EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 7.6.2016
COM(2016) 368 final

2016/0169 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega lubatakse teatavatel liikmesriikidel anda Euroopa Liidu huvides nõusolek Kasahstani ühinemiseks rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitleva 1980. aasta Haagi konventsiooniga

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Praeguseks 93 riigi (sealhulgas kõik ELi liikmesriigid) poolt ratifitseeritud rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitleva 25. oktoobri 1980. aasta Haagi konventsiooni (edaspidi „1980. aasta konventsioon“) eesmärk on taastada endine olukord, mille käigus ebaseaduslikult ära viidud või kinni peetud lapsed tagastatakse kiiresti konventsiooniosaliste kindlaks määratud keskasutustevahelise koostöösüsteemi kaudu.

Kuna lapseröövi ennetamine on oluline osa lapse õiguste edendamist käsitlevast ELi poliitikast, tegeleb Euroopa Liit rahvusvahelisel tasandil aktiivselt 1980. aasta konventsiooni kohaldamise tõhustamisega ning kutsub kolmandaid riike üles sellega ühinema.

Kasahstan andis 1980. aasta konventsiooni ühinemiskirja hoiule 3. juunil 2013. Konventsioon jõustus Kasahstanis 1. septembril 2013.

1980. aasta konventsiooni artikli 38 lõikes 4 sätestatakse, et konventsiooni kohaldatakse ühineva riigi ja selliste osalisriikide vahel, kes on ühinemisele oma kirjaliku nõusoleku andnud.

Kuna rahvusvahelise lapseröövi küsimus kuulub Euroopa Liidu ainuvälispädevusse, tuleb otsus Kasahstani ühinemisele nõusoleku andmise kohta ELi tasandil vastu võtta nõukogu otsuse kujul. Liikmesriigid peaksid seega tegema Euroopa Liidu huvides avalduse nõustumise kohta Kasahstani ühinemisega.

ELi ainupädevust kolmandate riikide 1980. aasta konventsiooniga ühinemise heakskiitmise küsimustes kinnitas Euroopa Liidu Kohus, kellega komisjoni algatusel konsulteeriti.

14. oktoobril 2014 kinnitas Euroopa Liidu Kohus oma arvamuses 1/13, et *nõusoleku andmine kolmanda riigi ühinemiseks 1980. aasta Haagi rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitleva konventsiooniga kuulub Euroopa Liidu ainupädevusse*.

Kohus nõudis selles küsimuses üksmeelt ELi tasandil, et hoida ära *vahelduvat geomeetriat* liikmesriikide vahel. Käesoleva otsuse eesmärk on jõustada 1980. aasta konventsioon Kasahstani ja ELi liikmesriikide vahel.

• Kooskõla poliitikavaldkonnas kehtivate sätetega

1980. aasta Haagi konventsioon on nõukogu määruse nr 2201/2003[1] (tuntud kui „Brüsseli IIa määrus“) rahvusvaheline analoog vanema sooritatud lapseröövide valdkonnas. Viimane on abieluasjade ja vanemliku vastutuse küsimustes tehtava ELi õigusalase koostöö nurgakivi.

Määruse üks peamisi eesmärke on hoida ära lapseröövе liikmesriikide vahel, kehtestades menetlused, millega tagatakse laste kiire tagastamine liikmesriiki, kus on nende alaline elukoht. Selleks sisaldab Brüsseli IIa määruse artikkel 11 1980. aasta Haagi konventsioonis sätestatud menetlust, mida on täiendatud mõningate selle aspektide selgitustega, eelkõige seoses lapse ärakuulamise, otsuse tegemise tähtajaga pärast tagastamistaotluse esitamist ja lapse tagastamise põhjendustega. Määrusega on kehtestatud ka sätted, mis reguleerivad

[1] ELT L 338, 23.12.2003, lk 31.

tagasitoomisel tekkivaid vastuolusid ja erinevates liikmesriikides väljastatud tagasitoomisest keeldumise otsuseid.

Euroopa Liit toetab rahvusvahelisel tasandil kolmandate riikide ühinemist 1980. aasta konventsiooniga, et liikmesriigid saaks rahvusvaheliste lapseröövidega tegeledes toetuda ühtsele õigusraamistikule.

21. detsembril 2011 võttis komisjon vastu 8 nõukogu otsuse ettepanekut, et võtta kiita heaks 8 kolmanda riigi (Maroko, Singapur, Vene Föderatsioon, Albaania, Andorra, Seišellid, Gabon ja Armeenia) ühinemine 1980. aasta Haagi rahvusvahelise lapseröövi käsitleva konventsiooniga[2].

2015. aasta juunist detsembrini võeti Euroopa Liidu Nõukogus eelnimetatud ettepanekute alusel vastu 7 otsust[3].

Käesolev ettepanek käsitleb kolmandat riiki (Kasahstan), mis ühines 1980. aasta konventsiooniga pärast 2011. aasta ettepanekute vastuvõtmist.

- **Kooskõla Euroopa Liidu muude poliitikavaldkondadega**

Peale üldise eesmärgi arendada õigusalast koostööd tsiviilasjades, millel on vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 81 piiriülene mõju, on käesolev ettepanek seotud Euroopa Liidu lepingu artiklis 3 sätestatud eesmärgiga kaitsta lapse õigusi. 1980. aasta Haagi konventsioon on mõeldud lapse kaitsmiseks vanema sooritatud lapseröövi kahjuliku mõju eest ja tagada lapsele kontakti säilimine mõlema vanemaga, näiteks tagades suhtlusõiguse tulemuslik kohaldamine.

Ettepanek on ka kooskõlas vahendamise edendamise eesmärgiga piiriüleste perekonnasiseste vaidluste lahendamisel. Direktiivi vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusasjades[4] kohaldatakse muu hulgas perekonnaõiguse suhtes ühises Euroopa õigusruumis. Ka 1980. aasta Haagi konventsioon kutsub üles perekonnasiseste vaidluste sõbralikule lahendamisele. Üks heade tavade juhend, mille Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverents 1980. aasta Haagi konventsiooni alusel avaldas, on pühendatud vahendamise kasutamisele konventsiooni kohaldamisalasse kuuluvate rahvusvaheliste perekonnasiseste lapsi puudutavate vaidluste lahendamisele. Euroopa Komisjoni algatusel on see juhend tõlgitud peale inglise ja prantsuse keele kõigisse ELi keeltesse ja ka araabia keelde, et toetada dialoogi riikidega, mis ei ole veel konventsiooni ratifitseerinud, ja aidata leida konkreetseid viise lahendada nende riikidega probleeme, mida tekitavad rahvusvahelised lapseröövid[5].

---

2 KOM (2011) 904, 908, 909, 911, 912, 915, 916, 917 võeti vastu 21.12.2011.

3 Nõukogu 15. juuni 2015. aasta otsus (EL) 2015/1023; nõukogu 15. juuni 2015. aasta otsus (EL) 2015/1024; nõukogu 10. detsembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/2354; nõukogu 10. detsembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/2355; nõukogu 10. detsembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/2356; nõukogu 10. detsembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/2357; nõukogu 10. detsembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/2358. Gaboni kohta käiva otsuse menetlemine on ajutiselt peatatud, kuni Gabon määrab kindlaks keskasutuse, mis tuleb konventsiooni artikli 6 kohaselt määrata.

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiiv 2008/52/EÜ, vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusasjades (ELT L 136, 24.5.2008, lk. 3).

5 https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5568&dtid=3

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Arvestades asjaolu, et otsus käsitleb rahvusvahelist lepingut, on õiguslikuks aluseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 218 koos artikli 81 lõikega 3. Nõukogu teeb ühehäälse otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

Määrus (EÜ) nr 2201/2003 on Ühendkuningriigile ja Iirimaale siduv ning seetõttu osalevad nad käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning kohaldamisel.

Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolli nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.

• Subsidiaarsus

Algatus, nagu kinnitas Euroopa Liidu Kohtu arvamus 1/13, kuulub ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 2 kohaselt ELi ainupädevusse. Subsidiaarsuse põhimõtet seetõttu ei kohaldata.

• Proportsionaalsus

Käesolev ettepanek on koostatud kooskõlas nõukogu juba vastu võetud samateemaliste otsustega ning see ei lähe kaugemale kui on vajalik ELi ühtse tegutsemise saavutamiseks rahvusvaheliste lapseröövide valdkonnas, tagades et kõik ELi liikmesriigid nõustuvad teatava aja jooksul Kasahstani ühinemisega 1980. aasta Haagi konventsiooniga.

3. JÄRELHINDAMISTE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISTE TULEMUSED

• Konsulteerimine sidusrühmadega

Selleks, et EL saaks teha informeeritud otsuse selle kohta, kas kiita heaks konkreetse kolmanda riigi ühinemine 1980. aasta konventsiooniga või mitte, on vaja teatavaid ettevalmistusi.

Komisjon ja ELi liikmesriigid leppisid 20. jaanuaril 2015 toimunud ekspertide kohtumisel kokku reas võrdlusalustes, et hinnata olukorda konventsiooniga ühinenud kolmandas riigis. Liikmesriikidega peetud konsultatsioonid ja 15. jaanuari 2016. aasta ekspertide kohtumise arutelud näitasid, et praegusel etapil ei ole liikmesriikidel vastuväiteid Kasahstani ühinemisele 1980. aasta konventsiooniga.

• Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine

Asjaomast teavet konventsiooni rakendamise taseme kohta Kasahstanis on kogutud mitmest allikast. Esiteks kogus teavet ELi delegatsioon Kasahstanis, võttes eelkõige arvesse rakenduslike õigusaktide vastuvõtmist, keskasutuse toimimist, kohtu või haldusasutuse otsuste täitmise tagamise menetlust lapseröövide puhul ja välismaalaste võimalust ühineda õigusabi andmisega. Uurimise tulemus oli rahuldav ja isegi, kui oli mõningaid kahtlusi seoses raskustega lapse ülesleidmisel sellisel suurel territooriumil, ei takista need Kasahstani ühinemise heakskiitmist.

Ka liikmesriigid kogusid teavet olukorra kohta Kasahstanis ja selle tulemusi arutati ekspertide 15. jaanuari 2016. aasta kohtumisel.

Täiendavat teavet saadi Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi alaliselt büroolt. Kasahstan on teinud 1980. aasta konventsiooni rakendamisel tihedat koostööd UNICEFiga. Välja on töötatud konventsiooni rakendamisjuhised. UNICEFi egiidi all kavandati kogemuste vahetamine Kasahstani ametiasutuste/kohtunike ja muude 1980. aasta konventsiooniga ühinenud riikide kohtunike vahel, et arutada kohtunike rolli 1980. aasta konventsiooni ja rahvusvahelise õiguse asjaomaste sätete rakendamisel ja kohaldamisel. Kasahstan määras oma kohtuniku kontaktisikuks Haagi rahvusvahelises kohtunike võrgustikus. Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi peasekretäril oli 2015. aasta oktoobris kohtumine keskasutuses, kus teda teavitati, et riigi profiil on ettevalmistamisel ja et rakendusaktid on vastu võetud. 2015. aasta novembris korralati Kasahstanis kolmepäevane piirkondlik seminar, millel osalesid Tadžikistan, Türkmenistan, Venemaa ja Valgevene, ja kus tutvustati peamisi Haagi konventsioone, k.a 1980. aasta konventsioon. Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi alaline büroo on seisukohal, et Kasahstan on motiveeritud tegema tööd 1980. aasta konventsiooni nõuetekohaseks rakendamiseks.

- **Mõju hindamine**

Käesoleval ettepanekul ei ole märkimisväärseid majanduslikke, sotsiaalseid ega keskkonnamõjusid, mis nõuaksid mõju hindamist Euroopa Komisjoni parema õigusloome suuniste alusel. Sarnaselt 2015. aastal juba vastu võetud nõukogu seitsme otsusega teatavate kolmandate riikide 1980. aasta Haagi konventsiooniga ühinemise heakskiitmise kohta, ei ole käesoleva ettepaneku puhul asjaomase õigusakti iseloomu tõttu mõjuhinnangut vaja. Ei olegi ju muid valikuid kui nõukogu otsus kolmanda riigi 1980. aasta konventsiooniga ühinemise heakskiitmise kohta.

Siiski viisid komisjon ja liikmesriigid vastavalt eelöeldule Kasahstanis läbi ühise olukorra hindamise, et teha kindlaks, kas riik on võimeline 1980. aasta konventsiooni rahuldavalt rakendama.

4. MÕJU EELARVELE

Kavandatud otsusel puudub mõju eelarvele.

5. MUUD KÜSIMUSED

- **Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord**

Kuna ettepanek käsitleb ainult liikmesriikide volitamist kiita heaks Kasahstani ühinemine 1980. aasta konventsiooniga, piirdub selle rakendamise seire kontrolliga, kas liikmesriigid järgivad kirjaliku nõusoleku sõnastust ja selle hoiuleandmise tähtaega, ning kas nad teavitavad komisjoni hoiuleandmisest, nagu on sätestatud nõukogu otsuses.

2016/0169 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega lubatakse teatavatel liikmesriikidel anda Euroopa Liidu huvides nõusolek Kasahstani ühinemiseks rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitleva 1980. aasta Haagi konventsiooniga

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 81 lõiget 3 koostoimes artikliga 218,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi arvamust[6],

ning arvestades järgmist:

(1) Euroopa Liit on seadnud üheks eesmärgiks edendada lapse õiguste kaitset, nagu on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 3. Selle poliitika oluliseks osaks on meetmed laste kaitsmiseks ebaseadusliku äraviimise või kinnihoidmise vastu.

(2) Liit on võtnud vastu nõukogu määruse (EÜ) nr 2201/2003[7] („Brüsseli IIa määrus“), mille eesmärk on kaitsta lapsi ebaseaduslikust äraviimisest või kinnipidamisest tuleneva kahjuliku mõju eest ning kehtestada menetlused, millega tagatakse laste kiire tagastamine nende alalisse elukohta, ning tagada suhtlusõiguse ja eestkosteõiguse kaitse.

(3) Määrus (EÜ) nr 2201/2003täiendab ja tugevdab rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitlevat 25. oktoobri 1980. aasta Haagi konventsiooni (edaspidi „1980. aasta Haagi konventsioon“), millega kehtestatakse rahvusvahelisel tasandil lepinguosaliste riikide ja keskasutuste vaheline kohustuste ja koostöö süsteem eesmärgiga tagastada kiiresti ebaseaduslikult äraviidud või kinnipeetud lapsed.

(4) Kõik liidu liikmesriigid on 1980. aasta Haagi konventsiooni osalised.

(5) Liit kutsub kolmandaid riike üles 1980. aasta Haagi konventsiooniga ühinema ning toetab 1980. aasta Haagi konventsiooni nõuetekohast rakendamist, osaledes koos liikmesriikidega muu hulgas Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi poolt regulaarselt korraldatavates erikomisjonides.

(6) Liidu liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel kohaldatavat ühist õigusraamistikku võib pidada parimaks lahenduseks tundlikele rahvusvahelist lapseröövi käsitlevatele juhtumitele.

---

6 ELT C , , lk .

7 Nõukogu 27. novembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 2201/2003, mis käsitleb kohtualluvust ning kohtuotsuste tunnustamist ja täitmist kohtuasjades, mis on seotud abieluasjade ja vanemliku vastutusega, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1347/2000 (ELT L 338, 23.12.2003, lk 1).

(7) 1980. aasta Haagi konventsioonis sätestatakse, et seda kohaldatakse ühineva riigi ja selliste lepinguosaliste riikide vahel, kes on ühinemisele oma kirjaliku nõusoleku andnud.

(8) 1980. aasta Haagi konventsiooniga ei saa ühineda piirkondliku majandusintegratsiooni organisatsioonid nagu liit. Seetõttu ei saa liit konventsiooniga ühineda ega ühineva riigi ühinemist käsitlevat kirjalikku nõusolekut hoiule anda.

(9) Vastavalt Euroopa Liidu Kohtu arvamusele 1/13 kuuluvad 1980. aasta Haagi konventsiooniga ühinemiseks antud kirjalikud nõusolekud liidu ainupädevusse välisasjades.

(10) Kasahstan andis 1980. aasta Haagi konventsiooni ühinemiskirja hoiule 3. juunil 2013. Konventsioon jõustus Kasahstanis 1. septembril 2013.

(11) Kasahstani ühinemiseks 1980. aasta Haagi konventsiooniga on seni nõusoleku andnud üksnes Madalmaade Kuningriik. Kasahstani olukorda hinnates on jõutud järeldusele, et liikmesriigid, kes ei ole veel andnud nõusolekut Kasahstani ühinemiseks, võivad anda liidu huvides nõusoleku Kasahstani ühinemiseks vastavalt 1980. aasta Haagi konventsiooni sätetele.

(12) Seetõttu tuleks liikmesriikidele, kes ei ole veel andnud nõusolekut Kasahstani ühinemiseks, anda luba sellega liidu huvides nõustuda ja anda hoiule oma kirjalikud nõusolekud Kasahstani ühinemiseks, kooskõlas käesolevas otsuses sätestatud tingimustega. Madalmaade Kuningriik on Kasahstani ühinemisega 1980. aasta Haagi konventsiooniga juba nõustunud ja ei pea seepärast uut kirjalikku nõusolekut hoiule andma, kuna olemasolev nõusolek jääb rahvusvahelise avaliku õiguse kohaselt kehtima.

(13) Määrus (EÜ) nr 2201/2003 on Ühendkuningriigile ja Iirimaale siduv ning seetõttu osalevad nad käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning kohaldamisel.

(14) Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolli nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

1. Liikmesriikidele, kes ei ole seda veel teinud, antakse luba anda liidu huvides nõusolek Kasahstani ühinemiseks rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitleva 25. oktoobri 1980. aasta Haagi konventsiooniga (edaspidi „1980. aasta Haagi konventsioon“).

2. Lõikes 1 osutatud liikmesriigid annavad liidu huvides hiljemalt [kuupäev] hoiule kirjaliku nõusoleku Kasahstani ühinemiseks 1980. aasta Haagi konventsiooniga, mis on sõnastatud järgmiselt:

„[*LIIKMESRIIGI täielik nimi] nõustub vastavalt nõukogu otsusele (EL) 2016/...** Kasahstani ühinemisega rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitleva 25. oktoobri 1980. aasta Haagi konventsiooniga“.*

3. Iga liikmesriik teavitab oma kirjaliku nõusoleku hoiuleandmisest nõukogu ja komisjoni ning edastab komisjonile kirjaliku nõusoleku teksti kahe kuu jooksul pärast selle hoiuleandmist.

Artikkel 2

Liikmesriik, kes andis enne käesoleva otsuse vastuvõtmist hoiule oma kirjaliku nõusoleku Kasahstani ühinemiseks 1980. aasta Haagi konventsiooniga, ei esita uusi kirjalikke nõusolekuid.

Artikkel 3

Käesolev otsus jõustub järgmisel päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Artikkel 4

Käesolev otsus on suunatud kõigile liikmesriikidele peale Madalmaade Kuningriigi ja Taani Kuningriigi.

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja