

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета относно компетентността, признаването и изпълнението на решения по брачни въпроси и въпроси, свързани с родителската отговорност, и относно международното отвлечане на деца (преработен текст)“

[COM(2016) 411 final – 2016/019 (CNS)]

(2017/C 125/06)

Докладчик: **Christian BÄUMLER**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 20.7.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	10.1.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	26.1.2017 г.
Пленарна сесия №	522
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	116/0/1

1. Заключение и препоръки

1.1 В политическите насоки на Комисията с председател г-н Юнкер основателно според ЕИСК се подчертава, че съдебното сътрудничество между държавите — членки на ЕС, трябва постепенно да се подобрява и да отговаря на факта, че в ЕС расте броят на мобилните граждани, които сключват брак и имат деца.

1.2 ЕИСК приветства факта, че целта на предложението на Комисията е да бъдат взети в по-голяма степен под внимание висшите интереси на детето при решенията относно репатриране. ЕИСК подкрепя правата на децата и подчертава, че зачитането на правата на децата във всички области на политиката, които засягат децата, е от изключително голямо значение. Висшите интереси на детето трябва да са от първостепенно значение.

1.3 ЕИСК приветства факта, че Комисията предлага няколко изменения по същество с цел подобряване на ефективността на връщането на отвлечено дете. По мнението на ЕИСК тук трябва да се включи и приемането на общи минимални стандарти, включително единна процедура за изпълнение.

1.4 ЕИСК счита, че споменатото в член 55 сътрудничество между централните органи по специфични дела, свързани с родителската отговорност, е от съществено значение, и подкрепя новата формулировка на тази разпоредба.

1.5 ЕИСК приветства факта, че държавите членки се задължават да съсредоточат компетентността в ограничен брой съдилища по начин, който съответства на структурата на правните им системи.

1.6 ЕИСК приветства факта, че в предложението се конкретизират сроковете за издаване на разпореждане за връщане, а производството за връщане се съкращава на общо 18 седмици.

1.7 ЕИСК счита за оправдано ограничаването до едно на броя на обжалванията в производството за връщане.

1.8 ЕИСК приветства факта, че съдът на държавата членка по произход може да обяви решението за подлежащо на предварително изпълнение дори ако тази възможност не съществува в неговото национално право.

1.9 ЕИСК е на мнение, че минимални стандарти за изслушването на дете биха могли да допринесат за по-добро приемане на решението.

1.10 ЕИСК подкрепя също така премахването на екзекватурата. Според ЕИСК обаче следва да се запазят механизми за защита.

1.11 ЕИСК подкрепя предложението съдът на държавата членка по изпълнение да може да постанови спешни защитни мерки, когато детето може да е изложено на сериозен риск от вреди.

1.12 ЕИСК приветства факта, че съгласно предложението настаняването на детето в приемно семейство или в институция в друга държава членка във всички случаи се поставя в зависимост от съгласието на приемащата държава.

1.13 ЕИСК счита, че е налице необходимост от изясняване на приложното поле на Регламент „Брюксел Па“. Дори да изхождат от „национално“ разбиране за брак, държавите членки трябва да спазват член 21 от Хартата на основните права на ЕС. ЕИСК предлага изискването за спазване на член 21 да бъде намери израз в едно от съображенията на регламента.

1.14 ЕИСК счита, че е налице необходимост от уреждане на случаите, в които един от родителите произхожда от държава извън Европейския съюз, и подкрепя сключването на двустранни споразумения, преди всичко с държави, които не са подписали Хагската конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца.

2. Общи бележки

2.1 На 30 юни 2016 г. Европейската комисия представи предложения за реформа на Регламент „Брюксел Па“. Регламент „Брюксел Па“ е основен стълб на съдебното сътрудничество по семейни въпроси в Европейския съюз. С него се установяват единни правила за юрисдикцията при развод, законна раздяла и обявяване на недействителност на брака, както и при спорове относно родителската отговорност в трансгранични ситуации. Той улеснява свободното движение на съдебни решения, официални документи и споразумения в рамките на Съюза, като предвижда разпоредби относно тяхното признаване и изпълнение в други държави членки. От 1 март 2005 г. той се прилага за всички държави членки с изключение на Дания.

2.2 Частта от регламента, в която се уреждат отношенията между родители и деца, установява в рамките на Европейския съюз международната компетентност по въпросите, отнасящи се до деца, и признаването и изпълнението на решения по такива въпроси от други държави членки. Регламентът съдържа и правила относно връщането на деца, които са неправомерно отведени в друга държава членка или са задържани там. В това отношение регламентът засилва механизма за връщане съгласно Хагската конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца.

2.3 Регламентът вече е бил предмет на 24 решения на Съда на ЕС и сега много от неговите членове трябва да се преработят. Настоящото предложение на Комисията си поставя за цел да подобри ефективността на Регламента: то се ограничава до частта от Регламента, уреждаща отношенията между родители и деца, и не засяга процесуалните правила, свързани с развода.

2.4 В политическите насоки на Комисията с председател г-н Юнкер основателно според ЕИСК се подчертава, че съдебното сътрудничество между държавите — членки на ЕС, трябва постепенно да се подобрява и да отговаря на факта, че в ЕС расте броят на мобилните граждани, които сключват брак и имат деца.

2.5 В предходни становища ⁽¹⁾ ЕИСК вече подчерта, че в Договорите и в Хартата на основните права на ЕС се гарантира достъпът до съд и зачитането на основните права, по-специално: правото на собственост, равенството пред закона, принцип за недопускане на дискриминация, правото на зачитане на личния и семейния живот, правото на встъпване в брак и създаване на семейство и правото на справедлив съдебен процес.

2.6 В своя доклад за прилагането от април 2014 г. (COM(2014) 225) ⁽²⁾ Комисията извърши оценка на практическото действие на регламента и прецени какви изменения е необходимо да се внесат в инструмента. Тази оценка беше направена в рамките на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка на ЕС (REFIT).

2.7 Целта на преработването е европейското пространство на правосъдие и основните права да продължат да се развиват въз основа на взаимно доверие, като се премахнат оставащите пречки пред свободното движение на съдебни решения в съответствие с принципа на взаимното признаване, и да се подобри защитата на висшите интереси на детето чрез опростяване на процедурите и повишаване на тяхната ефективност.

⁽¹⁾ ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 87.

⁽²⁾ COM(2014) 225 final.

2.8 ЕИСК приветства факта, че целта на предложението на Комисията е да бъдат взети в по-голяма степен под внимание висшите интереси на детето при решенията относно репатриране. Със засилване на миграцията са необходими повече средства и структури за сътрудничество, за да бъде възможна защитата на децата отвъд националните граници.

2.9 ЕИСК приветства факта, че Комисията предлага няколко изменения по същество с цел подобряване на ефективността на връщането на отвлечено дете. В случаи на отвлечане на дете от родител времето е ключов фактор за успешното прилагане на процедурата за връщане на дете, установена с регламента.

2.10 Според ЕИСК споменатото в член 55 сътрудничество между централните органи по специфични дела, свързани с родителската отговорност, е от съществено значение за ефективната подкрепа за родители и деца, участващи в трансгранични производства, засягащи деца.

2.11 Според ЕИСК основен проблем е неточната формулировка на текста на члена относно съдействието, което трябва да оказват централните органи в случаите, свързани специално с родителската отговорност. За националните органи на някои държави членки текстът на този член не е достатъчно правно основание за предприемането на действия.

2.12 ЕИСК приветства факта, че в предложението се разяснява кой, от кого, при какви условия и какъв вид съдействие или информация може да поиска. Освен това се изяснява, че съдилищата и органите за закрила на детето също могат да търсят съдействие от страна на централните органи. Преработеният текст създава правно основание за органите за закрила на детето да получават нужната информация от другите държави членки чрез централните органи.

