



Brüssel, 15.4.2014
COM(2014) 225 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

**nõukogu määruse (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)
kohaldamise kohta**

SISSEJUHATUS

Kodanike kasvav liikuvus liidu piires¹ on viinud selleni, et üha rohkem on rahvusvahelisi perekondi, s.t eelkõige perekondi, mille liikmetel on erinev kodakondsus, kes elavad erinevates liikmesriikides või liikmesriigis, mille kodanik(ud) ei ole neist üks või kumbki. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 81 kohaselt võtab liit meetmeid, mis käsitlevad õigusosalast koostööd piiriülese toimega tsiviilasjades. Selline koostöö on eriti vajalik, kui perekond laguneb, et luua lastele kindel õiguslik keskkond suhete säilitamiseks isikutega, kes kannavad nende eest vanemlikku vastutust ja kes elavad teinekord muus liikmesriigis.

Määrus nr 1347/2000,² milles sätestatakse reeglid kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta kohtuasjades, mis käsitlevad abielulahutust, lahuselu ja abielu kehtetuks tunnistamist ning vanemlikku vastutust abikaasade ühiste laste eest, oli esimene liidu õigusakt, mis võeti vastu perekonnaõigusega seotud õigusosalase koostöö valdkonnas. Määrus tunnistati kehtetuks määrusega nr 2201/2003³ (üldtuntud kui Brüsseli IIa määrus, edaspidi „määrus”). Määrus on liidu õigusosalase koostöö alustala abieluasjades ja vanemliku vastutusega seotud asjades. Määrust kohaldatakse 1. märtsist 2005 kõikides liikmesriikides, välja arvatud Taanis⁴.

Määruses on sätestatud liikmesriikide vaheliste kohtualluvuse konfliktide lahendamise ühtsed eeskirjad ning see lihtsustab kohtulahendite, ametlike dokumentide ja kokkulepete vaba liikumist liidus, kehtestades nende tunnustamise ja täitmise korra teises liikmesriigis. Määrus täiendab 25. oktoobri 1980. aasta rahvusvahelist Haagi konventsiooni,⁵ mis käsitleb tsiviilõiguse kohaldamist lapsröövi suhtes (edaspidi „1980. aasta Haagi konventsioon”), ning selles on sätestatud konkreetsed eeskirjad selle seose kohta mitme sättega, mis on kehtestatud vanemliku vastutuse ja lastekaitsemeetmetega seotud kohtualluvust, kohaldatavat seadust, tunnustamist, kohtuotsuste täitmist ja koostööd käsitlevas 19. oktoobri 1996. aasta Haagi konventsioonis⁶ (edaspidi „1996. aasta Haagi konventsioon”)⁷.

¹ 2011. aastal elas ELi 27 liikmesriigis 33,3 miljonit mittekodanikku, kes moodustasid kogu rahvastikust 6,6 %. Enamik ehk 20,5 miljonit inimest olid kolmandate riikide kodanikud ja ülejäänud 12,8 miljonit olid liidu muude liikmesriikide kodanikud. Kuna kodakondsus võib muutuda, on kasulik anda teavet ka sünniriigi alusel. 2011. aastal elas liidus 48,9 miljonit mujal sündinud inimest, kes moodustasid kogu rahvastikust 9,7 %. Neist 32,4 miljonit olid sündinud väljaspool liitu ja 16,5 miljonit muus liikmesriigis (*Statistics in Focus*, 31/2012: peaaegu kaks kolmandikku ELi liikmesriikides elavatest välismaalastest ei ole EL 27 riikide kodanikud, Eurostat).

² Nõukogu määrus (EÜ) nr 1347/2000, 29. mai 2000, abieluasjade ja vanemliku vastutusega abikaasade ühiste laste eest seotud asjade kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta, EÜT L 160, 30.6.2000, mida on muudetud nõukogu 2. detsembri 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 2116/2004, ELT L 367, 14.12.2004.

³ Nõukogu määrus (EÜ) nr 2201/2003, 27. november 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.

⁴ Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud Taani seisukohta käsitleva protokollil artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani määruses ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav. Käesolevas aruandes ei hõlma termin „liikmesriigid” Taanit.

⁵ Konventsiooni kohaldatakse kõikides liikmesriikides.

⁶ Nõukogu 19. detsembri 2002. aasta otsus, millega anti liikmesriikidele volitus kirjutada ühenduse huvides alla vanemliku vastutuse ja lastekaitsemeetmetega seotud kohtualluvust, kohaldatavat seadust,

Määrus ei sisalda eeskirju, millega määrata kindlaks, millist õigust kohaldada piiriülestes vaidlustes valdkondades, mis on hõlmatud määrusega. Kohaldatava õigusega seoses palus Euroopa Ülemkogu juba novembris 2004 komisjonil esitada rohelise raamatu lahutusajades kohaldatavate kollisiooninormide kohta⁸. 2006. aastal tegi komisjon ettepaneku muuta määrust seoses kohtualluvusega ning kehtestada abieluasjades kohaldatavat õigust käsitlevad eeskirjad (edaspidi „komisjoni 2006. aasta ettepanek määruse muutmise kohta”)⁹. Ülemkogu ei jõudnud kohaldatavat õigust käsitlevate eeskirjade suhtes üksmeelele ja komisjon võttis tagasi 2006. aasta ettepaneku muuta määrust¹⁰ tagasi. Neliteist liikmesriiki leppisid komisjoni uute ettepanekute alusel¹¹ kokku omavahelises tõhustatud koostöös¹² ning võtsid vastu määruse (EL) nr 1259/2010, millega kehtestatakse eeskirjad abielulahutuse ja lahusele suhtes kohaldatava õiguse valdkonnas¹³ (edaspidi „Rooma III määrus”). See oli esimene kord, kui liidus kasutati tõhustatud koostööd. Tõhustatud koostöö on avatud osalemiseks kõikidele liikmesriikidele, lõppeesmärgiga rakendada Rooma III määrust kõikides liikmesriikides. Rooma III määruse vastuvõtmisest alates on tõhustatud koostöös otsustanud osaleda veel kaks liikmesriiki¹⁴.

Käesolev aruanne on koostatud kooskõlas määruse artikliga 65¹⁵. Aruanne järgib määruse ülesehitust, käsitledes erinevates jaotistes kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise sätteid ning liikmesriikide keskasutuste vahelist koostööd. Aruandes keskendutakse konkreetset mitmele valdkondadevahelisele küsimusele, nagu lapse tagasitoomine vanema sooritatud lapsröövi korral, kohtuotsuste täitmine ja lapse paigutamine hooldeasutusse või kasuperekonda teises liikmesriigis.

tunnustamist, kohtuotsuste täitmist ja koostööd käsitlevale 1996. aasta Haagi konventsioonile, ELT L 48, 21.2.2003, lk 1. Konventsiooni kohaldatakse kõikides liikmesriikides, välja arvatud Belgias ja Itaalias, kes on konventsioonile alla kirjutanud, kuid ei ole seda veel ratifitseerinud.

⁷ Määrust kohaldatakse: i) kui lapse alaline elukoht on liikmesriigis ning ii) liikmesriigis tehtud kohtuotsuse tunnustamise ja täitmise suhtes, isegi kui lapse alaline elukoht on konventsiooni osaliseks olevas kolmandas riigis; artikkel 61.

⁸ Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus, vastu võetud Euroopa Ülemkogus 4.–5. novembril 2004.

⁹ Ettepanek, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2201/2003 seoses kohtualluvusega ning abieluasjades kohaldatavat õigust käsitlevate eeskirjade kehtestamisega (KOM (2006) 399 (lõplik)).

¹⁰ ELT C 109, 16.4.2013, lk 7.

¹¹ Ettepanek: nõukogu otsus nr .../2010/EL tõhustatud koostöö lubamise kohta abielulahutuse ja lahusele suhtes kohaldatava õiguse valdkonnas (KOM(2010) 104 (lõplik) - 2010/0066 (APP)); ettepanek: nõukogu määrus tõhustatud koostöö rakendamise kohta abielulahutuse ja lahusele suhtes kohaldatava õiguse valdkonnas (KOM(2010) 105 (lõplik) - 2010/0067 (CNS)).

