EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 6.7.2021
COM(2021) 359 final

2021/0178 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

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

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Praeguseks 101 riigi (sealhulgas kõik ELi liikmesriigid) poolt ratifitseeritud rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitleva 25. oktoobri 1980. aasta Haagi konventsiooni (edaspidi „1980. aasta Haagi 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 Haagi konventsiooni kohaldamise tõhustamisega ning kutsub kolmandaid riike üles konventsiooniga ühinema.

Filipiinid andsid 1980. aasta Haagi konventsiooni ühinemiskirja hoiule 16. märtsil 2016. Konventsioon jõustus Filipiinidel 1. juunil 2016.

1980. aasta Haagi konventsiooni artikli 38 lõikes 4 on sätestatud, et konventsioon kehtib üksnes ühineva riigi ja nende lepinguosaliste riikide vahel, kes on tema ühinemise deklaratsiooniga heaks kiitnud.

ELi ainupädevust kolmandate riikide 1980. aasta Haagi konventsiooniga ühinemise heakskiitmise küsimuses 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 olukordi, kus eri liikmesriigid toimivad erinevalt (*géométrie variable*).

Kuna rahvusvahelise lapseröövi küsimus kuulub Euroopa Liidu ainuvälispädevusse, tuleb otsus Filipiinide ühinemiseks nõusoleku andmise kohta võtta ELi tasandil vastu nõukogu otsuse kujul. Euroopa Liidu liikmesriigid peaksid seega esitama Euroopa Liidu huvides Filipiinide ühinemist käsitleva kirjaliku nõusoleku.

Euroopa Liidu liikmesriikide nõusolek muudaks 1980. aasta Haagi konventsiooni kohaldatavaks Filipiinide ja ELi liikmesriikide, v.a Taani vahel.

• Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega

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

Määruse üks peamisi eesmärke on hoida ära lapserööve 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 selgitustega, eelkõige sellistes küsimustes

nagu lapse ärakuulamine, pärast tagastamistaotluse esitamist otsuse tegemiseks ettenähtud tähtaeg ja lapse tagasitoomisest keeldumise põhjendused. Määrusega on kehtestatud ka sätted, mis reguleerivad eri liikmesriikides väljastatud vastuolulisi tagasitoomise ja tagasitoomisest keeldumise otsuseid.

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

Ajavahemikul juunist 2015 kuni veebruarini 2019 on juba vastu võetud 18 nõukogu otsust, et kiita heaks 26 kolmanda riigi (Maroko, Singapur, Vene Föderatsioon, Albaania, Andorra, Seišellid, Armeenia, Korea Vabariik, Kasahstan, Peruu, Gruusia, Lõuna-Aafrika, Tšiili, Island, Bahama, Panama, Uruguay, Colombia, El Salvador, San Marino, Dominikaani Vabariik, Valgevene, Usbekistan, Honduras, Ecuador ja Ukraina) ühinemine 1980. aasta Haagi rahvusvahelise lapseröövi konventsiooniga[1].

- **Kooskõla liidu muude tegevuspõhimõtetega**

Käesolev ettepanek on seotud Euroopa Liidu lepingu artiklis 3 sätestatud üldise eesmärgiga kaitsta lapse õigusi. 1980. aasta Haagi konventsiooni eesmärk on kaitsta last vanema sooritatud lapseröövi kahjuliku mõju eest ja tagada, et laps säilitaks kontakti mõlema vanemaga, näiteks tagades suhtlusõiguse tulemusliku kohaldamise.

Samuti tuleb rõhutada, et ettepanek on kooskõlas eesmärgiga edendada piiriüleste perekonnasiseste vaidluste lahendamiseks vahendusmenetluse kasutamist. Direktiivi vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusasjades[2] kohaldatakse ka perekonnaõiguse suhtes ühises Euroopa õigusruumis. Ka 1980. aasta Haagi konventsioon kutsub üles perekonnasiseste vaidluste rahumeelsele lahendamisele. Üks 1980. aasta Haagi konventsioonil põhinev heade tavade juhend, mille Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverents avaldas, on pühendatud vahendamise kasutamisele konventsiooni kohaldamisalasse kuuluvate rahvusvaheliste perekonnasiseste lapsi puudutavate vaidluste lahendamiseks. Euroopa Komisjoni algatusel on see juhend tõlgitud lisaks inglise ja prantsuse keelele kõigisse ELi keeltesse ja ka araabia keelde, et toetada dialoogi riikidega, mis ei ole

[1] Vastu on juba võetud 18 nõukogu otsust, millega lubatakse liikmesriikidel anda nõusolek järgmiste riikide ühinemiseks 1980. aasta Haagi konventsiooniga: **Andorra** (nõukogu 15. juuni 2015. aasta otsus 2015/1023); **Seišellid** (nõukogu 10. detsembri 2015. aasta otsus 2015/2354); **Venemaa** (nõukogu 10. detsembri 2015. aasta otsus 2015/2355); **Albaania** (nõukogu 10. detsembri 2015. aasta otsus 2015/2356); **Singapur** (nõukogu 15. juuni 2015. aasta otsus 2015/1024); **Maroko** (nõukogu 10. detsembri 2015. aasta otsus 2015/2357); **Armeenia** (nõukogu 10. detsembri 2015. aasta otsus 2015/2358); **Korea Vabariik (**nõukogu 8. detsembri 2016. aasta otsus 2016/2313**)**, **Kasahstan (**nõukogu 8. detsembri 2016. aasta otsus 2016/2311**)** ja **Peruu (**nõukogu 8. detsembri 2016. aasta otsus 2016/2312**)**; **Gruusia** ja **Lõuna-Aafrika** (nõukogu 18. detsembri 2017. aasta otsus (EL) 2017/2462); **Tšiili, Island** ja **Bahama** (nõukogu 18. detsembri 2017. aasta otsus (EL) 2017/2424); **Panama, Uruguay, Colombia** ja **El Salvador** (nõukogu 18. detsembri 2017. aasta otsus (EL) 2017/2464); **San Marino** (nõukogu 18. detsembri 2017. aasta otsus (EL) 2017/2463); **Dominikaani Vabariik** (nõukogu 18. veebruari 2019. aasta otsus (EL) 2019/305). **Ecuador** ja **Ukraina** (nõukogu 18. veebruari 2019. aasta otsus (EL) 2019/306); **Honduras** (nõukogu 18. veebruari 2019. aasta otsus (EL) 2019/307); **Valgevene** ja **Usbekistan** (nõukogu 18. veebruari 2019. aasta otsus (EL) 2019/308).

[2] 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).

veel konventsiooni ratifitseerinud / sellega ühinenud, ja aidata leida konkreetseid viise rahvusvahelistest lapseröövidest tekkivate probleemide lahendamiseks[3].

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

1980. aasta Haagi konventsiooni artiklis 38 on sätestatud, et „[ühinevate riikide] [ü]hinemine kehtib ühineva riigi ja ühinemise heaks kiitnud konventsiooniosalise kohta“. Võttes arvesse asjaolu, et otsuses käsitletakse liikmesriikide poolt liidu huvides antavat sõnaselget nõusolekut ühinevate riikide 1980. aasta Haagi konventsiooniga ühinemiseks, on kohaldatav õiguslik alus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõige 6. Materiaalõiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikli 81 lõige 3; seepärast teeb nõukogu ühehäälse otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

Määrus (EÜ) nr 2201/2003 on Iirimaa suhtes siduv ja seepärast osaleb ta käesoleva otsuse vastuvõtmisel ja 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.

• 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 ELi liikmesriigid annavad ettenähtud aja jooksul nõusoleku Filipiinide ühinemiseks 1980. aasta Haagi konventsiooniga.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

• Konsulteerimine sidusrühmadega

Valdav enamik Euroopa Liidu liikmesriikidest, kellega komisjon konsulteeris nende valmisoleku asjus anda nõusolek Filipiinide ühinemiseks 1980. aasta Haagi konventsiooniga, esitasid pooldava arvamuse.

2. juuli 2019. aasta ekspertide kohtumise arutelud näitasid, et liikmesriikidel – ühe erandiga – ei ole Filipiinide 1980. aasta Haagi konventsiooniga ühinemiseks nõusoleku andmisele vastuväiteid.

Komisjon usub, et nõukogu tsiviilõiguse töörühmas tehnilisel tasandil peetavate edasiste arutelude tulemusel saavutatakse nõukogu otsuse vastuvõtmiseks vajalik ühehäälsus.

• Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine

Valmistudes 2. juulil 2019 toimuvaks ekspertide kohtumiseks ja selle järelmeetmeteks, suhtles komisjon tihedalt Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi, Manilas asuva ELi delegatsiooni ja Filipiinide justiitsministeeriumiga, eelkõige riigi peanõunikuga, kes on määratud keskasutuseks 1980. aasta Haagi konventsiooni alusel.

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

- **Mõju hindamine**

Sarnaselt ajavahemikul 2015–2019 juba vastu võetud nõukogu 18 otsusega teatavate kolmandate riikide 1980. aasta Haagi konventsiooniga ühinemise heakskiitmise kohta ei ole käesoleva õigusakti iseloomu tõttu mõjuhinnangut tehtud. Kuid konventsiooni rakendamist Filipiinidel analüüsiti 2. juulil 2019 toimunud ekspertide kohtumisel, kus olid esindatud kõik ELi liikmesriigid. Kohtumise järelmeetmena on komisjon tähelepanelikult jälginud edasist arengut Filipiinidel.

1980. aasta Haagi konventsiooni konkreetseid rakendusakte ei ole veel vastu võetud, sest eri osakonnad/ministeeriumid pidid omavahel konsulteerima. Ajutise meetmena valmistab justiitsministeerium ette presidendi poolt allkirjastatavat korraldust.

Ministeeriumi eesmärk on näha ette 1980. aasta Haagi konventsiooni menetlusse kaasatud asjaomaste asutuste konkreetsed ülesanded ning mehhanism, millega kiirendada asutustevahelist koostööd ja koordineerimist muu hulgas justiitsministeeriumi, immigratsiooniameti, riikliku uurimisbüroo, sotsiaalhoolekande ja arengu ministeeriumi, prokuratuuri ja välisministeeriumi vahel. Samuti palub ministeerium abi presidendi kantseleilt, et näha ette esialgsed eelarvelised vajadused 1980. aasta Haagi konventsiooni rakendamise rahastamiseks riigis.

Filipiinid lubasid edastada muudetud korralduse eelnõu asjaomastele ametitele märkuste esitamiseks 2021. aasta mais, millele järgneb veel üks asutustevaheline konsultatsioon, et korralduse saaks presidendi kantseleile edastada hiljemalt 2021. aasta teise kvartali lõpuks.

Samaaegselt kavandatava korralduse eelnõuga uurib justiitsministeerium ka võimalust paluda justiitsministril välja anda ministeeriumi ringkiri, milles nähakse kuni kavandatava korralduse väljaandmiseni ette ka asutustevahelise koordineerimise mehhanism . Korralduse eelnõu sisu käsitlevate konsultatsioonide tulemusi võib kasutada ministeeriumi ringkirja koostamisel. Ministeeriumi ringkirja kavandis sisalduvat menetlust ja asutustevahelist koordineerimist saab kasutada kavandatava korralduse eelnõu rakenduseeskirjadena.

Kuigi rakendusaktide/-eeskirjade väljaandmine on olnud üsna aeglane, eeldatakse, et Filipiinid on nüüd täiesti teadlikud vajadusest näidata konkreetseid tulemusi, et kergemini saavutada ELi liikmesriikide ja teiste lepinguosaliste heakskiit ühinemisele.

Nõusoleku Filipiinide ühinemiseks 1980. aasta Haagi konventsiooniga on andnud 16 konventsiooniosalist.

4. MÕJU EELARVELE

Kavandatud otsusel puudub mõju eelarvele.

5. MUU TEAVE

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

Kuna ettepanek käsitleb ainult Euroopa Liidu liikmesriikidele antavat luba anda nõusolek Filipiinide ühinemiseks 1980. aasta Haagi konventsiooniga, piirdub selle rakendamise seire selle kontrollimisega, kas liikmesriigid järgivad kirjaliku nõusoleku sõnastust ja selle hoiuleandmise tähtaega ning kas nad teavitavad komisjoni hoiuleandmisest, nagu on sätestatud nõukogu otsuses.

2021/0178 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega lubatakse Euroopa Liidu liikmesriikidel anda Euroopa Liidu huvides nõusolek Filipiinide 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 artikli 218 lõikega 6,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi arvamust[4]

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 kinnipidamise eest.

(2) Nõukogu on võtnud vastu määruse (EÜ) nr 2201/2003[5] („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 hooldusõiguse kaitse.

(3) Brüsseli IIa määrus täiendab ja tugevdab rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitlevat 25. oktoobri 1980. aasta Haagi konventsiooni („1980. aasta Haagi konventsioon“), millega kehtestatakse rahvusvahelisel tasandil lepinguosaliste ja keskasutuste vaheline kohustuste ja koostöö süsteem eesmärgiga tagastada kiiresti ebaseaduslikult ära viidud või kinni peetud 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 korrektset rakendamist, osaledes koos liikmesriikidega muu hulgas Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsil regulaarselt korraldatavates erikomisjonides.

(6) Liidu liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel kohaldatav ühine õigusraamistik on tõenäoliselt parim lahendus tundlikele rahvusvahelist lapseröövi käsitlevatele juhtumitele.

---

[4] ELT C , , lk .

[5] 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 on sätestatud, et seda kohaldatakse ühineva riigi ja selliste lepinguosaliste vahel, kes on ühinemiseks 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) Filipiinid andsid 1980. aasta Haagi konventsiooniga ühinemise kirja hoiule 16. märtsil 2016. Konventsioon jõustus Filipiinidel 1. juunil 2016.

(11) Filipiinidel valitsevat olukorda hinnates on jõutud järeldusele, et Euroopa Liidu liikmesriigid võivad anda liidu huvides nõusoleku Filipiinide ühinemiseks vastavalt 1980. aasta Haagi konventsiooni tingimustele.

(12) Seetõttu tuleks anda Euroopa Liidu liikmesriikidele luba anda liidu huvides hoiule oma kirjalik nõusolek Filipiinide ühinemiseks kooskõlas käesolevas otsuses sätestatud tingimustega.

(13) Brüsseli IIa määrus on Iirimaa suhtes siduv ja seepärast osaleb ta käesoleva otsuse vastuvõtmisel ja 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

Euroopa Liidu liikmesriikidele antakse luba anda liidu huvides nõusolek Filipiinide ühinemiseks rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitleva 25. oktoobri 1980. aasta Haagi konventsiooniga (edaspidi „1980. aasta Haagi konventsioon“).

Euroopa Liidu liikmesriigid annavad liidu huvides hiljemalt … [12 kuud pärast käesoleva otsuse vastuvõtmise kuupäeva] hoiule kirjaliku nõusoleku Filipiinide ühinemiseks 1980. aasta Haagi konventsiooniga, mis on sõnastatud järgmiselt:

„[LIIKMESRIIGI täielik nimi] nõustub vastavalt nõukogu otsusele (EL) 2021/... Filipiinide ühinemisega rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitleva 25. oktoobri 1980. aasta Haagi konventsiooniga.“

Euroopa Liidu liikmesriigid teavitavad nõukogu ja komisjoni Filipiinide ühinemiseks antud kirjaliku nõusoleku hoiuleandmisest ning edastavad komisjonile kirjaliku nõusoleku teksti kahe kuu jooksul pärast selle hoiuleandmist.

Artikkel 2

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

Artikkel 3

Käesolev otsus on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja