

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu „Zelená kniha o rozhodném právu a příslušnosti soudů v rozvodových záležitostech“

KOM (2005) 82 v konečném znění

(2006/C 24/08)

Dne 14. března 2005 se Evropská komise, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský sociální a hospodářský výbor ve věci „Zelená kniha o rozhodném právu a příslušnosti soudů v rozvodových záležitostech“.

Specializovaná sekce „Zaměstnanost, sociální věci, občanství“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 5. září 2005. Zpravodajem byl pan RÈTUREAU.

Na 420. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 28. a 29. září 2005 (jednání ze dne 28. září), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 161 hlasem pro, 4 hlasy proti a 8 členů se zdrželo hlasování.

### 1. Shrnutí návrhu Komise s komentářem

kanonického – v zásadě nerozlučitelného – manželství za neplatné z důvodů uznávaných kanonickým právem) <sup>(1)</sup>,

1.1 Komise zveřejnila Zelenou knihu, kterou byly zahájeny konzultace o příslušnosti, kolizi právních norem a vzájemném uznávání v mezinárodních rozvodových záležitostech. Její navrhovaná oblast působnosti by však byla omezena na členské státy Unie (je třeba poznamenat, že Zelená kniha „Dědictví a závěti“ navrhuje přístup zahrnující rovněž osoby a majetek v třetích zemích).

— dvoustranné úmluvy, zejména mezi Finskem a Švédskem, které zůstávají mezi těmito dvěma zeměmi v platnosti. Některé členské státy rovněž uzavřely dohody se třetími zeměmi o použitelnosti práva v rodinných záležitostech, zejména uznávání manželství a rozvodu v případě cizinců,

1.2 Některé mezinárodní dokumenty se přímo či nepřímo týkají dané problematiky:

— protokoly „opt-in“ a „opt-out“ připojené ke smlouvám, které se nevztahují na Dánsko a nabízejí možnost Spojenému království a Irsku rozhodnout se, zda-li si přejí či ne být vázání legislativou občanského práva.

— Pakt Společnosti národů z roku 1966 a evropské úmluvy o lidských právech, které proklamují svobodu manželství a nutnost svobodného a úplného souhlasu s manželstvím, jinak by byl tento akt neplatný,

— Haagská úmluva z roku 1970 o uznávání rozvodů a zrušení manželského soužití, jejímiž stranami jsou následující členské státy: Kypr, Dánsko, Estonsko, Finsko, Lotyšsko, Litva a Lucembursko,

1.3 Bylo by bezpředmětné popírat složitost této problematiky, která je spojena se zvláštnostmi jedinečnými pro jednotlivá náboženství a kultury, jež jsou hluboce zakotveny v kolektivním povědomí, ale které v posledních desetiletích zároveň zaznamenávají, stejně jako rodinné právo obecně, značný vývoj. Evropské zákonodárné orgány však nemožou ignorovat v rámci evropského prostoru práva a svobody, majíce na vědomí volný pohyb osob, skutečnost, že velká část manželství končí rozvodem a že stále větší počet rozvodů má mezinárodní charakter.

— Bruselské nařízení II č. 2201(2003) o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti, které není použitelné pro Dánsko a nahrazuje výše zmíněnou Haagskou úmluvu pro všechny členské státy Evropské unie s výjimkou Dánska,

— konkordáty mezi Vatikánem a Portugalskem, Španělskem, Maltou a Itálií o kanonickém uzavření manželství, jeho zrušení a uznávání rozhodnutí vatikánských soudů (pravomoc Sacra Romana Rota týkající se prohlášení

<sup>(1)</sup> Je třeba poznamenat, že v prosinci 2004 obdržel španělský parlament návrh zákona, kterým se mění vnitrostátní předpisy pro sňatky a rozvody. Navzdory protestům církve byly v této zemi nedávno uzákoněny sňatky mezi osobami stejného pohlaví (platí již v několika dalších členských státech Unie). Ve Francii lze uzavřít občanskou smlouvu mezi dvěma osobami, jež nemohou legálně uzavřít sňatek, tzv. občanskou smlouvu solidarity (PACS, *Pacte civil de solidarité*), jež se registruje u soudu a představuje určitou náhradu za sňatek. Ať už se jedná o instituci či smlouvu, manželství či jeho obdoba se nadále omezují na dvě osoby, jež dosáhly zákonem stanoveného věku, a dále trvá zákaz incestu; je třeba si položit otázku, zda má zrušení občanské smlouvy, jako je francouzská občanská smlouva solidarity PACS, být zahrnuto do návrhu předpisu týkajícího se rozvodů, jak se navrhuje v zelené knize, nebo zda by se mělo řídit pouze předpisy upravujícími smluvní vztahy.

1.4 Současný vývoj vnitrostátních rodinných práv vychází převážně z demokratických zásad (pravomoci shromáždění vytvářet právo) a ze zásad svobody jednotlivce a rovnosti osob, které jsou součástí veřejného pořádku na úrovni Společenství a na úrovni každého členského státu. Lze také pozorovat silnější tendenci k uzavírání smluv v oblasti rodinného práva (manželské smlouvy či občanské smlouvy mezi osobami téhož pohlaví, rozvod po vzájemné dohodě, dědické smlouvy, ...).

1.5 Tento vývoj se zdá být nezvratný, ačkoli jeho tempo může být různé. Zdá se, že kulturní ráz náboženských konceptů, který může být hluboce zakotvený, hraje roli při rychlosti a obsahu změn, jež mohou být v rozporu s koncepty a pravidly majícími dlouhou tradici a také s právními a sociálními koncepty a zásadami, které jsou jejich odrazem.

1.6 Vnitrostátní právo členských států je v každém případě velmi odlišné, pokud jde o právo týkající se rozvodu a rozluky či podmínky a dopady prohlášení manželství za neplatné; jeden členský stát neuznává rozvod (Malta). Z tohoto důvodu Zelená kniha (moudře) nenavrhuje harmonizaci hmotného práva.

1.7 Místo toho doporučuje, aby se legislativa v oblasti rozvodové problematiky s mezinárodním (evropským) rozměrem vyvíjela ve dvou směrech:

— příslušnost (určení kompetentního soudu a uznávání jeho rozhodnutí ve všech členských státech),

— výběr práva, které má být použitelné příslušným soudem.

1.8 Ustanovení Bruselského nařízení II týkající se výběru příslušného národního soudu a vzájemného uznávání soudních rozhodnutí bez procedury doložky vykonatelnosti jsou již v problematice rozvodu použitelná. Otázkou zůstává, zda jsou tato ustanovení dostačující v současné podobě či ne a do jaké míry bude stát schopen postavit ustanovení svého vnitřního veřejného pořádku vůči vymáhání rozhodnutí příslušného soudu jiného členského státu používajícího k tomuto specifickému případu odlišné hmotné právo (nikoli nutně jeho platné vnitrostátní právo).

1.9 Hlavní problém spočívá ve značných odlišnostech mezi vnitřními předpisy o přípustnosti žádosti o rozvod s mezinárodním rozměrem. V některých případech je možné, že žádost o rozvod nebude povolena žádným soudem členského státu. Takováto situace zbaví strany jejich práva na přístup k soudu, což je v rozporu se základním právem a tudíž nepřijatelné.

1.10 Je třeba vytvořit pravidlo o přiznání příslušnosti, aby se zabránilo tomuto odepření práva přístupu k soudu, ale jaká by měla být jeho podoba?

1.11 Co se týká rozhodného práva, to mnohdy usnadňuje rozvodové řízení, avšak může ho i prodloužit a zkomplikovat, či dokonce omezit, pokud jde o důvody či podmínky, které je možné uvést. Má-li být *lex-foi* jediným rozhodným právem, může v důsledku docházet k „nepřiměřenému spěchu“, za předpokladu, že by si mohl první návrhovač zvolit soud a vnitrostátní právo, které by bylo pro jeho žádost nejvýhodnější, zatímco druhá strana by se mohla cítit poškozena, neboť toto právo by nemuselo nutně odpovídat jejímu očekávání, nemá-li např. žádnou nebo má-li jen slabou spojitost s manželským právem a s národností manželů.

1.12 Bude tedy přípustné postoupit případ na jiný kompetentní soudní orgán, jestliže žalovaná strana prohlásí, že je spor spjat silněji nebo stejně silně s jiným právem, nebo jestliže soud první instance zahájí řízení a hmotné právo, které je použitelné pro tento případ, bude pouze málo spjato s případem nebo s ním nebude spjato vůbec?

1.13 Tato možnost postoupení by měla být umožněna (je však třeba se vyhnout „ping-pongu“ mezi jednotlivými soudy) a rozhodnutí by mělo být přijato v rozumném časovém rámci (zrychlený postup), aby se zabránilo taktikám směřujícím k odložení prozkoumání fakt. Strany mají právo na konečné rozhodnutí v přiměřené lhůtě, a to včetně případů sporných rozvodů.

1.14 Národní soud bude používat buď své vnitrostátní obecné právo či vnitrostátní předpisy mezinárodního práva soukromého. Otázka (nezmíněná v Zelené knize) použitelnosti předpisů z třetích zemí (např. použití práva podle národnosti manželského páru) je však významná, jestliže oba manželé nebo jeden z nich mají státní příslušnost třetí země, což je v Evropě dosti běžné.

1.15 Výbor vítá hlavní směry práce navržené Zelenou knihou a doporučuje vyhnout se jakémukoli postoupení soudního řízení do třetí země, jestliže jeden z manželů je státním příslušníkem členského státu, bez ohledu na právo na uzavření manželství.

1.16 Kromě uznávání rozvodů je třeba rovněž prozkoumat otázku uznávání prohlášení manželství za neplatné a rozluky. Vnitrostátní práva se liší, pokud jde o podmínky a důsledky prohlášení manželství za neplatné (zejména problém domnělého manželství). Kromě toho i kdyby právní řád určitého členského státu neuznával rozvod, musí každý stát na svém území uzнат nejen platnost rozvodu, k němuž došlo v jiném členském státě, ale také všechny související právní a dědické důsledky a změnu stavu příslušných osob.

1.17 Kritéria příslušnosti Haagské úmluvy jsou podle významu následující: obvyklé bydliště („domicil“ v obecném právu) navrhovatele či trvalé bydliště navrhovatele v zemi, v níž bydlel nejméně jeden rok, před podáním návrhu na zahájení řízení<sup>(2)</sup>, poslední společné bydliště manželů před podáním návrhu na zahájení řízení, státní příslušnost obou manželů či alespoň jednoho z nich.

1.18 Nařízení 2201/2003 (8. bod odůvodnění) stanoví, že „ve věci rozhodnutí o rozvodu, rozluce nebo prohlášení manželství za neplatné by toto nařízení mělo být používáno pouze na zrušení manželských svazků a nemělo by se týkat takových otázek, jakými jsou důvody rozvodu, majetkové důsledky manželství nebo případná jiná dodatečná opatření“ (není však možné popřít, že finanční a ostatní důsledky rozvodu mohou být odlišné, podle toho, kdo má soudní příslušnost či jaké právo je použitelné, a že budou manželé moci vzít tuto skutečnost při výběru soudu v potaz).

1.19 Definitivní rozhodnutí vnitrostátních soudů by navíc měla být automaticky uznávána v celé Evropské unii, a to bez dalšího potvrzování platnosti či hledání důvodů pro neplnění<sup>(3)</sup>. Proti osvědčení vystavenému pro usnadnění výkonu by proto nemělo být možné podat opravný prostředek.

1.20 Obecná příslušnost se váže k území (členský stát nebo právní jednotka členského státu v případě Spojeného království, kde platí různé právo pro Anglii a Wales, Skotsko, Severní Irsko a Gibraltar). Nařízení přejímá haagská kritéria v prakticky stejném pořadí a přidává: obvyklé bydliště jednoho či druhého manžela v případě společného podání návrhu na zahájení řízení. Co se týká státní příslušnosti, musí být stejná pro oba manžely, jestliže je návrh na zahájení řízení podán v zemi původu, bez ohledu na současné bydliště nebo „domicil“ kteréhokoli z nich. Doba pobytu navrhovatele se snižuje na šest měsíců, jestliže je státním příslušníkem země, v níž má bydliště.

1.21 Článek 7 odst. 2 o zbytkové příslušnosti umožňuje jednomu z manželů, který je státním příslušníkem členského státu, podat návrh na zahájení řízení v členském státě svého bydliště a podle pravidel pro určení příslušnosti platných v tomto státě, jestliže je státní příslušník třetí země nebo nemá bydliště v některém z členských států (nebo „domicil“ ve smyslu „obecného práva“). Tím však může vzniknout pozitivní konflikt příslušnosti se soudem v třetí zemi, na který se obrátil druhý z manželů. Navíc, jestliže žádný ze soudů v členském státě nebyl příslušný, avšak soud v třetí zemi ano, a jestliže jeden či oba bývalí manželé byli státními příslušníky členského státu nebo zde měli obvyklé bydliště a přáli by si, aby byl cizí

(2) V některých členských státech postačuje lhůta nepřetržitého pobytu v délce šesti měsíců.

(3) Vyjma případných výhrad veřejné povahy, jež by musely mít přesný výklad.

rozsudek uznán všemi členskými státy nebo minimálně v jejich konkrétní zemi, kde mají státní příslušnost či bydliště, budou podléhat právu použitelnému pro cizí rozhodnutí nebo ustanovením vzájemného uznávání případných mezinárodních dohod, bude třeba v tomto ohledu přezkoumat „Bruselské nařízení II“, pokud jde o příslušníky členského státu?

