EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 6.7.2021
COM(2021) 369 final

2021/0183 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan unionin jäsenvaltioille annettavasta luvasta hyväksyä Euroopan unionin edun mukaisesti Bolivian liittyminen yksityisoikeuden alaa koskevaan vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Haagissa 25. lokakuuta 1980 tehdyllä, yksityisoikeuden alaa koskevalla yleissopimuksella kansainvälisestä lapsikaappauksesta (jäljempänä ’vuoden 1980 Haagin yleissopimus’) pyritään palauttamaan ennalleen aiemmin vallinnut tilanne eli varmistamaan, että lapsi, joka on luvattomasti viety toiseen valtioon tai jätetty palauttamatta toisesta valtiosta, palautetaan pikaisesti asuinvaltioonsa. Yleissopimuksen on tähän mennessä ratifioinut 101 maata, joiden joukossa ovat myös kaikki EU:n jäsenvaltiot, ja sen toiminta perustuu sopimuspuolten nimeämien keskusviranomaisten väliseen yhteistyöhön.

Lapsikaappauksien estäminen on olennainen osa EU:n politiikkaa, jonka tavoitteena on edistää lapsen oikeuksia. Sen vuoksi Euroopan unioni pyrkii kansainvälisellä tasolla aktiivisesti parantamaan vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen soveltamista ja kehottaa myös kolmansia valtioita liittymään sopimukseen.

Bolivia talletti vuoden 1980 Haagin yleissopimusta koskevan liittymiskirjan 13. heinäkuuta 2016. Yleissopimus tuli Boliviassa voimaan 1. lokakuuta 2016.

Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 38 artiklan 4 kohdassa määrätään, että yleissopimusta sovelletaan vain liittyjävaltion ja sellaisten sopimusvaltioiden välisissä suhteissa, jotka ovat antaneet selityksen liittymisen hyväksymisestä.

Komissio pyysi asiasta lausuntoa Euroopan unionin tuomioistuimelta, joka vahvisti EU:n yksinomaisen toimivallan hyväksyä kolmannen valtion liittyminen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen.

Euroopan unionin tuomioistuimen 14. lokakuuta 2014 antamassa lausunnossa 1/13 vahvistetaan, että sen hyväksyminen, että kolmas valtio liittyy Haagissa vuonna 1980 tehtyyn yksityisoikeuden alaa koskevaan yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta, kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Tuomioistuimen mukaan on tarpeen vahvistaa, että asiassa sovelletaan yhtenäisiä sääntöjä EU:ssa ja vältetään tilanne, jossa jäsenvaltiot toimivat eri tavoin (eriytetty yhdentyminen).

Euroopan unionilla on yksinomainen ulkoinen toimivalta kansainvälisissä lapsikaappausasioissa, joten päätös siitä, hyväksytäänkö Bolivian liittyminen yleissopimukseen, on tehtävä EU:n tasolla neuvoston päätöksellä. Sen vuoksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden olisi Euroopan unionin edun mukaisesti talletettava selitys Bolivian liittymisen hyväksymisestä.

Jos Euroopan unionin jäsenvaltiot hyväksyvät Bolivian liittymisen, vuoden 1980 Haagin yleissopimusta voitaisiin soveltaa Bolivian ja kaikkien EU:n jäsenvaltioiden paitsi Tanskan välillä.

• Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa

Vuoden 1980 Haagin yleissopimus vastaa kansainvälisten lapsikaappausten osalta neuvoston asetusta N:o 2201/2003 (joka tunnetaan Bryssel II a -asetuksena), joka on EU:n oikeudellisen yhteistyön kulmakivi avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa.

Yksi asetuksen tärkeimmistä tavoitteista on estää lapsikaappaukset jäsenvaltioiden välillä ottamalla käyttöön menettelyjä, joilla varmistetaan lapsen pikainen palauttaminen tämän asuinjäsenvaltioon. Sen vuoksi Bryssel II a - asetuksen 11 artiklaan on sisällytetty vuoden 1980 Haagin yleissopimuksessa vahvistettu menettely. Asetuksella myös täydennetään yleissopimusta selventämällä joitakin seikkoja, muun muassa lapsen kuulemista, tuomion antamisen määräaikaa palauttamispyynnön jättämisen jälkeen ja lapsen palauttamatta jättämisen perusteita. Asetus sisältää myös säännöksiä, jotka koskevat eri jäsenvaltioissa annettuja ristiriitaisia palauttamista ja palauttamatta jättämistä koskevia tuomioita.

EU tukee kansainvälisesti kolmansien valtioiden liittymistä vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen, jotta jäsenvaltiot voivat luottaa, että kansainvälisiin lapsikaappauksiin sovelletaan yhteistä sääntelykehystä.

Kesäkuun 2015 ja helmikuun 2019 välisenä aikana on jo annettu 18 neuvoston päätöstä, joilla hyväksytään 26 kolmannen maan (Marokko, Singapore, Venäjän federaatio, Albania, Andorra, Seychellit, Armenia, Korean tasavalta, Kazakstan, Peru, Georgia, Etelä-Afrikka, Chile, Islanti, Bahama, Panama, Uruguay, Kolumbia, El Salvador, San Marino, Dominikaaninen tasavalta, Valko-Venäjä, Uzbekistan, Honduras, Ecuador ja Ukraina)[1] liittyminen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Tämän ehdotuksen ilmeisenä yleisenä tavoitteena on suojella lapsen oikeuksia Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan mukaisesti. Vuoden 1980 yleissopimus luotiin suojelemaan lasta kaappausten haitallisilta vaikutuksilta ja varmistamaan, että lapsi pystyy ylläpitämään yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa esimerkiksi turvaamalla tapaamisoikeuden käyttäminen.

On syytä mainita myös yhteys siihen, että sovittelun käyttöä perheasioita koskevien rajat ylittävien riita-asioiden ratkaisemisessa pyritään edistämään. Tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla annettua direktiiviä[2] sovelletaan myös perheoikeuden alalla Euroopan yhteisellä oikeudenkäyttöalueella. Myös vuoden 1980 Haagin yleissopimuksella kannustetaan ratkaisemaan perheasioita koskevat riita-asiat sovintoteitse.

---

[1] Tähän mennessä on annettu 18 neuvoston päätöstä, joilla jäsenvaltioille annetaan lupa hyväksyä seuraavien maiden liittyminen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen: **Andorra** (neuvoston päätös (EU) 2015/1023, annettu 15. kesäkuuta 2015); **Seychellit** (neuvoston päätös (EU) 2015/2354, annettu 10. joulukuuta 2015); **Venäjä** (neuvoston päätös (EU) 2015/2355, annettu 10. joulukuuta 2015); **Albania** (neuvoston päätös (EU) 2015/2356, annettu 10. joulukuuta 2015); **Singapore** (neuvoston päätös (EU) 2015/1024, annettu 15. kesäkuuta 2015); **Marokko** (neuvoston päätös (EU) 2015/2357, annettu 10. joulukuuta 2015); **Armenia** (neuvoston päätös (EU) 2015/2358, annettu 10. joulukuuta 2015); **Korean tasavalta** (neuvoston päätös (EU) 2016/2313, annettu 8. joulukuuta 2016); **Kazakstan** (neuvoston päätös (EU) 2016/2311, annettu 8. joulukuuta 2016) ja **Peru** (neuvoston päätös (EU) 2016/2312, annettu 8. joulukuuta 2016); **Georgia** ja **Etelä-Afrikka** (neuvoston päätös (EU) 2017/2462, annettu 18. joulukuuta 2017); **Chile**, **Islanti** ja **Bahama** (neuvoston päätös (EU) 2017/2424, annettu 18. joulukuuta 2017); **Panama, Uruguay, Kolumbia** ja **El Salvador** (neuvoston päätös (EU) 2017/2464, annettu 18. joulukuuta 2017); **San Marino** (neuvoston päätös (EU) 2017/2463, annettu 18. joulukuuta 2017); **Dominikaaninen tasavalta** (neuvoston päätös (EU) 2019/305, annettu 18. helmikuuta 2019); **Ecuador** ja **Ukraina** (neuvoston päätös (EU) 2019/306, annettu 18. helmikuuta 2019); **Honduras** (neuvoston päätös (EU) 2019/307, annettu 18. helmikuuta 2019); **Valko-Venäjä** ja **Uzbekistan** (neuvoston päätös (EU) 2019/308, annettu 18. helmikuuta 2019).

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/52/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 2008, tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla (EUVL L 136, 24.5.2008, s. 3).

Yksi vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen perustuvista, kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin julkaisemista hyvien toimintatapojen oppaista käsittelee sovittelua lasta koskevien perhesuhteisiin liittyvien kansainvälisten riitojen ratkaisemisessa silloin, kun asia kuuluu yleissopimuksen soveltamisalaan. Opas on käännetty Euroopan komission aloitteesta kaikille EU:n virallisille kielille (englannin ja ranskan lisäksi) sekä arabiaksi tarkoituksena tukea vuoropuhelua sellaisten valtioiden kanssa, jotka eivät vielä ole ratifioineet yleissopimusta tai liittyneet siihen, ja löytää konkreettisia tapoja ratkaista kansainvälisistä lapsikaappauksista aiheutuvat ongelmat[3].

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 38 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Liittyminen tulee voimaan vain liittyjävaltion ja sellaisten sopimusvaltioiden välisissä suhteissa, jotka ovat antaneet selityksen liittymisen hyväksymisestä”. Koska tämä päätös koskee jäsenvaltioiden unionin edun mukaisesti nimenomaisesti antamaa hyväksyntää liittyjävaltion liittymiselle vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen, sovellettava oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 218 artiklan 6 kohta. Aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 81 artiklan 3 kohta, joten neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Asetus (EY) N:o 2201/2003 sitoo Irlantia, ja se osallistuu näin ollen tämän päätöksen hyväksymiseen ja soveltamiseen.

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan.

• Suhteellisuusperiaate

Ehdotuksen laatimisessa on noudatettu samaa asiaa koskevissa, jo hyväksytyissä neuvoston päätöksissä noudatettuja suuntaviivoja eikä ehdotuksessa ylitetä sitä, mikä on tarpeen yhtenäisen EU:n toiminnan tavoitteen saavuttamiseksi kansainvälisissä lapsikaappauksissa, koska sillä varmistetaan, että Euroopan unionin jäsenvaltiot hyväksyvät tietyssä määräajassa Bolivian liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

• Sidosryhmien kuuleminen

Ylivoimainen enemmistö Euroopan unionin jäsenvaltioista ilmoitti olevansa valmis hyväksymään Bolivian liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen komission kysyessä niiden mielipidettä.

Asiantuntijakokouksessa 2. heinäkuuta 2019 käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että yksikään jäsenvaltio ei nimenomaisesti vastusta hyväksynnän antamista Bolivian liittymiselle vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen.

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

Komissio luottaa siihen, että teknisen tason keskustelujen jatkaminen neuvoston yksityisoikeustyöryhmässä johtaa neuvoston päätöksen hyväksymiseen vaadittavaan yksimielisyyteen.

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Heinäkuun 2. päivänä 2019 pidettyä asiantuntijakokousta ja sen jatkotoimia valmisteltaessa komissio oli tiiviissä yhteydessä kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevään Haagin konferenssiin ja EU:n Bolivian-edustustoon.

- **Vaikutustenarviointi**

Ehdotuksesta ei sen luonteen vuoksi ole tehty erityistä vaikutustenarviointia, kuten ei tehty niistä 18 vastaavasta vuosina 2015–2019 hyväksytystä neuvoston päätöksestä, jotka koskevat useiden kolmansien maiden liittymistä vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen. Yleissopimuksen täytäntöönpanon tasoa Boliviassa kuitenkin tarkasteltiin 2. heinäkuuta 2019 pidetyssä asiantuntijakokouksessa, jossa kaikki EU:n jäsenvaltiot olivat edustettuina. Kokouksen jatkotoimena komissio on seurannut tiiviisti tilanteen kehittymistä Boliviassa.

Bolivian erityispiirteenä on, että vuoden 1980 Haagin yleissopimuksessa tarkoitettu nimetty keskusviranomainen on ulkoasiainministeriö, kun taas yleissopimuksen varsinainen soveltaminen tapahtuu eri toimistossa oikeusministeriössä. Vuonna 2018 tämä johti joihinkin valituksiin, koska Bolivian keskusviranomainen ei reagoinut välittömästi. Näin ei kuitenkaan tapahtunut enää vuonna 2019. Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin (Haagin konferenssi) aluetoimisto on tiiviissä yhteydessä keskusviranomaiseen, mutta uusi hallitus astui virkaan marraskuussa 2020, ja keskusviranomaisen päällikkö vaihdettiin helmikuussa 2021. Bolivia on ilmaissut halukkuutensa puuttua joihinkin rakenteellisiin ongelmiin, kuten byrokratiaan ja viivästyksiin. Se on pyytänyt Haagin konferenssin aluetoimistolta tukea ja ottanut asiassa myös yhteyttä Haagin konferenssin päämajaan Haagissa suurlähetystönsä välityksellä. Tämä osoittaa poliittista kiinnostusta asiaan sekä sitoutuneisuutta vakuuttaa useampia sopimuspuolia hyväksymään sen liittyminen.

Sopimuspuolista 13, Sveitsi mukaan luettuna, on hyväksynyt Bolivian liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotetulla päätöksellä ei ole vaikutuksia talousarvioon.

5. LISÄTIEDOT

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Ehdotus koskee pelkästään luvan antamista Euroopan unionin jäsenvaltioille, jotta ne voivat hyväksyä Bolivian liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen. Sen täytäntöönpanon valvonta rajoittuu siihen, että jäsenvaltiot noudattavat selityksen sanamuotoa ja selityksen tallettamisen määräaikaa sekä ilmoittavat selityksen tallettamisesta komissiolle kyseisen neuvoston päätöksen mukaisesti.

2021/0183 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan unionin jäsenvaltioille annettavasta luvasta hyväksyä Euroopan unionin edun mukaisesti Bolivian liittyminen yksityisoikeuden alaa koskevaan vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 81 artiklan 3 kohdan yhdessä sen 218 artiklan 6 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon[4],

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Euroopan unioni on asettanut yhdeksi tavoitteekseen lapsen oikeuksien suojelun edistämisen. Toimenpiteet lasten suojelemiseksi luvattomilta poisviemisiltä tai palauttamatta jättämisiltä muodostavat olennaisen osan tätä toimintapolitiikkaa.

(2) Neuvosto hyväksyi asetuksen (EY) N:o 2201/2003[5], jäljempänä ’Bryssel II a -asetus’, jolla pyritään suojelemaan lapsia luvattoman pois viemisen tai palauttamatta jättämisen haitallisilta vaikutuksilta ja jossa vahvistetaan menettelyt, joilla pyritään turvaamaan lapsen pikainen palauttaminen siihen valtioon, jossa lapsen asuinpaikka on, ja jolla pyritään varmistamaan tapaamisoikeus ja oikeus lapsen huoltoon.

(3) Bryssel II a -asetus täydentää ja vahvistaa 25 päivänä lokakuuta 1980 tehtyä yksityisoikeuden alaa koskevaa Haagin yleissopimusta kansainvälisestä lapsikaappauksesta, jäljempänä ’vuoden 1980 Haagin yleissopimus’, jolla luodaan sekä sopimusvaltioiden että keskusviranomaisten välinen kansainvälinen velvoite- ja yhteistyöjärjestelmä ja jolla pyritään turvaamaan luvattomasti muihin valtioihin vietyjen tai muista valtioista palauttamatta jätettyjen lasten pikainen palauttaminen.

(4) Kaikki unionin jäsenvaltiot ovat vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen osapuolia.

(5) Unioni kannustaa kolmansia valtioita liittymään vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen ja tukee vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen asianmukaista täytäntöönpanoa osallistumalla yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa muun muassa kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin säännöllisesti järjestämiin erityiskomissioihin.

(6) Unionin jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden yhteisellä sääntelykehyksellä voitaisiin parhaiten ratkaista arkaluonteiset kansainväliset lapsikaappaukset.

---

[4] EUVL C , , s. .

[5] Neuvoston asetus (EY) N:o 2201/2003, annettu 27 päivänä marraskuuta 2003, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta (EUVL L 338, 23.12.2003, s. 1).

(7) Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksessa määrätään, että sitä sovelletaan vain liittyjävaltion ja sellaisten sopimusvaltioiden välisissä suhteissa, jotka ovat antaneet selityksen liittymisen hyväksymisestä.

(8) Vuoden 1980 Haagin yleissopimus ei salli alueellisten taloudellisen yhdentymisen järjestöjen, kuten unionin, liittyä siihen. Tämän vuoksi unioni ei voi liittyä yleissopimukseen eikä se voi tallettaa selitystä valtion liittymisen hyväksymisestä.

(9) Euroopan unionin tuomioistuimen lausunnon 1/13 mukaisesti vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen mukaiset selitykset liittymisen hyväksymisestä kuuluvat unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan.

(10) Bolivia talletti vuoden 1980 Haagin yleissopimusta koskevan liittymiskirjansa 13 päivänä heinäkuuta 2016. Yleissopimus tuli Boliviassa voimaan 1 päivänä lokakuuta 2016.

(11) Bolivian tilanteen tarkastelu on osoittanut, että Euroopan unionin jäsenvaltiot voivat unionin edun mukaisesti hyväksyä Bolivian liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen sen ehtojen mukaisesti.

(12) Euroopan unionin jäsenvaltioille olisi näin ollen unionin edun mukaisesti annettava lupa tallettaa selityksensä Bolivian liittymisen hyväksymisestä tämän päätöksen mukaisesti.

(13) Tämä päätös sitoo Irlantia, ja sen vuoksi Irlanti osallistuu tämän päätöksen hyväksymiseen ja soveltamiseen.

(14) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Euroopan unionin jäsenvaltioille annetaan lupa hyväksyä unionin edun mukaisesti Bolivian liittyminen 25 päivänä lokakuuta 1980 tehtyyn yksityisoikeuden alaa koskevaan Haagin yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta, jäljempänä ’vuoden 1980 Haagin yleissopimus’.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden on talletettava viimeistään … [kaksitoista kuukautta tämän päätöksen hyväksymisestä] seuraavasti muotoiltu selitys siitä, että se unionin edun mukaisesti hyväksyy Bolivian liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen:

”[JÄSENVALTION koko nimi] ilmoittaa hyväksyvänsä neuvoston päätöksen (EU) 2021/… mukaisesti, että Bolivia liittyy 25 päivänä lokakuuta 1980 tehtyyn yksityisoikeuden alaa koskevaan Haagin yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta.”

Euroopan unionin jäsenvaltioiden on ilmoitettava neuvostolle ja komissiolle siitä, että ne ovat tallettaneet Bolivian liittymisen hyväksymistä koskevan selityksensä, ja toimitettava komissiolle kyseisen selityksen teksti kahden kuukauden kuluessa sen tallettamisesta.

2 artikla

Tämä päätös tulee voimaan päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja