

Bruxelles, 9. prosinca 2022.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2022/0402(CNS)

15837/22
ADD 4

JUSTCIV 167
FREMP 261
JAI 1654
IA 219

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	8. prosinca 2022.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2022) 392 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA [...] priložen dokumentu Prijedlog Uredbe Vijeća o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju odluka i prihvaćanju javnih isprava u pitanjima roditeljstva i o uspostavi europske potvrde o roditeljstvu

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 392 final.

Priloženo: SWD(2022) 392 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 7.12.2022.
SWD(2022) 392 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

[\[...\]](#)

priložen dokumentu

Prijedlog Uredbe Vijeća

**o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju odluka i prihvatanju javnih isprava u
pitanjima roditeljstva i o uspostavi europske potvrde o roditeljstvu**

{COM(2022) 695 final} - {SEC(2022) 432 final} - {SWD(2022) 390 final} -
{SWD(2022) 391 final}

A. Potreba za djelovanjem
O kakvom je problemu riječ i koji su njegovi uzroci i posljedice?
Predsjednica von der Leyen u svojem je govoru o stanju Unije u rujnu 2020. izjavila: „Ako ste roditelj u jednoj zemlji, roditelj ste u svakoj zemlji.” Tom je izjavom predsjednica istaknula potrebu da se osigura da roditeljstvo utvrđeno u jednoj državi članici bude priznato u svim ostalim državama članicama. Komisija je kroz pritužbe građana, predstavke Europskom parlamentu i sudske postupke upoznata s činjenicom da se obitelji mogu suočiti s poteškoćama u priznavanju roditeljstva svoje djece u prekograničnim situacijama unutar EU-a. Uzroci problema povezanih s priznavanjem roditeljstva sljedeći su: i. različita pravila država članica o utvrđivanju roditeljstva u domaćim situacijama (materijalna pravila) i u prekograničnim situacijama (pravila mjerodavnog prava); ii. različita pravila država članica o priznavanju roditeljstva utvrđenog u inozemstvu; te iii. nedostatak pravila o priznavanju roditeljstva u postojećim pravnim instrumentima EU-a i na međunarodnoj razini. Sudskom praksom Suda EU-a (SEU) od država članica zahtijeva se da priznaju roditeljstvo utvrđeno u drugoj državi članici za potrebe prava koja proizlaze iz prava EU-a, posebno prava koja dijete ostvaruje na temelju prava EU-a o slobodnom kretanju, uključujući Direktivu 2004/38/EZ. Međutim, u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije države članice trenutačno nisu obvezne priznati roditeljstvo djeteta u druge svrhe¹. Nepriznavanje roditeljstva u druge svrhe može imati značajne negativne posljedice za djecu u prekograničnim situacijama. Takvo nepriznavanje zadire u temeljna prava djece, posebno u pravo na identitet, pravo na nediskriminaciju i pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života. Mogu biti uskraćena i prava koja djeca imaju na temelju roditeljstva prema nacionalnom pravu. Na primjer, djeca u pogledu jednog od roditelja mogu izgubiti svoje pravo na uzdržavanje, nasljeđivanje ili skrbništvo ili pravo na to da bilo koji od njihovih roditelja djeluje kao njihov pravni zastupnik u drugoj državi članici u pitanjima kao što su školovanje, liječenje, otvaranje bankovnog računa ili upravljanje njihovom imovinom. Nepriznavanjem roditeljstva ponekad se potiče obitelji da pokrenu sudski postupak kako bi se roditeljstvo njihova djeteta priznalo u drugoj državi članici. Međutim, ti postupci uključuju znatne troškove, vrijeme i opterećenje te imaju neizvjesne rezultate². Nadalje, nepriznavanje roditeljstva negativno utječe na dobrobit djece i njihovih obitelji. U konačnici, nepriznavanje roditeljstva može odvratiti djecu i njihove obitelji od ostvarivanja njihova prava na slobodno kretanje zbog straha da roditeljstvo djeteta neće biti priznato u drugoj državi članici u sve svrhe.
Što bi trebalo postići?
Opći cilj djelovanja EU-a bio bi olakšati priznavanje roditeljstva među državama članicama donošenjem zajedničkih pravila na razini EU-a. Ova bi zajednička pravila imala za cilj postizanje sljedećih specifičnih ciljeva: • osiguravanje poštovanja temeljnih prava djece u pitanjima koja se odnose na priznavanje roditeljstva, • osiguravanje pravne sigurnosti, predvidljivosti i kontinuiteta roditeljstva unutar EU-a, • smanjenje troškova te pravnog i administrativnog opterećenja za obitelji te za javne uprave i sudove država članica povezanih s postupcima za priznavanje roditeljstva.
B. Rješenja
Koje su različite opcije za postizanje ciljeva?

¹ To uključuje priznavanje roditeljstva za potrebe uređene nacionalnim pravom, kao što su pravni status osoba, nasljedno pravo i pravo na uzdržavanje.

² *Troškovi postupaka priznavanja* koje snose prekogranične obitelji koje se suočavaju s problemima povezanim s priznavanjem roditeljstva u prosjeku su 16 puta veći od troškova koje snose obitelji u neproblematičnim slučajevima. Isto tako, trajanje postupaka priznavanja znatno se razlikuje ovisno o složenosti predmeta, a kreće se od nekoliko tjedana i mjeseci do nekoliko godina.

Prijedlog bi se temeljio na članku 81. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije o donošenju mjera koje se odnose na obiteljsko pravo s prekograničnim implikacijama.

Razmotrene su sljedeće opcije politika:

- **Opcija 0.:** Osnovni scenarij.
- **Opcija 1.:** Preporuka upućena državama članicama.
- **Opcija 2.:** Zakonodavne mjere: prijedlog uredbe o priznavanju roditeljstva među državama članicama.
- **Opcija 3.:** Zakonodavne mjere: prijedlog uredbe o priznavanju roditeljstva među državama članicama (isto kao opcija politike 2.), uključujući uspostavu neobvezne europske potvrde o roditeljstvu.

Sve opcije obuhvaćale bi priznavanje roditeljstva djece i odraslih.

Sve te opcije, uključujući osnovni scenarij, bile bi popraćene nezakonodavnim mjerama za senzibiliziranje javnosti, promicanje dobrih praksi i poboljšanje suradnje među javnim tijelima koja se bave pitanjima roditeljstva.

Koja je najpoželjnija opcija politike?

Najpoželjnija opcija politike jest opcija 3., odnosno prijedlog uredbe o priznavanju roditeljstva među državama članicama, uključujući uspostavu neobvezne europske potvrde o roditeljstvu.

Prijedlog bi uključivao:

- (i) zajednička pravila o međunarodnoj nadležnosti u pitanjima roditeljstva;
- (ii) zajednička pravila o pravu koje se primjenjuje na utvrđivanje roditeljstva u prekograničnim situacijama;
- (iii) zajednička pravila za priznavanje u jednoj državi članici sudskih odluka i javnih isprava o pitanjima roditeljstva izdanih u drugoj državi članici; te
- (iv) uspostavu neobvezne europske potvrde o roditeljstvu.

Ovom bi se opcijom znatno olakšalo priznavanje roditeljstva u drugoj državi članici za svu djecu u prekograničnim situacijama od procijenjena gotovo dva milijuna, a ne samo za onu koja se trenutačno suočavaju s najozbiljnijim problemima povezanim s priznavanjem roditeljstva. Neobvezna europska potvrda o roditeljstvu bila bi posebno osmišljena za upotrebu u drugoj državi članici, čime bi se smanjilo administrativno opterećenje za sve obitelji u prekograničnim situacijama.

Prijedlog bi se odnosio na priznavanje sudskih odluka i javnih isprava o roditeljstvu izdanih u državi članici. Priznavanje sudskih odluka i javnih isprava o roditeljstvu izdanih u državi koja nije članica EU-a i dalje bi podlijegalo nacionalnom pravu. Prijedlogom se ne bi utjecalo na priznavanje roditeljstva za potrebe prava koja djeca imaju na temelju prava EU-a, uključujući pravo o slobodnom kretanju. Primarni cilj Prijedloga bio bi najbolji interes djece i primjenjivao bi se na priznavanje roditeljstva sve djece neovisno o okolnostima njihova začeća ili rođenja te vrsti djetetove obitelji.

C. Učinak najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije?

Donošenjem zajedničkih pravila olakšalo bi se priznavanje roditeljstva i pozitivno bi se utjecalo na zaštitu prava djece u prekograničnim situacijama. Opcija politike 3. bila bi najučinkovitija u rješavanju problema nepriznavanja, a time i u postizanju ciljeva politike ove inicijative.

Najpoželjnija bi opcija uglavnom imala **pravni učinak**. Time bi se osigurao kontinuitet roditeljstva djece u prekograničnim situacijama u sve svrhe te bi se ostvario jasan pozitivan učinak na zaštitu temeljnih prava djece, uključujući njihovo pravo na identitet, na nediskriminaciju te na privatni i obiteljski život, kao i na prava koja djeca imaju na temelju roditeljstva u skladu s nacionalnim pravom, kao što su pravo na uzdržavanje, nasljeđivanje ili skrbništvo u odnosu na bilo kojeg od svojih roditelja. Pružanjem pravne sigurnosti u pogledu priznavanja roditeljstva u drugoj državi članici u sve svrhe, najpoželjnija opcija imala bi pozitivan učinak na ostvarivanje prava na slobodno kretanje djece i njihovih obitelji.

Najpoželjnija opcija imala bi pozitivan **društveni učinak** jer bi dovela do toga da se s djecom u prekograničnim situacijama postupa jednako kao s lokalnom djecom. To bi imalo i pozitivan **psihološki učinak** na djecu i njihove obitelji jer bi se smanjio broj slučajeva nepriznavanja roditeljstva.

Donošenjem zajedničkih pravila EU-a najpoželjnijom bi se opcijom **pojednostavnili postupci**, što bi dovelo do znatnih ušteda u pogledu troškova, vremena i opterećenja za obitelji u prekograničnim situacijama te za nadležna tijela i sudove država članica.

- U okviru najpoželjnije opcije politike znatno bi se smanjili troškovi postupaka priznavanja i broj sudskih postupaka kojima se traži priznavanje roditeljstva. Procjenjuje se da bi se prosječni troškovi postupaka priznavanja koje snose obitelji smanjili za 71 % i za 90 % za obitelji koje se trenutačno suočavaju s najozbiljnijim problemima povezanim s priznavanjem roditeljstva³.
- Iz istog razloga najpoželjnija bi opcija dovela do znatnih ušteda u smislu troškova, vremena i opterećenja za nadležna tijela i sudove država članica. Procjenjuje se da bi se troškovi postupaka priznavanja koje snose javna tijela smanjili za 54 %.

Makroekonomski i okolišni učinci najpoželjnije opcije ne bi bili znatni.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije?

Najpoželjnijom opcijom ne bi se stvarali nikakvi troškovi za djecu ili obitelji u prekograničnim situacijama.

Troškovi koje bi najpoželjnija opcija stvorila za države članice bili bi umjereni i uvelike bi ih nadmašile koristi od povećanja učinkovitosti koje donosi najpoželjnija opcija.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (*supsidijarnost*) i bi li djelovanje bilo *proporcionalno*?

Problem nepriznavanja proizlazi uglavnom iz razlika u pravilima država članica u pitanjima roditeljstva s prekograničnim implikacijama. Države članice ne mogu samostalno riješiti taj problem. Stoga bi se ciljevi inicijative bolje ostvarili na razini EU-a u skladu s načelom supsidijarnosti.

Inicijativom bi se poštovalo načelo proporcionalnosti jer se njome ne bi zadiralo u nadležnost država članica za donošenje materijalnog obiteljskog prava, uključujući definiciju obitelji i utvrđivanje roditeljstva u domaćim situacijama, ili pravila država članica o priznavanju brakova ili registriranih partnerstava sklopljenih u inozemstvu.

³ Od procijenjenog prosjeka od 5 856 EUR do 578 EUR po slučaju za obitelji koje se trenutačno suočavaju s najozbiljnijim problemima povezanim s priznavanjem roditeljstva.