

Bruselj, 9. december 2022
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0402 (CNS)

15837/22
ADD 4

JUSTCIV 167
FREMP 261
JAI 1654
IA 219

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	8. december 2022
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2022) 392 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA [...] Spremni dokument Predlog uredbe Sveta o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju odločb in sprejemanju javnih listin v zadevah v zvezi s starševstvom ter uvedbi evropskega potrdila o starševstvu

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2022) 392 final.

Priloga: SWD(2022) 392 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 7.12.2022
SWD(2022) 392 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

[...]

Spremni dokument

Predlog uredbe Sveta

**o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju odločb in sprejemanju javnih listin
v zadevah v zvezi s starševstvom ter uvedbi evropskega potrdila o starševstvu**

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

A. Nujnost ukrepanja

V čem je težava ter kateri so njeni vzroki in posledice?

Predsednica Ursula von der Leyen je v svojem govoru o stanju v Uniji septembra 2020 dejala: „Če ste starši v eni državi, ste starši v vseh državah“. Ta izjava predsednice se je nanašala na potrebo po zagotovitvi, da se starševstvo, ugotovljeno v eni državi članici, priznava v vseh drugih državah članicah.

Komisija je bila prek pritožb državljanek in državljanov, peticij Evropskemu parlamentu in sodnih postopkov seznanjena, da imajo lahko družine težave pri priznavanju starševstva svojih otrok v čezmejnih primerih znotraj EU.

Vzroki za **težave pri priznavanju starševstva** so: (i) različna pravila držav članic o ugotavljanju starševstva v domačih primerih (materialna pravila) in v čezmejnih primerih (pravila prava, ki se uporablja); (ii) različna pravila držav članic o priznavanju starševstva, ugotovljenega v tujini; in (iii) neobstoje pravil o priznavanju starševstva v obstoječih pravnih instrumentih EU in na mednarodni ravni.

V skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije morajo države članice priznati starševstvo, ugotovljeno v drugi državi članici, za namene pravic, ki izhajajo iz prava EU, zlasti pravic, ki jih ima otrok na podlagi prava EU o prostem gibanju, vključno z Direktivo 2004/38/ES. Vendar v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije državam članicam trenutno ni treba priznavati starševstva otroka za druge namene¹. Nepriznavanje starševstva za druge namene ima lahko znatne negativne posledice za otroke v čezmejnih primerih.

Tako nepriznavanje posega v temeljne pravice otrok, zlasti v pravico do identitete, pravico do nediskriminacije in pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. Prav tako se lahko zavrnejo pravice, ki jih imajo otroci na podlagi starševstva v skladu z nacionalnim pravom. Otroci lahko na primer v zvezi z enim od staršev izgubijo pravico do preživnine, dedno pravico, pravico do varstva in vzgoje ali pravico, da eden od staršev deluje kot njihov zakoniti zastopnik v drugi državi članici v zadevah, kot so šolanje, zdravljenje, odprtje bančnega računa ali upravljanje njihovega premoženja.

Zaradi nepriznavanja starševstva včasih družine začnejo sodne postopke, da bi se jim priznalo starševstvo njihovega otroka v drugi državi članici. Vendar ta postopek vključuje znatne stroške, čas in breme ter ima negotove rezultate². Poleg tega nepriznavanje starševstva negativno vpliva na dobrobit otrok in njihovih družin. Navsezadnje lahko nepriznavanje starševstva otroke in njihove družine odvrne od uresničevanja pravice do prostega gibanja zaradi bojazni, da starševstvo otroka v drugi državi članici ne bo priznано za vse namene.

Kaj bi bilo treba doseči?

Splošni cilj ukrepanja EU bi bil olajšati priznavanje starševstva med državami članicami s sprejetjem skupnih pravil na ravni EU. Namen teh skupnih pravil bi bil doseči naslednje **specifične cilje**:

- zagotavljanje spoštovanja temeljnih pravic otrok v zadevah v zvezi s priznavanjem starševstva;
- zagotavljanje pravne varnosti, predvidljivosti in neprekinjenosti starševstva v EU;
- zmanjšanje stroškov ter pravnega in upravnega bremena za družine ter javne uprave in sodišča držav članic v zvezi s postopki za priznavanje starševstva.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za dosego ciljev?

¹ To vključuje priznavanje starševstva za namene, ki jih ureja nacionalno pravo, kot so pravni status oseb, dedovanje in preživnina.

² *Stroški postopkov priznavanja* za čezmejne družine, ki imajo težave pri priznavanju starševstva, so v povprečju 16-krat višji od stroškov za družine v netežavnih primerih. Trajanje postopkov priznavanja se prav tako zelo razlikuje glede na zapletenost zadeve, in sicer od nekaj tednov in mesecev do več let.

Predlog bi temeljil na členu 81(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije o sprejetju ukrepov, ki zadevajo družinsko pravo s čezmejnimi posledicami.

Preučene so bile naslednje možnosti politike:

- **možnost 0:** izhodiščni scenarij;
- **možnost 1:** priporočilo, naslovljeno na države članice;
- **možnost 2:** zakonodajni ukrep: predlog uredbe o priznavanju starševstva med državami članicami;
- **možnost 3:** zakonodajni ukrep: predlog uredbe o priznavanju starševstva med državami članicami (enako kot možnost politike 2), vključno z uvedbo neobveznega evropskega potrdila o starševstvu.

Vse možnosti bi zajemale priznavanje starševstva otrok in odraslih.

Vse možnosti, vključno z izhodiščnim scenarijem, bi spremljali nezakonodajni ukrepi za ozaveščanje, spodbujanje dobrih praks in izboljšanje sodelovanja med javnimi organi, ki se ukvarjajo z vprašanji starševstva.

Katera je prednostna možnost politike?

Prednostna možnost politike je možnost 3, tj. predlog uredbe o priznavanju starševstva med državami članicami, vključno z uvedbo neobveznega evropskega potrdila o starševstvu.

Predlog bi vključeval:

- skupna pravila o mednarodni pristojnosti v zadevah v zvezi s starševstvom;
- skupna pravila o pravu, ki se uporablja za ugotavljanje starševstva v čezmejnih primerih;
- skupna pravila za priznavanje sodnih odločb in javnih listin o starševstvu, izdanih v državi članici, v drugi državi članici ter
- uvedbo neobveznega evropskega potrdila o starševstvu.

Ta možnost bi znatno olajšala priznavanje starševstva v drugi državi članici za vse otroke v čezmejnih primerih, ki jih je po ocenah skoraj dva milijona, in ne le za tiste, ki se trenutno soočajo z najresnejšimi težavami pri priznavanju starševstva. Neobvezno evropsko potrdilo o starševstvu bi bilo posebej zasnovano za uporabo v drugi državi članici, s čimer bi se zmanjšalo upravno breme za vse družine v čezmejnih primerih.

Predlog bi se nanašal na priznavanje sodnih odločb in javnih listin o starševstvu, izdanih v državi članici. Za priznavanje sodnih odločb in javnih listin o starševstvu, izdanih v državi, ki ni članica EU, bi še naprej veljalo nacionalno pravo. Predlog ne bi vplival na priznavanje starševstva za namene pravic, ki jih imajo otroci na podlagi prava EU, vključno z zakonodajo o prostem gibanju. Kot glavno vodilo bi upošteval otrokovo korist in bi se uporabljal za priznavanje starševstva vseh otrok, ne glede na okoliščine njihovega spočetja ali rojstva in vrsto družine.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti?

Sprejetje skupnih pravil bi olajšalo priznavanje starševstva in pozitivno vplivalo na varstvo pravic otrok v čezmejnih primerih. Možnost politike 3 bi bila najučinkovitejša pri reševanju težav z nepriznavanjem in s tem pri doseganju ciljev politike te pobude.

Prednostna možnost bi imela predvsem **pravni učinek**. Zagotovila bi neprekinjenost starševstva otrok v čezmejnih primerih za vse namene in bi imela jasen pozitiven učinek za varstvo temeljnih pravic otrok, vključno z njihovo pravico do identitete, nediskriminacije ter zasebnega in družinskega življenja, pa tudi za pravice, ki jih imajo otroci na podlagi starševstva v skladu z nacionalnim pravom, kot so njihova pravica do preživnine, dedna pravica ali pravica do varstva in vzgoje v zvezi s katerim koli od staršev. Z zagotavljanjem pravne varnosti glede priznavanja starševstva v drugi državi članici za vse namene bi prednostna možnost pozitivno vplivala na uresničevanje pravice otrok in njihovih družin do prostega gibanja.

Prednostna možnost bi imela pozitiven **socialni učinek**, saj bi bili otroci v čezmejnih primerih obravnavani enako

kot lokalni otroci. To bi imelo tudi pozitiven **psihološki učinek** za otroke in njihove družine, saj bi se število primerov nepriznavanja starševstva zmanjšalo.

S sprejetjem skupnih pravil EU bi prednostna možnost **poenostavila postopke**, kar bi prineslo znatne prihranke v smislu stroškov, časa in bremena tako za družine v čezmejnih primerih kot za organe in sodišča držav članic.

- V okviru prednostne možnosti politike bi se stroški postopkov priznavanja in število sodnih postopkov za priznanje starševstva znatno zmanjšali. Ocenjuje se, da bi se povprečni stroški postopkov priznavanja za družine zmanjšali za 71 %, za tiste družine, ki se trenutno soočajo z najresnejšimi težavami pri priznavanju starševstva, pa za 90 %³.
- Iz istega razloga bi prednostna možnost politike pomenila znatne prihranke v smislu stroškov, časa in bremena za organe in sodišča držav članic. Ocenjuje se, da bi se stroški postopkov priznavanja za javne organe zmanjšali za 54 %.

Makroekonomski in okoljski učinki prednostne možnosti ne bi bili znatni.

Kakšni so stroški prednostne možnosti?

Prednostna možnost ne bi povzročila nobenih stroškov za otroke ali družine v čezmejnih primerih.

Stroški, ki bi jih prednostna možnost povzročila državam članicam, bi bili zmerni in bi jih v veliki meri odtehtalo povečanje učinkovitosti, ki bi ga prinesla prednostna možnost.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (*subsidiarnost*) in ali bi bilo ukrepanje sorazmerno?

Težava z nepriznavanjem izhaja predvsem iz razlik med pravili držav članic v zadevah v zvezi s starševstvom, ki imajo čezmejne učinke. Te težave države članice ne morejo rešiti same. Cilji pobude bi se torej lažje dosegli na ravni EU v skladu z načelom subsidiarnosti.

Pobuda bi spoštovala načelo sorazmernosti, saj ne bi posegala v pristojnost držav članic za sprejetje materialnega družinskega prava, vključno z opredelitvijo družine in ugotavljanjem starševstva v domačih primerih, ali v pravila držav članic o priznavanju zakonskih zvez ali registriranih partnerskih skupnosti, sklenjenih v tujini.

³ Z ocenjenega povprečja 5 856 EUR na 578 EUR na posamezen primer za družine, ki se trenutno soočajo z najresnejšimi težavami pri priznavanju starševstva.