

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Vijeća o nadležnosti, priznavanju i izvršenju odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću te o međunarodnoj otmici djece (preinaka)”**

(COM(2016) 411 final – 2016/0190 (CNS))

(2017/C 125/06)

Izvjestitelj: **Christian BÄUMLER**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 20.7.2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	10.1.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.1.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	522
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	116/0/1

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. U političkim smjernicama Junckerove Komisije opravdano se, prema mišljenju EGSO-a, ističe nužnost da se pravosudna suradnja između država članica EU-a postupno poboljša i pritom drži korak sa stvarnošću u kojoj raste broj mobilnih građana koji stupaju u bračnu zajednicu i imaju djecu.

1.2. EGSO pozdravlja cilj Prijedloga Komisije da se prilikom odlučivanja o predaji vodi više računa o njegovoj dobrobiti. EGSO podržava prava djece i naglašava da je izrazito važno poštovati ta prava u svim područjima politika koja se tiču djece. Na prvom mjestu mora biti dobrobit djece.

1.3. EGSO pozdravlja niz značajnih izmjena koje je predložila Komisija i kojima je svrha povećati učinkovitost postupka predaje djeteta koje je nezakonito odvedeno ili zadržano. Tome bi se moglo dodati, smatra EGSO, i donošenje zajedničkih minimalnih standarda, uključujući i jedinstven postupak provedbe.

1.4. EGSO smatra da je suradnja između središnjih tijela u predmetima koji se posebice odnose na roditeljsku odgovornost, navedena u članku 55., od presudne važnosti, zbog čega zagovara preinaku te odredbe.

1.5. EGSO pozdravlja uvođenje obveze prema kojoj su države članice dužne dodijeliti nadležnosti ograničenom broju sudova, u skladu s ustrojem svojih postojećih pravnih sustava.

1.6. EGSO pozdravlja to što se u Prijedlogu utvrđuju konkretni rokovi za izdavanje izvršnog naloga za predaju djeteta, a postupak za predaju skraćuje na ukupno 18 tjedana.

1.7. EGSO smatra da je u postupku za predaju primjereno ograničenje na jedan pravni lijek.

1.8. EGSO pozdravlja prijedlog da sud u državi članici porijekla može proglasiti odluku privremeno izvršivom, čak i kada ta mogućnost ne postoji u nacionalnom pravnom sustavu.

1.9. EGSO smatra da bi minimalni standardi za saslušanje djeteta mogli pridonijeti povećanoj prihvaćenosti odluka.

1.10. Osim toga, EGSO se zalaže za ukidanje postupka egzekviture. No potrebno je, prema mišljenju EGSO-a, očuvati zaštitne mehanizme.

1.11. Pored toga, EGSO zagovara odredbu koja bi omogućila sudu države članice izvršenja da odredi hitne nužne mjere zaštite ako postoji mogućnost da dijete bude izloženo visokom riziku od ozljede.

1.12. EGSO pozdravlja to što je u Prijedlogu predviđeno da smještaj djeteta u udomiteljsku obitelj ili ustanovu za skrb u drugoj državi članici ovisi o odobrenju te države članice.

1.13. EGSO smatra da treba razjasniti područje primjene Uredbe Bruxelles II.a. Čak i kada se polazi od „nacionalnog” shvaćanja braka, države članice moraju poštovati članak 21. Povelje EU-a o temeljnim pravima. EGSO predlaže da se poštovanje članka 21. istakne u jednoj od uvodnih izjava Uredbe.

1.14. EGSO smatra da postoji potreba reguliranja slučajeva kod kojih jedan od roditelja ne potječe iz Europske unije te preporučuje sklapanje bilateralnih sporazuma, prije svega sa zemljama koje nisu potpisnice Haške konvencije o otmici djece.

## 2. Opće napomene

2.1. Dana 30. lipnja 2016. Europska komisija iznijela je prijedloge za reformu Uredbe Bruxelles II.a, koja predstavlja temelj pravosudne suradnje u predmetima obiteljskog prava u Europskoj uniji. U njoj su sadržane odredbe za sudsku nadležnost u slučajevima razvoda braka, zakonske rastave i proglašenja braka nevažećim, kao i u sporovima o roditeljskoj odgovornosti u prekograničnim situacijama. Njome je olakšana razmjena odluka, javnih isprava i sporazuma u Uniji jer su u njoj utvrđene odredbe o priznavanju dokumenata i izvršavanju odluka u drugim državama članicama. Uredba je od 1. ožujka 2005. na snazi u svim državama članicama, izuzev Danske.

2.2. U dijelu Uredbe koji sadrži propise u vezi s djetetom utvrđena je međunarodna nadležnost za provedbu postupaka u pogledu odnosa djeteta i roditelja te su regulirani priznanje i izvršavanje odluka u vezi s djecom iz drugih država članica. Osim toga, u Uredbi su sadržane odredbe za predaju djece koja su nezakonito odvedena u drugu državu članicu ili su tamo zadržana. Utoliko se ovom Uredbom jača mehanizam predaje prema Haškoj konvenciji o otmici djece.

2.3. Uredbu, koja je već bila predmetom 24 odluke Europskog suda, sada treba reformirati u nekoliko točaka. Prema Prijedlogu Komisije Uredba bi postala još učinkovitija: Prijedlog se ograničava na dio Uredbe u vezi s odredbama koje se odnose na djecu, a propisi za postupak razvoda braka ostaju netaknuti.

2.4. U političkim smjernicama Junckerove Komisije opravdano se, prema mišljenju EGSO-a, ističe nužnost da se pravosudna suradnja između država članica EU-a postupno poboljša i pritom drži korak sa stvarnošću u kojoj raste broj mobilnih građana koji stupaju u bračnu zajednicu i imaju djecu.

2.5. EGSO je već u prijašnjim mišljenjima <sup>(1)</sup> naglasio da su Ugovorima i Poveljom EU-a o temeljnim pravima zajamčeni pristup pravosuđu i poštovanje temeljnih prava, posebno: pravo na vlasništvo, jednakost pred zakonom, zabrana diskriminacije, pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, pravo na sklapanje braka i osnivanje obitelji i pravo na pošteno suđenje.

2.6. Komisija je preispitala Uredbu u pogledu njezine praktičnosti i u svojem Izvješću o provedbi usvojenom u travnju 2014. (COM(2014) 225) <sup>(2)</sup> navela koje su izmjene Uredbe potrebne. Ta se procjena odvijala u okviru programa za primjerenost i učinkovitost propisa postojećih propisa EU-a (REFIT).

2.7. S preinakom bi se europsko područje pravosuđa i temeljnih prava nastavilo razvijati na osnovi načela uzajamnog povjerenja, preostale prepreke slobodnoj razmjeni odluka bile bi uklonjene prema načelu uzajamnog priznavanja, a dobrobit djece bila bi bolje zaštićena zahvaljujući pojednostavljenom i učinkovitijem postupku.

<sup>(1)</sup> SL C 376, 22.12.2011., str. 87.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 225 final.

2.8. EGSO pozdravlja cilj Prijedloga Komisije da se prilikom odlučivanja o predaji djeteta vodi više računa o njegovoj dobrobiti. Uz rastuću migraciju nužno je povećati strukture i suradnju radi omogućivanja zaštite djece i preko državnih granica.

2.9. EGSO pozdravlja niz značajnih izmjena koje je predložila Komisija i kojima je svrha povećati učinkovitost postupka predaje djeteta koje je nezakonito odvedeno ili zadržano. U slučajevima kada roditelj nezakonito odvede ili zadrži dijete, pravovremeno djelovanje od ključnog je značaja za uspjeh postupka predaje djeteta koji je reguliran Uredbom.

2.10. EGSO smatra da je suradnja između središnjih tijela u predmetima koji se posebice odnose na roditeljsku odgovornost, navedena u članku 55., od presudne važnosti za djelotvornu potporu roditeljima i djeci uključenima u prekogranične postupke koji se odnose na djecu.

2.11. EGSO smatra da je glavni problem neprecizna formulacija članka o potpori koju trebaju pružiti središnja tijela u slučajevima koji se posebno odnose na roditeljsku odgovornost. Za nacionalna tijela nekih država članica taj članak nema dostatan pravni temelj za djelovanje.

2.12. EGSO pozdravlja činjenicu da se u Prijedlogu utvrdilo tko od koga i pod kojim uvjetima može zahtijevati potporu ili informacije. Osim toga pojašnjava se da i sudovi i tijela za zaštitu djece mogu zatražiti potporu od središnjih tijela. Preinakom se postiže pravni temelj na osnovi kojega bi tijela nadležna za zaštitu djece mogla preko središnjih tijela pribaviti potrebne informacije iz drugih država članica.

2.13. EGSO pozdravlja uvođenje obveze prema kojoj su države članice dužne dodijeliti nadležnosti ograničenom broju sudova, u skladu s ustrojem svojih postojećih pravnih sustava. Odlaganja nastaju prilikom obrade predmeta zato što sudovi u različitim državama članicama, koji su bili zauzeti rješavanjem zahtjeva za predaju, nisu specijalizirani za to područje. Posljedično, suci su slabije upoznati s primjenjivim postupcima i odredbama te su rjeđe u prilici surađivati s drugim sudovima u EU-u na način koji bi pridonio izgradnji uzajamnog povjerenja.

2.14. EGSO pozdravlja odredbe kojima su utvrđeni konkretni rokovi za izdavanje izvršnog naloga za predaju djeteta, a postupak za predaju skraćen je na ukupno 18 tjedana.

2.15. Prema Prijedlogu središnja su tijela obvezna unutar roka od šest tjedana primiti i obraditi zahtjev, pronaći tuženika i dijete, provesti postupak mirenja i pritom osigurati da se postupak ne oduži. Trenutačno ne postoje rokovi za središnja tijela.

2.16. Predviđen je poseban rok u trajanju od šest tjedana za postupak pred prvostupanjskim sudom, kao i pred žalbenim sudom. Time se, prema mišljenju EGSO-a, osigurava realističniji rok za sudove u pogledu zaštite prava tuženika na pravedan postupak. EGSO ističe da treba osigurati poštovanje tih rokova u pojedinačnim pravnim sustavima.

2.17. EGSO smatra da je u postupku za predaju primjereno ograničenje na jedan pravni lijek. Većina ustava država članica jamči samo pravni lijek protiv odluka javnih institucija.

2.18. EGSO pozdravlja prijedlog da sud u državi članici porijekla može proglasiti odluku privremeno izvršivom, čak i kada ta mogućnost ne postoji u nacionalnom pravnom sustavu. To je svrhovito u sustavima u kojima odluka nije izvršiva sve dok je predmet pravnog lijeka. Tako bi jedan roditelj mogao ostvariti pravo na kontakt s djetetom na osnovi privremeno izvršive odluke dok traje postupak koji je kao pravni lijek pokrenuo drugi roditelj u vezi s navedenom odlukom.

2.19. EGSO se zalaže za to da se od sudaca izričito zahtijeva provedba provjere treba li određeni nalog za predaju djeteta biti privremeno izvršiv. Odlaganja nakon odluke o predaji djeteta negativno se odražavaju na odnose roditelja i djeteta i na dobrobit djeteta. EGSO pozdravlja to što Prijedlog sadrži niz preciznijih odredbi za bolju primjenu postojećih propisa. Tako država članica u kojoj je dijete boravilo neposredno prije nezakonitog odvođenja ili zadržavanja ima obvezu detaljne provjere dobrobiti djeteta prije donošenja konačne odluke o pravu na skrb, koja bi mogla implicirati predaju djeteta. U tom kontekstu svako dijete koje je sposobno oblikovati vlastito mišljenje ima pravo biti saslušano u sklopu navedene provjere, čak i kada nije fizički prisutno. U tom slučaju potrebno je primijeniti prikladna alternativna sredstva, kao što je video-konferencija.

2.20. Minimalni standardi za saslušanje djeteta mogli bi, prema mišljenju EGSO-a, pomoći spriječiti odbijanje priznavanja, izvršenja odluke ili izjave da je sudska odluka iz druge države članice EU-a izvršiva, čime bi se kod građana EU-a povećala prihvaćenost odluka. Na primjer, to bi bila minimalna dob djeteta nužna za saslušanje, ali ne i ostala pitanja koja proizlaze iz tog postupka – kao na primjer tko ispituje dijete. To bi bez daljnjeg trebalo (i moralo) ostati u nadležnosti država članica. EGSO preporučuje da suci koji saslušavaju djecu dobiju dodatnu socijalno-pedagošku izobrazbu.

2.21. Osim toga, EGSO se zalaže za ukidanje postupka egzekviture za sve odluke donesene u jednoj državi članici (jednako tako i za javne isprave i sporazume) o roditeljskoj odgovornosti. U pogledu izvršenja, koje je u nadležnosti država članica, prema presudi Europskog suda primjena nacionalnih propisa u pogledu izvršenja odluke ne smije dovesti u pitanje učinkovitost Uredbe u praksi.

2.22. Osim toga, obvezna provedba postupka egzekviture prouzročila bi odlaganja u prosječnom trajanju od nekoliko mjeseci po slučaju, i troškove do 4 000 EUR po građaninu <sup>(3)</sup>.

2.23. No potrebno je, prema mišljenju EGSO-a, očuvati određene zaštitne mehanizme. Tu se svakako ubrajaju redovita dostava pismena, pravo stranaka i djeteta na saslušanje, posebno u pogledu kontradiktornih odluka, kao i pridržavanje određenih pravno-postupovnih odredbi o smještaju djeteta u drugoj državi članici, sukladno važećem članku 56. Uredbe Bruxelles II.a.

2.24. EGSO zagovara odredbu koja bi omogućila sudu države članice izvršenja da odredi hitne nužne mjere zaštite ako postoji mogućnost da je dijete izloženo visokom riziku od ozljede ili na neki drugi način dovedeno u nepovoljnu situaciju. Tako primjerice sud, na kojemu se vodi postupak za predaju djeteta, može odrediti jednom roditelju ostvarivanje prava na kontakt s djetetom, i ta je odluka izvršiva i u državi članici u kojoj dijete uobičajeno boravi sve dok sud te države ne donese konačnu odluku o kontaktu s djetetom.

2.25. EGSO pozdravlja to što je u Prijedlogu Komisije predviđeno da smještaj djeteta u udomiteljsku obitelj ili ustanovu za skrb u drugoj državi članici u svakom slučaju ovisi o odobrenju te države članice. Obveza davanja odobrenja osigurava da će dijete u državi primateljici biti zbrinuto na ciljan način. EGSO također smatra da bi smještaj u obitelj djeteta trebao imati prednost, a ako to nije moguće ili nije sukladno s djetetovim najboljim interesom, potrebno je osigurati skrb u alternativnoj udomiteljskoj obitelji ili unutar zajednice.

2.26. EGSO prima na znanje da ponekad nakon izvješća o provedbi prođe nekoliko mjeseci dok se ne utvrdi je li u određenom slučaju potrebno odobrenje. Ako je odobrenje potrebno, mora se provesti postupak savjetovanja koji je jednako dugotrajan jer za tijela koja primaju molbu ne postoji rok za odgovor. Posljedica toga jest da mnoga tijela koja primaju molbu određuju smještaj i šalju dijete u zemlju primateljicu još tijekom trajanja postupka savjetovanja ili čak i prije nego što on započne, jer smatraju smještaj hitnim pitanjem i svjesna su duljine trajanja postupka. Tako se dijete dovodi u nesigurnu pravnu situaciju.

2.27. EGSO podupire uvođenje roka od osam tjedana od podnošenja zahtjeva, utvrđenog u Prijedlogu, unutar kojeg država članica u pitanju mora donijeti odluku. Ubrzavanje postupka služi dobrobiti djeteta.

2.28. EGSO priznaje da prema Konvenciji iz Haaga odluke donosi sud države u kojoj se dijete nalazi. EGSO skreće pozornost na to da će u većini slučajeva sud na kojemu se vodi postupak u slučaju otmice djeteta biti u mjestu odakle je roditelj koji je odveo ili zadržao dijete. EGSO napominje da se u Uredbi Bruxelles II.a već sada predviđaju besplatne usluge savjetodavnih tijela za roditelje koji potječu iz zemlje koja nije zemlja u kojoj dijete trenutačno prebiva.

2.29. EGSO se općenito zalaže za donošenje zajedničkih minimalnih standarda, uključujući i jedinstven izvršni postupak, radi ubrzanja postupka za predaju djeteta.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 411/2, str. 8.

### 3. Posebne napomene

3.1. EGSO smatra da je potrebna regulacija za slučajeve kada jedan roditelj ne potječe iz Europske unije. Migracija i globalna razmjena robe i usluga dovode do porasta broja takvih slučajeva. EGSO smatra da je posebno važno sklapati bilateralne sporazume sa zemljama koje nisu potpisnice Haške konvencije o otmici djece.

3.2. EGSO smatra da treba razjasniti područje primjene Uredbe Bruxelles II.a. Iz Prijedloga Komisije nije razvidno obuhvaća li Uredba nove oblike braka ili razvoda. Nije definirano što se podrazumijeva pod pojmom braka, nego se pretpostavlja. Čak i kada se polazi od „nacionalnog” shvaćanja braka, države članice moraju poštovati članak 21. Povelje EU-a o temeljnim pravima kojim se zabranjuje diskriminacija na osnovi spolne orijentacije. EGSO predlaže da se poštovanje članka 21. istakne u jednoj od uvodnih izjava Uredbe.

Bruxelles, 26. siječnja 2017.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---