¹² Nõukogu 12. juuli 2010. aasta otsus 2010/405/EL tõhustatud koostöö lubamise kohta abielulahutuse ja lahusele suhtes kohaldatava õiguse valdkonnas, ELT L 189, 22.7.2010, lk 12. Tõhustatud koostööd teevad Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Luksemburg, Ungari, Malta, Austria, Portugal, Rumeenia ja Sloveenia.

¹³ Nõukogu määrus (EL) nr 1259/2010, 20. detsember 2010, tõhustatud koostöö rakendamise kohta abielulahutuse ja lahusele suhtes kohaldatava õiguse valdkonnas, ELT L 343, 29.12.2010, lk 10. Rooma III määrust rakendatakse esialgses 14 liikmesriigis 21. juunist 2012.

¹⁴ Rooma III määrust rakendatakse Leedus 22. maist 2014 (ELT L 323, 22.11.2012, lk 18) ja Kreekas 29. juulist 2015 (ELT L 23, 28.1.2014, lk 41).

¹⁵ Artiklis 65 on sätestatud, et komisjon esitab 1. jaanuariks 2012 Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele liikmesriikide esitatud teabe alusel aruande määruse kohaldamise kohta.

Aruandes hinnatakse esimest korda määruse senist kohaldamist ja selle eesmärk ei ole olla ammendav. Aruande aluseks on tsiviil- ja kaubandusasju käsitleva Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku (edaspidi „Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik”) liikmetelt saadud teave¹⁶ ja kättesaadavad uuringud,¹⁷ komisjoni roheline raamat, mis käsitleb lahusasjades kohaldatavat õigust ja kohtualluvust,¹⁸ komisjoni 2006. aasta ettepanek määruse muutmise kohta ning töö, mis on tehtud Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi raames 1980. ja 1996. aasta Haagi konventsioonide järelevalves. Aruandes on võetud arvesse kodanike kirju, kaebusi, petitsioone ja Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikat, mis käsitlevad määrust.

1. KOHTUALLUVUS

1.1. Abieluasjad

Kuna rahvusvaheliste abielupaaride arv ELis kasvab ja lahutatakse palju, puudutab abieluasjade kohtualluvus igal aastal märkimisväärselt palju kodanikke¹⁹. Määruse kohtualluvuse kohta sätestatud eeskirjad on aidanud lihtsustada õigusraamistikku olukorras, mis on asjaomaste isikute jaoks juba niigi keeruline. Ometi on nende eeskirjadega seoses tekkinud teatavad probleemid²⁰.

Esiteks võivad määruses sätestatud alternatiivsed (mitte niivõrd hierarhilised) kohtualluvuse reeglid koos ühtlustatud kollisiooninormide puudumisega kõikjal liidus ajendada ühte abikaasade alustama „võidujooksu kohtusse” ehk pöörduma kohtu poole enne, kui seda on jõudnud teha teine abikaasa, et tagada menetlemine sellise õiguse alusel, mis kaitseks just tema enda huve²¹. Rooma III määrus on vähendanud abikaasade võimalusi „võidujooksuks

¹⁶ Eelkõige arutelud Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku kohtumiste raames ja Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku vastused komisjoni 2013. aasta küsimustikule. Vt ka Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku juhendit parimate tavade ja ühiste miinimumstandardite kohta https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-46-en.do.

¹⁷ Vt käesoleva aruande lisa.

¹⁸ KOM(2005) 82 (lõplik).

¹⁹ Ligikaudu 122 miljonist abielust liidus on umbes 16 miljonil (13 %) rahvusvaheline mõõde. 2007. aastal liidus sõlmitud 2,4 miljonist abielust kuulusid sellesse kategooriasse ligikaudu 300 000. Sama võib öelda ka samal aastal liidus vormistatud 1 040 000 abielulahutusest 140 000 kohta (13 %) (vt komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele rahvusvaheliste paaride varaliste õigustega seotud ebakindluse kaotamise kohta, KOM(2011) 125 (lõplik)). Eurostati 2010. aasta andmetel sõlmitakse igal aastal liidus üle 2,2 miljoni abielu ja ligikaudu üks miljon abielu lahutatakse.

²⁰ Näiteks on tekkinud raskusi kohtualluvuse tõlgendamisel abikaasade kodakondsuse alusel (artikli 3 lõike 1 punkt b), kui abikaasad on kahe sama liikmesriigi kodanikud. Euroopa Liidu Kohus, meenutades õigussubjektide võimalusi pädeva kohtu valimisel, eelkõige juhtudel, kui isikud on kasutanud vaba liikumise õigust, märkis, et seda sätet ei saa tõlgendada nii, et arvesse võetakse ainult tugevamat kodakondsust. Pädevus on liikmesriikide kohtutel, mille kodanikud abikaasad on, ning abikaasad võivad ise valida, millise liikmesriigi kohtu poole pöörduda; otsus kohtuasjas C-168/08: Hadadi (EKL 2009, lk I-06871, punktid 52, 53, 58).

²¹ Komisjoni 2006. aasta määruse muutmise ettepaneku üks eesmärkidest oli ühtlustatud kollisiooninormide kehtestamise kaudu ennetada liikmesriikides „võidujooksu kohtusse”. Ühtlustatud kollisiooninormide kehtestamisega oleks vähendatud „võidujooksu kohtusse”, sest mis tahes ELi kohus, kelle poole pöördutakse, oleks pidanud kohaldama ühiste eeskirjadega kindlaksmääratud õigust. Kuna kõikides liikmesriikides ei kohaldata Rooma III määrust abielulahutuse ja lahuse suhtes kohaldatava õiguse kohta, ei ole probleem veel lahendatud.

kohtusse”, sest määrusega kehtestati ühtlustatud eeskirjad abieluasjades kohaldatava õiguse kindlaksmääramiseks osalevates liikmesriikides. Kuna määrust ei kohaldata veel kõikides liikmesriikides, võib abieluasjades kohaldatav õigus erineda, sõltudes menetlusosalises liikmesriigis kohaldatavatest kollisiooninormidest (Rooma III määrus või liikmesriigi eeskirjad). Ennetav kohtusse pöördumine võib kaasa tuua sellise õiguse kohaldamise, millega kostjal puudub tihe seos või mis ei arvesta tema huvidega. See võib raskendada ka lepitustegevust ja jätta vahenduseks liiga vähe aega.

Teiseks ei anna määrus abikaasadele võimalust määrata pädevat kohut vastastikkusel kokkuleppel. Viimastes liidu tsiviilasju käsitlevates õigusaktides on suundumus võimaldada pooltele teatav autonoomia (vt näiteks 2008. aasta ülalpidamist käsitlev määrus²² või 2012. aasta pärimisasju käsitlev määrus²³). Pooltele määrusega lubatud teatav autonoomia, mis võimaldab abikaasadel pädeva kohtu suhtes kokku leppida, võib osutada iseäranis kasulikuks, kui abielu lahutatakse vastastikkusel kokkuleppel, eriti kui abikaasadel on Rooma III määruse raames võimalik kokku leppida, millist õigust nende abielulahutuse puhul kohaldatakse.

2006. aastal komisjoni esitatud määruse muutmise ettepaneku kohta saadud tagasiside tõi esile vajaduse suurendada õiguskindlust ja etteaimatavust, kehtestades poolte teatava autonoomia ja vältides „võidujooksu kohtusse”²⁴. Tagasiside näitas ka, et määruse artikkel 6, mis kinnitas artiklites 3, 4 ja 5 kindlaks määratud erandlikku kohtualluvust, võib tekitada segadust ja oli üleliigne, sest artiklites 3, 4 ja 5 kirjeldati, millistel juhtudel on tegemist erandliku kohtualluvusega²⁵.

Kehtivaid abieluasjade kohtualluvuse eeskirju oleks võimalik parandada, võttes eeskujuks komisjoni 2006. aasta ettepanekus määruse muutmise kohta väljapakutud kohtualluvuse eeskirjad, komisjoni 2011. aasta ettepaneku abieluvararežiime käsitlevate asjade kohta ja kohtualluvuse eeskirjad viimastes tsiviilasju käsitlevates määrustes²⁶.

