

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Sveta o pristojnosti, priznavanju in izvrševanju odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo ter o mednarodni ugrabitvi otrok (prenovitev)

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

(2017/C 125/06)

Poročevalec: **Christian BÄUMLER**

Zaprosilo	Svet EU, 20. 7. 2016
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	10. 1. 2017
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	26. 1. 2017
Plenarno zasedanje št.	522
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	116/0/1

1. Sklepi in priporočila

1.1 Po mnenju EESO je v političnih smernicah Junckerjeve Komisije upravičeno poudarjeno, da je treba postopoma izboljšati pravosodno sodelovanje med državami članicami EU in da mora tovrstno sodelovanje upoštevati dejstvo, da je v EU vse več mobilnih državljanov, ki sklepajo zakonske zveze in imajo otroke.

1.2 EESO pozdravlja dejstvo, da je cilj predloga Komisije okrepiti upoštevanje otrokove koristi pri odločbah o vrnitvi. EESO podpira otrokove pravice in poudarja, da je spoštovanje otrokovih pravic na vseh političnih področjih, ki zadevajo otroke, izjemno pomembno. Otrokova korist mora biti najpomembnejša.

1.3 EESO pozdravlja dejstvo, da je Komisija predlagala več bistvenih sprememb, da bi povečala učinkovitost postopka vrnitve ugrabljenega otroka. K temu bi lahko po mnenju EESO spadalo tudi sprejetje skupnih minimalnih standardov, vključno z enotnim postopkom izvršitve.

1.4 EESO meni, da je v primerih, ki se nanašajo na starševsko odgovornost, sodelovanje med osrednjimi organi, opredeljeno v členu 55, bistvenega pomena, in podpira preoblikovanje teh določb.

1.5 EESO pozdravlja dejstvo, da so države članice zavezane, da v skladu s strukturo svojega pravnega sistema pristojnost omejijo na omejeno število sodišč.

1.6 EESO pozdravlja dejstvo, da je v predlogu določen rok za izdajo izvršljive odločbe o vrnitvi in da je bilo trajanje postopka vrnitve skrajšano na skupaj 18 tednov.

1.7 EESO meni, da je razumno, da se v postopkih vrnitve število možnih pravnih sredstev omeji na eno.

1.8 EESO pozdravlja dejstvo, da lahko sodišče v državi članici izvora razglasi začasno izvršljivost odločbe o vrnitvi otroka, čeprav ta možnost v nacionalnem pravu ne obstaja.

1.9 EESO meni, da bi lahko minimalni standardi glede zaslišanja otroka prispevali k večji sprejemljivosti odločitve.

1.10 EESO se poleg tega strinja z odpravo eksekvature. Vendar bi morali po mnenju EESO ohraniti varnostne mehanizme.

1.11 EESO pozdravlja dejstvo, da bi moralo biti mogoče tudi, da sodišče države članice pribežališča odredi nujne ukrepe zavarovanja, kadar bi lahko bil otrok v resni nevarnosti.

1.12 EESO odobrava, da je v skladu z osnutkom za namestitev otroka v rejniško družino ali oskrbo zavoda v drugi državi članici vselej potrebno soglasje države sprejema.

1.13 EESO meni, da je treba pojasniti področje uporabe Uredbe Bruselj IIa. Tudi če se izhaja iz opredelitve zakonske zveze v skladu z „nacionalnimi“ merili, morajo države članice upoštevati člen 21 Listine EU o temeljnih pravicah. EESO predlaga, naj se spoštovanje člena 21 navede v eni od uvodnih izjav Uredbe.

1.14 EESO meni, da je treba pripraviti predpise za primere, ko eden od staršev ne prihaja iz Evropske unije, in podpira sklenitev dvostranskih sporazumov, zlasti z državami, ki niso podpisnice Konvencije o civilnopravnih vidikih mednarodnega protipravnega odvzema otrok (Haaške konvencije).

2. Splošne ugotovitve

2.1 Evropska komisija je 30. junija 2016 predložila predloge za prenovu Uredbe Bruselj IIa, ki je temelj pravosodnega sodelovanja v družinskih zadevah v Evropski uniji. Ta uredba določa enotna pravila o pristojnosti za razvezo, prenehanje življenjske skupnosti in razveljavitev zakonske zveze ter za spore v zvezi s starševsko odgovornostjo v čezmejnih primerih. Prav tako olajšuje prosti pretok sodnih odločb, javnih listin in dogovorov v Uniji, saj vsebuje določbe o njihovem priznavanju in izvrševanju v drugih državah članicah. Uredba od 1. marca 2005 velja v vseh državah članicah, z izjemo Danske.

2.2 Del uredbe, ki obravnava odnose med starši in otroki, določa pristojnost sodišč v mednarodnih zadevah na področju odnosov med starši in otroki znotraj Evropske unije, ureja priznavanja in izvrševanja sodb na področju odnosov med starši in otroki, ki so bile izrečene v drugih državah članicah, ter vsebuje določbe glede vračanja otrok, ki so bili nezakonito odpeljani v drugo državo članico ali so bili v njej zadržani. V zvezi s tem Uredba krepi mehanizem vračanja v okviru Konvencije o civilnopravnih vidikih mednarodnega protipravnega odvzema otrok.

2.3 Sedaj naj bi prenovili več elementov Uredbe, ki je že bila predmet 24 odločb Sodišča EU. Namen predloga Komisije je še izboljšati učinkovitost Uredbe: osredotoča se na del Uredbe, ki zadeva pravna vprašanja v zvezi z odnosi med starši in otroki, in ne obravnava pravil v zvezi s postopki razveze zakonske zveze.

2.4 Po mnenju EESO je v političnih smernicah Junckerjeve Komisije upravičeno poudarjeno, da je treba postopoma izboljšati sodelovanje med državami članicami EU in da mora tovrstno sodelovanje upoštevati dejstvo, da je v EU vse več mobilnih državljanov, ki sklepajo zakonske zveze in imajo otroke.

2.5 EESO je v svojih mnenjih⁽¹⁾ že poudaril, da Pogodbi in Listina Evropske unije o temeljnih pravicah zagotavljajo dostop do sodnega varstva in spoštovanje temeljnih pravic, zlasti lastninske pravice, enakosti pred zakonom, prepovedi diskriminacije, spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, pravice sklepanja zakonske zveze in pravice ustvarjanja družine ter pravice do nepristranskega sodišča.

2.6 Komisija je ocenila primernost Uredbe v praksi in v poročilu o izvajanju, ki ga je sprejela aprila 2014 (COM (2014) 225)⁽²⁾, obravnavala potrebne spremembe tega instrumenta. To ocenjevanje je potekalo v okviru programa ustreznosti in uspešnosti veljavnih predpisov EU (REFIT).

2.7 Cilj prenovitve je dodatno razviti evropsko območje pravosodja in temeljnih pravic na podlagi medsebojnega zaupanja z odpravo preostalih ovir za prosti pretok sodnih odločb v skladu z načelom vzajemnega priznavanja ter bolje zaščititi otrokovo korist s poenostavitvijo in večjo učinkovitostjo postopkov.

⁽¹⁾ UL C 376, 22.12.2011, str. 87.

⁽²⁾ COM(2014) 225 final.

2.8 EESO pozdravlja dejstvo, da je cilj predloga Komisije okrepiti upoštevanje otrokove koristi pri odločbah o vrnitvi. Zaradi vse večjih migracij je potrebnih več poti in struktur za sodelovanje, ki bodo omogočile zaščito otrok prek državnih meja.

2.9 EESO pozdravlja dejstvo, da je Komisija predlagala več bistvenih sprememb, da bi povečala učinkovitost postopka vrnitve ugrabljenega otroka. Pri starševskih ugrabitvah je pravočasno ukrepanje ključnega pomena za uspešno izvedbo postopka vrnitve otroka, določenega z Uredbo.

2.10 Po mnenju EESO je v primerih, ki se nanašajo na starševsko odgovornost, sodelovanje med osrednjimi organi, opredeljeno v členu 55, bistveno za učinkovito podporo staršem in otrokom v čezmejnih postopkih, ki se nanašajo na otroke.

2.11 Po mnenju EESO je glavna težava nejasna ubeseditev člena, ki določa pomoč, ki jo osrednji organi nudijo v primerih, ki posebej zadevajo starševsko odgovornost. Za nacionalne organe nekaterih držav članic ta člen ni zadostna pravna podlaga za ukrepanje.

2.12 EESO pozdravlja dejstvo, da predlog pojasnjuje, kdo lahko zaprosi za katero pomoč ali informacije ter od koga in pod kakšnimi pogoji. Obenem je pojasnjeno, da lahko za pomoč osrednjih organov zaprosijo tudi sodišča in organi za varstvo otrok. Prenovitev zagotavlja pravno podlago, v skladu s katero lahko organi za varstvo otrok prek osrednjih organov pridobijo potrebne informacije iz drugih držav članic.

2.13 EESO pozdravlja dejstvo, da so države članice zavezane, da v skladu s strukturo svojega pravnega sistema pristojnost omejijo na omejeno število sodišč. Do zamud pri obravnavi zadev prihaja tudi zato, ker sodišča, ki obravnavajo zahtevke za vrnitev, v vrsti držav članic zanje niso specializirana. Zato so sodniki slabše seznanjeni z zadevnimi postopki in določbami ter imajo manj možnosti redno sodelovati z drugimi sodišči v EU na način, ki bi prispeval k izboljšanju medsebojnega zaupanja.

2.14 EESO pozdravlja dejstvo, da je v predlogu določen rok za izdajo izvršljive odločbe o vrnitvi in da je bilo trajanje celotnega postopka vrnitve skrajšano na skupaj 18 tednov.

2.15 Osrednji organi so v skladu s predlogom zavezani, da v šestih tednih prejmejo in obdelajo zahtevek, ugotovijo, kje se nahajata nasprotna stranka in otrok, spodbujajo mediacijo in hkrati zagotovijo, da zaradi tega ne prihaja do zamud pri postopku. Za zdaj za osrednje organe ni nobenega roka.

2.16 Za postopke pred sodiščem na prvi stopnji oziroma pritožbenim sodiščem je predviden ločen šesttedenski rok. Po mnenju EESO je rok za sodišča tako bolj realen, kar zadeva zaščito pravice tožene stranke do poštenega sojenja. EESO poudarja, da je treba zagotoviti spoštovanje teh rokov znotraj posameznih pravnih sistemov.

2.17 EESO meni, da je razumno, da se v postopkih vrnitve število možnih pravnih sredstev omeji na eno. Večina ustav držav članic dovoljuje zgolj eno pravno sredstvo zoper odločbo javnega prava.

2.18 EESO pozdravlja dejstvo, da lahko sodišče v državi članici izvora razglasi začasno izvršljivost odločbe o vrnitvi otroka, čeprav ta možnost v nacionalnem pravu ne obstaja. To je koristno v sistemih, v katerih odločba še ni izvršljiva, dokler je zoper njo še mogoče vložiti pravno sredstvo. Posledično bi eden od staršev lahko imel stike z otrokom na podlagi odločbe, ki je bila razglašena za začasno izvršljivo, medtem ko bi se pritožbeni postopek glede navedene odločbe izvedel na zahtevo drugega starša.

2.19 EESO se strinja, da se sodniki izrecno pozovejo k proučitvi, ali bi morala biti odločba o vrnitvi začasno izvršljiva. Zamude po odločbi o vrnitvi negativno vplivajo na odnose med starši in otroki ter otrokovo korist. EESO pozdravlja dejstvo, da predlog vključuje številne pojasnitve za boljše izvajanje veljavnih pravil. Tako mora v skladu s predlogom država članica, v kateri je otrok običajno prebival neposredno pred neupravičeno premestitvijo ali zadržanjem, temeljito proučiti otrokovo korist pred končno odločitvijo o varstvu in vzgoji otroka, ki morda pomeni njegovo vrnitev. V tem okviru ima med proučevanjem otrokove koristi vsak otrok, ki lahko oblikuje svoje mnenje, pravico biti zaslišan, tudi če ni fizično prisoten, in sicer prek drugih načinov, kot je videokonferenca, če je to ustrezno.

2.20 EESO meni, da bi lahko minimalni standardi glede zaslišanja otroka prispevali k preprečevanju zavrnitve priznanja, izvršljivosti ali razglasitve izvršljivosti odločbe, izdane v drugi državi članici EU, ter tako povečali sprejemanje (odločitve) med evropskimi državljani. Primer tovrstnih standardov je najnižja starost, pri kateri je otrok lahko zaslišan, ne pa postopkovna vprašanja, ki to presegajo, kot je na primer vprašanje, kdo zasliši otroka. Za to bi morale biti še naprej pristojne države članice. EESO priporoča dodatno socialnopedagoško usposabljanje za sodnike, ki sodelujejo pri zaslišanju otrok.

2.21 EESO se poleg tega strinja z odpravo zahteve glede eksekvatur za vse odločbe (pa tudi javne listine in dogovore) o starševski odgovornosti, izdane v državi članici. V zvezi z izvrševanjem, za katerega so sicer pristojne države članice, v skladu s sodno prakso Sodišča EU velja, da uporaba nacionalnih pravil za izvrševanje ne bi smela vplivati na učinkovitost Uredbe.

2.22 Poleg tega je zaradi zahteve glede eksekvatur v povprečju na zadevo prišlo do večmesečnih zamud, nastali stroški za državljane pa so znašali do 4 000 EUR ⁽³⁾.

2.23 Vendar bi morali po mnenju EESO ohraniti nekatere varnostne mehanizme. Mednje v vsakem primeru spadajo ustrezno vročanje pisanj in pravica strank in otrok do zaslišanja, zlasti v primeru nasprotujočih si odločb, ter upoštevanje nekaterih postopkovnih določb glede namestitve otroka v drugo državo članico EU na podlagi veljavnega člena 56 Uredbe Bruselj IIa.

2.24 EESO pozdravlja dejstvo, da bi moralo biti mogoče tudi, da sodišče države članice pribežališča odredi nujne ukrepe zavarovanja, kadar bi lahko bil otrok v resni nevarnosti ali pa bi se znašel v neugodnem položaju. Sodišče, pred katerim poteka postopek vrnitve, bo lahko na primer enemu od staršev dodelilo pravice do stikov z otrokom, ki bodo izvršljive tudi v državi članici otrokovega običajnega prebivališča, dokler sodišče navedene države ne sprejme končne odločitve o stikih z otrokom.

2.25 EESO odobrava, da je v skladu s predlogom Komisije za namestitev otroka v rejniško družino ali oskrbo zavoda v drugi državi članici vselej potrebno soglasje države sprejema. Z zahtevo po soglasju se zagotavlja, da bo otrok v državi deležen k cilju usmerjene oskrbe. EESO poleg tega priporoča, naj se namestitvi otroka znotraj njegove družine daje prednost; če to ni mogoče ali ni v skladu z najboljšimi interesi otroka, je treba najti alternativno rejniško družino ali oskrbo v skupnosti.

2.26 EESO na podlagi podatkov iz poročila o izvajanju ugotavlja, da včasih traja več mesecev, preden se ugotovi, ali je v posamezni zadevi potrebno soglasje. Če je soglasje potrebno, mora slediti postopek posvetovanja, ki je prav tako dolgotrajen, saj ni roka za odgovor zaprosenih organov. Zato v praksi veliko organov prosilcev odredi namestitev in pošlje otroka v državo sprejema, še preden se postopek posvetovanja zaključi ali celo ko se začne, ker menijo, da je namestitev nujna, in se zavedajo dolžine postopkov. To povzroča pravno negotovost za otroka.

2.27 EESO meni, da bi bilo treba v predlogu predvideti osemtedenski rok, v katerem mora zaprosena država sprejeti odločitev o zahtevi. Pospešitev postopka je v otrokovo korist.

2.28 EESO sprejema dejstvo, da v skladu s Haaško konvencijo odloča sodišče države, v kateri se otrok nahaja, vendar opozarja, da bo v večini primerov ugrabitve pristojno prav sodišče ugrabitelja. EESO opozarja, da Uredba Bruselj IIa že zdaj predvideva brezplačno svetovanje za starše, ki prihajajo iz druge države, kot je država, v kateri otrok trenutno prebiva.

2.29 EESO za pospešitev postopka vrnitve v splošnem podpira sprejetje skupnih minimalnih standardov, vključno z enotnim postopkom izvršitve.

⁽³⁾ COM(2016) 411/2, str. 8.

3. Posebne ugotovitve

3.1 EESO meni, da je treba pripraviti predpise za primere, ko eden od staršev ne prihaja iz Evropske unije. Zaradi migracij in svetovne izmenjave dobrin in storitev prihaja do vse večjega števila tovrstnih primerov. EESO meni, da je treba zlasti z državami, ki niso podpisnice Konvencije o civilnopravnih vidikih mednarodnega protipravnega odvzema otrok, skleniti dvostranske sporazume.

3.2 EESO meni, da je treba pojasniti področje uporabe Uredbe Bruselj IIa. Iz predloga Komisije ni jasno, ali so v Uredbi zajete nove oblike zakonskih zvez in razvez. Pojem zakonske zveze prav tako ni opredeljen, temveč se njegova razlaga domneva. Tudi če se izhaja iz opredelitve zakonske zveze v skladu z nacionalnimi merili, morajo države članice upoštevati člen 21 Listine EU o temeljnih pravicah, v skladu s katerim je prepovedana diskriminacija na podlagi spolne usmerjenosti. EESO predlaga, naj se spoštovanje člena 21 navede v eni od uvodnih izjav Uredbe.

V Bruslju, 26. januarja 2017

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS
