

# EUROPSKA UNIJA I OBITELJSKO PRAVO MEĐUNARODNOPRI- VATNOPRAVNI, PROCESNOPRAVNI I MATERIJALNOPRAVNI ASPEKTI

## SAŽETAK

*Europska unija je kroz poticanje slobodnog tržišta i osiguranje slobodnog protoka ljudi (ne samo dobara, kapitala i usluga) zapravo pridonijela učestalijem zasnivanju obitelji s međunarodnim elementom, što je istovremeno dovelo i do povećanja broja sporova koji su pokrenuti kao posljedica prestanka takvih obiteljskih zajednica uslijed razvoda. Zbog toga su tijela Europske unije sve aktivnija u reguliranju različitih aspekata europskog obiteljskog prava. Iako su navedena djelovanja opravdana i dobrodošla u područjima međunarodnog privatnog i procesnog obiteljskog prava, isto se ne može reći za područje materijalnog obiteljskog prava. Zbog dvojbe postoji li pravni legitimitet za zakonodavnom aktivnošću tijela Europske unije na području materijalnog obiteljskog prava, u radu se posebno analiziraju*

<sup>1</sup> Dr. sc. Ivan Šimović, pravnik, e-mail: [ivan.simovic@pravo.hr](mailto:ivan.simovic@pravo.hr)

<sup>2</sup> Ivan Čurić, student Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: [ivan.curic89@gmail.com](mailto:ivan.curic89@gmail.com)

Pregledni članak  
Primljeno: Svibanj, 2015.  
Prihvaćeno: Srpanj, 2015.  
UDK: 340.5(4)EU : 347.6  
DOI 10.3935/ljsr.v22i2.87

Ivan Šimović<sup>1</sup>  
Pravni fakultet Sveučilišta u  
Zagrebu

Ivan Čurić<sup>2</sup>  
Pravni fakultet Sveučilišta u  
Zagreb

Ključne riječi:  
obiteljsko pravo, Europska  
unija, harmonizacija, Ugovor  
o funkcioniranju Europske  
unije, Ugovor o Europskoj  
uniji.

***stajališta kako protivnika tako i zagovornika intervencije tijela Europske unije u područje materijalnog obiteljskog prava. Naposljetku, kroz tumačenje odgovarajućih odredbi Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Ugovora o Europskoj uniji, autori dolaze do zaključka da područje obiteljskog materijalnog prava nije u nadležnosti Europske unije, već nacionalnih država, budući da u tome dijelu na Uniju nisu prenesene odgovarajuće ovlasti. Navedeno stajalište, u ovom trenutku, predstavlja communis opinio u europskoj pravnoj literaturi.***

## UVOD

Promicanje tržišnih sloboda i slobode kretanja ljudi od strane Europske unije (dalje: EU) dovelo je do pojačanih migracija i mobilnosti ljudi unutar država članica. Istraživanja su pokazala da je u 2003. godini otprilike 7 milijuna državljana država članica EU-a imalo prebivalište unutar neke druge države članice EU-a (to iznosi otprilike 1,52 % cjelokupnog stanovništva svih država članica EU-a). Nadalje, čak 16,2 milijuna državljana država nečlanica EU-a imalo je prebivalište unutar neke od država članica EU-a (to iznosi otprilike 3,55 % cjelokupnog stanovništva svih država članica EU-a). Podaci za 2004. godinu pokazuju daljnji rast te se procjenjuje da sveukupno 25 milijuna ljudi, odnosno 6 % cjelokupnog stanovništva svih država članica EU-a nisu državljani one države članice u kojoj imaju prebivalište (*European Commission* 2006.: 61; Beets i Willekens, 2009.: 1). Promjene prebivališta ljudi najčešće su uzrokovane pronalaženjem posla unutar (drugih) država članica EU-a. Tako se procjenjuje da otprilike 2 % radno aktivnog stanovništva država članica EU-a živi i radi unutar neke druge države članice EU-a, dok državljani iz država nečlanica EU-a čine čak 4 % radno aktivnog stanovništva EU-a, tj. stanovništva koje živi i radi unutar EU-a (*Commission of the EC*, 2007.). Osiguranje slobodnog protoka ljudi (ne samo dobara, kapitala i usluga) povlači za sobom promjenu prebivališta, a to često ima za posljedicu zasnivanje obitelji s međunarodnim elementom. Pojedinci su tako počeli sklapati brakove i stjecati imovinu u drugim državama članicama, odnosno počeli su sklapati brakove s osobama koje su različitog državljanstva u odnosu na njih. S tim u vezi, pojedinci su se počeli i razvoditi te rješavati pitanja roditeljske skrbi nakon prestanka takvih obiteljskih zajednica s međunarodnim elementom. Tako je EU, potičući slobodno tržište, zapravo pridonijela učestalijem zasnivanju obitelji s međunarodnim elementom, što istovremeno dovodi i do povećanja broja sporova koji se pokreću kao posljedica prestanka navedenih obiteljskih zajednica (Alinčić i sur., 2007.: 537-538; Župan, 2011. a: 596; Korać Graovac i Klasiček, 2007.: 174; Župan, 2013. a: 267).

Naravno, u slučajevima prekida međunarodno obilježenih životnih zajednica postavljaju se brojna pitanja glede prava i obveza članova takvih obitelji vezana uz podjelu zajednički stečene imovine, uzdržavanje te roditeljsku skrb nad djecom rođenom u takvim zajednicama. Na ta su pitanja sudovi koji su bili međunarodno nadležni za odlučivanje u konkretnim obiteljskopравnim predmetima morali pronaći adekvatna rješenja, što je predstavljalo problem. Naime, kod obiteljskopравnih sporova s međunarodnim obilježjem, za međunarodno nadležni sud najveći problem predstavlja odluka o tome koji od konkurirajućih materijalnopravnih poredaka treba primijeniti u konkretnom slučaju? Ako uzmemo u obzir da se odredbe obiteljskog materijalnog prava europskih država uvelike razlikuju, onda je razumljivo da rješenje međunarodno obilježenog predmeta u velikoj mjeri ovisi o tome, materijalno pravo koje države će sud primijeniti, a odabir mjerodavnog materijalnog prava pak ovisi o kolizijskom rješenju koje je međunarodno nadležni sud odabrao. Iz navedenog bi se dalo zaključiti da zbog značajnih razlika obiteljskog materijalnog prava europskih država velika važnost leži upravo na kolizijskim pravilima o kojima će ovisiti izbor mjerodavnog materijalnog prava od strane međunarodno nadležnog suda, što će u krajnosti biti presudno za donošenje rješenja u navedenim sporovima s međunarodnim obilježjem (Župan, 2011. a: 605-606; Župan i Puljko, 2010.: 28; Župan, 2013. b: 149). Upravo su porast takvih sporova i velik broj poteškoća povezanih s takvim sporovima utjecali na povećanje interesa EU-a za regulacijom spomenutih pitanja, samim time i za regulacijom materije međunarodnog (privatnog i procesnog) obiteljskog prava (Alinčić i sur., 2007.: 541).

Pitanja slobodnog kretanja članova obitelji, vezana ponajprije uz ponovno ujedinjavanje razdvojenih obitelji predstavljala su prvo »zadiranje« u obiteljskopравno područje na razini Zajednice, sada Unije (Majstorović, 2009.: 95; Majstorović, 2013. a: 84). O tome temeljem kojih akata, s kojih aspekata i na kojem pravnom temelju se provelo uređenje tih »rubnih područja« obiteljskog prava više u poglavljima II. i III. ovog rada.

## **PREGLED RAZVOJA INTERESA ZA REGULIRANJE OBITELJSKOG PRAVA UNUTAR EU-a**

Kada govorimo o razvoju interesa za reguliranje obiteljskog prava unutar Europske zajednice, sada Unije, trebali bismo razlikovati tri razdoblja. Prvo je razdoblje od sklapanja Osnivačkih ugovora (1957. god.) pa do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama (1999. god.).<sup>3</sup> Drugo razdoblje traje od stupanja na snagu Ugovora iz

---

<sup>3</sup> Osnivački ugovori kao širi pojam uključuju ponajprije ugovore kojima su osnovane tri europske zajednice nakon Drugoga svjetskoga rata. To su Ugovor o osnivanju Europske zajednice, Ugovor o Europskoj zajednici za

Amsterdama pa do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora (2009. god.)<sup>4</sup> te posljednje razdoblje koje započinje nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora.<sup>5</sup>

## Od Osnivačkih ugovora do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama (1957. – 1999.)

Razdoblje od osnivanja Europske (ekonomske) zajednice pa do Ugovora iz Amsterdama karakteristično je po tome što je europski zakonodavac imao vrlo oprezan pristup području privatnog prava, osobito području obiteljskog prava kao grane privatnog prava koja je najviše pod utjecajem tradicije, kulture i običaja određenog područja. Pošto je osnovni cilj triju Europskih zajednica bio isključivo ekonomske prirode, razumljivo je da Osnivački ugovori zapravo nisu uključivali pitanja vezana uz obiteljsko pravo (Majstorović, 2013. b: 2,7; Medić Musa, 2012.: 18; McGlynn, 2001.: 49). Ipak, najranije aktivnosti Europske zajednice u području slobode kretanja osoba (radnika) rezultirale su uređivanjem određenih pitanja koja graniče s područjem obiteljskog prava. Tako je Europska zajednica, donoseći Uredbe kojima promiče i osigurava mobilnost radnika, priznala određena prava i članovima njihovih obitelji (npr. pravo imati prebivalište u državi članici gdje je zaposlen član njihove obitelji te druga socijalna prava).<sup>6</sup>

U tom vremenskom razdoblju, sudska suradnja bila je regulirana konvencijama. Tako je 1968. godine sklopljena Konvencija o nadležnosti i ovrsi odluka u

---

*ugljen i čelik te Ugovor o Europskoj zajednici za atomsku energiju. 1992. godine navedene tri zajednice postale su dijelom Europske unije te govorimo o Ugovoru iz Maastrichta, odnosno Ugovoru o Europskoj uniji (Treaty on European Union, Official journal C 191, 29.7.1992.). Osnivački su ugovori ponovno mijenjani 1999. godine, i to Ugovorom iz Amsterdama (Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, Official journal C 340, 10.11.1997.). Prema: Majstorović, 2013. a: 28; Majstorović, 2003.: 761.*

<sup>4</sup> Nakon usvajanja Ugovora iz Amsterdama, osnivački su se ugovori ponovno mijenjali 2003. godine Ugovorom iz Nice (Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, Official journal C 80, 10.3.2001.). Nova faza u razvoju europske integracije obilježena je pregovorima o usvajanju, odnosno stupanju na snagu Ustavnog ugovora (Treaty establishing a Constitution for Europe, Official journal C 310, 16.12.2004.), te nakon njegova neuspjeha, usvajanja Lisabonskog ugovora. 2007. godine održana je Međuvladina konferencija, koja je u prosincu iste godine rezultirala usvajanjem Lisabonskog ugovora (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007., Official Journal C 306/10.), koji je preuzeo velik dio odredaba iz odbačenog Ustava. Prema: Majstorović, 2009.: 28; Majstorović, 2003.: 761.

<sup>5</sup> Nakon stupanja na snagu ovog Ugovora (1.12.2009.), Osnivačkim se ugovorima smatraju Ugovor o Europskoj uniji te Ugovor o funkcioniranju Europske unije (za pročišćene tekstove, v. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official journal C 115, Vol. 51, 9.5.2008. (Majstorović, 2009.: 28).

<sup>6</sup> Council Regulation (EEC) No 1612/68 of 15 October 1968. on free movement of workers within the Community, Official journal Engl. sp. ed. 1968., L 257/2; Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of June 1971. on the application of the social security schemes to employed and their families moving within the Community, Official Journal L 149, 5.7.1971., p. 0002-0050 (Župan i Puljko, 2010.: 30-31).

građanskim i trgovačkim predmetima (dalje: Konvencija Bruxelles I), čiji je cilj bio pojačati pravnu zaštitu osoba koje se nalaze unutar Europske zajednice, danas Unije. Kasnije je navedena konvencija bila zamijenjena odgovarajućom uredbom. Konvencija Bruxelles I dugo je predstavljala izvor prava u državama članicama EU-a, iako se nije ubrajala u pravo Zajednice u užem smislu, već se uglavnom smatrala međunarodnim ugovorom.<sup>7</sup> Ova je Konvencija bila jedini i opći instrument sudske suradnje država članica koje su smatrale nužnim utvrditi međunarodnu nadležnost svojih sudova, olakšati priznavanje te ubrzati izvršavanje stranih sudskih odluka u građanskim i trgovačkim predmetima. Iz čl. 1. st. 2. toč. 1. proizlazi da se Konvencija Bruxelles I nije primjenjivala na osobno stanje, pravnu i poslovnu sposobnost, kao ni na zakonsko zastupanje fizičkih osoba, imovinsko pravne odnose bračnih drugova, nasljeđivanje i oporuke. Razlog je bio u složenosti tih statusnih pitanja, u velikim razlikama u normiranju ove materije u državama članicama, ali i u činjenici da ta pitanja ne utječu izravno na ekonomsku integraciju Zajednice, danas Unije, zbog čega je postojao strah da bi države članice mogle bojkotirati samu Konvenciju (Sikirić, 2003.: 1503-1504; Medić Musa, 2012.: 23-24). Ipak, naknadno je uočena potreba za proširenjem njezina polja primjene (Sajko, 2005.: 69-71; Majstorović, 2009.: 157-158; Korać Graovac i Klasiček, 2007.: 179-180; Majstorović, 2003.: 763-764.). Tako su u polju primjene navedene konvencije bile i stvari prekograničnog uzdržavanja, međutim konvencija nije bila dokraja prilagođena tako značajnom i u praksi često spornom obiteljskopravnom institutu te, prema mišljenju mnogih autora, nije adekvatno zaštitila prava djeteta (Župan, 2013. b: 149; Župan, 2013. a: 268).

Krajem devedesetih godina prošlog stoljeća Europski je parlament pozvao na razvoj obiteljske politike za prekogranične predmete te istaknuo važnost intenziviranja djelovanja u području pravosudne suradnje u građanskim predmetima. 1998. godine države članice EU-a potpisale su Konvenciju o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima (dalje: Konvencija Bruxelles II) te Protokol o tumačenju iste od strane Europskog suda.<sup>8</sup> Konvencijom Bruxelles II proširena je Konvencija Bruxelles I na područje bračnih stvari koje je do tada bilo isključeno iz okvira suradnje između država članica. Konvencija se odnosila na građanske postupke koji se odnose na razvod, rastavu ili poništaj braka te građanske postupke koji se odnose na roditeljsku skrb nad zajedničkom djecom bračnih drugova u slučajevima spomenutih bračnih postupaka. Tom je Konvencijom potvrđeno da su

---

<sup>7</sup> Prema čl. 63. Konvencije, ugovorne su strane suglasne da svaka država koja postane članicom Europske ekonomske zajednice mora prihvatiti ovu Konvenciju kao osnovu za pregovore potrebne kako bi se osigurala primjena posljednjeg stavka čl. 293. Ugovora o EZ-u: »Države članice će, u opsegu u kojem to bude potrebno, pregovarati jedna s drugom u cilju osiguranja na korist svojim građanima: (...) pojednostavljenje formalnosti kojima je uređeno uzajamno priznanje i ovrha odluka suda ili drugih tijela ili arbitraže.«

<sup>8</sup> *Convention on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgements in Matrimonial Matters, Official journal C 221, 16.7.1998.*

pravila nadležnosti, priznanja i ovrhe odluka donesene u navedenim obiteljskim sporovima, pitanja od općeg interesa te da su kao takva obuhvaćena ciljem sudske suradnje u građanskim stvarima kako je predviđeno Glavom IV. Ugovora iz Amsterdama (Toč. 2. Preambule Konvencije). Ipak, države članice nisu ratificirale ovu Konvenciju, već je ona pretočena u novu uredbu, sve s ciljem osiguranja njezine efikasne primjene i rješavanja svakodnevnih poteškoća građana EU-a (Majstorović, 2009.: 158, 2003.: 764-765; Sikirić, 2003.: 1504-1506; Medić Musa, 2012.: 25-26).

Moglo bi se reći da je s donošenjem Konvencije Bruxelles II, EU započela s dubljom integracijom u područje obiteljskog prava (s međunarodnoprivatnopravnog aspekta), jer je postalo jasno da postojeći instrumenti međunarodnog privatnog prava koji su ugrađeni u navedene Konvencije nisu bili dostatni. Naime, tek usvajanje tih instrumenata međunarodnog privatnog prava na razini uredaba, kao u cijelosti obvezujućih i izravno primjenjivih pravnih instrumenata, može bitno utjecati na uspješnost suradnje sudova u građanskim stvarima (Majstorović, 2009.: 159).

## **Od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora (1999. – 2009.)**

Iz prethodnog poglavlja vidljivo je da su međunarodni ugovori, do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine, općenito prevladavali kao »konkretan i poželjan pravni instrument usklađivanja europskog međunarodnog privatnog prava«, no od tada se zamjenjuju uredbama (Bouček, 2008.: 1371). Konvencije su, kao mehanizmi ujednačavanja prava, trpjele određene nedostatke: 1) postupci koji su vodili do stupanja konvencija na snagu bili su dugotrajni, 2) nakon stupanja pojedine konvencije na snagu, kasnije dopune i izmjene bilo je teško provesti. S druge strane, uredbes se upravo zbog brzine kojom u pravilu stupaju na snagu smatraju idealnim pravnim instrumentima za zamjenu konvencija, jer definiraju stroga i usklađena pravila koja se moraju brzo primijeniti (Majstorović, 2009.: 160,, 2003.: 767; Župan, 2006.: 267; Medić Musa, 2012.: 21-29).

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama dolazi do premještanja pravosudne suradnje u građanskim stvarima, kao elementa koji sve više obuhvaća raznovrsna pitanja obiteljskog prava, iz tzv. trećeg stupa, dakle međuvladine suradnje u tzv. prvi stup koji čine zajedničke politike. Posljedica toga jest da je to područje postalo dijelom prava EU-a koje se uređuje europskim sekundarnim pravom, a ne međunarodnim ugovorima kao do tada (Sajko, 2005.: 68, 345-347; Majstorović, 2013. a: 84; Sikirić, 2003.: 1505; McEleavy, 2002.: 896-897.; Garašić, 2013.: 6-7; Medić Musa, 2012.: 21, 29-30).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> *Danas se EU temelji na prešutnoj pretpostavci da će se sve države članice ponašati u skladu s istim pravilima, tj. da će nacionalne vlade biti spremne prihvatiti pravila Zajednice koja su protiv njihovih interesa, ali su u*

Dakle, u trenutku stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama započeo je proces prenošenja materije konvencija u sekundarno pravo EU-a. Tako je u prosincu 2000. godine, na zasadama Konvencije Bruxelles I (iz 1968. godine), donesena Uredba Vijeća (EZ) br. 44/2001. o nadležnosti i ovrsi odluka donesenih u građanskim i trgovačkim predmetima.<sup>10</sup> Navedena Uredba uobičajeno se naziva Uredbom Bruxelles I te predstavlja opći pravni instrument kojim se nastoji poboljšati sudska suradnja u trgovačkim i građanskim stvarima, budući da se to smatra nužnim za ispravno funkcioniranje unutarnjeg tržišta (točka 1. Preambule Uredbe). Cilj je Uredbe utvrditi međunarodnu nadležnost sudova država članica koje su njom vezane te olakšati priznavanje i provedbu presuda, specifičnih instrumenata i sudskih nagodbi (Sajko, 2005.: 345-347, 361, 364; Majstorović, 2009.: 159-160; Garašić, 2013.: 6-8; Majstorović, 2003.: 769-770). Navedena Uredba odnosi se i na obiteljsko pravo zato što je u nekim pravnim sustavima ono sastavni dio građanskog prava. Čak i u slučajevima kad obiteljsko pravo nije sastavni dio građanskog prava, već predstavlja samostalnu granu prava (npr. u Republici Hrvatskoj), postoji sličnost odnosa građanskog i obiteljskog prava u području koje se ne odnosi na statusne odnose, točnije u području imovinskih odnosa i obiteljskopravnog uzdržavanja. Zato se Uredba Bruxelles I koja se inače izričito odnosi na postupovna pitanja nadležnosti, priznanja i izvršenja sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, odnosi i na postupovna pitanja vezana uz uzdržavanje kao institut reguliran obiteljskim pravom. Na takav zaključak upućuje i činjenica da se u čl. 5. st. 2. navedene Uredbe određuje nadležnost suda u predmetima uzdržavanja. S druge strane, Uredba Bruxelles I u čl. 1. st. 2. iz polja primjene izrijeком isključuje pitanja osobnog statusa ili poslovne sposobnosti fizičkih osoba, vlasnička prava koja proizlaze iz bračnih odnosa, oporučna pitanja te nasljeđivanje (Korać Graovac i Klasiček, 2007.: 177-178.; Sikirić, 2003.: 1506, 1508; Župan, 2013. b: 150).

Određeni nedostaci Uredbe Bruxelles I koji su uočeni prilikom njene primjene u praksi doveli su do potrebe reforme te Uredbe. Tako je 12. prosinca 2012. donesen tekst reformirane uredbe pod nazivom Uredba (EU) br. 1215 Europskog parlamenta i Vijeća o sudskoj nadležnosti te priznanju i ovrsi odluka u građanskim i

---

*korist drugih, pod uvjetom da su druge države članice spremne to isto učiniti kada se ravnoteža probitaka promijeni (koncept zero-sum game). U praksi to znači da kada tijela EU-a donesu uredbu ili direktivu, onda od tog trenutka postoji obveza država članica da tu uredbu izravno primjenjuju, odnosno da direktivu implementiraju u svoje nacionalno zakonodavstvo, bez obzira je li im to po volji ili ne. Za razliku od toga, u vremenu kada je područje pravosudne suradnje u građanskim stvarima pripadalo trećem stupu EU-a, o volji svake pojedine države članice ovisilo je hoće li ona pristupiti nekom međunarodnom ugovoru iz tog područja ili ne. Upravo je ta promjena koncepta značajna, zbog toga što se promijenio način donošenja propisa u području pravosudne suradnje u građanskim stvarima, a to je pak posljedica premještanja područja pravosudne suradnje u građanskim stvarima iz trećeg u prvi stup EU-a (Majstorović, 2009.: 96; Hartley, 1999.: 193).*

<sup>10</sup> Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, Official Journal L 12, 16.1.2001.

trgovačkim stvarima (dalje: Uredba Bruxelles Ia) čije odredbe su u primjenu od 10. siječnja 2015. godine (Garašić, 2013.: 8).

Slijedeći logiku zamjene tzv. Konvencije Bruxelles I Uredbom istog uvriježene naziva, Konvencija o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim sporovima (Konvencija Bruxelles II iz 1998. godine) zamijenjena je Uredbom Vijeća (EZ) br. 1347/2000. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima te predmetima roditeljske odgovornosti za zajedničku djecu bračnih drugova, tzv. Uredbom Bruxelles II.<sup>11</sup> Ovom Uredbom započinje razvoj međunarodnog privatnog i procesnog obiteljskog prava što je vidljivo iz vrste pravila sadržanih u Uredbi. Naime, stupanjem na snagu Uredbe Bruxelles II »ispunjene su sadržajne praznine koje su za područje obiteljskog prava postojale u Konvenciji Bruxelles I iz 1968., odnosno koje postoje u Uredbi Bruxelles I, budući da se one, s iznimkom imovinskopravnog zahtjeva za uzdržavanjem, ne odnose na materiju obiteljskog prava« (Sikirić, 2003.: 1506; McGlynn, 2001.: 39-40). Tom se Uredbom ujednačavaju pravila o izravnoj nadležnosti država članica EU-a u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti za zajedničku djecu bračnih drugova, predviđa se automatsko priznanje odluka donesenih u tim predmetima, neposredan upis stranih statusnih odluka u građanskopravne registre države priznanja te se određuju osnove postupka za proglašenje ovršnim u državi priznanja. U Preambuli Uredbe navodi se da je pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta cilj zbog kojeg valja osigurati suradnju u građanskim stvarima te bolju i jednostavniju slobodu »kretanja« odluka u obiteljskim predmetima i u predmetima o roditeljskoj odgovornosti. Iako ova Uredba više nije na snazi (ukinuta je Uredbom Vijeća (EZ) br. 2201/2003. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima te pitanjima roditeljske skrbi za zajedničku djecu bračnih drugova), ona je označila prekretnicu u odnosu prema obiteljskom pravu i njegovom reguliranju na razini EU-a te je već po njezinom usvajanju postalo jasno da je to tek prvi u nizu pravnih instrumenata koji se odnose na obiteljsko pravo (Majstorović, 2009.: 161-163, 2003.: 770-774; Sikirić, 2003.: 1501-1508; Medić Musa, 2012.: 26; McEleavy, 2002.: 883, 901, 907).

Predviđanje da će Uredba Bruxelles II biti tek početak razvoja međunarodnog privatnog i procesnog obiteljskog prava, pokazalo se točnim tri godine kasnije. Naime, tada je ta Uredba zamijenjena novom – Uredbom Vijeća (EZ) br. 2201/2003. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima te pitanjima roditeljske odgovornosti za zajedničku djecu bračnih drugova, kojom se ukida Uredba

---

<sup>11</sup> Council Regulation (EC) No 1347/2000 of 29 May 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and in matters of parental responsibility for children of both spouses, Official journal L 160, 30.6.2000.



(EZ) br. 1347/2000.<sup>12</sup> Navedena Uredba uvriježeno se naziva Uredbom Bruxelles II *bis*. Ključna novina sastoji se u proširenju polja primjene Uredbe, tako da se ona sada primjenjuje na sve predmete u kojima se odlučuje o roditeljskoj odgovornosti (roditeljskoj skrbi), neovisno o tome postoji li ikakva veza s bračnim predmetima, tj. s bračnim sporovima. To zapravo znači da novi instrument obuhvaća sve odluke u predmetima o roditeljskoj odgovornosti (roditeljskoj skrbi), uključujući mjere za zaštitu djece, neovisno o bilo kakvoj vezi s bračnim sporovima. S druge strane, iz područja primjene izrijekom se isključuju pravne stvari koje se tiču: utvrđivanja ili osporavanja majčinstva ili očinstva, odluke o posvojenju, pripremnih mjera za posvojenje ili poništavanje ili pobijanje posvojenja, imena i prezimena djeteta, obveze uzdržavanja, trusta ili nasljeđivanja te mjera poduzetih zbog kaznenih djela koja su učinila djeca (Garašić, 2013.: 9-10).

Uredba Bruxelles II *bis* svakako je najvažniji obvezujući instrument koji se odnosi na obiteljsko pravo, točnije na područje bračnog prava te pravnih odnosa roditelja i djece, koji ima za cilj omogućiti slobodno »kretanje« sudskih odluka u obiteljskim predmetima na području EU-a. Kao takva, ona predstavlja ključni dokument za daljnji razvoj i ujednačavanje obiteljskog prava u međunarodnoprivatnopravnom i procesnopravnom smislu te pokazuje da se obiteljskopravna pitanja smatraju bitnim dijelom europske integracije (Garašić, 2013.: 9-10; Medić Musa, 2012.: 22-23, 27-28, 41-43; Sikirić, 2013.; Medić Musa, 2013.). Ipak, valja imati na umu da ozbiljni prigovori na tu Uredbu također nisu izostali (Majstorović, 2009.: 164-169).

Još jedan instrument u kojem nalazimo međunarodno privatno pravnu regulativu EU-a kojom se neposredno uređuju obiteljski odnosi jest Uredba Vijeća br. 4/2009. o međunarodnoj sudskoj nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju i ovrsi odluka te suradnji u predmetima uzdržavanja, tzv. Uredba br. 4/2009. o uzdržavanju.<sup>13</sup> Stupanjem na snagu 18. lipnja 2012. godine, Uredba br. 4/2009. o uzdržavanju obvezuje u cijelosti sve države članice EU-a s izuzetkom Ujedinjenog Kraljevstva i Danske, a to znači da u njihovim međusobnim odnosima njezine odredbe imaju prednost pred međunarodnim ugovorima koji uređuju obvezu uzdržavanja i kojih su države članice EU stranke. U vremenu koje je prethodilo donošenju navedene Uredbe, Komisija je isticala okolnosti koje su trebale biti ključne za usvajanje tog propisa: 1) velik broj osoba koje su obuhvaćene institutom uzdržavanja, 2) veliki troškovi koje postupak uzdržavanja iziskuje, 3) činjenica da su

<sup>12</sup> Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, Official Journal L 338, 23.12.2003.

<sup>13</sup> Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations. Official Journal L 7, 10.1.2009, 1-79.

iznosi koji se isplaćuju, ili koji bi se trebali isplatiti, znatni (Korać Graovac i Klasiček, 2007.: 174-175, 179-184; Župan, 2013. a: 268). Izrađena je moguća kalkulacija duga uzdržavanja u državama članicama EU-a i došlo se do procjene da novčana vrijednost prekograničnih zahtjeva za uzdržavanje iznosi nevjerovatnih 248 milijuna eura na godišnjoj razini, za područje država članica EU-a (Župan, 2009.: 6).

Zbog navedenih okolnosti razvilo se shvaćanje da *acquis* mora imati uredbu koja bi bila usmjerena predmetima uzdržavanja, tj. pravni akt koji bi objedinio specijalna pravila o nadležnosti, o litispendenciji i povezanim postupcima, o privremenim mjerama, o mjerodavnom pravu, o priznanju, proglašenju ovršnosti i ovrši odluka, o pravnoj pomoći i suradnji između središnjih organa. Takva nastojanja rezultirala su donošenjem Uredbe br. 4/2009. o uzdržavanju kojoj je cilj pojednostavniti život građana EU-a, pojačati pravnu sigurnost te osigurati efikasnost i trajnost prekogranične naplate potraživanja po osnovi uzdržavanja na način da se ukidanjem egzekviture omogućiti da odluka jedne države članice, koja ispunjava propisane pretpostavke, automatski prijeđe u ovršnu pisarnicu druge države (Župan, 2011. b: 339; Župan, 2013. a: 270-271; Garašić, 2013.: 10-11).<sup>14</sup> Također, treba istaknuti da je donošenje ovog novog instrumenta dovelo do izdvajanja materije uzdržavanja iz Uredbe Bruxelles I kojom se, doduše, obiteljsko pravo isključuje iz polja primjene, ali zato uključuje obveze uzdržavanja. Za razliku od toga, Uredba Bruxelles II *bis* uređuje bitan dio obiteljskog prava, no isključuje uzdržavanje (Majstorović, 2009.: 176).

Važnost Uredbe br. 4/2009. o uzdržavanju proizlazi iz činjenice da je ona, za razliku od drugih uredbi koje reguliraju materiju europskog obiteljskog prava, u svoj sadržaj uključila i pravila o određivanju mjerodavnog prava. Ona je, zapravo, u odredbi čl. 15. uputila na primjenu Haškog protokola o pravu mjerodavnom za uzdržavanje<sup>15</sup>, a osnovna ideja navedenog protokola je favoriziranje vjerovnika ob-

---

<sup>14</sup> Ukidanje egzekviture potpuno je nov pristup (priznanju i) ovrši odluka o uzdržavanju. Ovaj je model uveden Uredbom o europskom ovršnom nalogu (Regulation (EC) No 805/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims, Official journal L 143, 30.4.2004.). Ukidanje egzekviture za dio odluka o uzdržavanju prakticira i Uredba br. 4/2009. o uzdržavanju, koja razlikuje odluke donesene u državama članicama vezanim Haaškim protokolom iz 2007., od odluka donesenih u državama članicama koje nisu vezane istim tim Haaškim protokolom iz 2007. (Convention on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance, Final Act of the Twenty-First Session, The Hague 23. November 2007.). Naime, odluke koje su donesene u državama članicama vezanim Haaškim protokolom iz 2007. koje su ovršne u toj državi članici bit će priznate u drugoj državi članici bez potrebe provođenja ikakvog posebnog postupka i bez mogućnosti protivljenja njihovom priznanju (čl. 17. Uredbe br. 4/2009. o uzdržavanju). Za razliku od toga, na odluke donesene u državama članicama koje nisu vezane Haaškim protokolom iz 2007. primjenjuju se članci 16. i 23. Uredbe br. 4/2009. o uzdržavanju. Određuje se da će se odluka o uzdržavanju države članice priznati u drugoj državi članici bez provođenja ikakvog posebnog postupka, ali se iznimno ista ta odluka neće priznati ako postoje u Uredbi navedeni razlozi za odbijanje priznanja (Župan, 2011. b: 340-342; Župan, 2013. a: 283-287; Garašić, 2013.: 10-11).

<sup>15</sup> Protocol of 23 November 2007 on the Law Applicable to Maintenance Obligations; Convention of 23 November 2007 on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance, Final Act

veze uzdržavanja i povećanje postotka uspješnosti njegovih zahtjeva za uzdržavanjem kroz sustav tzv. kaskadnih poveznica u kojemu se primjenjuje podredna veza ako prethodno postavljena poveznica upućuje na pravni poredak koji vjerovniku uskraćuje pravo na uzdržavanje. Osim što sadrži kolizijske norme i pravila međunarodnoga građanskog procesnog prava, Uredba br. 4/2009. o uzdržavanju uvodi tzv. sustav suradnje središnjih tijela kojima povjerava određene opće i posebne zadatke, a sve u cilju pojednostavljenja naplate prekograničnog uzdržavanja, što je posebno važno u slučajevima kada je maloljetno dijete vjerovnik obveze uzdržavanja.