1.2. Vanemliku vastutuse küsimused

Laste võrdse kohtlemise tagamiseks hõlmab määrus kõiki vanemlikku vastutust reguleerivaid otsuseid, sõltumata nende seostest abieluõigusliku menetlusega. See on tingitud sellest, et väljaspool abielu sündinud laste osakaal on viimase kahe kümnendi jooksul märkimisväärselt

²² Nõukogu määrus (EÜ) nr 4/2009, 18. detsember 2008, kohtualluvuse, kohaldatava õiguse, kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise ning koostöö kohta ülalpidamiskohustuste küsimustes, ELT L 7, 10.1.2009, lk 1 (edaspidi „ülalpidamist käsitlev määrus”).

²³ Nõukogu määrus (EL) nr 650/2012, 4. juuli 2012, mis käsitleb kohtualluvust, kohaldatavat õigust ning otsuste tunnustamist ja täitmist, ametlike dokumentide vastuvõtmist ja täitmist pärimisasjades ning Euroopa pärimistunnistuse loomist, ELT L 201, 27.7.2012, lk 107 (edaspidi „pärimisasju käsitlev määrus”).

²⁴ Komisjoni 2006. aasta ettepanek määruse muutmise kohta, lk 5.

²⁵ Komisjoni 2006. aasta ettepanek määruse muutmise kohta, lk 8. Vt ka otsus kohtuasjas C-68/7: Sundelind Lopez (EKL 2007, lk I-10403).

²⁶ Komisjoni ettepanek kohtualluvuse, kohaldatava õiguse ning abieluvararežiimide tunnustamise ja täitmise kohta, KOM(2011) 126 (lõplik) (edaspidi „komisjoni ettepanek abieluvararežiime käsitlevate asjade kohta”); ülalpidamist käsitlev määrus; pärimisasju käsitlev määrus.

kasvanud peaaegu kõikides liikmesriikides, mis näitab traditsioonilise peremudeli muutumist²⁷. Vanemliku vastutuse küsimused hõlmavad isikuhooldusõigust ja õigust lapsega suhelda.

Määruses on kehtestatud lapse alalisel elukohal põhinev üldine kohtualluvuse eeskiri (artikkel 8), et tagada tegelik side lapse ja kohtualluvust teostava liikmesriigi vahel²⁸. Seda põhimõtet kinnitavad kohtualluvuse sätted, mida kohaldatakse piiriülese lapseröövi korral (artikkel 10). Nendel juhtudel säilitavad selle liikmesriigi kohtud, kus oli lapse alaline elukoht vahetult enne äraviimist või kinnipidamist (edaspidi „otsuse teinud kohus”), oma pädevuse seni, kuni laps on saanud alalise elukoha teises liikmesriigis ja on täidetud teatud lisatingimused, eelkõige kuni otsuse teinud kohus on teinud eestkostet käsitleva kohtuotsuse, mis ei hõlma lapse tagasitoomist²⁹.

Eksperdid peavad lepingulise kohtualluvuse eeskirju, mis soosivad kokkuleppelist lahendust ja eelkõige väldivad abielulahutuse ja vanemliku vastutuse menetlusi erinevate liikmesriikide kohtutes (artikkel 12), kasulikeks, kuid küsimusi on tekitanud täitmist vajavate tingimuste tõlgendamine³⁰. Sätted, milles käsitletakse kohtuasja üleviimist kohtusse, kus on asja arutamiseks paremad võimalused, kui see on lapse parimates huvides (artikkel 15), on tekitanud mõnel juhul nende toimimisest tulenevaid probleeme, eelkõige põhjusel, et taotluse saanud kohus ei teavita taotluse esitanud kohut õigeaegselt pädevusega nõustumisest.

Edasilükkamatutel juhtudel võivad liikmesriigi kohtud võtta selles riigis viibiva lapse suhtes ajutisi meetmeid, isegi kui need kohtud ei ole pädevad asja sisuliselt arutama (artikkel 20). Euroopa Liidu Kohus on andnud juhtnööre selle kohta, kuidas kohaldada ajutisi meetmeid lapseröövi korral. Kohus on selgitanud, et selle liikmesriigi kohus, kuhu laps viidi, ei tohi võtta ajutist meetet, millega antakse selle liikmesriigi territooriumil viibiva lapse hooldusõigus ühele vanematest, kui pädev kohus on enne lapseröövi määranud lapse hooldusõiguse ajutiselt teisele vanemale ja see otsus on tunnustatud täidetavaks esimesena nimetatud liikmesriigis³¹.

²⁷ Igal aastal sünnib ELi 28 liikmesriigis 5 miljonit last (Eurostati andmed 2004–2011). 2010. aastal sündis väljaspool abielu 38,3 % lastest, samas kui 1990. aastal oli see näitaja 17,4 % (Eurostat).

²⁸ Euroopa Liidu Kohus andis alalise elukoha mõiste tõlgendamiseks juhtnööre kohtuasjades C-523/07: A. (EKL 2009, lk I-02805) ja C-497/10 PPU: Mercredi, (EKL 2010, lk I-14309). Artiklite 8 ja 10 suhtes leidis kohus, et lapse alaline elukoht vastab kohale, mis väljendab lapse teatud integratsiooni sotsiaalsesse ja perekondlikku keskkonda ning et selle koha peab kindlaks tegema siseriiklik kohus, võttes sealjuures iga konkreetse juhtumi korral arvesse kõiki konkreetseid faktilisi asjaolusid.

²⁹ Viimase tingimuse tõlgendamist selgitas Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas C-211/10 PPU: Povse (EKL 2010, lk I-06673). Euroopa Liidu Kohus otsustas, et otsuse teinud kohtu esialgne õiguskaitse ei ole „eestkostet käsitlev kohtuotsus, mis ei hõlma lapse tagasitoomist” ja seega ei saa olla aluseks pädevuse üleminekuks liikmesriigi kohtutele, kust laps ebaseaduslikult ära viidi. Kui esialgse õiguskaitse mõjul kaoks pädevus lapse isikuhooldusõigust käsitlevas küsimuses, võib pädevat kohut liikmesriigis, kus laps alaliselt elas, takistada esialgset õiguskaitset vastu võtmast isegi juhul, kui see oleks lapse huvides (punktid 47 ja 50).

³⁰ Eelkõige artikli 12 lõike 3 osas.

³¹ Otsus kohtuasjas C-403/09 PPU: Detiček (EKL 2009, lk I-12193).

Tõlgendamisküsimusi on tekitanud põhimõtte, mis käsitleb sama kohtuasja samaaegset menetlemist teises kohtus. Selle järgi peatab kohus, kellele on hagi hiljem esitatud, menetluse, kuni on kindlaks tehtud selle kohtu pädevus, kellele hagi on esitatud esimesena, et vältida paralleelseid kohtumenetlusi erinevates liikmesriikides ja vastukäivaid kohtuotsuseid³². Euroopa Liidu Kohus on sedastanud, et seda normi ei kohaldata, kui vanemliku vastutuse asjus esitati hagi esimesena saanud kohtule hagi ainult ajutiste meetmete vastuvõtmiseks ja kohus, kellele esitati sama alusega hagi hiljem, on teise liikmesriigi kohus, kes on pädev asja sisuliselt arutama³³.

Tuleks uurida, millises ulatuses saab Euroopa Liidu Kohtu antud tõlgendust määrusesse kaasata ning kuidas on võimalik parandada teatavate sätete praktilist kohaldamist.

1.3. Kohtualluvuse küsimused, mis on abieluasjade ja vanemliku vastutuse asjus ühised

Liikmesriigi kohtul on abieluasjades pädevus, kui i) vähemalt üks abikaasast on elanud selles liikmesriigis minimaalselt nõutava aja jooksul, või ii) mõlemal abikaasal on selle liikmesriigi kodakondsus, olenemata sellest, kas nad elavad liidus või kolmandas riigis (artikkel 3). Vastavalt kohtualluvuse sätetele muudel juhtudel (artikkel 7) sõltub erinevate liikmesriikide kodanikest ja kolmandas riigis elavate abikaasade õigus pöörduda liikmesriigi kohtusse selle liikmesriigi õigusest³⁴.

Vanemliku vastutuse asjus on reeglina liikmesriigi kohtul pädevus lapse suhtes, kelle alaline elukoht on hagi esitamise ajal selles liikmesriigis (artikkel 8). Kui lapse alaline elukoht on kolmandas riigis, võib pädevus olla ikkagi liikmesriigil, kui vanemad on sõnaselgelt kohtu pädevust tunnistanud ning see on lapse parimates huvides (artikkel 12). Kui vanemad kokkuleppele ei jõua, sõltub võimalus alustada väljaspool liitu alaliselt elava lapsega seotud menetlust liikmesriigi kohtus selle liikmesriigi õigusest (artikkel 14)³⁵.

Abieluasjade ja vanemliku vastutuse asjus ühtse ja ammendava muudel juhtudel kohaldatava kohtualluvuse regulatsiooni puudumine tähendab seda, et liidu kodanikele on õiguskaitse kättesaadavus erinev. Liikmesriikide kohtualluvuse eeskirjad põhinevad erinevatel

³² Selle eeskirja osas märkis Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas C-497/10 PPU: Mercredi (EKL 2010, lk I-14309), et liikmesriigi kohtu otsused, millega jäetakse 1980. aasta Haagi konventsiooni alusel rahuldamata lapse teise liikmesriigi kohtu pädevusele alluvale territooriumile viivitamatu tagasitoomise taotlus ning mis käsitlevad vanemlikku vastutust selle lapse suhtes, ei mõjuta otsuseid, mis tuleb teha selles teises liikmesriigis vanemlikku vastutust käsitlevate taotluste suhtes, mis esitati varem ning mille menetlemist ei ole veel lõpetatud.

³³ Otsus kohtuasjas C-296/10: Purucker II (EKL 2010, lk I-11163).

³⁴ Vt komisjoni 2006. aasta ettepanek määruse muutmise kohta, komisjoni töödokument SEK(2006) 949 - Mõjuhinnang ja uuring kohtualluvuse kohta muudel juhtudel, millele viidatakse käesoleva aruande lisas.

³⁵ Uuring kohtualluvuse kohta muudel juhtudel, millele on osutatud käesoleva aruande lisas, näitab, et kohtualluvuse eeskirjad on liikmesriigiti väga erinevad. Suurim erinevus on, et umbes pooltes liikmesriikides piisab kohtualluvuse kehtestamiseks kodakondsuse järgses liikmesriigis lapse kodakondsusest (või ühe vanema omast, mis on sageli sama mis lapsel), teistes see nii ei ole. Kuigi mõnedes viimastest võimaldavad kohtualluvuse muud alused teatavatel juhtudel algatada kohtumenetluse liidus, puudub selleks garantii.

kriteeriumitel ega taga alati õiguskaitsse kättesaadavust ka juhul, kui hageja või kostja on liikmesriigiga tihedalt seotud. See võib viia olukorrani, kus kohtualluvus ei kuulu ei liikmesriigile ega kolmandale riigile³⁶ ja ühiste eeskirjade puudumise tagajärjel tekivad praktilised raskused kolmandate riikide otsuste täitmisel liidus³⁷.

Erinevalt viimastest õigusaktidest, nagu ülalpidamist käsitlev määrus või pärimisasju käsitlev määrus, ei hõlma määrus *forum necessitatis* põhimõtet³⁸. Seda kohtualluvuse alust nõudis Euroopa Parlament oma 15. detsembri 2010. aasta seadusandlikus resolutsioonis Rooma III määrust käsitleva ettepaneku kohta³⁹.

Ebakindlust tekitab ka sätete puudumine, mis määraksid kindlaks juhtumid, kus liikmesriigi kohtud võivad loobuda pädevusest kolmanda riigi kohtu kasuks⁴⁰. Brüsseli I määrust⁴¹ muudeti hiljuti Brüsseli I uuesti sõnastatud määrusega,⁴² et näha muude muudatuste seas ette seda probleemi käsitlev säte.

Komisjoni ettepanekud ja viimased tsiviilõigust käsitlevad õigusaktid⁴³ võivad olla abiks määruse läbivaatamisel eespool nimetatud küsimustes, võttes arvesse, et vanemliku vastutuse asjades on lapse parimate huvide põhimõte ülimuslik.

³⁶ Näiteks abieluasjades, mille puhul elavad abikaasad kolmandas riigis, kus kohtualluvuse eeskirjade aluseks on ainult abikaasade kodakondsus, või elavad abikaasad erinevates kolmandates riikides ja kohtualluvuse kehtestamiseks ei piisa ainult ühe abikaasa elukohast ning abikaasa viimases alalises elukohas ei ole kohtualluvusele võimalik tugineda. Vt käesoleva aruande lisas osutatud uuringut „Rahvusvahelise eraõiguse Euroopa raamistik”, kus on esitatud ühes Aafrika riigis abiellunud ja seal mitu aastat elanud Itaalia kodaniku ja tema hollandlasest abikaasa kohtuasi. Naine, kes oli diplomaat, kolis oma ameti tõttu koos abikaasaga ühte Aasia riiki. Mõne aja pärast soovis paar abielu lahutada, kuid see osutus nende elukohariigis Aasias võimatuks. Kohtualluvust käsitlevate eeskirjade raames ei olnud lahutusasjade puhul pädevad ka Madalmaade ega Itaalia kohtud. Liikmesriigi kohus oleks olnud määruse raames pädev ainult juhul, kui mõlemad abikaasad oleksid olnud ühe ja sama liikmesriigi kodanikud.

³⁷ Vt käesoleva aruande lisas osutatud uuringut kohtualluvuse kohta muudel juhtudel.

³⁸ Kohtualluvuse alus, mis annab liikmesriigi kohtule erandkorras pädevuse kolmanda riigiga seotud kohtuasjas, et heastada eelkõige õigusemõistmisest keeldumist, näiteks kui menetlust ei ole võimalik asjaomasel kolmandas riigis läbi viia (näiteks kodusõja tõttu); vt ülalpidamist käsitleva määruse põhjendus 16. Üldiselt arvatakse, ja seda on mõnes liikmesriigis isegi parlamendi aruteludel esile toodud, et vajadusest tingitud pädevus põhineb või on isegi ette nähtud õigusega õiglasele kohtulikule arutamisele Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõike 1 raames – Uuring kohtualluvuse kohta muudel juhtudel, lk 64.

³⁹ Resolutsioon P7_TA(2010)0477, punkt 3.

⁴⁰ Eelkõige vanemliku vastutusega seotud küsimustes kolmandates riikides, mis ei ole 1996. aasta Haagi konventsiooni osalised. Vt uuring kohtualluvuse kohta muudel juhtudel, millele viidatakse käesoleva aruande lisas.

⁴¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 44/2001, 22. detsember 2000, kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades, EÜT L12, 16.1.2001, lk 1.

⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1215/2012, 12. detsember 2012, kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (uuesti sõnastatud), ELT L 351, 20.12.2012, lk 1 (edaspidi „Brüsseli I uuesti sõnastatud määrus”).

⁴³ Ülalpidamist käsitlev määrus; komisjoni 2006. aasta ettepanek määruse muutmise kohta; komisjoni ettepanek abieluvararežiime käsitlevate asjade kohta; komisjoni ettepanek kohtualluvuse, kohaldatava õiguse ning otsuste tunnustamise ja täitmise kohta registreeritud kooselust tulenevaid varalisi tagajärgi käsitlevates asjades (KOM(2010)127 (lõplik)); pärimisasju käsitlev määrus; Brüsseli I uuesti sõnastatud määrus.

2. TUNNUSTAMINE JA TÄITMISELE PÖÖRATAVUS

Lapse parimate huvide kaitse on liidu üks peamisi eesmärke tunnustamise ja täitmisele pööratavuse reguleerimisel, konkretiseerides eelkõige lapse põhiõigust säilitada kontakt mõlema vanemaga vastavalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”) artiklile 24. Määruse eesmärk on saavutada kohtulahendite vaba liikumine Euroopa Liidus kõikides abieluasjades ja vanemliku vastutuse küsimustes⁴⁴. Stockholmi programmis⁴⁵ ja Stockholmi tegevuskavas⁴⁶ tehti kindlaks, et välisriigi kohtuotsuse tunnustamise nõude tühistamine tsiviilõiguse valdkonnas ja ühiste miinimumnormide võimalik kehtestamine vanemlikku vastutust käsitlevate otsuste tunnustamise ja täitmisele pööratavuse suhtes on komisjoni edasise tsiviilasjades tehtava töö seisukohalt otsustava tähtsusega.

Määrus on esimene liidu õigusakt, millega tühistati välisriigi kohtuotsuse tunnustamise nõue tsiviilasjades teatavate otsuste suhtes, nagu kohtuotsused suhtlusõiguse kohta, mille kohta on väljastatud tõend, ning tagasitoomist nõudvad otsused lapseröövi juhtudel, mille kohta on väljastatud tõend. Määrusega laiendati ka kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtet kõikidele vanemlikku vastutust käsitlevatele kohtuotsustele (kaitstes last hoolimata vanematevahelise abielulise suhte olemasolust), viies seega kooskõlas Stockholmi programmiga lõpule vastastikuse tunnustamise programmi esimese etapi, kusjuures lõppeesmärgiks jäi välisriigi kohtuotsuse tunnustamise nõude tühistamine kõikide otsuste suhtes.

Asjaolu, et välisriigi kohtuotsuse tunnustamise nõude tühistamine ei laiene teatavatele kohtuotsuste kategooriatele, viib keeruliste, pikkade ja kulukate menetlusteni, eelkõige vanemliku vastutuse küsimusi käsitlevate kohtuotsuste puhul. Võivad tekkida ka vastuolulised olukorrad, kus liikmesriik peab tunnustama määruse kohast suhtlusõigust (ja lapse elatisnõudeid ülalpidamist käsitleva määruse raames), samal ajal kui ta võiks keelduda sama kohtuotsusega antud hooldusõiguse tunnustamisest. See on nii, sest muudes valdkondades kui suhtlusõigus ja lapse tagasitoomine teatavatel lapseröövi juhtudel, võib liikmesriik määruuses sätestatud põhjustel tunnustamisest keelduda ning kohtuotsus tuleb enne selle täitmist teises liikmesriigis tunnustada täidetavaks⁴⁷.

⁴⁴ Määruses on sätestatud, et autentseid dokumente ja kokkuleppeid täidetakse samadel tingimustel nagu kohtuotsuseid, kui need on päritoluliikmesriigis täidetavad. Raskusi on tekitanud asjaolu, et täitemenetluses kasutatud tõendid osutavad ainult kohtuotsustele.

⁴⁵ Stockholmi programm (nõukogu dokument nr 17024/09 JAI 896), jaotised 3.1.2 ja 3.3.2.

⁴⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala Euroopa kodanikele – Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava, 20. aprill 2010, KOM(2010) 171 (lõplik), lk 10, 12, 23.

⁴⁷ Kohtuasjas C-195/08 PPU: Rinau (EKL 2008, lk I-05271) selgitas Euroopa Liidu Kohus, et välja arvatud tõendiga kinnitatud otsuste puhul, mis saavad kasu välisriigi kohtuotsuse täidetavaks tunnustamise nõude tühistamisest, võib mis tahes huvitatud pool taotleda kohtuotsuse mittetunnustamist, isegi kui eelnevalt ei ole kohtuotsuse tunnustamise taotlust esitatud. Kohtuasjas C-256/09: Purrucker I (EKL 2010, lk I-07353) kinnitas Euroopa Liidu Kohus, et kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise sätteid ei kehti ajutiste meetmete suhtes, mis on seotud artikli 20 kohaldamisalas olevate isikuhooldusõigusega.

Kohtuotsuste tunnustamise puhul nii abieluasjade kui ka vanemliku vastutuse küsimustes on avalikku korda tunnustamisest keeldumise põhjusena kasutatud harva. Vanemliku vastutuse küsimustes on siiski esile kerkinud märkimisväärsed lahknevused selle aluse laiema või kitsama kohaldamisega⁴⁸. Lisaks tuuakse vanemliku vastutuse küsimustes sageli keeldumise põhjuseks asjaolu, et kohtuotsus tehti, ilma et lapsele oleks antud võimalust olla ära kuulatud⁴⁹. Konkreetsed probleemid tekivad seega asjaolu tõttu, et lapse ärakuulamist reguleerivad eeskirjad on liikmesriikides erinevad.

Probleeme tekitab ka asjaolu, et liikmesriigid ei tõlgenda terminit „täitmine” ühetaoliselt. Selle tulemusel on liikmesriigid võtnud vastu üksteisest erinevad käsitlused selle kohta, millised vanemlikku vastutust käsitlevad kohtuotsuseid on vaja täidetavaks tunnistada. See on oluline näiteks juhtudel, kus liikmesriigi kohus määrab lapsele eeskostja ja see eeskostja taotleb passi üleandmist teises liikmesriigis. Mõned liikmesriigid nõuavad sellistel juhtudel üksnes eestkostet käsitleva kohtuotsuse tunnustamist, samas kui teised peavad passi väljastamist täitmiseks ja nõuavad enne passi väljastamist eestkostet käsitleva kohtuotsuse täidetavaks tunnistamist.

Tuleks kaaluda välisriigi kohtuotsuse tunnustamise nõude tühistamise laiendamist teistele otsuste kategooriatele kooskõlas liidu viimaste õigusaktidega⁵⁰. Sellega seoses tuleks vajalike kaitseabinõude kehtestamiseks arvestada kohtuotsuste tunnustamisest ja täitmisele pööratavusest keeldumise praeguste põhjenduste toimega. Ühiste miinimumnormide kehtestamine, eelkõige lapse ärakuulamise⁵¹ suhtes, võib parandada liikmesriikide vastastikust usaldust ja seeläbi ka tunnustamist ja täitmisele pööratavust käsitlevate sätete kohaldamist.

3. KESKASUTUSTE KOOSTÖÖ

Määruses on sätestatud keskasutuste koostööd reguleerivad sätted vanemliku vastutuse küsimustes. Koostöö on määruse tõhusa kohaldamise seisukohalt ülioluline. Keskasutused peavad näiteks koguma ja vahetama teavet lapse olukorra kohta (nt seoses hooldusõiguse või lapse tagasitoomise menetlusega), aitama vanemliku vastutuse kandjaid neid puudutavate kohtuotsuste tunnustamisel ja täitmisel (eelkõige suhtlusõiguse ja lapse tagasitoomisega seoses) ning lihtsustama vahendust. Keskasutused kohtuvad regulaarselt Euroopa õigusala

⁴⁸ Uuring avaliku korra erandi tõlgendamise kohta, millele viidatakse käesoleva aruande lisas.

⁴⁹ Muud sagedased kohtuotsuste mittetunnustamise põhjused on olnud dokumentide kättetoimetamine tagaseljaotsuse puhul, määruses ette nähtud teises liikmesriigis asuvasse hooldeasutusse lapse paigutamise menetluse täitmata jätmine ning asjaolu, et otsus tehti, ilma et asjaomasele vanemale oleks antud võimalust olla ära kuulatud. Need on olulised kaalutlused, mis osutavad harta artiklis 47 osutatud õigusele saada tõhusat kohtulikku kaitset ja nõuda õiglast kohtulikku arutamist.

⁵⁰ Määrus nr 805/2004, millega luuakse Euroopa täitekorraldus vaidlustamata nõuete kohta; määrus nr 1896/2006, millega luuakse Euroopa maksekäsmenetlus; määrus nr 861/2007, millega luuakse Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlus; ülalpidamist käsitlev määrus; Brüsseli I uuesti sõnastatud määrus.

⁵¹ Vt näiteks ka tulevaste miinimumnõuete kaalutlus dokumentide kättetoimetamise kohta – Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1393/2007 (kohtu- ja kohtuväliste dokumentide liikmesriikides kättetoimetamise kohta tsiviil- ja kaubandusajades) kohaldamise kohta.

koostöö võrgustiku raames, et vahetada tavaid käsitlevaid seisukohti ning arutada kahepoolsetel kohtumistel menetluses olevaid juhtumeid⁵².

