

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej oraz w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę (wersja przekształcona)”

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

(2017/C 125/06)

Sprawozdawca: **Christian BÄUMLER**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 20.7.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	10.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	116/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zdaniem Komitetu polityczne wytyczne Komisji Junckera słusznie wskazują na potrzebę stopniowego usprawnienia współpracy sądowej między państwami członkowskimi UE, tak aby mogła ona sprostać rosnącej liczbie mobilnych obywateli, którzy wstępują w związek małżeński i mają dzieci.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż wniosek Komisji dąży do większego uwzględniania nadrzędnego interesu dziecka przy podejmowaniu decyzji dotyczących powrotów. EKES wspiera prawa dzieci i podkreśla, że ich poszanowanie we wszystkich obszarach polityki ma nadrzędne znaczenie. Dobro dziecka musi być kwestią najwyższej wagi.

1.3. Pozytywnie ocenia fakt, że Komisja zaproponowała szereg zasadniczych zmian mających na celu zapewnienie skuteczniejszej procedury powrotu uprowadzonego dziecka. Zdaniem Komitetu może to również obejmować przyjęcie wspólnych minimalnych standardów, w tym jednolitego wykonywania orzeczeń.

1.4. Zdaniem Komitetu opisana w art. 55 współpraca między organami centralnymi w sprawach specyficznych dla odpowiedzialności rodzicielskiej ma zasadnicze znaczenie; EKES popiera przekształcenie tych przepisów.

1.5. Komitet pozytywnie ocenia fakt, że państwa członkowskie są zobowiązane do skoncentrowania jurysdykcji w ramach ograniczonej liczby sądów w sposób spójny ze strukturą ich odpowiednich systemów prawnych.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje skonkretyzowanie terminu wydania wykonalnego zarządzenia powrotu oraz skrócenie do 18 tygodni procedury powrotu.

1.7. EKES sądzi, że słusznie ograniczono do jednego razu prawo do odwołania w postępowaniu w sprawie powrotu.

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że sąd państwa pochodzenia może stwierdzić tymczasową wykonalność orzeczenia, nawet jeśli prawo krajowe nie przewiduje takiej możliwości.

1.9. EKES jest zdania, że minimalne standardy dotyczące wysłuchania dziecka mogłyby pomóc zwiększyć akceptację orzeczeń.

1.10. EKES popiera także zniesienie procedury exequatur. Niemniej zdaniem Komitetu należy utrzymać mechanizmy ochronne.

1.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyznanie sądowi państwa, do którego uprowadzono dziecko, możliwości zarządzenia pilnych środków ochronnych, jeżeli dziecku mogłaby grozić poważna szkoda.

1.12. EKES popiera również fakt, że zgodnie z wnioskiem umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczej w innym państwie członkowskim musi zawsze odbywać się za zgodą państwa przyjmującego.

1.13. EKES dostrzega potrzebę wyjaśnienia zakresu stosowania rozporządzenia Bruksela IIa. Nawet jeśli przyjmiemy „krajową” definicję małżeństwa, państwa członkowskie muszą przestrzegać art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. EKES proponuje uwzględnienie przestrzegania art. 21 w jednym z motywów rozporządzenia.

1.14. Zdaniem Komitetu istnieje potrzeba uregulowania przepisów dotyczących sytuacji, w której jeden z małżonków nie pochodzi z Unii Europejskiej; EKES popiera podpisanie dwustronnych umów, przede wszystkim z państwami, które nie przystąpiły do konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.

2. Uwagi ogólne

2.1. Komisja Europejska przedstawiła 30 czerwca 2016 r. wnioski dotyczące reformy rozporządzenia Bruksela IIa, które stanowi podstawę współpracy sądowej w sprawach rodzinnych w UE. Rozporządzenie ustanawia jednolite zasady jurysdykcji w sprawach dotyczących rozwodu, separacji prawnej lub unieważnienia małżeństwa, a także w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej w sytuacjach transgranicznych. Ułatwia swobodny przepływ orzeczeń, dokumentów urzędowych i porozumień w Unii, określając przepisy dotyczące ich uznawania i wykonywania w innych państwach członkowskich. Rozporządzenie obowiązuje od dnia 1 marca 2005 r. we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Danii.

2.2. Dotycząca praw dzieci część rozporządzenia ustala kwestie związane z jurysdykcją międzynarodową w sprawach dotyczących dzieci w UE oraz reguluje uznawanie i wykonywanie orzeczeń w tej dziedzinie wydanych w innych państwach członkowskich. Ponadto w rozporządzeniu określono warunki powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych do innego państwa członkowskiego lub tam zatrzymanych. W tym względzie rozporządzenie wzmacnia mechanizm powrotu przewidziany w konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.

2.3. Szereg punktów rozporządzenia – które było już przedmiotem 24 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości – ma zostać zmienionych. Obecny wniosek Komisji ma na celu dalsze usprawnienie rozporządzenia: ogranicza się on do części tekstu dotyczącej praw dzieci i nie dotyczy kwestii związanych z rozwodami.

2.4. Zdaniem Komitetu polityczne wytyczne Komisji Junckera słusznie wskazują na potrzebę stopniowego usprawnienia współpracy sądowej między państwami członkowskimi UE, tak aby mogła ona sprostać rosnącej liczbie mobilnych obywateli, którzy wstępują w związek małżeński i mają dzieci.

2.5. EKES zaznaczył już we wcześniejszych opiniach⁽¹⁾, że traktaty i Karta praw podstawowych gwarantują dostęp do sprawiedliwości i przestrzeganie praw podstawowych w UE, zwłaszcza prawa własności, równości wobec prawa, zakazu dyskryminacji, prawa do życia prywatnego i rodzinnego, prawa do wstąpienia w związek małżeński i założenia rodziny oraz prawa do rzetelnego procesu.

2.6. Komisja dokonała przeglądu praktycznego zastosowania rozporządzenia i w przyjętym w kwietniu 2014 r. sprawozdaniu ze stosowania (COM(2014) 225)⁽²⁾ uznała za konieczne wprowadzenie zmian do tego aktu. Przegląd został przeprowadzony w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT).

2.7. Celem przekształcenia jest dalszy rozwój europejskiego obszaru wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych w oparciu o wzajemne zaufanie, zniesienie istniejących przeszkód w swobodnym przepływie orzeczeń sądowych zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania oraz lepsza ochrona nadrzędnego interesu dziecka dzięki uproszczeniu i zwiększeniu skuteczności procedur.

⁽¹⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 87.

⁽²⁾ COM(2014) 225 final.

2.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż wniosek Komisji dąży do większego uwzględniania nadrzędnego interesu dziecka przy podejmowaniu decyzji dotyczących powrotów. Nasilająca się migracja wymaga coraz więcej metod i struktur współpracy umożliwiających ochronę dzieci ponad granicami.

2.9. Komitet pozytywnie ocenia fakt, że Komisja zaproponowała szereg zasadniczych zmian mających na celu zapewnienie skuteczniejszej procedury powrotu uprowadzonego dziecka. W sprawach o uprowadzenie dziecka przez jednego z rodziców wczesne podjęcie działań ma decydujące znaczenie dla powodzenia przewidzianej w rozporządzeniu procedury powrotu dziecka.

2.10. Zdaniem Komitetu opisana w art. 55 współpraca między organami centralnymi w sprawach specyficznych dla odpowiedzialności rodzicielskiej ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego wspierania rodziców i dzieci uczestniczących w postępowaniach o charakterze transgranicznym dotyczących spraw dzieci.

2.11. Decydującym problemem jest niejasne brzmienie tego artykułu, w którym określono pomoc, jakiej mają udzielać organy centralne w sprawach specyficznych dla odpowiedzialności rodzicielskiej. Artykuł nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia działań dla organów krajowych w niektórych państwach członkowskich.

2.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że we wniosku wyjaśniono, kto może wymagać od kogo i na jakich warunkach wsparcia bądź udzielenia informacji. Ponadto wyjaśniono, że sądy i organy zajmujące się ochroną dzieci mogą zwrócić się o pomoc do organów centralnych. Przekształcona wersja stanowi podstawę prawną dla organów zajmujących się ochroną dzieci, aby za pośrednictwem organów centralnych uzyskać niezbędne informacje z innych państw członkowskich.

2.13. Komitet pozytywnie ocenia fakt, że państwa członkowskie są zobowiązane do skoncentrowania jurysdykcji w ramach ograniczonej liczby sądów w sposób spójny ze strukturą ich odpowiednich systemów prawnych. Opóźnienia w rozpatrywaniu spraw są spowodowane brakiem wyspecjalizowania w sądach zajmujących się pozwami lub wnioskami o powrót dziecka w różnych państwach członkowskich. W rezultacie sędziowie są mniej obeznani z odpowiednimi procedurami i przepisami i mają mniej okazji, by współpracować rutynowo z organami innych jurysdykcji w UE w sposób sprzyjający budowaniu wzajemnego zaufania.

2.14. EKES z zadowoleniem przyjmuje skonkretyzowanie terminu wydania wykonalnego zarządzenia powrotu oraz skrócenie do 18 tygodni procedury powrotu.

2.15. Zgodnie z wnioskiem organy centralne są zobowiązane do pracy w sześciotygodniowym terminie nad przyjęciem i rozpatrzeniem wniosku, zlokalizowaniem pozwanego i dziecka, popieraniem mediacji, a jednocześnie do upewnienia się, że nie opóźni to postępowania. Obecnie nie istnieją żadne ograniczenia czasowe dla organów centralnych.

2.16. Oddzielny sześciotygodniowy termin przewidziano dla sądów pierwszej instancji oraz sądu apelacyjnego. Zdaniem EKES-u daje to sądom bardziej realistyczny termin w celu ochrony prawa pozwanego do rzetelnego procesu. EKES zwraca uwagę na konieczność zagwarantowania przestrzegania tych terminów w odnośnym porządku prawnym.

2.17. Zdaniem EKES-u słusznie ograniczono do jednego razu prawo do odwołania w postępowaniu w sprawie powrotu. Większość konstytucji państw członkowskich gwarantuje tylko jedno odwołanie od decyzji podjętej na mocy prawa publicznego.

2.18. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że sąd państwa pochodzenia może stwierdzić tymczasową wykonalność orzeczenia, nawet jeśli prawo krajowe nie przewiduje takiej możliwości. Jest to przydatne w systemach, w których orzeczenie nie jest wykonalne, póki trwa odwołanie. Dzięki temu rodzic miałby kontakt z dzieckiem na mocy tymczasowo wykonalnego orzeczenia, podczas gdy druga strona prowadziłaby postępowanie odwoławcze.

2.19. EKES popiera apel do sędziów o zbadanie, czy zarządzenie powrotu dziecka powinno być tymczasowo wykonalne. Opóźnienia w tej dziedzinie negatywnie wpływają na relacje między rodzicami i dzieckiem oraz na nadrzędny interes dziecka. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek zawiera szereg wyjaśnień w celu lepszego stosowania obowiązujących przepisów. We wniosku zobowiązano państwo członkowskie, w którym dziecko miało miejsce zwykłego pobytu bezpośrednio przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem, do dokładnego rozważenia dobra dziecka przed wydaniem ostatecznego orzeczenia w sprawie pieczy nad dzieckiem, które może pociągać za sobą powrót dziecka. W związku z tym każde dziecko, które jest w stanie formułować swoje własne poglądy, ma prawo zostać wysłuchane, nawet jeżeli nie jest fizycznie obecne, z użyciem w stosownych przypadkach środków alternatywnych, np. wideokonferencji.

2.20. EKES jest zdania, że minimalne standardy dotyczące wysłuchania dziecka mogłyby pomóc uniknąć odmowy uznania i wykonania orzeczenia bądź odmowy przyznania exequatur z innego państwa członkowskiego, a tym samym zwiększyć akceptację orzeczeń przez obywateli UE. Obejmuje to np. minimalny wiek, w jakim dziecko może zostać wysłuchane, lecz nie dotyczy kwestii proceduralnych, takich jak kto ma przeprowadzić wysłuchanie. Powinno (i musi) to pozostać w gestii państw członkowskich. Komitet zaleca, aby sędziowie wysłuchujący dzieci odbywali dodatkowe szkolenia z zakresu pracy z młodzieżą.

2.21. EKES popiera także zniesienie procedury exequatur w przypadku wszystkich orzeczeń wydanych w danym państwie członkowskim (oraz dla dokumentów urzędowych i porozumień stron) dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej. W odniesieniu do wykonania, które należy do kompetencji państw członkowskich, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stosowanie przepisów krajowych dotyczących wykonania nie może negatywnie wpływać na skuteczność rozporządzenia.

2.22. Ponadto wymóg exequatur powodował średnio kilkumiesięczne opóźnienia i koszty sięgające 4 000 EUR dla obywateli UE ⁽³⁾.

2.23. Niemniej zdaniem Komitetu należy utrzymać niektóre mechanizmy ochronne, w tym należyte doręczenie dokumentów, prawo stron i dziecka do bycia wysłuchanym, zwłaszcza w odniesieniu do sprzecznych orzeczeń, oraz przestrzeganie określonych przepisów proceduralnych dotyczących umieszczenia dziecka w innym państwie członkowskim, zgodnie z art. 56 rozporządzenia Bruksela IIa.

2.24. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyznanie sądowi państwa, do którego uprowadzono dziecko, możliwości zarządzenia pilnych środków ochronnych, jeżeli dziecku mogłaby grozić poważna szkoda lub mogłoby się ono znaleźć w innej niedopuszczalnej sytuacji. Zatem sąd, przed którym toczy się postępowanie dotyczące powrotu, może zapewnić rodzicowi prawo kontaktu z dzieckiem, a decyzja ta będzie obowiązywać również w państwie członkowskim, w którym dziecko ma miejsce zwykłego pobytu, aż do czasu podjęcia przez sąd tego państwa ostatecznej decyzji.

2.25. Komitet popiera fakt, że zgodnie z wnioskiem Komisji umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczej w innym państwie członkowskim musi zawsze odbywać się za zgodą państwa przyjmującego. Wymóg zgody gwarantuje, że dziecko będzie odpowiednio potraktowane w państwie przyjmującym. EKES zaleca ponadto, by dziecko było w pierwszej kolejności umieszczane w swojej rodzinie, a jeżeli to nie jest możliwe lub nie leży w najlepszym interesie dziecka, wtedy w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczej na poziomie społeczności lokalnej.

2.26. Komitet odnotowuje, że według sprawozdania ze stosowania potrzeba kilku miesięcy na ustalenie, czy w danym przypadku wymagana jest zgoda. Jeżeli zgoda jest wymagana, trzeba wdrożyć procedurę konsultacji, która jest długotrwała, gdyż organy, do których skierowano wnioski, nie są związane żadnym terminem do udzielenia odpowiedzi. W rezultacie wiele organów wnioskujących zarządza umieszczenie dziecka w rodzinie lub placówce i wysyła je do państwa przyjmującego w trakcie procedury konsultacji lub zanim została ona rozpoczęta, gdyż uznaje, że jest to pilna kwestia, i ma świadomość, jak długo może trwać cała procedura. Prowadzi to do niepewności prawnej z punktu widzenia dziecka.

2.27. Należy przewidzieć termin ośmiu tygodni na udzielenie przez wezwane państwo członkowskie odpowiedzi na wniosek. Przyspieszenie procedury służy dobru dziecka.

2.28. EKES akceptuje fakt, że zgodnie z konwencją haską właściwy jest sąd państwa członkowskiego, w którym przebywa dziecko. Wskazuje, że w wypadku uprowadzenia dziecka najczęściej właściwym sądem będzie sąd osoby, która dopuściła się uprowadzenia. Komitet zwraca uwagę, że rozporządzenie Bruksela IIa już przewiduje bezpłatne ośrodki doradcze dla rodziców pochodzących z innego kraju niż kraj obecnego miejsca zamieszkania dziecka.

2.29. EKES popiera przyjęcie wspólnych minimalnych standardów, w tym jednolitego wykonania orzeczeń, w celu przyspieszenia procedury powrotu.

⁽³⁾ COM(2016) 411/2, s. 8.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Zdaniem Komitetu istnieje potrzeba uregulowania przepisów dotyczących sytuacji, w której jeden z małżonków nie pochodzi z Unii Europejskiej. Migracja oraz globalna wymiana towarów i usług przyczyniają się do wzrostu liczby takich sytuacji. Komitet za niezbędne uważa podpisanie dwustronnych umów przede wszystkim z państwami, które nie przystąpiły do konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.

3.2. EKES dostrzega potrzebę wyjaśnienia zakresu stosowania rozporządzenia Bruksela IIa. Z wniosku Komisji nie wynika, czy rozporządzenie obejmuje nowe formy małżeństwa i rozwodu. Rozumienie małżeństwa jest domniemane, nie zdefiniowane. Nawet jeśli przyjmimy „krajową” definicję małżeństwa, państwa członkowskie muszą przestrzegać art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który zakazuje dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. EKES proponuje uwzględnienie przestrzegania art. 21 w jednym z motywów rozporządzenia.

Bruksela, 26 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
