i forordningen eller konventionen.
- Er sagen omfattet af Haagerkonventionen fra 1973, har statsforvaltningen kompetence, hvis dette følger af konventionens artikel 7-8.
- Er sagen omfattet af Haagerkonventionen fra 1958, har statsforvaltningen kompetence, hvis dette følger af konventionens artikel 3.
- Er sagen ikke omfattet af nogen af disse konventioner, kan statsforvaltningen behandle den, hvis den har en særlig tilknytning til Danmark.

I relation til sager om underholdsbidrag findes de vigtigste bestemmelser i Bruxelles I-forordningens og Lugano-konventionens artikel 2 og artikel 5, stk. 2. Efter disse bestemmelser kan en sag om fastsættelse eller forhøjelse af bidrag behandles i bidragsberettigedes bopælsstat, i bidragspligtiges bopælsstat eller i forbindelse med en sag om parternes retlige status, f.eks. vedrørende faderskab, forældremyndighed eller skilsmisse. Den bidragsberettigede har valgfrihed med hensyn til, i hvilken stat sagen skal behandles. Derimod kan en ansøgning fra den bidragspligtige om bortfald eller nedsættelse af et bidrag kun behandles i den bidragsberettigedes bopælsstat. En ansøgning fra det offentlige om fastsættelse af bidrag kan som udgangspunkt kun behandles i den bidragspligtiges bopælsstat.

Forordningen og konventionen giver parterne mulighed for at indgå aftaler om, i hvilket land en bidragssag skal behandles.

Efter henvisningen til artikel 7-8 i Haagerkonventionen af 1973 kan statsforvaltningen behandle en sag om børne- eller ægtefællebidrag, 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.

Efter henvisningen til artikel 3 i Haagerkonventionen af 1958 kan statsforvaltningen behandle en sag om børnebidrag, 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 nævnte konventioner, anvendes principperne i Bruxelles I-forordningen og Lugano-konventionen, jf. ovenfor.

4.4. Inddrivelse af bidrag

***4.4.1. Inddrivelse af danske bidrag i Danmark**

I Danmark tvangsfuldbyrdes privatretlige krav af domstolene (fogedretterne) efter retsplejelovens regler herom. Dette omfatter også bidragskrav, men i praksis anvendes denne mulighed ikke.

I stedet inddrives bidragskrav gennem det offentlige inddrivelsessystem, der er reguleret af lov om inddrivelse af underholdsbidrag og lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. Dette regelsæt beskrives i det følgende:

En anmodning om inddrivelse i Danmark rettes til den bidragsberettigedes bopælskommune, der forestår beregningen og opkrævningen af kravet.

Betales kravet ikke, og indgås der ikke en rimelig afdragsordning, overdrager kommunen sagen til Restanceinddrivelsesmyndigheden, der er en enhed under Skatteministeriet, der tager sig af tvangsmæssig inddrivelse af en lang række offentlige – og enkelte private – krav.

Kravet kan inddrives ved udpantning eller lønindeholdelse. Herudover består der efter retspraksis en ret til i et vist omfang at inddrive offentlige bidragskrav gennem modregning i f.eks. overskydende stat. Ved lov nr. 346 af 18. april 2007 om ændring af lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer og forskellige andre love (Automatisk modregning m.v.) blev den ulovbestemte modregningsadgang ændret, således at udbetalinger fra det offentlige generelt kan anvendes til dækning af modtagerens gæld til det offentlige. Dette omfatter også gæld som følge af private krav på underholdsbidrag. Skatteministerien har endnu ikke sat disse regler i kraft.

Inddrivelse i Danmark foretages uden omkostninger for den bidragsberettigede. Den bidragspligtige skal efter lov nr. 516 af 7. juni 2006 om ændring af lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer og forskellige andre love (Ét fælles inddrivelsessystem m.v.) forrente gælden og kan pålægges at betale rykkergebyrer. Skatteministerien har endnu ikke sat disse regler i kraft.

Klager over Restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om inddrivelse af fordringer m.v. kan indbringes for Landsskatteretten. Indsigelser mod udlæg foretaget af Restanceinddrivelsesmyndigheden behandles dog af fogedretten.

4.4.2. International inddrivelse af underholdsbidrag

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 ministeren for familie- og forbrugerforhold.

Danmark har tiltrådt følgende internationale konventioner om inddrivelse af underholdsbidrag:

- Den Nordiske Inddrivelseskonvention (Konvention af 23. marts 1962 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om inddrivelse af underholdsbidrag).
- Haagerkonventionen af 1973 (Konventionen af 2. oktober 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt).
- Haagerkonventionen af 1958 (Konventionen af 15. april 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt over for børn).
- FN-konventionen af 20. juni 1956 om inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet ("FN-konventionen").

Den nordiske inddrivelseskonvention 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.

Den nordiske inddrivelseskonvention omtales ikke yderligere, da den vil kunne opretholdes, selvom den nye Haagkonvention gennemføres i dansk ret.

Haagkonventionerne

Haagkonventionen af 1973 finder anvendelse på afgørelser truffet af en judicial eller en administrativ myndighed i en kontraherende stat samt på retsforlig om underholdspligt som følge af familie-, slægtsskabs-, ægteskabs- eller svogerskabsforhold, herunder underholdspligt over for et barn uden for ægteskab, mellem en bidragsberettiget og en bidragspligtig eller mellem en bidragspligtig og en offentlig myndighed, som kræver refusion af bidrag, der er udbetalt til en bidragsberettiget. Ved ratifikationen af konventionen tog Danmark forbehold for afgørelser om underholdspligt mellem slægtninge i sidelinjen og mellem besvogrede samt over for børn, der er fyldt 21 år.

En afgørelse, som er truffet i en kontraherende stat, skal anerkendes eller fuldbyrdes i en anden kontraherende stat

- 1) hvis den er truffet af en myndighed, der anses for at være kompetent efter artikel 7 og 8; og
- 2) hvis afgørelsen ikke længere kan indbringes for højere instans ved ordinære retsmidler i den stat, hvori den er truffet.

Foreløbige afgørelser, som kan fuldbyrdes, skal, selv om de kan anfægtes, anerkendes eller fuldbyrdes i den anmodede stat, hvis tilsvarende afgørelser kan træffes og fuldbyrdes der.

Anerkendelse eller fuldbyrdelse af afgørelser kan dog efter artikel 5 nægtes:

- 1) Hvis anerkendelse eller fuldbyrdelse af afgørelsen er åbenbart uforenelig med grundlæggende retsprincipper («ordre public») i den anmodede stat.
- 2) Hvis afgørelsen er opnået ved svig.
- 3) Hvis en sag mellem de samme parter om samme spørgsmål behandles af en myndighed i den anmodede stat, og det var denne sag, der først blev rejst.
- 4) Hvis afgørelsen er uforenelig med en afgørelse, der er truffet mellem de samme parter om samme spørgsmål, enten i den anmodede stat eller i en anden stat, forudsat at sidstnævnte afgørelse opfylder de nødvendige betingelser for at kunne anerkendes og fuldbyrdes i den anmodede stat.

Med forbehold af bestemmelserne i artikel 5 skal en afgørelse, som er truffet, uden at den indklagede har været til stede, efter artikel 6 kun anerkendes eller fuldbyrdes, hvis underretning om sagens rejsning, herunder om det væsentligste indhold af kravet, er blevet forkyndt for den indklagede i overensstemmelse med loven i oprindelsesstaten, og den ind-

klagede under hensyntagen til de foreliggende omstændigheder har haft tilstrækkelig tid til at fremsætte indsigelser.

En myndighed i oprindelsesstaten skal efter artikel 7 anses for at være kompetent i denne konventions forstand:

- 1) hvis enten den bidragspligtige eller den bidragsberettigede ved sagens rejsning havde sin sædvanlige bopæl i oprindelsesstaten; eller
- 2) hvis den bidragspligtige og den bidragsberettigede ved sagens rejsning var statsborgere i oprindelsesstaten; eller
- 3) hvis indklagede har anerkendt myndighedens kompetence enten udtrykkeligt eller ved at udtale sig om sagens realitet uden forbehold med hensyn til kompetencen.

Uanset bestemmelserne i artikel 7 skal en myndighed i en kontraherende stat, som har afgjort en sag om underholdsbidrag, efter artikel 8 anses for at være kompetent i konventionens forstand, hvis underholdsbidraget skyldes som følge af en afgørelse om skilsmisse, separation, omstødelse eller ugyldighed af et ægteskab, truffet af en myndighed i samme stat, og denne myndighed har haft kompetence i sagen efter loven i den anmodede stat.

En bidragsberettiget, som i oprindelsesstaten har fået hel eller delvis gratis retshjælp eller fritagelse for omkostninger eller afgifter, er efter artikel 15 ved enhver sag om anerkendelse eller fuldbyrdelse berettiget til retshjælp eller fritagelse for omkostninger eller afgifter efter de mest fordelagtige regler, som gælder i den anmodede stat. Danmark fortolker denne bestemmelse således, at den også omfatter "fri proces" til en anmodning fra en offentlig myndighed om inddrivelse af underholdsbidrag, der er udlagt forskudsvist af det offentlige, da den bidragsberettigede ved fastsættelsen af bidraget havde "fritagelse for omkostninger", fordi sager om fastsættelse af bidrag behandles uden omkostninger for den bidragsberettigede. Norge og Sverige er enig i denne fortolkning af bestemmelsen. Noget tyder imidlertid på, at en række konventionsstater er uenig i denne fortolkning og principielt ikke mener, at offentlige myndigheder skal meddeles fri proces.

En afgørelse, som er truffet mod en bidragspligtig efter anmodning fra et offentligt organ, som kræver refusion af bidrag, der er udbetalt til en bidragsberettiget, skal efter artikel 18 anerkendes og fuldbyrdes i overensstemmelse med konventionen, hvis det offentlige organ kan kræve refusion efter den lov, det er underlagt, og hvis underholdspligt mellem den bidragsberettigede og den bidragspligtige er fastsat i den lov, som er anvendelig efter den internationale privatret i den anmodede stat.

Et offentligt organ kan, i det omfang bidrag er ydet til den bidragsberettigede, anmode om anerkendelse eller fuldbyrdelse af en afgørelse truffet i en sag mellem den bidragsberettigede og den bidragspligtige, såfremt organet efter den lov, det er underlagt, er umiddelbart berettiget til at anmode om anerkendelse eller fuldbyrdelse i den bidragsberettigedes sted.

En konventionsstat kan efter artikel 26 forbeholde sig ret til ikke at anerkende eller fuldbyrde

- 1) Afgørelser vedrørende bidrag for tiden efter at en bidragsberettiget er fyldt 21 år, eller har indgået ægteskab, medmindre den bidragsberettigede er eller har været den bidragspligtiges ægtefælle
- 2) Afgørelser om underholdspligt mellem slægtninge i sidelinjen eller mellem besvogrede.
- 3) Afgørelser, der ikke fastsætter periodisk betaling af underholdsbidrag.

En kontraherende stat, der har taget et sådan forbehold, kan ikke kræve konventionen anvendt på sådanne afgørelser, som er udelukket ved forbeholdet.

Der gælder nogenlunde tilsvarende regler i Haagkonventionen af 1958, bortset fra at den kun finder anvendelse på bidrag til børn.

FN-konventionen

FN-konventionen er i modsætning til Haagkonventionerne 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; derefter inddrives bidraget på grundlag af denne afgørelse.

Generelt om konventionerne

Familiestyrelsen er centralmyndighed i forhold til konventionerne. 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.

Anmodning om inddrivelse i Danmark af en udenlandsk bidragsafgørelse efter Haagerkonventionerne sendes til Familiestyrelsen, der som centralmyndighed videresender anmodningen om inddrivelse til Statsforvaltningen Syddanmark. Statsforvaltningen træffer afgørelse om, hvorvidt betingelserne for at inddrive bidrag efter afgørelsen er opfyldt; samtidig træffer statsforvaltningen afgørelse om kravets eksistens og størrelse. Statsforvaltningens afgørelse herom kan påklages til Familiestyrelsen.

Hvis betingelserne er opfyldt, sendes sagen til Restanceinddrivelsesmyndigheden, der opkræver og inddriver bidraget på samme måde som efter en dansk afgørelse, jf. pkt. 4.4.1..

Skal en dansk bidragsafgørelse inddrives i udlandet, retter den bidragsberettigede henvendelse herom til sin bopælskommune, der opkræver bidraget hos den bidragspligtige. Betales bidraget ikke, overlades sagen til Restanceinddrivelsesmyndigheden, der har til opgave at søge bidraget inddrevet efter ovennævnte konventioner.

4.5. Lovvalsregler

Lovgivningen om underholdsbidrag indeholder ikke lovvalsregler. Det er imidlertid fast antaget, at sager om underholdsbidrag, der behandles i Danmark, afgøres efter dansk ret. Tilsvarende afgøres sager om inddrivelse af udenlandske bidrag også efter dansk ret.

Spørgsmål om forældelse af bidragskrav, der støttes på en udenlandsk afgørelse, skal dog afgøres efter reglerne i det land, hvor afgørelsen blev truffet

4.6. Faderskab

Efter retsplejelovens § 456 b kan en sag om faderskab behandles i Danmark i følgende situationer:

- 1) Moderen eller barnet har bopæl her
- 2) En mand, der er part i sagen, har bopæl eller ophold her, eller hans dødsbo behandles eller har været behandlet her
- 3) Faderskabet her i landet er registreret efter børnelovens §§ 1-3, anerkendt efter børnelovens §§ 14 eller 19 eller fastslået ved dom.

Alle faderskabssager starter i statsforvaltningen, der bl.a. indbringer dem for retten, hvis faderskabet ikke anerkendes, eller hvis en af parterne anmoder herom.

Udgifterne til behandling af faderskabssager, herunder udgifterne til DNA-undersøgelser, afholdes af statskassen.

5. Konventionens konsekvenser for Danmark

Konventionen vil medføre både større og mindre ændringer i den måde, danske myndigheder i dag håndterer internationale sager om underholdspligt. I det følgende gennemgås de vigtigste konsekvenser af konventionen for Danmark.

5.1. Generelt

5.1.1. Konventionens anvendelsesområde (Kapitel I)

Konventionen giver Danmark mulighed for at beslutte, at kun udenlandske sager om børnebidrag indtil barnets fyldte 21. år og om ægtefællebidrag skal kunne behandles her i landet på grundlag af konventionen.

Omvendt betyder dette, at danske krav mod bidragspligtige i udlandet vedrørende uddannelsesbidrag mellem barnets fyldte 21. og 24. år, fødselsbidrag, bidrag til moderens underhold omkring fødslen samt bidrag mellem registrerede partnere ikke kan forventes at kunne gennemføres efter konventionen. I relation til ægtefællebidrag bemærkes, at sager herom ikke vil være omfattet af konventionens bestemmelser om administrativt samarbejde m.v.

5.1.2. Administrativt samarbejde (kapitel II)

De opgaver, som konventionen pålægger centralmyndighederne m.v. at udføre, svarer stort set allerede til de opgaver som statsforvaltningerne, Restanceinddrivelsesmyndigheden og Familiestyrelsen udfører i dag i relation til anerkendelse og fuldbyrdelse samt fastsættelse og ændring af underholdsbidrag.

Den foreslåede artikel 7 vil dog give Familiestyrelsen som centralmyndighed nye opgaver i relation til indhentelse af oplysninger om eksempelvis parternes økonomiske forhold, selvom der endnu ikke verserer en konkret sag i Danmark. Der forventes ikke et særligt stort antal sager herom, særligt fordi inddrivelse eller fastsættelse af udenlandske bidragskrav i Danmark som udgangspunkt foregår uden omkostninger for den bidragsberettigede. Omvendt vil bestemmelsen give mulighed for at begrænse udgifterne ved inddrivelse af danske bidragskrav i udlandet, der ikke er omfattet af konventionens bestemmelser om fri proces, ved at få foretaget en forhåndsundersøgelse af, om den bidragspligtige har midler til at betale bidragskravet helt eller delvist.

5.1.3. International kompetence

Artikel 15's begrænsninger i konventionsstaternes internationale kompetence til at behandle ansøgninger om ændring af bidrag fra den bidragspligtige vil ændre de danske kompetenceregler i bidragsbekendtgørelsens § 2 i relation til sager, der ikke er omfattet af Bruxelles I-forordningen eller Luganokonventionen.

Der er tale om en sagligt begrundet begrænsning i kompetencen, der vil forhindre en bidragspligtig at ansøge om nedsættelse af bidraget i fuldbyrdelseslandet, når den bidragsberettigede anmoder om anerkendelse og fuldbyrdelse af en udenlandsk afgørelse.

5.1.4. Lovvalg

Lovvalgsprotokollen vil betyde grundlæggende ændringer af danske myndigheders behandling af sager om underholdspligt, idet der i mange sager vil skulle anvendes udenlandsk ret. Dette gælder både statsforvaltningernes og Familiestyrelsens afgørelser om

størrelsen af ægtefællebidrag samt pligten til at betale børnebidrag og størrelsen heraf samt domstolens afgørelser om bidragspligt efter separation eller skilsmisse (ægteskabslovens § 50).

Eksempelvis vil ansøgning om fastsættelse af børnebidrag fra en bidragsberettiget, der bor i udlandet, ikke skulle behandles efter dansk ret, men efter loven i den bidragsberettigedes bopælsstat.

Denne retstilstand kan dog undgås, hvis Danmark undlader at undertegne lovvalgsprotokollen.

Lovvalsreglen om forældelse af bidragskrav (artikel 28, stk. 5) er dog en integreret del af konventionen og kan derfor ikke fravælges. Bestemmelsen indebærer, at forældelse ikke som i dansk ret afgøres efter loven i oprindelsesstaten, men efter den lov – oprindelsesstatens eller fuldbyrdesstatens – der yder den længste forældelsesfrist. Bestemmelsen skal ses i lyset af konventionens udgangspunkt om sikring af den bidragsberettigedes retsstilling.

Særligt vedrørende artikel 6 bemærkes, at bestemmelsen betyder, at en bidragspligtig, der bor i Danmark, ikke kan tilpligtes at betale bidrag til eksempelvis sine forældre, heller ikke selvom forældrene bor i en stat, hvor børn har pligt til at betale forældrebidrag, medmindre den bidragspligtige og forældrene har fælles statsborgerskab, og den fælles statsborgerskabslovgivning indeholder forældrebidragspligt.

5.2. Særligt om behandlingen af udenlandske sager i Danmark

Fri proces

Artikel 14, stk. 2, er skræddersyet til lande som Danmark, hvor sager om underholdspligt som udgangspunkt behandles administrativt, sådan at den bidragsberettigede ikke har behov for advokatbistand for at få sagen behandlet. Konventionen vil derfor ikke forpligte Danmark til at meddele fri proces i sager, der behandles administrativt.

Derimod vil konventionen forpligte Danmark til at meddele fri proces i retssager om underholdspligt, herunder indbringelse af administrative afgørelser for domstolene, i det omfang, dette følger af konventionens bestemmelser herom (artikel 14). Derudover skal der meddeles fri proces efter de regler, der gælder for nationale sager.

Procedure for en ansøgning om anerkendelse og fuldbyrdelse i Danmark (artikel 20)

Konventionen indeholder i artikel 20 regler for proceduren ved behandling af anmodninger om anerkendelse af udenlandske bidragsafgørelser, særligt i relation til indsigelser fra bidragspligtige.

Artikel 20, stk. 5, vil pålægge Danmark at indføre en særlig procedure for forhåndsafgørelse om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske bidragsafgørelser. Denne afgørelse skal træffes uden at involvere parterne, men kan til gengæld påklages eller søges genoptaget, jf. artikel 20, stk. 6. I Danmark vil proceduren i artikel 20 kunne virke således:

- 1) Anmodning om inddrivelse sendes til Familiestyrelsen som centralmyndighed.
- 2) Styrelsen videresender anmodningen til Statsforvaltningen Syddanmark (stk. 2).
- 3) Statsforvaltningen tager stilling til anmodning om inddrivelse efter stk. 5 og orienterer parterne herom (stk. 6).
- 4) Den tabende part anmoder om genoptagelse af afgørelsen inden for fristen i stk. 7.
- 5) Statsforvaltningen genoptager sagen og tager stilling til indsigelserne i det omfang dette er tilladt efter stk. 8-9. Parterne orienteres om resultatet af genoptagelsen (stk. 10)

- 6) Statsforvaltningens genoptagelsesafgørelse kan påklages til Familiestyrelsen. Der er ingen begrænsninger i adgangen for den "tabende" part til at anmode styrelsen om at genoptage sagen.
- 7) Familiestyrelsens afgørelse kan indbringes for domstolene efter grundlovens § 63.

Ansøgningen om fastsættelse af bidrag

Statsforvaltningerne modtager allerede i dag uden konventionssamarbejde et mindre antal ansøgninger fra bidragsberettigede i udlandet om at pålægge en bidragspligtig, der bor i Danmark, at betale underholdsbidrag. Disse sager giver jævnligt anledning til problemer i relation til f.eks. anerkendelse af udenlandske faderskabsafgørelser, indhentelse af oplysninger om leveomkostningerne i det pågældende land med henblik på fastsættelsen af bidragets størrelse. Konventionens bestemmelser om administrativt samarbejde vil lette behandlingen af sådanne sager.

Til gengæld er det muligt, at konventionssamarbejdet vil forøge antallet af ansøgninger.

Faderskab

Efter retsplejelovens § 456 b kan en faderskabssag bl.a. behandles i Danmark, hvis den formodede far bor her, også selvom moderen eller barnet bor i udlandet.

Behandling af sager om fastsættelse af bidrag i Danmark, hvis den formodede far bor her, vil således ikke give anledning til problemer, selvom det først måtte være nødvendigt at få faderskabet fastslået.

5.3. Særligt om behandlingen af danske sager i udlandet

Behandling af ansøgninger fra offentlige myndigheder

Der synes at være enighed blandt medlemsstaterne om, at offentlige myndigheder skal have adgang til at søge om anerkendelse og fuldbyrdelse af bidragsafgørelse med henblik på inddrivelse af bidragskravet. Derimod er der ikke enighed om, hvorvidt offentlige myndigheder kan søge om fastsættelse af bidrag ved hjælp af konventionen.

Danmark har en mindre interesse i, at offentlige myndigheder, der afholder udgifter til forsørgelsen af et barn eller en ægtefælle, kan søge myndighederne i en anden konventionsstat om fastsættelse af bidrag fra en bidragspligtig, der bor i udlandet. Dette skyldes især, at efter Bruxelles I-forordningen og Lugano-konventionen kan en anmodning fra en offentlig myndighed i Danmark om fastsættelse af bidrag ikke behandles her, hvis den bidragspligtige bor i en stat, der er omfattet af forordningen eller konventionen.

Fri proces

Som nævnt i pkt.4.2. udbetales efter dansk ret normalbidraget i børnebidragssager forskudsvis, hvorefter det offentlige indtræder i bidragskravet.

Som konventionsudkastet foreligger, vil offentlige myndigheder ikke være omfattet af konventionens bestemmelser om pligt til at meddele fri proces til brug for udenlandske anmodninger om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om børnebidrag eller om fastsættelse af bidrag.

Dette vil kunne medføre øgede udgifter ved at få danske bidragsafgørelser anerkendt og fuldbyrdet i udlandet. Som nævnt i pkt. 4.4.2. er dette dog muligvis i overensstemmelse med retstilstanden efter Haagerkonventionen af 1973.

Reglerne om fri proces, ikke mindst til offentlige myndigheder, forventes at blive genstand for intense drøftelser på diplomatkonferencen.

Aftaler om bidrag

Der er endnu ikke taget stilling til, om konventionen skal omfatte aftaler om bidrag.

Efter dansk ret kan parterne frit indgå aftaler om børne- og ægtefællebidrag; sådanne aftaler kræver ikke statsforvaltningens godkendelse.

Muligheden for at indgå bidragsaftaler uden indblanding af statsforvaltningerne benyttes i et ikke-ubetydeligt omfang, ikke mindst som et led i bodelingsoverenskomster. Den stigende anvendelse af mediation og andre konfliktløsningsinstrumenter vil formentlig betyde, at udbredelsen af bidragsaftaler vil stige fremover.

Det er derfor vigtigt, at konventionen også omfatter bidragsaftaler. I modsat fald vil det betyde, at en dansk bidragsaftale ikke vil kunne danne grundlag for inddrivelse i andre konventionslande, før statsforvaltningen – efter høring af den bidragspligtige – har truffet en bidragsafgørelse i overensstemmelse med aftalen.

5.4. Økonomiske og administrative konsekvenser af konventionen

På det foreliggende grundlag vil konventionen efter Familiestyrelsens opfattelse have følgende økonomiske og administrative konsekvenser:

- Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere, om konventionen vil betyde, at de danske myndigheder, der er involveret i internationale sager om underholdspligt (især statsforvaltningerne, Restanceinddrivelsesmyndigheden og Familiestyrelsen), vil skulle behandle et større antal sager med et øget ressourceforbrug til følge. På grund af de relativt lave omkostninger pr. sag skønnes en mindre forøgelse af sagsantallet ikke at have større ressourcemæssig betydning.
- Det offentliges udgifter til inddrivelse af offentlige – og i et vist omfang måske også private – bidragskrav må på grund af den foreliggende forslag til regler om fri proces forventes at ville stige. Hvis de mere effektive inddrivelsesbestemmelser i konventionen kommer til at virke efter hensigten, vil dette dog muligvis kunne modsvares af inddrivelse af større offentlige bidragskrav i udlandet i forhold til i dag.

5.5. Gennemførelsen af konventionen i dansk ret

Efter inddrivelseslovens § 1, stk. 2. kan ministeren for familie- og forbrugeranliggender bestemme, at lovens regler finder anvendelse på opkrævning og inddrivelse af bidrag til fyldestgørelse af en underholdsforpligtelse i henhold til udenlandsk lov.

Konventionsforslaget indeholder imidlertid en række bestemmelser, der falder uden for anvendelsesområdet af denne bestemmelse. Det drejer sig bl.a. om foretagelse af undersøgelser, selvom der ikke verserer en sag (artikel 7), lovvalgsreglen om forældelse (artikel 28, stk. 5)

Konventionen vil derfor ikke kunne gennemføres i dansk ret uden, at dette sker ved lov. Umiddelbart vil Familiestyrelsen anbefale, at konventionen gennemføres ved inkorporering på samme måde som Haagerkonventionen af 19. oktober 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn (Haagerbørnebeskyttelseskonventionen) og Forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuld-

byrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen) blev inkorporeret i dansk ret ved henholdsvis lov nr. 434 af 8. maj 2006 om Haagerbørnebeskyttelseskonventionen og lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen.

6. Dansk holdning/ønsker til de kommende forhandlinger

Efter Familiestyrelsens opfattelse vil man fra dansk side generelt kunne støtte forslaget til ny konvention om underholdspligt, der har til formål at effektivisere den internationale inddrivelse af underholdsbidrag.

Det foreliggende konventionsudkast tager i det store hele hensyn til det danske system for fastsættelse, ændring og inddrivelse af underholdsbidrag. I de kommende forhandlinger vil Familiestyrelsen især have fokus på følgende punkter:

- Opretholdelse af muligheden for at undlade at anerkende og fuldbyrde afgørelser om underholdsbidrag, der ikke kendes i dansk ret
- Adgange til fri proces øges, herunder også for offentlige myndigheder (Artikel 14)
- Private bidragsaftaler bliver omfattet af konventionen (Artikel 26)
- Harmoniserede procedureregler medfører ikke begrænsninger i adgangen til at anke eller påklage afgørelser, til at søge afgørelser genoptaget eller til at indbringe administrative afgørelser for domstolene (Artikel 20)
- Bidragspligtiges retssikkerhed sikres
- En offentlig myndighed skal gennem konventionen kunne søge om fastsættelse af bidrag i en anden konventionsstat
- Konventionen bør ikke gøre det umuligt at behandle sager om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdsbidrag, som den bidragsberettigede indgiver direkte til myndighederne i den anmodede stat, dvs. uden inddragelse af centralmyndigheden i sin hjemstat.