Zaključno, treba ponovno istaknuti da se uredbe EU-a koje se odnose na obiteljsko pravo ne odnose na pitanja materijalnopravne naravi, već su međunarodnoprivatnopravnog i procesnopravnog značenja. U skladu s tim je i pravilo iz čl. 22. Uredbe br. 4/2009. o uzdržavanju prema kojemu se priznanjem u državi članici odluke koja se odnosi na obvezu uzdržavanja ne priznaje i obiteljski odnos na kojemu se ta odluka temelji budući da se isti regulira u okviru materijalnih obiteljskopравnih propisa država članica (npr. postojanje braka ili utvrđivanje očinstva). S obzirom na to da se harmonizacija međunarodnog privatnog prava često smatra značajnim prvim korakom prije harmonizacije obiteljskog materijalnog prava, u prethodnom dijelu rada tim je uredbama posvećena posebna pozornost (Majstorović, 2009.: 30, 157; Župan, 2013. b: 178-179; McGlynn, 2001.: 40-41). Naime, iz obrađenih uredaba proizlazi da je ključno područje interesa Zajednice, sada Unije, suradnja država članica u građanskim stvarima (koja sve više obuhvaća i pitanja iz sfere obiteljskog prava). Ta se suradnja ostvaruje u četiri ključna područja: 1) određivanje nadležnosti, 2) određivanje mjerodavnog prava, 3) pitanja priznanja te 4) pitanja ovrhe odluka, a sve s ciljem pravilnog funkcioniranja zajedničkog unutarnjeg tržišta.

## Razdoblje nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora

Da bismo mogli u potpunosti shvatiti promjene koje su nastale stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, a koje su relevantne za područje obiteljskog (materijalnog) prava, moramo krenuti od Ugovora iz Nice koji prethodi donošenju reformskog ugovora iz Lisabona. Ugovor iz Nice iz veljače 2003. godine utjecao je na predmetnu materiju utoliko što se pojam »obiteljsko pravo« po prvi put javio u Osnivačkim ugovorima. Naime, sve do stupanja na snagu Lisabonskoga ugovora, jedino mjesto gdje se u Osnivačkim ugovorima spominjalo obiteljsko pravo jest čl. 67. Ugovora o Europskoj uniji (Nica), koji se odnosio na politike Zajednice, toč-

---

*of the Twenty-First Session, The Hague 23. November 2007. Preuzeto s: [http://www.hcch.net/index\\_en.php](http://www.hcch.net/index_en.php). (1.5.2015.).*

nije na pitanje viza, azila, imigracije i drugih politika koje se odnose na slobodno kretanje osoba.<sup>16</sup> Stavkom 5. toga članka određeno je poduzimanje mjera Vijeća u području sudske suradnje u građanskim stvarima koje imaju prekogranične učinke, uz iznimku pitanja koja se odnose na obiteljsko pravo – »*with the exception of aspects relating to family law*« (Majstorović, 2009.: 95-96; McEleavy, 2002.: 899). Na taj je način, prema mišljenju nekih autora, čl. 67. st. 5. Ugovora o Europskoj uniji za pravo potvrdio nadležnost EU-a u području međunarodnog privatnog i procesnog obiteljskog prava (Župan, 2011. a: 599, 605; Župan i Puljko, 2010.: 38, 29). S druge strane, moglo bi se reći da je isti taj članak eksplicitno isključio nadležnost tijela EU-a u pogledu uređivanja materijalnog obiteljskog prava.

Uzroci takvog zadržavanja ovlasti mogu se podijeliti, s jedne strane, na uzroke ekonomske prirode, a s druge strane, na uzroke društvene prirode. Naime, Europska je zajednica osnovana prvenstveno radi ostvarenja zajedničkih europskih ekonomskih ciljeva pa su i pravni instrumenti Zajednice stvarani s ciljem zadovoljenja upravo tih ekonomskih sloboda, pri čemu socijalna pitanja nisu bila u prvom planu. Premda se posljednjih godina sve više pažnje posvećuje i socijalnim pitanjima, države članice ipak nisu sklone prepustiti ovlast kreiranja obiteljske politike i obiteljskog prava europskim institucijama. Nadalje, društveni razlozi neprihvatanja ideje o zajedničkoj europskoj obiteljskoj politici i europskom obiteljskom pravu, temelje se ponajprije na kulturološkim, tradicijskim i vjerskim argumentima. Svaka promjena obiteljskopravne regulative je osjetljivo pitanje zbog toga što je obiteljsko pravo usko vezano s određenim područjem, njegovom tradicijom, religijom i kulturom koji čine temelj nacionalnih sustava. Micković s pravom ističe da se odredbama obiteljskog prava »ne reguliraju obični odnosi, već se njima postavljaju temelji svakog ljudskog društva i kulture«, pa se uslijed navedenog može zaključiti da je obiteljsko pravo »*hard core* svake pravne kulture« (Micković, 2012.: 48). Upravo zato i danas, unatoč transformaciji Europe, jezgru obiteljskog i drugih grana privatnog prava država članica i nadalje čuvaju »ljubomorne ruke« nacionalnih institucija, jasno ukazujući na nepotrebnost intervencije EU-a u tu sferu prava (Majstorović, 2009.: 33, 96; Majstorović, 2013. b: 14).<sup>17</sup>

Ipak, nakon što je Lisabonski ugovor (koji je u tom dijelu gotovo preuzeo odredbu odbačenog Europskog ustava<sup>18</sup>) stupio na snagu, zaživjela je nova kon-

<sup>16</sup> *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, Official Journal C 321, 29.12.2006.*

<sup>17</sup> O oprečnim stajalištima vezanim uz legitimnost i prikladnost intervencije EU-a u sferi obiteljskog prava vidi: Medić Musa, 2012.: 18-21; Micković, 2012.: 44-46.

*Da se EU, u vremenu prije donošenja Lisabonskog ugovora, smatrala nenadležnom za uređivanje pitanja iz područja obiteljskog materijalnog prava, potvrđuju i odgovori Europske komisije na pisana pitanja br. 1099/96 te P-1905/00 (Majstorović, 2009.: 107).*

<sup>18</sup> Vidi čl. III-269. st. 3. Ugovora o Ustavu za Europu, *Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal C 310, 16.12.2004.*

cepcija, koja uključuje obiteljskopravna pitanja u europsku nadležnost. Naime, novim člankom 81. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>19</sup>, koji se odnosi na sudsku suradnju u građanskim stvarima, obiteljsko pravo se više ne isključuje iz područja djelovanja. Naprotiv, navodi se da je Vijeće nadležno utvrditi mjere koje se odnose na obiteljsko pravo s prekograničnim učincima i da pritom mora djelovati sukladno posebnom zakonodavnom postupku. Određuje se da Vijeće ministara, po prijedlogu Komisije, može usvojiti europsku odluku (eng. *European decision*<sup>20</sup>) kojom se određuju oni aspekti obiteljskog prava s prekograničnim učincima, koji mogu biti predmetom propisa koji se usvajaju običnom zakonodavnom procedurom. U obje situacije, Vijeće odluke donosi jednoglasno, nakon savjetovanja s Europskim parlamentom (Majstorović, 2009.: 96, 97; Majstorović, 2013. b: 7, 11).

Mišljenja smo da se i ova promjena odnosi samo na kolizijskopravni i procesnopravni aspekt obiteljskog prava. Izraženo razmišljanje potvrđuju i drugi autori koji navode da je »za razliku od materijalnog obiteljskog prava, EU nadležna usklađivati međunarodno privatno pravo, što je i intenzivno činila tijekom posljednjeg desetljeća«, te se pri tome pozivaju upravo na odredbu čl. 81. st. 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Antokolskaia, 2010.: 412; Majstorović, 2013. b: 14). S tim u vezi, Rutgers navodi da je uloga odredaba članaka 67. i 81. Ugovora o funkcioniranju Europske unije »ograničena na područja međunarodnog privatnog prava i građanskog procesnog prava«, iz čega se može zaključiti da odredbe navedenih članaka ne mogu predstavljati pravni temelj za djelovanje tijela EU-a u području privatnog prava, samim time niti u području materijalnog obiteljskog prava (Rutgers, 2011.: 315). Martiny navodi da »danas EU ima nadležnost za donošenje propisa iz područja međunarodnog privatnog prava«, ali da »za osjetljivo područje vezano uz obiteljska pitanja još uvijek postoje ograničenja«. Ipak, navedeni autor ističe da »samo zato što EU nema izričitu nadležnost za pitanja iz područja obiteljskog prava, ne znači da su nacionalni zakonodavci bez ikakvih ograničenja u uređenju tih pitanja« (Martiny, 2011.: 432-433, 436-437, 451-452).

Zbog toga se može zaključiti da i dalje postoji namjera tijela EU-a da materijalno obiteljsko pravo polako primiču vlastitoj nadležnosti. U tu svrhu sve češće se navodi da europska integracija nije samo ekonomsko pitanje jer utječe i na ostale segmente života europskih građana, a da različitost (materijalnih) odredaba obitelj-

<sup>19</sup> Nakon donošenja Ugovora iz Lisabona koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine, EU se temelji na Ugovoru o funkcioniranju Europske unije i Ugovoru o Europskoj uniji. Sastavni dio Osnivačkog ugovora danas je i Povelja temeljnih prava EU-a koja ima isti pravni status kao i Ugovori (Čapeta i Rodin, 2010.: 6-7). Vidi: *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Lisbon, 13 December 2007., Official Journal C 306/10.*

<sup>20</sup> Iz čl. 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije proizlazi da sekundarno zakonodavstvo EU-a obuhvaća uredbu, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Navedeni izvori nastaju aktivnošću tijela EU-a u propisanom postupku i u okvirima ovlasti EU-a. Odluka obvezuje u cijelosti, s time da odluka u kojoj se navodi kome je upućena obvezuje samo te adresate (Čapeta i Rodin, 2010.: 11-12; Majstorović, 2013. b: 8; Medić Musa, 2012.: 28-29).

skog prava izravno utječe na slobodno kretanje kao osnovnu tržišnu slobodu. Time se zapravo nastoji potaknuti svijest o predavanju i tog dijela suvereniteta, odnosno ovlasti donošenja odluka na Vijeće ministara i podredno, Europski parlament (Majstorović, 2009.: 97; Medić Musa, 2012.: 19, 21; McElevy, 2002.: 898-899). Međutim, da bi došlo do proširenja ovlasti EU-a na područje materijalnog obiteljskog prava, za to bi trebala postojati čvrsta pravna osnova unutar Osnivačkih ugovora, koja, vjerujemo, ne postoji niti nakon donošenja Lisabonskog ugovora (o tome više u sljedećem dijelu rada). Također, da bi došlo do navedenog proširenja ovlasti EU-a, trebalo bi doći i do promjene pravne paradigme, tj. do prihvaćanja stajališta da je uklanjanje razlika u sustavima materijalnog obiteljskog prava država članica bitno za funkcioniranje zajedničkog unutarnjeg tržišta i za ostvarenje slobode kretanja osoba, roba, usluga i kapitala. To bi ujedno značilo da se obiteljsko pravo shvaća kao pomoćna znanost ekonomici prava, koja služi samo za ostvarenje gospodarskih ciljeva zajednice, pa dovodjenje materijalnog obiteljskog prava u vezu s urednim funkcioniranjem tržišta držimo neodrživim (Majstorović, 2009.: 97; Pintens, 2003.: 28; Antokolskaia, 2010.: 410-411; Martiny, 2011.: 435-436; McElevy, 2002.: 897-898; Majstorović, 2013. b: 13-15; Majstorović, 2013. a: 85). Naravno, za takvu bi promjenu pravne paradigme bila potrebna suglasnost svih država članica EU-a.

U odnosu na obiteljsko pravo kao granu privatnog prava koja je najviše pod utjecajem tradicije, kulture i običaja određenog područja, često se ističe da EU kao organizacija nije najprimjerenija za provedbu njegove harmonizacije i unifikacije. Vjerujemo da je to razlog zašto se ništa nije promijenilo u pogledu ujednačavanja rješenja materijalnog obiteljskog prava država članica, bez obzira na sve promjene koje su se dogodile unutar Osnivačkih ugovora. Naime, do današnjeg dana na razini EU-a nije usvojen niti jedan dokument koji bi bio izravno relevantan za materijalno obiteljsko pravo, bilo da je riječ o obvezujućim ili neobvezujućim instrumentima komunitarnog prava. Moglo bi se reći da se legislativna aktivnost Unije u sferi obiteljskog prava zadržala u okvirima međunarodnog privatnog i procesnog prava.<sup>21</sup> Razlog tome je činjenica da područje materijalnog obiteljskog prava nije u nadležnosti Unije, već nacionalnih država, budući da u tom dijelu na Uniju nisu prenesene odgovarajuće ovlasti (Majstorović, 2013. b: 13-16; Antokolskaia, 2010.: 409-411; Rutgers, 2011.: 315; Martiny, 2011.: 432-433, 436-437, 451-452; Pintens, 2003.: 22). Dakle, sustavi materijalnih obiteljskih prava u Europi su nacionalni sustavi u kojima države i dalje zadržavaju isključivu nadležnost. Iznesenom stajalištu

---

<sup>21</sup> Jedina iznimka od toga je Povelja temeljnih prava EU-a (*Charter of fundamental rights of the European union*). Međutim, ona ne donosi nijedan sadržaj koji bi za hrvatsko obiteljsko pravo bio nov te predstavlja zapravo skup prava koja su već zajamčena drugim međunarodnim instrumentima, ponajprije Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i stoga joj se u radu ne posvećuje posebna pažnja (Majstorović, 2009.: 96-97, 290; Majstorović, 2013. b: 8, 17-18; Medić Musa, 2012.: 20-21).

u prilog ide i Mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinen koji je u predmetu pred Sudom EU-a (C-400/10 PPU *J. McB. v L. E.*) zaključio da Povelja temeljnih prava EU-a (dalje: Povelja), unatoč tome što ima isti pravni značaj kao i Osnivački ugovori, ni na koji način ne proteže nadležnost EU-a izvan onoga što je tim ugovorima definirano. Drugim riječima, ako Osnivački ugovori ne ovlašćuju EU da usvaja mjere koje se tiču materijalnog obiteljskog prava, ni Povelja ne daje EU takva prava. U konkretnom slučaju to je značilo da Uredba Bruxelles II *bis* ne uređuje koje osobe imaju pravo na skrb nad djetetom, već to prepušta nacionalnom pravu države u kojoj je dijete imalo uobičajeno boravište, čime je nezavisni odvjetnik Jääskinen zauzeo stajalište kako uvjeti pod kojima se stječe pravo na skrb nad djetetom nisu uređeni pravom EU-a. Stajalište koje je, vezano uz način tumačenja odredaba Uredbe Bruxelles II *bis*, u svojem Mišljenju nezavisni odvjetnik predložio i na prethodno navedeni način obrazložio, Sud EU-a je u svojoj Odluci u cijelosti prihvatio (Medić Musa 2012.: 48-50).<sup>22</sup>

## PRAVNI LEGITIMITET EU-A I NJEZINIH TIJELA ZA REGULIRANJE OBITELJSKOG MATERIJALNOG PRAVA

Analiza kako važećih uredaba, tako i promjena Osnivačkih ugovora otvara dvojbe o tome postoji li potreba i, što je još važnije, pravni legitimitet za komunitarnom zakonodavnom aktivnošću tijela EU-a na području obiteljskog materijalnog prava. Odgovor na postavljeno pitanje leži u pravilnoj primjeni i tumačenju odgovarajućih odredbi Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU) i Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU).<sup>23</sup>

Kako je *supra* navedeno, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, obiteljskoppravna pitanja uključuju se u europsku nadležnost. Članak 81. stavak 3. UFEU-a odnosi se na sudsku suradnju u građanskim stvarima te, tim se člankom obiteljsko pravo više ne isključuje iz područja djelovanja (Martiny, 2011.: 436). Naprotiv, navodi se da je Vijeće nadležno utvrditi mjere koje se odnose na obiteljsko pravo s prekograničnim učincima i da pritom mora djelovati sukladno posebnom zakonodavnom postupku. Također, istim se člankom propisuje da Vijeće ministara može, po prijedlogu Komisije, usvojiti europsku odluku kojom se određuju oni aspekti

<sup>22</sup> Mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinen, od 22. rujna 2010., predmet C-400/10 PPU *J. McB. v L. E.*, preuzeto s: [http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010CP0400&lang1=hr&type=TXT&ancre=\(1.5.2015.\)](http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010CP0400&lang1=hr&type=TXT&ancre=(1.5.2015.)), toč. 54.-57.; Odluka Suda EU-a, od 5. listopada 2010., predmet C-400/10 PPU *J. McB. v L. E.*, preuzeta s: [http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010CJ0400&lang1=hr&type=TXT&ancre=\(1.5.2015.\)](http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010CJ0400&lang1=hr&type=TXT&ancre=(1.5.2015.))

<sup>23</sup> U nastavku rada citiraju se konsolidirani tekstovi Ugovora o Europskoj uniji (Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal C 326, 26.10.2012.) i Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Official Journal C 326, 26.10.2012.) koji se, nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora smatraju Osnivačkim ugovorima.

obiteljskog prava s prekograničnim učincima, koji mogu biti predmetom propisa koji se usvajaju običnom zakonodavnom procedurom. U obje situacije, Vijeće odluke donosi jednoglasno, nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.

Navedenim se člankom rješavaju određene nedoumice. Proizlazi da su tijela EU-a tim člankom izriekom ovlaštena donositi mjere koje se odnose na kolizijsko-pravne i procesnopravne aspekte obiteljskog prava, ali ne i na materijalnopravne aspekte obiteljskog prava (Alinčić i sur., 2007.: 541, 543; Majstorović, 2009.: 97, 248; Majstorović, 2013. b: 14; Antokolskaia, 2010.: 412; Martiny, 2011.: 432-433, 436-437, 451-452; Alihodžić, 2010.: 76). Dakle, tijela EU-a moći će se pozivati na odredbu čl. 81. st. 3. UFEU-a prilikom donošenja pravnih akata sekundarnog prava kojima se reguliraju kolizijskopravna i procesnopravna pitanja obiteljskog prava. Na taj će način, tijela EU-a postupati sukladno načelu ograničenih ovlasti Unije iz čl. 5. st. 1. i 2. UEU-a. Naime, spomenuto načelo jedno je od temeljnih regulatornih načela na kojima se temelji čitavo pravo EU-a. Osnovno pravilo koje proizlazi iz tog načela jest da EU i njezina tijela za svaki pravni akt koji donose radi ostvarivanja neke od zadaća propisanih Osnivačkim ugovorima, moraju imati izričitu ovlast u istim tim Osnivačkim ugovorima. Sukladno tome, određeno je da u uredbama, direktivama i odlukama koje zajedno donose Parlament i Vijeće, Vijeće ili Komisija moraju biti navedeni razlozi zbog kojih su doneseni, odnosno na temelju kojih odredaba Osnivačkih ugovora su ti akti doneseni. Na taj način, poštovanjem načela ograničenih ovlasti Unije, maksimalno se štiti suverenitet država članica jer pravni akti za koje tijela EU-a nisu imala izričitu ovlast u Osnivačkim ugovorima ne proizvode pravne učinke, niti obvezuju države članice (Josipović, 2005.: 9-13; Majstorović, 2013. b: 13-14; Čapeta i Rodin, 2010.: 20; Meškić i Samardžić, 2012.: 63). Dakle, svaki sekundarni pravni akt koji je donesen od strane tijela EU-a mora imati pravni temelj (ovlašćujuću normu) u Osnivačkim ugovorima, tj. u primarnom pravu EU-a koje ih ovlašćuje na stvaranje sekundarnog europskog prava (Gavella, 2002.: 22).

Međutim, načelo ograničenih ovlasti Unije tijelima EU-a predstavlja, vjerujemo, nepremostivu prepreku za donošenje pravnih akata iz područja materijalnog obiteljskog prava. Razlog tome je što ona nisu, odredbama Osnivačkih ugovora (točnije čl. 81. st. 3. UFEU-a), izriekom ovlaštena donositi pravne akte iz tog područja.<sup>24</sup> Mogli bismo zaključiti da je poduzimanje ovlasti za koje u Osnivačkim ugovorima nije izričito određeno da spadaju u nadležnost EU-a, odnosno njezinih tijela i dalje u nadležnosti država članica. Dakle, za sve ono što nije izričito određeno kao pojedinačna ovlast tijela EU-a podrazumijeva se da je i dalje ovlast pojedinačnih država članica, pa tako i donošenje pravnih akata iz područja materijalnog obitelj-

<sup>24</sup> »... Vijeće utvrđuje mjere koje se odnose na obiteljsko pravo s prekograničnim učincima... Vijeće može, na prijedlog Komisije, donijeti odluku kojom se utvrđuju oni aspekti obiteljskog prava s prekograničnim učincima...«



skog prava (Josipović, 2005.: 10). Iznesenom tumačenju načela ograničenih ovlasti Unije u prilog ide i stajalište nezavisne odvjetnice Juliane Kokott prema kojem »to načelo nalaže da Unija djeluje samo u okviru granica koje su joj dodijelile države članice u Ugovorima radi postizanja ondje utvrđenih ciljeva (članak 5. stavak 1. prva rečenica i stavak 2. prva rečenica UEU-a) te da države članice zadržavaju nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji (članak 4. stavak 1. UEU-a i članak 5. stavak 2. druga rečenica UEU-a)«. <sup>25</sup>

Jedina mogućnost koja preostaje zagovarateljima harmonizacije ili unifikacije materijalnog obiteljskog prava u Europi jest pozivanje na doktrinu impliciranih ovlasti EU-a (doktrina »*implied powers*«) koja se ponekad koristi kako bi se opravdala regulatorna aktivnost Unije u područjima u kojima nadležnost zadržavaju države članice. Naime, načelo ograničenih ovlasti Unije ponešto je ublaženo primjenom spomenute doktrine po kojoj ovlast za reguliranje točno određene pravne materije implicira i ovlast za reguliranje sporednih pitanja koja su unutrašnjom logikom povezana s materijom na koju se ovlast eksplicitno odnosi (Gavella, 2002.: 23). Po toj bi doktrini EU imala i ovlasti koje, doduše, nisu izričito određene Osnivačkim ugovorima, ali se same po sebi podrazumijevaju i na određeni način proizlaze i nadovezuju se na njezine ovlasti koje su izričito određene Osnivačkim ugovorima. Smatra se da je to pravilo nepisani dio ugovornih odredbi do kojeg se dolazi teleološkim tumačenjem odredaba Osnivačkih ugovora (Josipović, 2005.: 13; Majstorović, 2013. b: 14; Majstorović, 2013. a: 84-85).

Autori koji su skloni tvrdnji da tijela EU-a imaju legitimaciju za unificiranjem ili harmoniziranjem materijalnog obiteljskog prava, svoje polazište temelje upravo na doktrini impliciranih ovlasti EU-a. Tako Perin Tomičić, pozivajući se na članak Boele-Woelki, iznosi sljedeću koncepciju: »Članak 65. Ugovora o EZ-u<sup>26</sup> govori o mjerama u području sudske suradnje u građanskim stvarima samo ako one imaju prekogranične učinke. Ipak, uslijed činjenice da ne postoji vremensko određenje u odnosu na tražene prekogranične učinke, tada bi teoretski svaki 'interni' odnos koji je vezan samo s jednom nacionalnom jurisdikcijom mogao postati prekograničnim odnosom. Kako bi se jamčilo slobodno kretanje osoba u Europi, Europska komisija trebala bi poduzeti odgovarajuće mjere s ciljem gubitka pravnog položaja koji bi mogao uslijediti zbog promjene boravišta ako se, primjerice, mjerodavno pravo temelji na redovnom boravištu. Navedeno znači da, ako široko tumačimo članak

<sup>25</sup> Iz stajališta nezavisne odvjetnice Juliane Kokott od 13. lipnja 2014., Postupak za mišljenje 2/13 pokrenut na zahtjev Europske komisije, preuzeto s: [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?sessionId=9ea7d0f130dea35ef52be7084aae9036a7abde0543f3.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Obhile0?doclang=HR&ext=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=160929&occ=first&dir=&cid=185485](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?sessionId=9ea7d0f130dea35ef52be7084aae9036a7abde0543f3.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Obhile0?doclang=HR&ext=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=160929&occ=first&dir=&cid=185485) (1.5.2015.)

<sup>26</sup> Donošenjem Lisabonskog ugovora, Ugovor o osnivanju Europske zajednice preimenovan je u Ugovor o funkcioniranju Europske unije te su mnogi članci ukinuti, zamijenjeni drugima ili im je promijenjena numeracija. U odnosu na spomenuti članak, prijašnja numeracija u Ugovoru o osnivanju Europske zajednice (čl. 65.; Amsterdam), zamijenjena je novom numeracijom u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (čl. 81.; Lisabon).

65. Ugovora o EZ-u, Europska bi unija čak mogla poduzeti mjere s ciljem harmonizacije ili unifikacije materijalnog obiteljskog prava u Europi« (Perin Tomičić, 2007.: 852-853; Boele-Woelki, 2005.: 161-162; McGlynn, 2001.: 46). Dakle, glavna teza koju navedeni autori pokušavaju postaviti jest da, iako u Osnivačkim ugovorima ne postoji izričita ovlast na temelju koje bi tijela EU-a mogla donositi pravne akte iz područja materijalnog obiteljskog prava, (širokim) tumačenjem odredaba Osnivačkih ugovora (točnije čl. 81. st. 3. UFEU-a) mogao bi se pronaći pravni temelj za djelovanjem tijela EU-a i na tom području. Nastoji se prikazati da, ako su tijela EU-a, temeljem čl. 81. st. 3. UFEU-a, nadležna za uređenje kolizijskopравnih i procesnopravnih pitanja obiteljskog prava, onda je logično da su ta tijela nadležna i za uređenje materijalnopravnih pitanja obiteljskog prava »kao sporednih pitanja koja su unutrašnjom logikom povezana s materijom na koju se ovlast eksplicitno odnosi« (Gavella, 2002.: 23). Smatramo da bi se pitanja materijalnog obiteljskog prava teško mogla shvaćati kao sporedna u odnosu na kolizijskopравna i procesnopravna pitanja obiteljskog prava te nam se samim time navedena teza čini bez pravog uporišta. Isto tako, činjenica da su tijela EU-a, s ciljem osnaživanja sudske suradnje u građanskim stvarima, ovlaštena usvajati mjere iz područja međunarodnog privatnog i procesnog obiteljskog prava, ne može se tumačiti kao ovlast i za donošenje mjera iz područja materijalnog obiteljskog prava. Stoga, navedene argumente o postojanju legitimacije EU-a i njezinih tijela za usvajanje regulative materijalnog obiteljskog prava, smatramo samo pokušajem iznimno širokog tumačenja pozitivnog prava, za što ne postoji uporište u pravnom sustavu EU-a (Majstorović, 2009.: 247-248; Majstorović, 2013. b: 4, 7, 8, 11, 14, 16; Majstorović, 2013. a: 85). Sukladno navedenom, Antokolskaia ističe da je *communis opinio* da u ovom trenutku EU nije nadležna usklađivati materijalno obiteljsko pravo. Ističe da nema mjesta ekstenzivnom tumačenju odredbe čl. 81. UFEU-a koji se odnosi na sudsku suradnju u građanskim stvarima te da bi takvo tumačenje bilo protivno načelu supsidijarnosti. Pri tome, navedena autorica poziva se na stajalište Martinyja prema kojem EU »osim što je ograničena nedostatkom izričite nadležnosti za uređenje obiteljskih pitanja, dodatno je ograničena načelom supsidijarnosti« (Antokolskaia, 2010.: 409-411; Martiny, 2011.: 438). Vrlo slično stajalište iznosi i McEleavy koji dovodi u pitanje valjanost tako širokog tumačenja odredbe čl. 65. Ugovora o EZ-u (današnjeg čl. 81. UFEU-a) te postavlja pitanje obaveze poštovanja načela supsidijarnosti. McEleavy također ističe da bi posljedica doslovnog tumačenja navedene odredbe bila ozbiljno smanjenje ekspanzionističkih ciljeva onih koji se zalažu za pojačanu europeizaciju na svim područjima, pa tako i na području (materijalnog) obiteljskog prava (McEleavy, 2002.: 897-899, 907).<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Od doktrine impliciranih ovlasti EU-a treba razlikovati djelovanja koja tijela EU-a poduzimaju temeljem čl. 352.-353. UFEU-a (bivši čl. 308. Ugovora o EZ-u), kojima se uređuju supsidijarne ovlasti EU-a. Naime, spome-

Čak i kada bismo zanemarili činjenicu da tijela EU-a nemaju pravni legitimitet za reguliranje materijalnog obiteljskog prava te kada bismo uvjetno prihvatili objašnjenja zagovaratelja harmonizacije ili unifikacije materijalnog obiteljskog prava vezana uz doktrinu impliciranih ovlasti EU-a, daljnju prepreku za djelovanjem tijela EU-a na tom području predstavljalo bi načelo supsidijarnosti (Majstorović, 2013. b: 14, 16; Majstorović, 2013. a: 85; Antokolskaia, 2010.: 411; Martiny, 2011.: 438; McEleavy, 2002.: 898). Naime, odredbom čl. 81. UFEU-a uređuje se pitanje pravosudne suradnje u građanskim predmetima, što je sastavni dio Glave V., odnosno Područja slobode, sigurnosti i pravde. Područje slobode, sigurnosti i pravde, specifičan je pojam koji označava djelovanja EU-a s ciljem da svojim građanima zajamči sigurnost, prava i slobodno kretanje unutar Unije. Taj pojam nije definiran Osnivačkim ugovorima, ali njegovo značenje iz njih proistječe (Majstorović, 2013. b: 8-12). Treba napomenuti da je Područje slobode, sigurnosti i pravde područje u kojem postoji konkurencija nadležnosti između EU-a i država članica (čl. 4. st. 2. UFEU-a), što automatski ukazuje na presudnu važnost spomenutog načela supsidijarnosti. Tako načelo supsidijarnosti (čl. 5. st. 3. UFEU-a) određuje da su u područjima za koja nije određena isključiva nadležnost EU-a, njezina tijela ovlaštena poduzimati mjere i donositi pravne akte samo iznimno, tj. samo ako i ukoliko su kumulativno ispunjene dvije pretpostavke: 1) ako se na razini država članica ne mogu na zadovoljavajući način ostvariti ciljevi koji su postavljeni Osnivačkim ugovorima (pretpostavka neophodnosti) te 2) ako se ciljevi koji su postavljeni Osnivačkim ugovorima mogu na bolji način ostvariti na razini EU-a nego na razini država članica (pretpostavka efikasnosti). Dakle, ako navedene pretpostavke nisu ispunjene, ovlasti za donošenje pravnih akata u nadležnosti su država članica. To dovodi do zaključka da se, kao i kod načela ograničenih ovlasti, podrazumijeva nadležnost država članica. One, u

---

*nute se odredbe smatraju tzv. »catch-all« odredbama. Razlog tome jest što te odredbe, uz određena ograničenja, omogućuju djelovanje europskog zakonodavca uvijek kada je to potrebno radi ostvarenja bilo kojeg od ciljeva EU-a povezanog s konceptom zajedničkog tržišta. Ovakvo razumijevanje odredbe čl. 308. Ugovora o EZ-u (današnji čl. 352.-353. UFEU-a) potvrdio je i Europski sud pravde. Isti izričito naglašava da je riječ o odredbi koja je predviđena da popuni praznine u slučajevima kada Osnivački ugovori ne daju izričite ili implicirane ovlasti tijelima EU-a, a njihovo je djelovanje nužno radi ostvarenja ciljeva određenih Osnivačkim ugovorima (Opinion 2/94, Opinion pursuant to Article 228 (6) of the EC Treaty, [1996] ECR I-1759 par. 23, 24 i 29). Pored prethodno istaknutih razlika, daljnja razlika između tih dviju doktrina je u tome što doktrina impliciranih ovlasti EU-a nije izrijekom regulirana odredbama Osnivačkih ugovora, tj. ona se temelji na teleološkom tumačenju postojećih odredbi Osnivačkih ugovora iz kojih se onda može utvrditi pravni temelj za djelovanje tijela EU-a, iako isti nije izričito propisan, dok je doktrina supsidijarnih ovlasti EU-a izrijekom regulirana odredbama Osnivačkih ugovora (čl. 352.-353. UFEU-a; bivši čl. 308. Ugovora o EZ-u).*

*Zagovaratelji harmonizacije ili unifikacije materijalnog obiteljskog prava ne mogu se pozivati niti na odredbe čl. 352.-353. UFEU-a (bivšeg čl. 308. Ugovora o EZ-u). Razlog tome je mišljenje Europskog suda pravde (Opinion 2/94, Opinion pursuant to Article 228 (6) of the EC Treaty, [1996] ECR I-1759 par. 23, 24 i 29) u kojem se izričito napominje da čl. 308. Ugovora o EZ-u (današnji čl. 352.-353. UFEU-a) ne može biti osnova za proširenje komunitarnih ovlasti izvan okvira Osnivačkih ugovora, a posebno ne izvan odredaba koje definiraju ciljeve EU-a (današnji čl. 2.-6. UFEU-a). I novija praksa Europskog suda pravde (danas Sud EU-a) potvrđuje ustrajnost suda u restriktivnom tumačenju navedenih odredaba (Petrić i Bukovac Puvača, 2009.: 538-539; Josipović, 2005.: 12-13).*

pravilu, imaju prednost pred tijelima EU-a i kad njihova nadležnost konkuruje nadležnostima EU-a (Josipović, 2005.: 16-19; Čapeta i Rodin, 2010.: 23-24). Tako se načelom supsidijarnosti određuje tko je, uz koje pretpostavke i na koji način ovlašten poduzimati mjere i donositi pravne akte u području u kojem postoji konkurencija nadležnosti između EU-a i država članica, čime se osigurava i poštuje suverenitet država članica.

Suverenitet država članica štiti se načelom supsidijarnosti na još jedan način. Naime, zbog navedenog načela zahtijeva se da svaki nacrt pravnog akta koji, u području konkurencije nadležnosti, donose tijela EU-a mora sadržavati obrazloženje o tome zašto bi se taj pravni akt trebao donijeti na razini EU-a, a ne na razini država članica. Takvo obrazloženje mora ujedno biti potkrijepljeno kako kvalitativnim, tako i kvantitativnim pokazateljima te mora sadržavati pravni temelj za donošenje takvog akta od strane tijela EU-a. Navedeni nacrti pravnih akata dostavljaju se nacionalnim parlamentima država članica koji mogu u roku od osam tjedana od datuma dostave nacrta pravnog akta, poslati obrazloženo mišljenje u kojem navode zašto smatraju da dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Ako, usprkos tome, tijela EU-a donesu pravni akt, državama članicama ostavlja se mogućnost pokretanja postupka pred Europskim sudom pravde (danas Sud EU-a) u kojem one mogu tražiti ukidanje takvog pravnog akta pozivajući se na povredu načela supsidijarnosti, tvrdeći da su tijela EU-a, donoseći taj pravni akt, postupale izvan svojih ovlasti. Dakle, tijela EU-a dužna su primjenjivati načelo supsidijarnosti na način kako je ono uređeno Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, dok nacionalni parlamenti država članica osiguravaju poštovanje tog načela u skladu s postupkom koji je propisan tim Protokolom.<sup>28</sup> Na taj se način ponovno štiti suverenitet država članica EU-a (Josipović, 2005.: 21-22).

Zbog svega navedenog dvojimo da bi bilo kakvo djelovanje EU-a i njezinih tijela u području materijalnog obiteljskog prava bilo opravdano. Kako je već *supra* navedeno, načelo supsidijarnosti zahtijeva da se na razini EU-a usvajaju samo one mjere koje su neophodne za ostvarenje ciljeva EU-a, a koje se ne mogu dostatno dobro ostvariti na nacionalnoj razini. Smatramo da nije neophodno da tijela EU-a poduzimaju mjere i donose pravne akte iz područja materijalnog obiteljskog prava, a razlog tome je što se na nacionalnim razinama, i to u svim državama članicama EU-a, može ostvariti daleko viša razina pravne zaštite nego što bi se mogla ostvariti zajedničkim europskim dokumentima, barem kada je u pitanju materijalno obiteljsko pravo. Nadalje, smatramo da se svi problemi iz područja materijalnog obiteljskog prava mogu riješiti na dovoljno dobar i efikasan način, i to jednostavnim normama nacionalnih propisa država članica. Stoga bi svako djelovanje tijela EU-a

---

<sup>28</sup> Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (Official Journal C, 1997, 340, 0105.), čl. 4.-8.

u tom području, a s ciljem poduzimanja mjera i postizanja ciljeva koje je moguće ostvariti i djelovanjem na razini država članica, bilo suprotno načelu supsidijarnosti. Samim time, takvim djelovanjem tijela EU-a ugrožavao bi se suverenitet država članica EU-a. S tim u vezi, vrlo značajnim smatramo to što pojedini autori ističu da je načelo supsidijarnosti dobilo na važnosti upravo zbog prekomjerne regulacije pojedinih područja od strane EU-a, čime je Unija jednostrano prenosila nadležnosti s država članica na sebe, »ispražnjavajući« nadležnost država članica. Usprkos navedenom, Sud EU-a još nikada nije poništio akt zbog njegove suprotnosti s načelom supsidijarnosti. Na kraju, autori zaključuju da stroža kontrola pridržavanja načela supsidijarnosti (i proporcionalnosti) treba spriječiti daljnje širenje nadležnosti EU-a (Meškić i Samardžić, 2012.: 63-64).

Naposljetku, kada bismo uvjetno prihvatili da je donošenje pravnih akata od strane tijela EU-a u području materijalnog obiteljskog prava nešto što je u skladu s načelom ograničenih ovlasti Unije, te u skladu s načelom supsidijarnosti, tek onda bismo morali obratiti pažnju na zahtjeve koji proizlaze iz čl. 5. st. 4. UEU-a. Naime, načelo proporcionalnosti nadovezuje se na načelo ograničenih ovlasti Unije i načelo supsidijarnosti, određujući na koji način EU, odnosno njezina tijela mogu ostvarivati svoje ovlasti. Tako prema načelu proporcionalnosti, djelovanje tijela EU-a mora biti ograničeno na mjeru koja je potrebna da bi se ostvarili ciljevi Osnivačkih ugovora. To posljedično znači da pravni akti koje donose tijela EU-a ne smiju svojim intenzitetom, sadržajem i opsegom prelaziti okvire koji su potrebni za ostvarivanje ciljeva određenih Osnivačkim ugovorima. Drugim riječima, kad se isti cilj može postići različitim mjerama intervencije, tada EU mora prihvatiti najmanje ograničavajuće rješenje i slijediti pristup koji ostavlja najveću slobodu državama članicama i njihovim građanima. U protivnom, mjera koju je usvojila Unija bit će neproporcionalna i stoga pravno nevaljana.<sup>29</sup>

Ipak, smatramo prigovor nepostojanja legitimiteta EU-a i njezinih tijela posve osnovanim zato što je razvoj materijalnog obiteljskog prava, a paralelno s time postizanje ciljeva propisanih Osnivačkim ugovorima, moguće postići i djelovanjem na razini država članica EU-a.

---

<sup>29</sup> Primjerice, ako se isti cilj može postići na način da tijela EU-a donesu direktivu, onda nema potrebe da se taj cilj ostvaruje donošenjem uredbe. Razlog tome je što direktive ostavljaju državama članicama puno veću slobodu u pogledu izbora metode i načina implementacije u nacionalno zakonodavstvo nego li je to slučaj s uredbama, tj. manje su opterećujuće i ograničavajuće za države članice kao svoje adresate. U konačnici, moglo bi se reći da se i ovo načelo temelji na osnovnoj tendenciji da se aktima tijela EU-a u što je moguće manjoj mjeri i ukoliko je to nužno radi ostvarivanja ciljeva EU -a ograniči suverenitet država članica (Josipović, 2005.: 25-26; Martiny, 2011.: 438; Meškić i Samardžić, 2012.: 74-75; Majstorović, 2009.: 246.; Majstorović, 2013. b: 15; Čapeta i Rodin, 2010.:23-24).

## ZAKLJUČAK

Evidentno je da su tijela EU-a sve aktivnija u reguliranju međunarodnoprivatsko-pravnih i procesnopravnih aspekata europskog obiteljskog prava. Također je očigledna namjera EU-a i njezinih tijela da se njihova nadležnost »prelije« i u sferu materijalnog obiteljskog prava, tj. da se potakne svijest o prenošenju i tog dijela suvereniteta na Vijeće ministara, podredno i na Europski parlament. Dakle, može se zaključiti da je značenje obiteljskog prava sve veće, ali sve su veća i očekivanja europskih građana u smislu uključivanja ove grane prava u korpus europskog prava.<sup>30</sup> Ipak, analiza Osnivačkih ugovora i važećih uredaba otvara dvojbe o tome postoji li potreba, i što je još važnije, pravni legitimitet za zakonodavnom aktivnošću tijela EU-a na području materijalnog obiteljskog prava.

Treba imati na umu posebnosti obiteljskih odnosa kao osobnih, intimnih odnosa, čije je pravno uređenje pod znatnim utjecajem tradicije, religije, kulture i običaja određenoga društva. Stoga pravno uređenje mora biti tome prilagođeno, jer svaka aktivnost EU-a u tako osjetljivom pravnom području može dovesti u pitanje ukorijenjena pravna i društvena načela država članica. Zbog navedenih razloga, ali i zbog činjenice da su sustavi materijalnih obiteljskih prava europskih država prilično različiti, smatramo da nije izgledno (moguće) provesti ujednačavanje tog pravnog područja. Unatoč tome, EU i njezina tijela intenzivno rade na ujednačavanju međunarodnog privatnog i procesnog obiteljskog prava. Takvo ujednačavanje je poželjno jer treba pridonijeti pravnoj sigurnosti koja je neophodna u području slobode, sigurnosti i pravde. Međutim, u literaturi se mogu pronaći ozbiljni prigovori načinu na koji EU provodi ujednačavanje tih područja, ne uvažavajući pritom postojanje paralelnih pravnih sustava (haških konvencija) i njihovih domišljenih postojećih rješenja. Dakle, pošto nije izgledno (moguće) provesti ujednačavanje materijalnog obiteljskog prava, treba raditi na ujednačavanju međunarodnog privatnog i procesnog obiteljskog prava, pri tome naglašavajući kako ujednačavanje tih pravnih područja ne utječe na nacionalne sustave materijalnog obiteljskog prava.

Kao glavne prepreke razvoja procesa harmonizacije ili unifikacije materijalnog obiteljskog prava vidimo: 1) nedostatak pravnog legitimiteta EU-a i njezinih tijela za reguliranjem materijalnog obiteljskog prava (što proizlazi iz tumačenja čl. 81. st. 3. UFEU-a, u vezi s čl. 5. st. 1. i 2. UEU-a) te 2) nemogućnost djelovanja EU-a i njezinih tijela u području materijalnog obiteljskog prava kao područja u kojem postoji konkurencija nadležnosti između EU-a i država članica, zbog toga što se mjerama i

---

<sup>30</sup> Zamisao o sve većem stupnju reguliranosti obiteljskog prava komunitarnim instrumentima sve je prisutnija kod europskih građana. Vidi istraživanje o stajalištima europskih građana o obiteljskom pravu: *Family law – Analytical report, Fieldwork: June 2006, Report: October 2006, Flash Eurobarometer 188 – The Gallup Organisation, European Commission. In: Majstorović, I. (ed.) 2009.: 108-109.*

pravnim aktima donesenim na razini država članica može ostvariti viša razina pravne zaštite od one koja bi se mogla postići zajedničkim europskim dokumentima, a pri tome ostvarivanje ciljeva propisanih Osnivačkim ugovorima ne bi bilo dovedeno u pitanje (to proizlazi iz tumačenja čl. 81. st. 3. UFEU-a, u vezi s čl. 5. st. 4. UEU-a). Navedene su prepreke, vjerujemo, nepremostive za zagovaratelje harmonizacije ili unifikacije materijalnog obiteljskog prava. Razlog tome je što se one temelje na odredbama Osnivačkih ugovora koje predstavljaju važna regulatorna načela na kojima se temelji čitavo pravo EU-a (načelo ograničenih ovlasti Unije, načelo supsidijarnosti i načelo proporcionalnosti) te bi svako nepoštovanje tih odredaba predstavljalo zadiranje u suverenitet država članica. Nadalje, činjenica da su tijela EU-a, s ciljem osnaživanja sudske suradnje u građanskim stvarima, ovlaštena usvajati mjere iz područja međunarodnog privatnog i procesnog obiteljskog prava, ne može se tumačiti kao ovlast i za donošenje mjera iz područja materijalnog obiteljskog prava. Stoga, argumente zagovaratelja harmonizacije ili unifikacije materijalnog obiteljskog prava o postojanju legitimacije EU-a i njezinih tijela za usvajanje regulative iz navedenog područja, koji se temelje na doktrini impliciranih ovlasti EU-a, smatramo samo pokušajem iznimno širokog tumačenja pozitivnog prava, za što ne postoji uporište u pravnom sustavu EU-a. Dakle, mogli bismo zaključiti da su sustavi materijalnih obiteljskih prava u Europi nacionalni sustavi u kojima države i dalje zadržavaju isključivu nadležnost, te vjerujemo da one nisu sklone, u skorijoj budućnosti, prepustiti ovlast kreiranja obiteljske politike i obiteljskog prava europskim institucijama.

## LITERATURA

1. Alihodžić, J. (2010). Utjecaj vanjske nadležnosti Evropske unije na sklapanje međunarodnih ugovora država članica u oblasti međunarodnog privatnog prava – osvrt na Uredbu EZ br. 664/2009 i njen značaj za BiH. **Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici**, 3 (6), 73-91.
2. Alinčić, M., Hrabar, D., Jakovac-Lozić, D. & Korać Graovac, A. (2007). **Obiteljsko pravo**, Zagreb: Narodne novine.
3. Antokolskaia, M. (2010). Harmonisation of substantive family law in Europe: Myths and reality. **Hein online. Child and Family Law Quarterly**, 22 (1), 397-421.
4. Beets, G. & Willekens, F. (2009). **The global economic crisis and international migration: An uncertain outlook**. Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, Preuzeto s: [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4545&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4545&langId=en) (15.2.2015.).

5. Boele-Woelki, K. (2005). The principles of European family law: Its aims and prospects. **Utrecht law review**, 1 (2), 160-168.
6. Bouček, V. (2008). Smjernica kao izvor europskoga međunarodnoga privatnoga prava. **Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu**, 58 (6), 1367-1386.
7. Commission of the EC, Mobility, an instrument for more and better jobs: The European Job Mobility Action Plan (2007-2010), Preuzeto s: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2007&nu\\_doc=773](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=773) (10.1.2015.).
8. Čapeta, T. & Rodin, S. (2010). **Osnove prava Europske unije na temelju Lisabonskog ugovora**. Zagreb: Narodne novine.
9. European Commission, The social situation in the European Union (2006), Preuzeto s: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/docs/ssr2005\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssr2005_2006_en.pdf) (10.1.2015.).
10. Garašić, J. (2013). Uvod u europsko građansko procesno pravo. U: Garašić, J. (ur.), **Europsko građansko procesno pravo – izabrane teme**. Zagreb: Narodne novine, 1-31.
11. Gavella, N. (2002). O europskom privatnom pravu. U: Gavella, N., Alinčić, M., Hrabar, D., Gliha, I., Josipović, T., Korać, A., Baretić, M. & Nikšić, S., (ur.) **Europsko privatno pravo**. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, Zavod za građanskopravne znanosti i obiteljsko pravo, Poslijediplomski studij za znanstveno usavršavanje iz građanskopravnih znanosti, 1-41.
12. Hartley, T. (1999). **Temelji prava Europske zajednice – Uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice**. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Open society institute / Constitutional and legal policy institute (COLPI).
13. Josipović, T. (2005). **Načela Europskog prava u presudama Suda Europske zajednice**. Zagreb: Narodne novine.
14. Korać Graovac, A. & Klasiček, D. (2007). Neka pitanja ostvarenja prava na obiteljskopravno uzdržavanje s međunarodnim elementom, **Pravni vjesnik**, 23 (3-4), 173-194.
15. Majstorović, I. (2003). Propisi Europske unije koji se odnose na obiteljsko pravo. **Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu**, 53 (3-4), 759-782.
16. Majstorović, I. (2009). **Harmonizacija i unifikacija europskog obiteljskog prava**. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, Zavod za građanskopravne i obiteljskopravnu znanost, Poslijediplomski doktorski studij iz građanskopravnih i obiteljskopravne znanosti.
17. Majstorović, I. (2013 a). Europski pravni kontekst i značenje za hrvatsko materijalno obiteljsko pravo. **Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske**, 4 (1), 77-91.
18. Majstorović, I. (2013 b). Obiteljsko pravo kao različitost u jedinstvu: Europska unija i Hrvatska. U: Korać Graovac, A. & Majstorović, I. (ur.), **Europsko obiteljsko pravo**. Zagreb: Narodne novine, 1-24.



19. Martiny, D. (2011). Is unification of family law feasible or even desirable?. U: Hartkamp, A., Hesselink, M., Hondius, E., Mak, C. & Perron, E. (eds.), **Towards a European civil code**, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 429-457.
20. McEleavy, P. (2002). The Brussels II Regulation: How the European Community has moved into family law. **The International and Comparative Law Quarterly**, 51 (4), 883-908.
21. McGlynn, C. (2001). The Europeanisation of family law. **Hein Online. Child and Family Law Quarterly**, 13 (1), 35-49.
22. Medić Musa, I. (2012). **Komentar uredbe Bruxelles II bis u području roditeljske skrbi**. Osijek: Pravni fakultet u Osijeku.
23. Medić Musa, I. (2013). Predmeti o roditeljskoj odgovornosti prema Uredbi Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti i priznanju i ovrši odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti i o ukidanju Uredbe (EZ) br. 1347/2000. U: Korać Graovac, A. & Majstorović, I. (ur.), **Europsko obiteljsko pravo**. Zagreb: Narodne novine, 231.-265.
24. Meškić, Z. & Samardžić, D. (2012). **Pravo Evropske Unije I**. Sarajevo: TPD, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu – Pravna reforma.
25. Micković, D. (2012). Savremene tendencije u razvoju porodičnopravnih sistema evropskih zemalja i harmonizacija porodičnog prava u Evropskoj uniji. **Hein Online. Revija za evropsko pravo**, 14 (1), 35-51.
26. Perin Tomičić, I. (2007). Private international law aspects of the matrimonial matters in the European Union – Jurisdiction, recognition and applicable law. **Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu**, 57 (4-5), 847-880.
27. Petrić, S. & Bukovac Puvača, M. (2009). Bitna obilježja i ustavnopravna osnova opcijskog instrumenta europskog ugovornog prava. **Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu**, 46 (3), 513-541.
28. Pintens, W. (2003). Europeanisation of family law. U: Boele-Woelki, K. (ed.), **Perspectives for the unification and harmonisation of family law in Europe**. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 3-34.
29. Rutgers, J. W. (2011). European competence and european civil code, a common frame of reference o ran optional instrument. In: Hartkamp, A., Hesselink, M., Hondius, E., Mak, C. & Perron, E. (eds.), **Towards a European civil code**, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 311-331.
30. Sajko, K. (2005). **Međunarodno privatno pravo**. Zagreb: Narodne novine.
31. Sikirić, H. (2003). Uredba Europskog vijeća br. 1347/2000 od 29. svibnja 2000. o nadležnosti i priznanju i ovrši odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti za zajedničku djecu bračnih drugova – polje primjene i pravila o nadležnosti. **Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu**, 53 (6), 1501-1537.

32. Sikirić, H. (2013). Bračni predmeti prema Uredbi Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti i o ukidanju Uredbe (EZ) br. 1347/2000. U: Korać Graovac, A. & Majstorović, I. (ur.), **Europsko obiteljsko pravo**. Zagreb: Narodne novine, 203-230.
33. Župan, M. & Puljko, V. (2010). Shaping European private international family law, **Slovenian Law Review**, 7 (1), 23-62.
34. Župan, M. (2006). **Pravo najbliže veze u hrvatskom i europskom međunarodnom privatnom ugovornom pravu**. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
35. Župan, M. (2009). **Ostvarivanje prava djeteta na uzdržavanje u međunarodnom privatnom pravu EU**. Rijeka: Vlastita naklada.
36. Župan, M. (2011 a). Europska pravosudna suradnja u prekograničnim obiteljskim predmetima. U: Župan, M. (ur.), **Pravni aspekti prekogranične suradnje i EU integracija: Mađarska – Hrvatska**. Osijek-Pecs: Pravni fakultet Sveučilišta Pečuh i Pravni fakultet u Osijeku, 591-618.
37. Župan, M. (2011 b). Osobitosti ovrhe strane odluke o uzdržavanju. U: Rešetar, B. & Župan M. (ur.), **Imovinskopravni aspekti razvoda braka – hrvatski, europski i međunarodni aspekt**. Osijek: Pravni fakultet u Osijeku.
38. Župan, M. (2013 a). Uzdržavanje u pravu Europske unije. U: Korać Graovac, A. & Majstorović, I. (ur.), **Europsko obiteljsko pravo**. Zagreb: Narodne novine, 267-289.
39. Župan, M. (2013 b). Međunarodna nadležnost u obiteljskopравnim stvarima – presjek pravne stečevine Europske unije. U: Garašić, J. (ur.), **Europsko građansko procesno pravo – izabrane teme**. Zagreb: Narodne novine, 177-198.

Ivan Šimović

Ivan Ćurić

University of Zagreb

Faculty of Law

## **EUROPEAN UNION AND FAMILY LAW – INTERNATIONAL PRIVATE LAW, PROCEDURAL AND SUBSTANTIVE ASPECTS**

### **ABSTRACT**

*By encouraging the free market and ensuring the free movement of people (not only of goods, capital and services), the European Union has in fact contributed to the more frequent starting of families with an international element, which has simultaneously brought about more disputes initiated as a consequence of the termination of such family unions through divorce. For that reason, the European Union bodies are becoming more active in regulating different aspects of the European family law. Even though the above-mentioned activities are justified and welcome in the areas of international private and procedural law, the same cannot be said of the area of substantive family law. Because of existing concerns regarding the legitimacy of legislative activities of the European Union bodies in the area of substantive family law, the viewpoints of adversaries and advocates of the European Union bodies interventions in the area of substantive family law are analysed in detail. Finally, through the interpretation of corresponding provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union and the Treaty on European Union, the authors conclude that the area of substantive family law is not under the competence of the European Union, but the nation states, since the appropriate authority has not been delegated to the Union in this area. The above-mentioned standpoint currently represents a communis opinio in the European legal literature.*

**Key words:** family law; European Union; harmonisation; Treaty on the Functioning of the European Union; Treaty on European Union.

