

Prekogranično pravno priznavanje roditeljstva u EU-u¹

SAŽETAK

Cilj je studije, koju je na zahtjev Odbora za predstavke naručio Resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja, analizirati prijedlog Uredbe o priznavanju roditeljstva u EU-u koji je donijela Komisija. U studiji se ispituju problem nepriznavanja roditeljstva među državama članicama i njegovi uzroci, postojeći pravni okvir i (djelomična) rješenja koja on nudi za taj problem, kontekst prijedloga Komisije i njegov tekst. Također se daje kritička procjena predložene uredbe te preporuke o politikama za njezino poboljšanje.

U studiji se razmatra **Prijedlog uredbe o prekograničnom priznavanju roditeljstva u EU-u koji je donijela Komisija**, čiji je cilj olakšati priznavanje roditeljstva unutar EU-a usklađivanjem međunarodnih privatnih pravila država članica u pogledu uspostave i priznavanja roditeljstva u prekograničnim situacijama.

Problem nepriznavanja roditeljstva u EU-u proizlazi iz postojanja **različitih pravila materijalnog obiteljskog prava** o roditeljstvu u državama članicama u kombinaciji s činjenicom da svaka država članica ima **različita pravila međunarodnog privatnog prava za utvrđivanje i priznavanje roditeljstva u prekograničnim situacijama**. Države članice također imaju **različita pravila međunarodnog privatnog prava** u pogledu **priznavanja roditeljstva koje je već utvrđeno u inozemstvu te će stoga neke države članice automatski priznavati takvo roditeljstvo, dok druge neće**.

Trenutačno se pravom EU-a ne pruža dobro rješenje za problem nepriznavanja roditeljstva. U svojem govoru o stanju Unije održanom u rujnu 2020. predsjednica Komisije izjavila je da „ako je netko roditelj u jednoj zemlji, roditelj je u svakoj zemlji“ te je izjavila da će se zalagati za uzajamno priznavanje obiteljskih odnosa u EU-u. Rad na predloženoj uredbi započeo je ubrzo nakon toga, u veljači 2021., a prijedlog je donesen 7. prosinca 2022.

Predloženom Uredbom predviđa se sljedeće:

- donošenje zajedničkih pravila za određivanje sudova država članica koji su **nadležni** u stvarima povezanim s utvrđivanjem roditeljstva u prekograničnim situacijama;
- donošenje zajedničkih pravila za određivanje **mjerodavnog prava** za utvrđivanje roditeljstva u prekograničnim situacijama;
- obveza **uzajamnog priznavanja** roditeljstva priznatog u državi članici;
- stvaranje **europske potvrde o roditeljstvu**, koju može izdati država članica u kojoj je roditeljstvo utvrđeno i koja se može upotrijebiti za dokazivanje roditeljstva u svim ostalim državama članicama.

¹ Cjelovita studija na engleskom jeziku:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/746632/IPOL_STU\(2023\)746632_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/746632/IPOL_STU(2023)746632_EN.pdf)



Predložena uredba vrlo je pozitivan korak prema sveobuhvatnom rješenju EU-a za problem nepriznavanja roditeljstva u EU-u u situacijama s prekograničnim elementom. Njome će se **povećati pravna sigurnost te će se uštedjeti vrijeme i troškovi, i za obitelji** u situaciji s prekograničnim elementom i za pravosudna i upravna tijela država članica uključenih u postupke utvrđivanja i priznavanja roditeljstva. Pravna sigurnost i predvidljivost dodatno će se poboljšati uvođenjem europske potvrde o roditeljstvu. Cilj je predložene uredbe **zaštita prava djeteta**, što se, među ostalim, odražava u činjenici da je riječ o uključivom instrumentu u čijem su središtu djeca te koji obuhvaća situaciju, a time i štiti prava, *svakog djeteta* za koje je roditeljstvo utvrđeno u državi članici. Ako uredba stupa na snagu, njome će se riješiti mnogi problemi i poteškoće s kojima se suočavaju obitelji u prekograničnom kontekstu.

Međutim, postoji niz **nedostataka u zaštiti** koji će i dalje postojati čak i ako predložena uredba stupa na snagu: taj se instrument **neće primjenjivati na Dansku**, a **nije jasno ni hoće li se Irska odlučiti na to** da za nju bude obvezujući; ima **ograničeno teritorijalno područje primjene** jer se isključuju sve situacije u kojima je roditeljstvo utvrđeno u trećoj zemlji; **ne sadrži zaštitne mjere za zaštitu prava djeteta na poznavanje svojeg podrijetla**; također obuhvaća **iznimku javnog poretku** koju države članice mogu zloupotrijebiti kako bi izbjegle svoje obveze u okviru instrumenta. Međutim, **najveći izazov** bit će osigurati da prijedlog doista stupa na snagu: sasvim je izvjesno da će biti vrlo teško dobiti **jednoglasno odobrenje** prijedloga od svih država članica u Vijeću, kao što se zahtijeva odabranom pravnom osnovom (članak 81. stavak 3. UFEU-a), te se to u konačnici može pokazati nemogućim.

U skladu s time, kao odgovor na navedene nedostatke i izazove, u studiji se daju sljedeće **preporuke** u vezi s prijedlogom:

1. **Komisija bi trebala izdati smjernice** o primjeni i provedbi predložene uredbe. Te bi smjernice trebalo izdati na jednostavnom jeziku kako bi instrument bio pristupačniji obiteljima i općenito javnosti bez posebnog pravnog znanja;
2. nacionalni suci, državni službenici i pravni stručnjaci trebali bi proći **osposobljavanje** kako bi mogli jednakom tumačiti i primjenjivati predloženu uredbu;
3. kad god postoji dvojba u pogledu tumačenja neke odredbe iz predložene uredbe, nacionalni suci trebali bi se koristiti **mehanizmom zahtjeva za prethodnu odluku kako bi od Suda EU-a dobili vjerodostojno tumačenje te odredbe**, koje će se jednakom primjenjivati u svim državama članicama;
4. **institucije EU-a ne bi trebale mijenjati taj instrument da bi iz njegova područja primjene isključile djecu rođenu s pomoću zamjenskog majčinstva.** Za to postoje dva razloga: Prvo, s obzirom na to da je cilj predložene uredbe zaštiti i poštovati temeljna prava i najbolje interese djece, bilo bi teško opravdati isključenje djece rođene s pomoću zamjenskog majčinstva iz njezine zaštite jer **bi to bila diskriminacija na temelju rođenja u suprotnosti s člankom 21. Povelje**. Drugo, kao države potpisnice Europske konvencije o ljudskim pravima **sve države članice EU-a već su u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava** u određenim okolnostima **dužne priznati roditeljstvo nad djecom rođenom s pomoću zamjenskog majčinstva utvrđeno u drugoj zemlji**;
5. Komisija i države članice moraju surađivati kako bi uvjerile **Irsku da sudjeluje** u donošenju i primjenite mјere i da prihvati obvezivanje njome;
6. predloženoj uredbi **trebalo bi dodati odredbu** u kojoj će se navesti da bi u svim postupcima koji se odnose na utvrđivanje i priznavanje roditeljstva i koji su obuhvaćeni područjem primjene tog instrumenta trebalo, koliko je to moguće, **zaštiti pravo djeteta da zna svoje podrijetlo**;
7. Komisija kao čuvarica Ugovora mora osigurati da se **iznimka javnog poretku** utvrđena u predloženoj uredbi **tumači restiktivno** te da se **državama članicama** dopusti da **se na nju oslanjaju iznimno** te samo ako postoji stvarna opasnost za javni poredak i kad je to razmjerno i ne čini kršenje temeljnih prava te nije u suprotnosti s najboljim interesima djeteta. **Komisija bi također trebala navesti navedene zahtjeve u smjernicama** koje bi trebala izdati u skladu s 1. preporukom;

8. **Komisija bi** zbog dvaju razloga **trebala razmotriti proširenje teritorijalnog područja primjene predložene uredbe na situacije u kojima je roditeljstvo utvrđeno u trećoj zemlji.** Prvo, s obzirom na to da je cilj predložene uredbe zaštiti i poštovati temeljna prava i najbolje interese djece, bit će teško opravdati isključenje iz njezine zaštite neke djece, točnije djece rođene u trećoj zemlji u kojoj je utvrđeno roditeljstvo nad njima, jer je **takvo isključenje diskriminacija na temelju rođenja u suprotnosti s člankom 21. Povelje.** Drugo, kao države potpisnice Europske konvencije o ljudskim pravima **sve države članice EU-a već su u skladu s člankom 8. te konvencije, kako ga u svojoj sudskoj praksi tumači Europski sud za ljudska prava, obvezne priznati roditeljstvo nad djecom (koja su rođena s pomoći zamjenskog majčinstva ili posvojena) utvrđeno u bilo kojoj zemlji (uključujući treće zemlje);**
9. zbog zahtjeva za jednoglasnost u Vijeću utvrđenog u pravnoj osnovi koju je odabrala Komisija, institucije EU-a moraju uložiti velike napore kako bi **uvjerile sve države članice da u Vijeću odobre prijedlog (barem) onakav kakav jest.**

Osim navedenih preporuka daju se sljedeće preporuke kako bi se poboljšalo prekogranično priznavanje roditeljstva u skladu s **postojećim pravnim okvirom:**

10. ako **Bugarska** i dalje ne bude poštovala presudu Suda EU-a u predmetu V.M.A., **Komisija bi trebala poduzeti izvršne radnje** protiv te države članice u skladu s člankom 258. UFEU-a. Komisija bi također trebala ispitati poštujte li **ostalih 26 država članica** tu presudu i poduzeti izvršne radnje protiv svake od država članica koja to ne čini;
11. Komisija bi trebala izdati **komunikaciju** u kojoj se pojašnjava da u situacijama koje su obuhvaćene područjem primjene prava EU-a sve države članice moraju **pravno osigurati kontinuitet roditeljstva** nad djetetom, bez obzira na to je li ono utvrđeno u državi članici ili trećoj zemlji, barem u svim okolnostima u kojima je to, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, propisano **Europskom konvencijom o ljudskim pravima.**

Izjava o odricanju od odgovornosti i zaštita autorskih prava. Za stajališta iznesena u ovom dokumentu odgovorni su isključivo njegovi autori te ona nisu nužno službena stajališta Europskog parlamenta. Umnožavanje i prevodenje dopušteno je u nekomercijalne svrhe pod uvjetom da je naveden izvor, da je Europski parlament o tome unaprijed obaviješten i da mu je posлан primjerak teksta. © European Union, 2023.

Vanjski autor:

Alina TRYFONIDOU, profesorica europskog prava, Sveučilište Neapolis u Pafosu (Cipar)

Odgovorni administrator za istraživanje: Ottavio MARZOCCHI

Pomoćnica urednika: Sybille PECSTEEN de BUYTSWERVE

Adresa za kontakt: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Ovaj dokument dostupan je na mrežnoj stranici: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

PE 746.632
IP/C/PETI/IC/2022-092

Ispis ISBN 978-92-848-0681-2 | doi: 10.2861/217642 | QA-03-23-197-HR-C
PDF ISBN 978-92-848-0685-0 | doi: 10.2861/461532 | QA-03-23-197-HR-N