2.13 ЕИСК приветства факта, че държавите членки се задължават да съсредоточат компетентността в ограничен брой съдилища по начин, който съответства на структурата на правните им системи. Има забавяния при разглеждането на случаите, тъй като в различните държави членки липсва специализация на съдилищата, които разглеждат молби за връщане. В резултат на това съдиите не са така добре запознати с приложимите процедури и разпоредби и имат по-рядко възможност да работят редовно с други съдилища в ЕС по начин, който е благоприятен за изграждането на взаимно доверие.

2.14 ЕИСК приветства факта, че в предложението се конкретизират сроковете за издаване на разпореждане за връщане, а производството за връщане се съкращава на общо 18 седмици.

2.15 В предложението централните органи се задължават в рамките на шестседмичен срок да получат и обработят молбата, да установят местонахождението на ответника и на детето, да насърчават медиацията, като гарантират, че това не води до забавяне на производството. Понастоящем не съществуват срокове за централните органи.

2.16 Предвижда се отделен шестседмичен срок, който ще се прилага към производството пред първоинстанционния съд и пред апелативния съд. Това според ЕИСК води до по-реалистичен срок за съдилищата, с оглед да се защити правото на ответника на справедлив процес. ЕИСК припомня, че спазването на тези крайни срокове трябва да бъде гарантирано в съответната правна система.

2.17 ЕИСК счита за оправдано ограничаването до едно на броя на обжалванията в производството за връщане. В повечето конституции на държавите членки се гарантира само едно обжалване на решения на орган на държавата.

2.18 ЕИСК приветства факта, че съдът на държавата членка по произход може да обяви решението за подлежащо на предварително изпълнение дори ако тази възможност не съществува в неговото национално право. Това е полезно в случая на системи, при които решението не е изпълнимо, докато все още е предмет на обжалване. В резултат на това родителят би могъл да поддържа лични отношения с детето въз основа на решение, обявено за подлежащо на предварително изпълнение, докато тече апелативното производство срещу това решение по искане на другия родител.

2.19 ЕИСК подкрепя предложението, според което от съдиите да се изисква изрично да обмислят дали решението следва да подлежи на предварително изпълнение. Забавянията след решение за връщане имат отрицателно въздействие върху отношенията родители — дете и висшите интереси на детето. ЕИСК приветства факта, че предложението съдържа редица пояснения за по-доброто прилагане на действащите разпоредби. То задължава държавата членка, където е било обичайното местопребиване на детето непосредствено преди неправомерното му отвеждане или задържане, да извърши задълбочено проучване на висшите интереси на детето, преди да постанови окончателното съдебно решение относно упражняването на родителските права, което може да включва връщане на детето. В този контекст, при това проучване на висшите интереси на детето, всяко дете, което е в състояние да формира свои собствени възгледи, има право да бъде изслушано дори ако не присъства физически, чрез използването на алтернативни средства, като видеоконференции, ако това е целесъобразно.

2.20 Според ЕИСК минималните стандарти за изслушването на деца могат да допринесат за предотвратяване на отказа от признаване и изпълнение или отказа на декларацията за изпълняемост на решение от друга държава — членка на ЕС, и по този начин за по-добро приемане на решението от гражданите на ЕС. Примери за това могат да бъдат минималната възраст на детето за изслушване, но не и други процесуални въпроси, например кой разпитва детето. Това следва и занапред да бъде оставено на държавите членки. ЕИСК препоръчва допълнително обучение в областта на социалната педагогика за съдиите, които изслушват деца.

2.21 Освен това ЕИСК подкрепя премахването на екзекватурата за всички издадени в дадена държава членка решения (както и за официалните документи и споразуменията) относно родителската отговорност. По отношение на изпълнението, което като такова попада в рамките на компетентността на държавите членки, Съдът на ЕС постанови, че прилагането на националните правила за привеждане в изпълнение следва да не нарушава полезния ефект на регламента.

2.22 Освен това изискването за екзекватура доведе до средно забавяне за дело от няколко месеца и разходи за гражданите, достигащи до 4 000 евро ⁽³⁾.

2.23 Според ЕИСК обаче следва да се запазят определени механизми за защита. Те включват поне подходящото връчване на документи, правото на страните и на детето на изслушване, по-специално с оглед на противоречащи си решения, както и спазването на определени процесуални разпоредби относно настаняването на детето в друга държава — членка на ЕС, на основание на действащия член 56 от Регламент „Брюксел IIa“.

2.24 ЕИСК подкрепя предложението съдът на държавата членка по изпълнение да може да постанови спешни защитни мерки, когато детето може да е изложено на сериозен риск от вреди или по друг начин да е поставено в недопустима ситуация. Така например съдът, пред който има висящо производство за връщане, може да предостави на един от родителите права на лични отношения, които ще подлежат на изпълнение и в държавата членка на обичайно местопребиваване на детето, докато съдът на тази държава вземе окончателно решение по отношение на правата на лични отношения с детето.

2.25 ЕИСК приветства факта, че съгласно предложението настаняването на детето в приемно семейство или в институция в друга държава членка във всички случаи се поставя в зависимост от съгласието на приемачата държава. Изискването за съгласие гарантира, че детето ще получава целенасочена подкрепа. Освен това ЕИСК препоръчва настаняването на детето в собственото му семейство да има приоритет. Ако това не е възможно или не съответства на висшия интерес на детето, следва да се осигурят алтернативно приемно семейство или грижи в общността.

2.26 ЕИСК посочва, че според доклада за прилагането понякога изминават няколко месеца, докато се установи дали се изисква съгласие в конкретния случай. Ако се изисква съгласие, следва самата процедура по консултиране, която според докладването е също толкова бавна, тъй като няма краен срок за отговор на органите, към които е отправено искането. В резултат на това на практика много от органите, отправящи искането, разпореждат настаняване и изпращат детето в приемачата държава, докато процедурата на консултации все още е в ход или дори в момента на нейното започване, тъй като считат, че настаняването е спешно и са наясно с продължителността на процедурата. За детето това създава положение на правна несигурност.

2.27 ЕИСК изразява подкрепа за предвижданото в проекта въвеждане на срок от осем седмици, в който съответната държава членка да вземе решение по искането. Ускоряването на производството е във висш интерес на детето.

2.28 ЕИСК приема предложението съдът на държавата, в която се намира детето, да взема решение в съответствие с Хагската конвенция. ЕИСК обръща внимание, че мястото на заседание на съда при отвлечане на дете в повечето случаи е местонахождението на лицето, което го е отвлякло. ЕИСК отбелязва, че Регламент „Брюксел IIa“ и понастоящем предвижда създаването на безплатни консултативни центрове за родители, които са от държава членка, различна от държавата членка, в която е настоящото местопребиваване на детето.

2.29 С цел ускоряване на производството за връщане, като цяло ЕИСК подкрепя приемането на общи минимални стандарти, включително единна процедура за изпълнение.

⁽³⁾ COM(2016) 411/2, стр. 8.

3. Конкретни бележки

3.1 ЕИСК счита, че е налице необходимост от уреждане на случаите, в които единият от родителите произхожда от държава извън Европейския съюз. Миграцията и глобалният обмен на стоки и услуги водят до нарастване на тези случаи. ЕИСК смята, че е необходимо сключването на двустранни споразумения особено с държави, които не са подписали Хагската конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца.

3.2 ЕИСК счита, че е налице необходимост от изясняване на приложното поле на Регламент „Брюксел IIa“. В предложението на Комисията не се дава отговор на въпроса дали регламентът обхваща нови форми на брак или развод. Не се дефинира какво трябва да се разбира под „брак“, а се приема за общоизвестно. Дори да изхождат от „национални“ критерии за определяне на брак, държавите членки трябва да спазват член 21 от Хартата на основните права на ЕС, който забранява всяка форма на дискриминация, основана на сексуалната ориентация. ЕИСК предлага изискването за спазване на член 21 да бъде упоменато в едно от съображенията на регламента.

Брюксел, 26 януари 2017 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS
