

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Consiliului privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie matrimonială și în materia autorității părintești și privind răpirea internațională de copii (reformare)

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

(2017/C 125/06)

Raportor: **Christian BÄUMLER**

Sesizare	Consiliul Uniunii Europene, 20.7.2016
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie
Data adoptării în secțiune	10.1.2017
Data adoptării în sesiunea plenară	26.1.2017
Sesiunea plenară nr.	522
Rezultatul votului	116/0/1
(voturi pentru/voturi împotriva/abțineri)	

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE consideră că în orientările politice ale Comisiei Juncker s-a subliniat pe bună dreptate necesitatea îmbunătățirii treptate a cooperării judiciare dintre statele membre ale UE pentru a se ține pasul cu realitatea unui număr din ce în ce mai mare de cetățeni care își exercită dreptul la liberă circulație în cadrul Uniunii, se căsătoresc și au copii.

1.2. CESE salută obiectivul propunerii Comisiei de a lua mai serios în calcul interesul superior al copilului în cadrul hotărârilor privind înapoierea acestuia. CESE sprijină drepturile copilului și subliniază că respectarea acestora în toate domeniile de politică cu relevanță pentru copii este de o importanță capitală. Interesul superior al copilului trebuie să prevaleze.

1.3. CESE salută seria de modificări substanțiale propuse de Comisie în scopul îmbunătățirii eficienței procedurii de înapoiere a copilului răpit, și consideră că de aceasta depinde și adoptarea unor standarde minime comune, inclusiv a unei proceduri uniforme de executare.

1.4. CESE consideră esențială cooperarea dintre autoritățile centrale în cazuri specifice ce țin de materia autorității părintești, prevăzută la articolul 55, și se pronunță în favoarea unei reformări a acestor dispoziții.

1.5. CESE salută faptul că statele membre sunt obligate să concentreze competența într-un număr limitat de instanțe, în mod coerent cu structura sistemului lor juridic.

1.6. CESE salută precizarea termenului pentru pronunțarea unei hotărâri de înapoiere și scurtarea perioadei procedurii de înapoiere la 18 săptămâni în total.

1.7. CESE consideră rezonabilă limitarea la o singură cale de atac în cazul procedurilor de înapoiere.

1.8. CESE salută faptul că instanța de origine poate pronunța o hotărâre executorie cu titlu provizoriu, chiar dacă această posibilitate nu există în legislația sa națională.

1.9. CESE consideră că stabilirea unor standarde minime pentru audierea unui copil ar putea contribui la îmbunătățirea nivelului de acceptare a deciziei.

1.10. În plus, CESE sprijină eliminarea procedurii de exequatur. CESE consideră totuși că mecanismele de protecție trebuie menținute în continuare.

1.11. CESE este de acord ca instanța din statul membru de refugiu să poată dispune măsuri de protecție urgente, în cazul în care există un risc important ca minorul să fie prejudiciat.

1.12. CESE salută faptul că, în orice caz, proiectul condiționează plasarea copilului într-o familie substitutivă sau într-o instituție dintr-un alt stat membru de consimțământul statului-gazdă.

1.13. CESE consideră că sunt necesare clarificări în ceea ce privește domeniul de aplicare a Regulamentului Bruxelles IIa. Chiar dacă se pornește de la principiul unei înțelegeri „naționale” a noțiunii de căsătorie, statele membre trebuie să respecte articolul 21 din Carta drepturilor fundamentale a UE. CESE propune ca respectarea articolului 21 să fie menționată într-unul dintre considerentele regulamentului.

1.14. CESE consideră că este necesară o reglementare pentru cazurile în care unul dintre părinți nu provine din Uniunea Europeană, și încurajează acordurile bilaterale care urmează să fie semnate, în special cu țări care nu au aderat la Convenția de la Haga privind răpirea de copii.

2. Considerații generale

2.1. La 30 iunie 2016, Comisia Europeană a prezentat propuneri pentru o reformă a Regulamentului Bruxelles IIa. Regulamentul Bruxelles IIa reprezintă piatra de temelie a cooperării judiciare în materie de drept al familiei în Uniunea Europeană. Acesta instituie norme uniforme privind competența în materie de divorț, separare și anulare a căsătoriei, precum și în ceea ce privește litigiile legate de autoritatea părintească în situații transfrontaliere. Facilitează libera circulație în Uniune a hotărârilor judecătorești, a actelor autentice și a acordurilor, prevăzând dispoziții în materie de recunoaștere și executare a acestora într-un alt stat membru. Regulamentul se aplică de la 1 martie 2005 în toate statele membre, cu excepția Danemarcei.

2.2. Secțiunea din regulament referitoare la aspectele juridice ale filiației stabilește competența internațională în chestiuni de filiație la nivel european și reglementează recunoașterea și implementarea deciziilor în materie de filiație din alte state membre. Regulamentul conține și dispoziții cu privire la returnarea copilului care a fost deplasat sau reținut ilicit într-un alt stat membru. Regulamentul consolidează mecanismul de returnare în temeiul Convenției de la Haga privind răpirea de copii.

2.3. Regulamentul, care a făcut deja obiectul a 24 de hotărâri ale Curții Europene de Justiție, necesită reformare în mai multe puncte. Propunerea actuală a Comisiei urmărește ca regulamentul să devină și mai eficace, deoarece acesta se limitează doar la secțiunea cu privire la filiație, nemodificând normele cu privire la procedura de divorț.

2.4. CESE consideră că în orientările politice ale Comisiei Juncker s-a subliniat pe bună dreptate necesitatea îmbunătățirii treptate a cooperării judiciare dintre statele membre ale UE pentru a se ține pasul cu realitatea unui număr din ce în ce mai mare de cetățeni care își exercită dreptul la liberă circulație în cadrul Uniunii, care se căsătoresc și au copii.

2.5. CESE a subliniat deja în avizele sale anterioare⁽¹⁾ faptul că prin tratate și prin Carta drepturilor fundamentale a UE se garantează accesul la instanțe și respectarea drepturilor fundamentale: dreptul de proprietate, egalitatea în fața legii, nediscriminarea, dreptul la respectarea vieții private și de familie, dreptul de a se căsători și de a întemeia o familie și dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil.

2.6. Comisia a evaluat adecvarea regulamentului și, în raportul său privind aplicarea [COM(2014) 225]⁽²⁾, adoptat în aprilie 2014, a decis modificarea acestuia. Evaluarea a fost făcută în cadrul Programului privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT).

2.7. Obiectivul reformării este de a dezvolta și mai mult spațiul european de justiție și drepturi fundamentale, bazat pe încredere reciprocă, prin eliminarea obstacolelor rămase în calea liberei circulații a hotărârilor judecătorești, în conformitate cu principiul recunoașterii reciproce, și de a proteja mai bine interesul superior al copiilor, prin simplificarea procedurilor și sporirea eficienței acestora.

⁽¹⁾ JO C 376, 22.12.2011, p. 87.

⁽²⁾ COM(2014) 225 final.

2.8. CESE salută obiectivul propunerii Comisiei de a lua mai serios în calcul interesul superior al copilului în cadrul hotărârilor privind înapoierea acestuia. Migrația aflată în continuă creștere creează necesitatea unor structuri și a unei cooperări pentru a permite protecția transfrontalieră a copilului.

2.9. CESE salută seria de modificări substanțiale în scopul îmbunătățirii eficienței procedurii de înapoiere a copilului răpit propuse de către Comisie. În cazurile de răpire a copilului de către unul din părinți, timpul este un element esențial pentru buna funcționare a procedurii de înapoiere a copilului prevăzute în regulamentul.

2.10. CESE consideră esențială cooperarea dintre autoritățile centrale în cazuri specifice ce țin de materia autorității părintești, prevăzută la articolul 55, pentru a sprijini în mod eficace părinții și copiii implicați în proceduri transfrontaliere cu privire la aspecte legate de minori.

2.11. CESE consideră o problemă esențială elaborarea neclară a articolului privind asistența care trebuie furnizată de autoritățile centrale în cazuri specifice privind autoritatea părintească. Acest articol nu constituie un temei juridic suficient pentru ca autoritățile naționale din unele statele membre să ia măsuri.

2.12. CESE salută indicarea următoarelor aspecte: cine poate să ceară asistență sau informații, ce tip de asistență sau ce informații pot fi cerute, de la cine și în ce condiții. Se clarifică și faptul că pot solicita asistență din partea autorităților centrale atât instanțele, cât și autoritățile de asistență socială și protecția copilului. Reformarea creează un temei juridic pentru ca autoritățile de asistență socială și protecția copilului să obțină informațiile necesare de la alte state membre prin intermediul autorităților centrale.

2.13. CESE salută faptul că statele membre sunt obligate să concentreze competența într-un număr limitat de instanțe, în mod coerent cu structura sistemului lor juridic. Întârzierile în tratarea cazurilor apar ca urmare a faptului că, în mai multe state membre, instanțele sesizate cu cereri de înapoiere nu sunt specializate în acest sens. Drept urmare, judecătorii sunt mai puțin familiarizați cu procedurile și dispozițiile relevante și au mai puține ocazii să colaboreze în mod periodic cu alte instanțe din UE astfel, încât să se instaureze o încredere reciprocă.

2.14. CESE salută precizarea termenului pentru pronunțarea unei hotărâri de înapoiere și scurtarea perioadei procedurii de înapoiere la 18 săptămâni în total.

2.15. Propunerea obligă autoritățile centrale să respecte termenul de șase săptămâni pentru a primi și a prelucra cererea, a localiza pârâțul și copilul și a promova medierea, asigurându-se, în același timp, că acest lucru nu întârzie procedura. În prezent, nu există un termen pe care autoritățile centrale trebuie să îl respecte.

2.16. Este prevăzut un termen de șase săptămâni care se aplică separat, pentru fiecare grad de jurisdicție, respectiv pentru tribunalul de primă instanță și pentru curtea de apel. Astfel, conform CESE, termenul de care dispun instanțele devine mai realist, protejându-se în același timp în mod efectiv dreptul pârâțului la un proces echitabil. CESE subliniază că respectarea acestor termene trebuie să fie garantată în fiecare sistem judiciar în cauză.

2.17. CESE consideră rezonabilă limitarea la o singură cale de atac în cazul procedurilor de înapoiere. Legislațiile celor mai multe state membre prevăd doar o cale de atac împotriva hotărârilor suverane.

2.18. CESE salută faptul că instanța de origine poate declara o hotărâre executorie cu titlu provizoriu, chiar dacă această posibilitate nu există în legislația sa națională. Acest lucru este util în cazul sistemelor în care hotărârea nu este executorie atâta timp cât poate face obiectul unei căi de atac. Prin urmare, un părinte ar urma să își poată exercita dreptul de vizitare a copilului pe baza unei hotărâri declarate executorii cu titlu provizoriu, în paralel cu soluționarea căii de atac privind hotărârea respectivă introduse de celălalt părinte.

2.19. CESE se declară de acord ca judecătorul să fie invitat în mod explicit să evalueze dacă o hotărâre de înapoiere ar trebui să fie executorie cu titlu provizoriu. Întârzierile apărute după o hotărâre în materie de înapoiere au un impact negativ asupra relațiilor părinte-copil și asupra interesului superior al copilului. CESE salută faptul că propunerea conține o serie de clarificări menite să conducă la o mai bună punere în aplicare a normelor actuale. Aceasta prevede obligația ca statul membru în care copilul își avea reședința obișnuită imediat înaintea deplasării sau reținerii sale ilicite să efectueze o examinare amănunțită a interesului superior al copilului înainte de pronunțarea hotărârii definitive de încredințare, eventual implicând înapoierea copilului. În acest context, în cadrul examinării interesului superior al copilului, orice copil care este capabil să își exprime părerea are dreptul de a fi ascultat, chiar dacă nu este prezent fizic, prin intermediul unor mijloace alternative, cum ar fi videoconferința, dacă este cazul.

2.20. În opinia CESE, existența unor standarde minime cu privire la ascultarea copilului ar putea contribui la evitarea refuzului recunoașterii și al executării sau al hotărârii de încuviințare a executării unei hotărâri dintr-un alt stat membru al UE și, prin aceasta, la o mai bună acceptare a hotărârii de către cetățenii UE. Un exemplu ar fi specificarea vârstei minime pe care trebuie să o aibă copilul pentru a fi ascultat, dar nu și alte chestiuni de procedură suplimentare, cum ar fi cine ascultă copilul. Aceste aspecte trebuie lăsate în continuare la latitudinea statelor membre. CESE recomandă ca judecătorii responsabili pentru ascultarea copiilor să beneficieze de o formare social-pedagogică complementară.

2.21. CESE se pronunță pentru eliminarea procedurii de exequatur pentru toate hotărârile pronunțate într-un alt stat membru (precum și pentru actele autentice și acordurile) cu privire la autoritatea părintească. În ceea ce privește executarea, care, în sine, ține de competența statelor membre, conform CJUE, aplicarea normelor naționale de executare nu ar trebui să aducă atingere efectului util al regulamentului.

2.22. În plus, cerința cu privire la exequatur a generat întârzieri de câteva luni în medie pentru fiecare caz, iar costurile pentru cetățeni s-au ridicat până la 4 000 de euro⁽³⁾.

2.23. CESE consideră că mecanismele de protecție trebuie menținute în continuare. Printre acestea se numără, în orice caz, notificarea corespunzătoare a documentelor, drepturile păților și ale copiilor de a fi ascultați, în special cu privire la hotărârile contradictorii, precum și îndeplinirea anumitor cerințe cu privire la plasarea copilului într-un alt stat membru, în temeiul articolului 56 din Regulamentul Bruxelles IIa.

2.24. CESE este de acord ca instanța din statul membru de refugiu să poată dispune măsuri de protecție urgente, în cazul în care există un risc important ca minorul să fie prejudiciat sau să fie pus într-o situație intolerabilă. De exemplu, instanța în fața căreia este pendinte procedura de înapoiere va putea acorda drept de vizită unuia dintre părinți, iar hotărârea având ca obiect acest drept va fi executorie în statul membru al reședinței obișnuite a copilului până când instanța din țara respectivă va pronunța o hotărâre definitivă cu privire la dreptul de vizitare a copilului.

2.25. CESE ia notă de faptul că, în orice caz, propunerea Comisiei condiționează plasarea copilului într-o familie substitutivă sau într-o instituție dintr-un alt stat membru de consimțământul statului-gazdă. Cerința unui astfel de consimțământ asigură că copilul va beneficia de îngrijire adecvată în țara-gazdă. CESE recomandă, de asemenea, să se acorde prioritate plasării copilului în propria sa familie; dacă acest lucru nu este posibil sau nu corespunde interesului superior al copilului, trebuie asigurată plasarea alternativă într-o familie substitutivă sau un centru de îngrijire în cadrul comunității.

2.26. CESE ia notă de faptul că, potrivit raportului privind punerea în aplicare, uneori este nevoie de câteva luni pentru a stabili dacă este necesar consimțământul într-un anumit caz. Dacă este necesar consimțământul, urmează procedura de consultare în sine care este la fel de lungă, deoarece nu se prevede un termen în care autoritatea solicitată are obligația să răspundă. Prin urmare, în practică, numeroase autorități solicitante dispun plasarea și trimit copilul în statul de primire în timp ce procedura de consultare este încă în derulare sau chiar în momentul lansării procedurii, întrucât consideră că plasarea are un caracter urgent și sunt conștiente de durata procedurilor. Acest lucru îi pune pe copii într-o situație de insecuritate juridică.

2.27. CESE salută introducerea prevăzută în proiect a unui termen de opt săptămâni în care statul solicitat trebuie să soluționeze cererea. Accelerarea procedurii servește interesului superior al copilului.

2.28. CESE acceptă faptul că, în temeiul Convenției de la Haga, competența revine instanței judecătorești din statul membru în care este prezent copilul. CESE își exprimă preocuparea cu privire la faptul că, în cele mai multe cazuri, în cazul răpirii de copii, instanța competentă este aceea a țării pe teritoriul căreia se află răpitorul. CESE atrage atenția asupra faptului că Regulamentul Bruxelles IIa prevede deja servicii de consiliere gratuite pentru părinții care provin din alt stat decât cel în care se află copilul la momentul respectiv.

2.29. CESE se pronunță în favoarea adoptării unor standarde minime comune, inclusiv a unei proceduri uniforme de executare, cu scopul de a accelera procedura de înapoiere.

⁽³⁾ COM(2016) 411/2, p. 8.

3. Observații specifice

3.1. CESE consideră că trebuie reglementate și cazurile în care un părinte nu provine din Uniunea Europeană. Creșterea numărului acestor cazuri este cauzată de migrație și de schimburile de bunuri și servicii la nivel global. CESE consideră că semnarea unor acorduri bilaterale cu țări care nu sunt părți la Convenția de la Haga privind răpirea de copii este de o importanță crucială.

3.2. CESE consideră că sunt necesare clarificări în ceea ce privește domeniul de aplicare a Regulamentului Bruxelles IIa. Propunerea Comisiei nu clarifică în ce măsură noi forme de căsătorie sau de divorț sunt acoperite de regulament. Termenul de „căsătorie” nu este definit, ci înțelegerea lui este presupusă în mod automat. Chiar dacă se pornește de la premisa unei înțelegeri „naționale” a acestui termen, statele membre trebuie să respecte articolul 21 din Carta drepturilor fundamentale a UE, care interzice discriminarea bazată pe orientarea sexuală. CESE propune ca respectarea articolului 21 să fie menționată într-unul dintre considerentele regulamentului.

Bruxelles, 26 ianuarie 2017.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Georges DASSIS