1.22 Kritéria přiznání příslušnosti jsou v porovnání s ustanoveními Haagské úmluvy tedy početnější a explicitnější v příslušném nařízení Společenství a měla by sloužit jako základna pro kritéria, která je třeba stanovit ve zvláštním nařízení týkajícím se rozvodu (např. odkaz na tato ustanovení a také na ustanovení o vzájemném uznávání rozhodnutí).

1.23 Nicméně Haagská úmluva ani „Bruselské nařízení II“ nestanovují ustanovení pro právo týkající se rozvodu. Nařízení omezuje svou oblast působnosti na rozvod, rozlučku nebo prohlášení manželství za neplatné, aniž by se zabývalo důvody či důsledky rozpadu manželství. Tyto otázky jsou v působnosti použitelného vnitrostátního práva.

1.24 Je třeba poznamenat, že např. přibližně 15 % žádostí o rozvod, rozlučku nebo prohlášení manželství za neplatné v Německu má mezinárodní rozměr. Počet rozvodů s evropským rozměrem v členských státech není znám.

## 2. Návrhy a dodatečné úvahy Výboru

2.1 V současnosti patří mezi předpisy, které jsou v pravidlech pro kolizi právních norem, národní předpisy členského státu, kde se nachází soud, kde bylo zahájeno řízení. Výsledkem může být, že právo použitelné pro stejné okolnosti se může výrazně odlišovat v závislosti na jednotlivých zemích, kde bylo zahájeno řízení.

2.2 Zelená kniha uvádí na toto téma několik dobře zvolených příkladů. Některé se týkají příslušnosti, která může způsobit negativní konflikt a vyústit v odepření práva, a jiné se zabývají různorodostí řešení. Řešení však nemusí odpovídat očekávání jednoho nebo obou manželů. V každém případě může docházet k určité právní nejistotě a nedostatku předvídatelnosti, a v některých případech existuje riziko „forum shoppingu“ a „nepřiměřeného spěchu“, a to z důvodu předpisu „litis pendens“ Bruselského nařízení II (první soud, kde bylo zahájeno řízení je kompetentní, jedná-li se o kolizní kritérium).

2.3 K problému dochází zejména když nemají manželé stejnou státní příslušnost ani bydliště nebo jestliže mají stejnou státní příslušnost, ale mají bydliště v jiném státě, než je jejich státní příslušnost.

2.4 V takovýchto situacích Výbor zastává názor, že by měla být stranám ponechána určitá volnost při výběru rozhodného práva, popřípadě umožnit odpůrci dovolat se jeho očekávání v oblasti rozhodného práva nebo požádat o postoupení případu k jinému soudu, který by s manželstvím měl nejvíce objektivních vazeb. V případech, kdy si navrhovatel zvolí soud a platné vnitrostátní právo, které je použitelné nebo kdy si odpůrce zvolí pro svou stranu jiný příslušný soud nebo jiné rozhodné právo, mělo by být předběžné rozhodnutí týkající se soudu nebo příslušného práva vydáno soudem první instance, kde bylo poprvé zahájeno řízení ze strany navrhovatele, a bylo by předmětem zrychleného postupu.

2.5 Jestliže jediným kolizním kritériem je státní příslušnost jedné ze stran, požaduje nařízení, aby byla příslušnost přiznána soudům v zemích s obvyklým bydlištěm, kde však rozhodné právo nemusí odpovídat jejich společnému očekávání (např. přání použít právo země, s kterou má manželství nejužší vazby).

2.6 Autonomie vůle stran by proto měla hrát určitou roli a předpisy by se neměly zakládat na pouhé mechanické aplikaci kolizních kritérií. Měla by být například umožněna volba mezi právem na státní příslušnost a *lex fori*, avšak bez možnosti postoupení.

2.7 V oblasti kanonického prohlášení manželství za neplatné církevním soudem, prohlásily některé členské státy, že předloží takováto rozhodnutí k uznání jejich civilním soudem na základě konkordátu nebo úmluvy uzavřené se Svatým stolcem (Itálie, Portugalsko, Španělsko, Malta<sup>(4)</sup>). Kanonické prohlášení manželství za neplatné může způsobit problémy konfliktu s vnitrostátním právem ostatních členských států, jelikož tyto státy neuznávají kanonické důvody prohlášení manželství za neplatné, nebo z procedurálních důvodů<sup>(5)</sup>.

2.8 V případě hmotněprávního nebo procesního konfliktu vnitřního veřejného pořádku státu nebo s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, musí stát, kde bylo zahájeno řízení, zamítnout doložku vykonatelnosti nebo uznání církevního rozhodnutí. Strana navrhovatele tedy může zahájit běžné civilní řízení o rozvod, rozlukou nebo prohlášení manželství za neplatné. V opačném případě by jediným opravným prostředkem bylo odvolání se k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku, což by mohlo značně prodloužit dobu trvání řízení.

<sup>(4)</sup> Polsko neuzavřelo s Vatikánem konkordát.

<sup>(5)</sup> Viz Věc 30882/96 „Pellegrini vs. Itálie“, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, Štrasburk, ze dne 26.7.2007: zrušení italského rozsudku, který přijal rozhodnutí o neplatnosti manželství prohlášeného v odvolacím řízení soudem v Rote z důvodu porušení práv na ochranu tímto soudem.

2.9 Ačkoli počet případů negativního konfliktu příslušnosti může být relativně nízký, Výbor se domnívá, že iniciativa Společenství je oprávněná, v případě, že by takováto situace vedla k porušení základního práva, tj. právo na přístup k příslušnému soudu pro vynesení rozsudku a vyrovnání se s rozvodem, rozlukou nebo prohlášením manželství za neplatné.

2.10 To by proto mělo vést k uznání potřeby harmonizovat pravidla pro kolizi právních norem s právem a příslušností, aby se zabránilo takovému odepření práva.

2.11 Tato harmonizovaná pravidla by však měla obsahovat výhradu veřejného pořádku v oblasti uznávání nebo doložky vykonatelnosti rozhodnutí představujícího evropský zájem a vneseného v třetích zemích, jestliže toto rozhodnutí nepříznivě ovlivňuje základní právo jedné ze stran uznávané v Evropě či jiná závazná ustanovení vnitřního veřejného pořádku, které je soud automaticky povinen uplatňovat.

2.12 Právo Společenství navíc nevyžaduje po všech členských státech, aby přijaly povinná uznávání rozhodnutí o rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo rozluce vnesené v třetí zemi a týkající se občanů Unie, kteří nemají státní příslušnost členského státu bez předběžné procedury doložky vykonatelnosti, jestliže jiný členský stát již přijal toto rozhodnutí na základě dvoustranné dohody s touto třetí zemí<sup>(6)</sup>.

2.13 Výbor se domnívá, že by mělo být umožněno pokračování příslušnosti v případech společné žádosti o rozvod, za předpokladu, že existuje vazba s vybraným soudem. Je možné požadovat notářský úkon pro společnou žádost o prodloužení.

2.14 Výbor se domnívá, že konkrétní důsledky rozvodu v oblasti rodičovského práva, poručnictví a majetku by měly být předmětem srovnávací studie jednotlivých zemí. Tyto faktory by neměly být zanedbány, jestliže existuje možnost „nepřiměřeného spěchu“. V každém případě se zdá obtížné řešit otázku rozvodu bez ohledu na rodinné a majetkoprávní důsledky, jež se někdy liší podle státu na základě platného práva nebo judikatury vnitrostátních soudů (např. ve věci svěřeni dětí do péče a rodičovské zodpovědnosti), jako je tomu v případě zelené knihy.

<sup>(6)</sup> Ačkoli se to rozumí automaticky, neboť se jedná o nařízení platné pro rozhodnutí vydaná v jednom z členských států, je lepší tuto skutečnost upřesnit, aby nedošlo k problémům při výkladu.

2.15 Je třeba vyzvat členské státy k tomu, aby v rozvodových záležitostech, při rozluce a prohlášení manželství za neplatné v evropském rozměru zvážily všechny možnosti alternativních způsobů řešení konfliktů, jako např. mediaci <sup>(7)</sup>, pokud je již nezavedly. Usnadnilo by to přístup ke spravedlnosti a zkrátilo trvání řízení pro osoby podléhající pravomoci.

2.16 Výbor zůstává otevřený otázce, která je důležitá pro občany a jejich mobilitu. Bude sledovat výsledek konzultací

provedených Komisí a také konkrétnější návrhy nařízení, které mohou být následně předloženy. Možností je úprava nového Bruselského nařízení II nebo konkrétní nařízení týkající se rozvodu. Výbor si dále přeje přesněji znát, jaký je počet případů žádostí o rozvod v rozměru Společenství podle jednotlivých zemí, počet případů negativních konfliktů příslušnosti a ostatní relevantní informace. Tímto způsobem bude rovněž moci konkrétněji prozkoumat případné problémy budoucího návrhu legislativy v oblasti příslušnosti a práva použitelného pro rozvod.

V Bruselu dne 28. září 2005.

Předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(7)</sup> Zelená kniha KOM(2002)196 o alternativních způsobech řešení konfliktů v občanských a obchodních záležitostech.