Keskasutuste koostöö, eelkõige kahepoolsed arutelud, on osutunud väga kasulikeks piiriülese lapseröövi juhtudel. Stockholmi programmis on nende juhtumite kohta sõnaselgelt mainitud, et lisaks selle valdkonna kehtivate õigusaktide tõhusale kohaldamisele tuleks uurida perekonnaalase vahendamise kasutamist rahvusvahelisel tasandil, võttes arvesse liikmesriikide parimaid tavaid. Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku raames loodud tööruhmale tehti ülesandeks pakkuda vanema sooritatud rahvusvahelise lapseröövi korral tõhusaid võimalusi perekonnaalase vahendamise täiustamiseks⁵³.

Koostöösätete üldisest positiivsest toimimisest hoolimata ei peeta neid piisavalt konkreetseteks. Eksperdid on eelkõige teatanud raskustest seoses kohustusega koguda ja vahetada teavet lapse olukorra kohta⁵⁴. Peamised probleemid on seotud selle sätte tõlgendamisega, samuti asjaoluga, et teabetaotlusi ei vaadata alati läbi õigeaegselt, ning vahetatud teabe tõlkimisega. Liikmesriigiti on märkimisväärsed erinevused ka abi osas, mida keskasutused pakuvad vanemliku vastutuse kandjatele, kes taotlevad suhtlusõigust käsitlevate kohtuotsuste täitmist.

Koostöösätteid saaks tõhustada teiste perekonnaõiguse õigusaktide (eelkõige ülalpidamist käsitleva määruse) eeskujul või heade tavade suuniste väljatöötamisega lapseröövi juhtumite jaoks kooskõlas Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku suunise⁵⁵. Komisjon panustab lisaks usalduse loomisele liikmesriikide, sealhulgas liikmesriikide lastekaitseasutuste vahel, et parandada piiriülese konteksti mõistmist ja teises liikmesriigis vastuvõetud otsuste aktsepteerimist.

4. VANEMA SOORITATUD PIIRIÜLESED LAPSERÖÖVID: LAPSE TAGASITOOMIST NÕUDVA OTSUSE VÄLJASTAMINE

Kui vanemad elavad koos, teostavad nad vanemlikku vastutust tavaliselt ühiselt. Lahuselu või abielulahutuse puhul peavad vanemad otsustama vastastikusel kokkuleppel või kohtus, kuidas nad edaspidi oma vastutust teostavad. Suurim oht, mis last lahuselu või abielulahutuse korral ohustab, on see, et üks vanematest viib ta alalisest elukohariigist ära. Vanema sooritatud lapseröövi negatiivne mõju lapsele ja maha jäänud vanemale on piisavalt suur, et võtta meetmeid nii rahvusvahelisel kui ka liidu tasandil.

Määruse üks peamisi eesmärke on veenda vanemaid liikmesriikide vahelisi lapserööve mitte sooritama ja kaitsta lapsi lapseröövi kahjulike mõjude eest, kehtestades menetlused lapse kiireks tagasitoomiseks liikmesriiki, kus oli lapse alaline elukoht vahetult enne tema

⁵² Alates 2010. aastast on kahepoolsetel kohtumistel arutatud 155 kohtuasja.

⁵³ Vt nõukogu dokument 16121/10, JUSTCIV 194, 12. november 2010, eesistujariigi Belgia korraldatud ministrite seminaril vastuvõetud järeldused rahvusvahelise perelepituse kohta rahvusvahelise lapseröövi korral, kättesaadav aadressil <http://register.consilium.europa.eu>.

⁵⁴ Artikli 55 punkt a.

⁵⁵ Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku juhend parimate tavade ja ühiste miinimumstandardite kohta: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-46-et.do.

röövimist⁵⁶. Selles suhtes täiendab määrus 1980. aasta Haagi konventsiooni, selgitades selle mõningaid aspekte, mis käsitlevad eelkõige lapse ärakuulamist, otsuse tegemiseks kuluvat aega alates tagasitoomise taotluse esitamisest ning lapse tagasitoomisest keeldumise põhjendusi. Määrusega on kehtestatud ka sätted, mis reguleerivad tagasitoomisel tekkivaid vastuolusid ja erinevates liikmesriikides väljastatud tagasitoomisest keeldumise otsuseid.

Euroopa Liidu Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus on rahvusvahelist lapseröövi käsitlevas kohtupraktikas sätestanud mitmed põhimõtted, mis seavad lapse parimad huvid esikohale. Euroopa Liidu Kohus on toetanud määruse põhimõtet tõkestada liikmesriikide vahelisi lapserööve ja saavutada lapse viivitamatu tagasitoomine, kui lapserööv on aset leidnud⁵⁷. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud⁵⁸, et kui lapse ebaseaduslik äraviimine on kindlaks tehtud, on liikmesriigid kohustatud tegema piisavaid ja tõhusaid pingutusi lapse tagasitoomiseks ja kui seda ei tehta, rikutakse sellega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 sätestatud õigust perekonnaelule⁵⁹.

Määruses nähakse ette, et kohus, kellele on esitatud tagasitoomise taotlus, peab tegema otsuse hiljemalt kuus nädalat pärast taotluse saamist. Liikmesriikide kohtud ei ole alati sellest tähtajast kinni pidanud⁶⁰. Nagu eksperdid on kinnitanud, on siiski selge, et kuuenädalane tähtaeg, mille jooksul peab otsuse tegema, on ülioluline, et rõhutada lapse kiire tagasitoomise olulisust.

Juhtudel, kus on vastuolu selle liikmesriigi kohtus, kuhu laps viidi, tehtud tagasitoomisest keeldumise otsuse ja otsuse teinud kohtu poolt vastu võetud tagasitoomist nõudva otsuse vahel, eelistatakse määruse alusel viimast, et tagada lapse tagasitoomine⁶¹: kui otsuse teinud kohus on seda tõendanud, laieneb tagasitoomist nõudvale otsusele välisriigi kohtuotsuse tunnustamise nõude tühistamine, mis tähendab, et seda tunnustakse viivitamatult ning see on

⁵⁶ 2008. aastal esitasid liikmesriigid 706 tagasitoomistaotlust. Statistika kohaselt oli 2008. aastal üldine tagasitoomise määr liikmesriikide vahel 52 %, samas kui taotlev riik oli kolmas riik, oli see määr 39 %: 2008. aastal esitatud taotluste statistiline analüüs Haagi 1980. aasta konventsiooni raames rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslike küsimuste kohta – II osa – piirkondlik aruanne, Prel. Doc. nr 8 B — 2011. aasta juuni erikomisjonile suunatud 2011. aasta novembri ajakohastus, <http://www.hech.net>.

⁵⁷ Otsus kohtuasjas C-195/08 PPU: *Rinau* (EKL 2008, lk I-05271, punkt 52).

⁵⁸ Vt näiteks kohtuasjad *Šneersone ja Campanella vs. Itaalia* (kaebus nr 14737/09), punkt 85(iv); *Iglesias Gil ja A.U.I. vs. Hispaania* (kaebus nr 56673/00); *Ignaccolo-Zenide vs. Rumeenia* (kaebus nr 31679/96), *Maire vs. Portugal* (kaebus nr 48206/99); *PP vs Poland* (kaebus nr 8677/03) ning *Raw vs Prantsusmaa* (kaebus nr 10131/11).

⁵⁹ Euroopa Inimõiguste Kohus on mõnes kohtuasjas leidnud, et lapse tagasitoomisega võidakse rikkuda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 8, eelkõige juhtudel, kus kohus leidis, et taotluse saanud kohus ei võtnud piisavalt arvesse probleemide tõsidust, millega laps päritoluriiki naasmisel tõenäoliselt kokku puutub, et taotluse saanud kohus ei saanud teha asjakohast teavet omades kindlaks, kas oht Haagi 1980. aasta konventsiooni artikli 13 punkti b tähenduses oli olemas või ei uurinud taotluse saanud kohus tõhusalt taotleja väiteid Haagi 1980. aasta konventsiooni artikli 13 punkti b raames. Vt näiteks otsused kohtuasjades *Šneersone ja Campanella vs. Itaalia* (kaebus nr 14737/09), punkt 95; *B vs. Belgia* (kaebus nr 4320/11), punkt 76; *X vs Läti* (kaebus nr 27853/09), punkt 119.

⁶⁰ 2008. aastal rahuldati liikmesriikide vahelistest taotlustest 15 % kuue nädalaga, vt joonealuses märkuses 56 osutatud statistiline analüüs.

⁶¹ Artikli 11 lõige 8 ja artikkel 42.

täitmisele pööratav liikmesriigis, kuhu laps viidi, ilma et oleks vaja seda täidetavaks tunnistada ja ilma, et selle tunnustamist oleks võimalik vastustada⁶². Tagasitoomist nõudvale otsusele ei pea eelnema lõplik kohtuotsus lapse hooldusõiguse kohta, sest tagasitoomist nõudva otsuse eesmärk on aidata lahendada lapse hooldusõiguse küsimus⁶³.

Otsuse teinud kohus annab tõendi tagasitoomist nõudva otsuse kohta ainult juhul, kui enne seda on menetluse käigus rakendatud teatavaid menetlustagatise, eelkõige, kui pooltele ja lapsele anti võimalus olla ära kuulatud⁶⁴. Kaitseabinõude kohaldamise lahknevuste tõttu liikmesriikides, eelkõige seoses lapse ärakuulamisega, võivad kohtuotsuste täitmisel tekkida probleemid.

Eespool kirjeldatu põhjal tuleks uurida, kas Euroopa Liidu Kohtu asjaomase kohtupraktika kaasamine määrusesse lihtsustaks tagasitoomist nõudvate otsuste väljastamist käsitlevate sätete kohaldamist. Tagasitoomist nõudvate otsuste tõhustamiseks tuleks kaaluda lapse ärakuulamist käsitlevate ühiste miinimumnormide vastuvõtmist.

5. TÄITMISEGA SEOTUD ÜLDISED PROBLEEMID

Vanema sooritatud lapseröövi korral tekivad vanemliku vastutuse küsimustes ja tagasitoomist nõudvate otsustega seoses mitmed täitmisega seotud ja omavahel põimuvad probleemid.

Määruses on sätestatud, et teise liikmesriigi kohtu tehtud kohtuotsust, mis kuulutatakse täidetavaks, täidetakse kohtuotsuse täitmise liikmesriigis samadel tingimustel, nagu see oleks tehtud selles liikmesriigis⁶⁵.

Kuna täitemenetlus on reguleeritud kohtuotsuse täitmist käsitleva liikmesriigi õigusega ja riikide õigused on erinevad, tekivad vanemlikku vastutust käsitlevate otsuste täitmisel probleemid. Mõnede liikmesriikide õiguses ei ole konkreetseid eeskirju perekonnaõigust käsitlevate otsuste täitmiseks ja pooled peavad leppima tavaliste tsiviil- või kaubandusasju käsitlevate otsuste puhul kasutatavate menetlustega, mis ei võta arvesse asjaolu, et vanemliku vastutuse valdkonnas ei ole võimalik kaotatud aega tagasi saada⁶⁶. Liikmesriikide erinevate menetluste kohaldamine (näiteks seoses edasikaebamise õigusega, mis peatab kohtuotsuse täitmise) ei pruugi seega tagada kohtuotsuste tõhusat ja kiiret täitmist.

⁶² Kuna määruse eesmärk on tagada lapse kiire tagasitoomine, ei tohiks otsuse teinud kohtu tagasitoomise otsuse kohta antav tõend kuuluda edasikaebamisele ja ainsad väited, millele saab tõendiga seoses tugineda, on seotud vigade paranamisega selles või selle ehtsuse kahtluse alla seadmisega päritoluliikmesriigi õiguse raames; artikli 43 lõige 2 ja kohtuasi C- 211/10 PPU: Povse (EKL 2010, lk I-06673, punkt 73).

⁶³ Otsus kohtuasjas C-211/10 PPU: Povse (EKL 2010, lk I-06673, punkt 53). Kooskõlas kohtuasjaga C-195/08 PPU: Rinau (EKL 2008, lk I-05271), kui tagasitoomisest keeldumise otsus on tehtud ja otsuse teinud kohtule on sellest teada antud, ei oma tõendi väljaandmise seisukohalt tähtsust, et tagasitoomisest keeldumise otsus ei ole lõplikult jõustunud või see on tühistatud, kui lapse tagasitoomist ei ole tegelikult toimunud.

⁶⁴ Sarnased kaitseabinõud kehtivad ka tõendiga kinnitatud otsuste puhul seoses suhtlusõigusega.

⁶⁵ Artikkel 47.

⁶⁶ Vt pereõiguse täitemenetluste võrdlusuuring, millele on viidatud käesoleva aruande lisas.

Määrus sätestab vanema sooritatud lapseröövi korral tagasitoomist nõudvate otsuste täitmise osas, et otsuse teinud kohtu otsused, mille kohta on väljastatud tõend, tuleb täita kohtuotsuse täitmise liikmesriigis samadel tingimustel, nagu see oleks tehtud selles liikmesriigis, ning et määrust ei saa täita, kui see on vastuolus hilisema kohtuotsusega⁶⁷.

Euroopa Liidu Kohus on oma kohtupraktikas tugevdanud otsuse teinud kohtute positsiooni. Selle kohaselt ei saa kohtuotsuse täitmise liikmesriigi kohtutele esitada ühtegi tagasitoomist nõudvat otsust vaidlustavat väidet ja hilisem täitmisele pööratav kohtuotsus võib osutada üksnes otsuse teinud kohtu tehtud kohtuotsusele. Lisaks on otsuse teinud kohtud ainsad, kel on õigus uurida nende kohtualluvuse vaidlustamise juhtumeid, taotlust peatada tagasitoomist nõudva otsuse täitmine ning tagasitoomist nõudva tõendatud otsuse järel muutunud asjaolusid, mis ohustaks tõsiselt lapse huve⁶⁸. Samuti ei saa kohus täitmise liikmesriigis vastustada tagasitoomist nõudva tõendatud otsuse täitmist, lähtudes põhjendusest, et otsuse teinud kohus võis rikkuda tõendamist reguleerivaid sätteid, tõlgendatuna kooskõlas põhiõiguste harta artikliga 24 lapse õiguste kohta, sest sellise rikkumise olemasolu hindamiseks on pädevad ainult otsuse teinud kohtud⁶⁹. Euroopa Inimõiguste Kohus on kasutanud oma praktikas samasugust õiguslikku põhjendust⁷⁰.

Tagasitoomist nõudvate otsuste täitmine on praktikas siiski takistatud,⁷¹ olgu tegemist selle liikmesriigi kohtu, kuhu laps viidi, antud tagasitoomist nõudva otsuse täitmisega selles liikmesriigis⁷² või otsuse teinud kohtu antud tagasitoomist nõudva tõendatud otsuse täitmisega selles liikmesriigis. Kuna täitemenetlused on reguleeritud täitmist käsitleva liikmesriigi õigusega, on täitmise kord liikmesriigiti erinev. Mõnes liikmesriigis võivad täitemenetlused võtta aega üle aasta, sest täitmiskohtud vaatavad uuesti läbi kohtuasja sisulised asjaolud,⁷³ kuigi tagasitoomist nõudvad otsused tuleks täita viivitamatult. Selles osas on Euroopa Liidu Kohus märkinud, et kuigi määruse eesmärk ei ole liikmesriikide materiaalõigusnormide ja menetlusnormide ühtlustamine, on siiski oluline, et siseriiklike normide rakendamine ei kahjustaks määruse kasulikku mõju⁷⁴. Euroopa Inimõiguste Kohus on samuti rõhutanud, et lapse tagasitoomise ja lapse tagasitoomisega seotud lõpliku otsuse täitmisega seotud menetlused on vaja kiiresti ellu viia, kuna viivitamisel võivad olla parandamatud tagajärjed lapse ja selle vanema suhtele, kellega laps koos ei ela. Meetme piisavust tuleb seega hinnata selle rakendamise kiiruse põhjal⁷⁵.

⁶⁷ Samad täitmise tagamise sätted kehtivad ka tõendiga kinnitatud otsuste puhul seoses suhtlusõigusega; artikkel 47.

⁶⁸ Otsus kohtuasjas C- 211/10 PPU: Povse (EKL 2010, lk I-06673, punktid 74–83).

⁶⁹ Otsus kohtuasjas C-491/10: Zarraga (EKL 2010, lk I-14247).

⁷⁰ Otsus kohtuasjas Povse vs. Austria (kaebus nr 3890/11), punktid 81–82.

⁷¹ Kodanike kaebused käsitlevad enamasti koormavaid täitemenetlusi, koormavalt pikki kohtumenetlusi ja siseriiklike asutuste tavade erinevust.

⁷² Vt näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused kohtuasjades PP vs. Poola (kaebus nr 8677/03); Shaw vs. Ungari (kaebus nr 6457/09); Raw jt vs. Prantsusmaa (kaebus nr [10131/11](#)).

⁷³ Näiteks lubavad mõne liikmesriigi täitmise tagamise sätted esitada kaebusi täitedokumentide kohta.

⁷⁴ Otsus kohtuasjas C-195/08 PPU: Rinau (EKL 2008, lk I-05271, punkt 82).

⁷⁵ Vt näiteks kohtuasi Shaw vs. Ungari (kaebus nr 6457/09) ja Raw vs. Prantsusmaa (kaebus nr 10131/11).

Liidu peamine poliitikaeesmärk tsiviilmenetlusõiguse valdkonnas on see, et liikmesriikide vahelised piirid ei takistaks otsuste täitmist tsiviilküsimustes. Selleks et tõhustada määruse kohaldamist, eelkõige lapse tagasitoomist käsitlevas olulises küsimuses, vaatab komisjon otsuste täitmise selles valdkonnas läbi, kaaludes muu hulgas, kas täitmise suhtes oleks asjakohane kehtestada ühised miinimumnormid.

6. LAPSE PAIGUTAMINE HOOLDEASUTUSSE VÕI KASUPEREKONDA TEISES LIIKMESRIIGIS

Määruse artiklis 56 on erisätted lapse paigutamise kohta hooldeasutusse või kasuperekonda teises liikmesriigis. Kui liikmesriigi kohus arutab lapse paigutamist hooldeasutusse või kasuperekonda ja kui vastuvõtvas liikmesriigis on siseriiklikel lapse hooldeasutusse või kasuperekonda paigutamise juhtudel nõutav ametivõimude sekkumine, konsulteerib kohus esmalt keskasutuse või vastuvõtva liikmesriigi muu pädeva asutusega ning saab selle riigi pädeva asutuse nõusoleku enne lapse paigutamise otsuse vastuvõtmist. Praegu on konsulteerimise ja nõusoleku menetlused reguleeritud vastuvõtva liikmesriigi õigusega, mis tähendab, et rakendatakse erinevaid siseriiklikke menetlusi. Keskasutused peavad tegema vajadusel koostööd teabe ja abi andmisel⁷⁶.

Euroopa Liidu Kohus on kinnitanud, et enne lapse hooldeasutusse või kasuperekonda paigutamise otsuse täitmist vastuvõtvas liikmesriigis peab see olema selles liikmesriigis täidetavaks kuulutatud. Üks põhjendus, mida saab kasutada lapse teises liikmesriigis hooldeasutusse või kasuperekonda paigutamise otsuse täitmise vastustamiseks, on määruse artiklis 56 sätestatud menetluse järgimata jätmine,⁷⁷ ja seeläbi vältida paigutamise meetme kehtestamist vastuvõtvas liikmesriigis. Euroopa Liidu Kohus lisas, et selleks, et mitte võtta määruselt selle kasulikku mõju, peab täidetavaks tunnistamise taotluse kohta tegema otsuse väga kiiresti ning sellise otsuse peale esitatud kaebusel ei tohi olla peatavat toimet⁷⁸. Nendest tähelepanekutest hoolimata on eksperdid teatanud, et välisriigi kohtuotsuste täidetavaks tunnistamise menetluse kohaldamine lapse paigutamise otsuste suhtes on lapse vajaduste seisukohalt väga koormav.

Probleemide kõrvaldamiseks tuleks uurida lapse teises liikmesriigis hooldeasutusse või kasuperekonda paigutamise sätete kiiremat ja tõhusamat rakendamist võimaldava ühise ja ühetaolise menetluse kohaldamist.

⁷⁶ Artikli 55 punkt d.

⁷⁷ Artikli 31 lõige 2 ja artikli 23 punkt g.

⁷⁸ Otsus kohtuasjas C-92/12 PPU: Health Service Executive.

KOKKUVÕTE

Määrus on hästi toimiv õigusakt, mis on toonud kodanikele märkimisväärset kasu. Määrus on kohtualluvuse eeskirjade üldise süsteemi, liikmesriikide keskasutuste vahelise tõhusa koostöö, paralleelsete menetluste vältimise ning kohtuotsuste, ametlike dokumentide ja kokkulepete vaba ringluse kaudu lihtsustanud sagenevate kohtuvaidluste piiriülest menetlemist abieluasjades ja vanemliku vastutuse küsimustes. Eriti kasulikeks peetakse 1980. aasta Haagi konventsiooni täiendavaid sätteid lapse tagasitoomise kohta, mille eesmärk on veenda vanemaid liikmesriikide vahelisi lapserööve mitte sooritama.

Andmed ja ekspertidelt saadud esialgne tagasiside näitavad siiski, et olemasolevaid eeskirju oleks võimalik tõhustada. Komisjon kavatseb käesolevas aruandes esitatud probleemide igakülgseks uurimiseks algatada täiendava poliitika hindamise seoses olemasolevate eeskirjade ja nende mõjuga kodanikele. Selleks algatab komisjon ka avaliku konsulteerimise. Komisjon võtab hindamise ja avaliku konsulteerimise käigus saadud vastuste põhjal asjakohased meetmed.

Lisa

2012. aasta uuring „Rahvusvahelise eraõiguse Euroopa raamistik – praegused vajakajäämised ja tulevikuväljavaated”, koostanud dr Xandra Kramer, professor (teadusdirektor), Michiel de Rooij, LL.M. (projektijuht), dr Vesna Lazić, dr Richard Blauwhoff ja Lisette Frohn, LL.M., kättesaadav aadressil:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201212/20121219ATT58300/20121219ATT58300EN.pdf>

2010. aasta uuring vanemliku vastutuse, lapse hooldus- ja külastusõiguse kohta piiriülese lahuselu puhul, koostanud Institut Suisse de droit comparé (ISDC), kättesaadav aadressil:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET\(2010\)425615_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET(2010)425615_EN.pdf)

2010. aasta uuring suhtlusõiguse piiriülese kasutamise kohta, koostanud dr Gabriela Thoma-Twaroch, Viini Josefstadti ringkonnakohtu eesistuja, kättesaadav aadressil:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432735/IPOL-JURI_NT\(2010\)432735_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432735/IPOL-JURI_NT(2010)432735_EN.pdf)

2010. aasta uuring avaliku korra erandi tõlgendamise kohta, millele on osutatud ELi rahvusvahelist eraõigust ja menetlusõigust käsitlevates õigusaktides, koostanud professor Burkhard Hess ja professor Thomas Pfeiffer Heidelbergi Ülikoolist, kättesaadav aadressil:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453189/IPOL-JURI_ET\(2011\)453189_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453189/IPOL-JURI_ET(2011)453189_EN.pdf)

2007. aasta uuring kohtualluvuse kohta muudel juhtudel, koostanud professor A. Nuyts, kättesaadav aadressil:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

2007. aasta pereõiguse täitemenetluste võrdlusuuring, koostanud T.M.C. ASSER Institut, kättesaadav aadressil:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

2006. aasta uuring mõjuhinnangu koostamiseks komisjoni ettepaneku kohta seoses kohtualluvusega ning lahutusasjades kohaldatava õigusega, koostanud Euroopa poliitika hindamise konsortsium (EPEC) – Komisjoni talituste töödokument – Mõjuhinnang SEK(2006) 949.

2002. aasta hinnang lahutusasju käsitlevate kollisiooninormide ühtlustamatusest tulenevate praktiliste probleemide kohta, koostanud T.M.C. ASSER Institut, kättesaadav aadressil:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm