

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu määrus, mis käsitleb kohtualluvust, abieluasjade ja vanemliku vastutusega seotud kohtuasjades otsuste tunnustamist ja täitmist, ning rahvusvahelisi lapseerõve (uuesti sõnastatud)“

[COM(2016) 411 final — 2016/019 (CNS)]

(2017/C 125/06)

Raportöör: **Christian BÄUMLER**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 20.7.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav seksioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	10.1.2017
Vastuvõtmine täiskogus	26.1.2017
Täiskogu istungjärk nr	522
Hääletuse tulemus	116/0/1
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee leiab, et Junckeri juhitava komisjoni poliitilistes suunistes rõhutatakse õigesti, et ELi liikmesriikide vahelist õiguslast koostööd tuleb järk-järgult parandada, pidades sammu reaalsusega, kus üha enam kodanikke liigub ELis üle piiride ning sõlmib seal abielusid ja saab lapsi.

1.2. Komitee tervitab asjaolu, et komisjoni ettepaneku eesmärk on arvestada tagasisaatmisega seotud otsuste tegemisel rohkem lapse huvidega. Komitee toetab lapse õigusi ning rõhutab, et lapse õiguste austamine on kõigis lapsi puudutavates poliitikavaldkondades väga oluline. Lapse huvid peavad olema esikohal.

1.3. Komitee väljendab heameelt selle üle, et komisjon esitab mitu ulatuslikku muudatusettepanekut, mille eesmärk on muuta röövitud lapse tagasitoomise menetlus tõhusamaks. Komitee arvates võiks see hõlmata ka ühiste miinimumnõuete ja ühtse täitemenetluse kehtestamist.

1.4. Komitee on seisukohal, et artiklis 55 nimetatud keskasutustevaheline koostöö vanemlikku vastutust käsitlevate konkreetsete juhtumite raames on ülioluline, ning ta toetab nende sätete uuesti sõnastamist.

1.5. Komitee kiidab heaks liikmesriikide edaspidise kohustuse keskendada kohtualluvus piiratud arvule kohtutele, arvestades seejuures oma kohtusüsteemi struktuuri.

1.6. Komitee väljendab heameelt selle üle, et ettepanekus kehtestatakse kindlad tähtajad täitmisele pööratava tagasitoomise korralduse väljaandmiseks ja tagasitoomise menetluse aega lühendatakse kokku 18 nädalale.

1.7. Komitee peab tagasitoomise menetluses ühe edasikaebuse piirangu kehtestamist põhjendatavaks.

1.8. Komitee kiidab heaks päritoluliikmesriigi kohtu võimaluse kuulutada otsus ajutiselt täitmisele pööratavaks ka juhul, kui siseriiklik õigus seda võimalust ei anna.

1.9. Komitee on seisukohal, et lapse ärakuulamist käsitlevad miinimumnõuded võiksid aidata suurendada otsuse vastuvõetavust.

1.10. Peale selle pooldab komitee välisriigi kohtuotsuste täidetavaks tunnistamise menetluse kaotamist. Komitee arvates tuleks kaitsemehhanismid siiski säilitada.

1.11. Komitee pooldab seda, et täitva liikmesriigi kohtule antakse võimalus kohaldada kiireloomulisi hädavajalikke kaitsemeetmeid juhul, kui laps võib sattuda tõsisesse ohtu.

1.12. Komitee tervitab asjaolu, et eelnõus nõutakse lapse teises liikmesriigis kasuperekonda või hooldeasutusse paigutamisel igal juhul vastuvõtva riigi nõusolekut.

1.13. Komitee osutab vajadusele selgitada Brüsseli Iia määruse kohaldamisala. Isegi kui lähtutakse n-ö siseriiklikust arusaamast abielu kohta, peavad liikmesriigid järgima Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 21. Komitee teeb ettepaneku nimetada määruse põhjendustes ka artikli 21 järgimist.

1.14. Komitee peab vajalikuks reguleerida juhtumeid, kus üks lapsevanematest on pärit väljastpoolt ELi, ning pooldab kahepoolsete lepingute sõlmimist – eelkõige riikidega, mis ei ole liitunud Haagi lapserövi konventsiooniga.

2. Üldised märkused

2.1. 30. juunil 2016 esitas Euroopa Komisjon ettepanekud Brüsseli Iia määruse reformimiseks. Brüsseli Iia määrus on Euroopa Liidus perekonnaasjade tehtava õiguslase koostöö nurgakivi. Määrusega kehtestatakse abielulahutuse, lahuselu ja abielu kehtetuks tunnistamise suhtes kohaldatavad kohtualluvust reguleerivad ühtsed normid ning piiriülese ulatusega vanemlikku vastutust hõlmavaid vaidlusi käsitlevad eeskirjad. Määrusega lihtsustatakse otsuste, ametlike dokumentide ja pooltevaheliste kokkulepete vaba liikumist Euroopa Liidus, kehtestades sätted nende tunnustamise ja täitmise kohta teistes liikmesriikides. Määrust kohaldatakse 1. märtsist 2005 kõikides liikmesriikides, välja arvatud Taanis.

2.2. Vanemate ja laste vahelisi perekonnaõiguslikke suhteid käsitlevas määruse osas määratakse Euroopa Liidu siselt kindlaks vanemate ja laste vaheliste perekonnaõiguslike suhetega seotud rahvusvaheline pädevus ning reguleeritakse teistes liikmesriikides selles valdkonnas tehtud otsuste tunnustamist ja täitmist. Määrus sisaldab ka sätteid nende laste tagasisaatmise kohta, kes on ebaseaduslikult teise liikmesriiki toodud või keda hoitakse teises liikmesriigis ebaseaduslikult kinni. Seega tugevdab määrus lapserövi käsitlevas Haagi konventsioonis sätestatud tagasisaatmismehhanismi.

2.3. Määrust, mida Euroopa Kohus on käsitlenud juba 24 otsuses, tuleb nüüd mitmes punktis uuendada. Komisjoni käesoleva ettepaneku eesmärk on veelgi suurendada määruse tõhusust – ettepanek piirdub määruse selle osaga, mis käsitleb vanemate ja laste vahelisi perekonnaõiguslikke suhteid, jättes abielulahutuse menetluse eeskirjad puutumata.

2.4. Junckeri juhitava komisjoni poliitilistes suunistes rõhutatakse komitee arvates õigesti, et ELi liikmesriikide vahelist õiguslast koostööd tuleb järk-järgult parandada, pidades sammu reaalsusega, kus üha enam kodanikke liigub ELis üle piiride ning sõlmib seal abielusid ja saab lapsi.

2.5. Komitee on oma varasemates arvamustes ⁽¹⁾ juba rõhutanud, et aluslepingute ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga on tagatud juurdepääs õigusemõistmisele ja põhiõiguste austamine, eriti õigus omandile, võrdsus seaduse ees, diskrimineerimiskeeld, õigus era- ja perekonnaelu austamisele, õigus abielluda ja luua perekond ning õigus õiglasele kohtulikule arutamisele.

2.6. Komisjon hindas määruse toimimist praktikas ning leidis oma 2014. aasta aprillis vastu võetud kohaldamisaruandes (COM(2014) 225 final) ⁽²⁾, et määruse muutmine on vajalik. Kõnealune hindamine toimus õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) raames.

2.7. Uuestisõnastamise eesmärk on arendada Euroopa õigusruumi ja põhiõigusi vastastikuse usalduse alusel edasi, kõrvaldades kooskõlas vastastikuse tunnustamise põhimõttega kohtuotsuste vaba liikumist takistavad allesjäänud tõkked, ning kaitsta paremini lapse huvisid, lihtsustades menetlusi ning suurendades nende tõhusust.

⁽¹⁾ ELT C 376, 22.12.2011, lk 87.

⁽²⁾ COM(2014) 225 final.

2.8. Komitee tervitab asjaolu, et komisjoni ettepaneku eesmärk on arvestada tagasisaatmisega seotud otsuste tegemisel rohkem lapse huvidega. Suureneva rändega kaasneb vajadus suurema hulga koostöövõimaluste ja -struktuuride järele, et võimaldada lastele piiriülest kaitset.

2.9. Komitee väljendab heameelt selle üle, et komisjon esitab mitu olulist muudatusettepanekut, mille eesmärk on muuta röövitud lapse tagasitoomise menetlus tõhusamaks. Vanema sooritatud lapseröövi korral on määruses kehtestatud lapse tagasitoomise menetluse tulemuslikkuse seisukohast määrava tähtsusega õigeaegne tegutsemine.

2.10. Komitee arvates on artiklis 55 nimetatud keskasutustevaheline koostöö vanemlikku vastutust käsitlevate erijuhtumite raames ülioluline, et kaitsta lapsi käsitlevates piiriülestes menetlustes osalevaid vanemaid ja lapsi tõhusalt.

2.11. Komitee arvates on vanemliku vastutusega seotud erijuhtumite korral põhiprobleem keskasutuste antavat abi käsitleva artikli ebaselge sõnastus. See artikkel ei anna mõne liikmesriigi riiklikele asutustele tegutsemiseks piisavat õiguslikku alust.

2.12. Komitee väljendab heameelt selle üle, et ettepanekus täpsustatakse, kes kellelt millistel tingimustel millist toetust või teavet saab nõuda. Lisaks selgitatakse, et ka kohtud ja lastekaitseasutused võivad paluda abi keskasutuselt. Uus sõnastus loob lastekaitseasutustele õigusliku aluse, et nad saaksid keskasutuste kaudu teistest liikmesriikidest vajalikku teavet.

2.13. Komitee kiidab heaks liikmesriikide edaspidise kohustuse keskendada kohtualluvus piiratud arvule kohtutele, arvestades seejuures oma kohtusüsteemi struktuuri. Juhtumite lahendamisel tekivad viivitused sellepärast, et eri liikmesriikides ei ole tagasitoomise taotlusi arutavad kohtud sellele spetsialiseerunud. Sellest tulenevalt ei ole kohtunikud asjaomaste menetluste ja sätetega piisavalt kursis ning neil on vähem võimalusi teha järjepidevat koostööd ELi teiste kohtutega nii, et tekiks vastastikune usaldus.

2.14. Komitee väljendab heameelt selle üle, et ettepanekus on kehtestatud kindlad tähtajad täitmisele pööratava tagasitoomise korralduse väljaandmiseks ja lühendatud tagasitoomise menetluse aega kokku 18 nädalale.

2.15. Ettepanekuga kohustatakse keskasutusi võtma kuue nädala jooksul taotlus vastu, see läbi vaatama, tegema kindlaks kostja ja lapse asukoha ning edendama lepitamist, tagades samal ajal, et see ei viivitaks menetlust. Praegu keskasutustele selliseid tähtaegu seatud ei ole.

2.16. Esimese astme kohtu ja apellatsioonikohtu menetluseks on ette nähtud eraldi kuuenädalane tähtaeg. Komitee arvates antakse kohtutele seega reaalsem tähtaeg, et kaitsta kostja õigust õiglasele kohtumenetlusele. Komitee juhib tähelepanu sellele, et igas õigussüsteemis tuleb tagada nende tähtaegade järgimine.

2.17. Komitee peab tagasitoomise menetluses ühe edasikaebuse piirangu kehtestamist põhjendatavaks. Enamiku liikmesriikide põhiseadus võimaldab avaliku võimu otsuse edasi kaevata vaid ühel korral.

2.18. Komitee kiidab heaks päritoluliikmesriigi kohtu võimaluse kuulutada otsus ajutiselt täitmisele pööratavaks ka juhul, kui siseriiklik õigus seda võimalust ei anna. See on otstarbekas nendes süsteemides, kus otsus ei ole täitmisele pööratav seni, kuni seda saab edasi kaevata. Selle tulemusena saaks vanem ajutiselt täidetavaks kuulutatud otsuse alusel kasutada oma suhtlusõigust ka ajal, mil kõnealuse otsuse suhtes teise vanema taotlusel algatatud edasikaebemenetlus on veel pooleli.

2.19. Komitee pooldab seda, et kohtunikele esitatakse selge nõue kontrollida, kas tagasitoomise korraldus peaks olema ajutiselt täidetav. Tagasitoomise otsuse järgsed viivitused kahjustavad vanemate ja laste vahelisi suhteid ning lapse huve. Komitee tervitab asjaolu, et ettepanek sisaldab mitut täpsustust, mis aitavad paremini kohaldada kehtivaid eeskirju. Näiteks kohustatakse liikmesriiki, kus oli lapse alaline elukoht vahetult enne seadusevastast äraviimist või kinnipidamist, teostama lapse huvide põhjalik läbivaatamine enne, kui tehakse lõplik otsus eestkosteõiguse kohta, millega võib kaasneda lapse tagasitoomine. Lapse huvide läbivaatamisel on igal lapsel, kes on suuteline avaldama oma arvamust, õigus olla ärakuulatud, isegi kui ta ei ole füüsiliselt kohal, kasutades selleks alternatiivseid vahendeid, nagu videokonverents.

2.20. Komitee arvates võiksid lapse ärakuulamist käsitlevad miinimumnõuded lisaks aidata vältida teises ELi riigis tehtud otsuse tunnustamisest ja täitmisest või täidetavaks tunnustamisest keeldumist ning suurendada seega (otsuse) vastuvõetavust ELi kodanike poolt. Näiteks võib siin tuua lapse vanuse alampiiri ärakuulamisele, kuid mitte sellest kaugemale ulatuvad menetlusküsimused – näiteks otsuse, kes last küsitleb. Selle üle võiksid jätkuvalt otsustada (ja peaksid otsustama) liikmesriigid. Komitee soovib, et kohtunikud, kes last kuulavad, peaksid läbima täiendava sotsiaal-pedagoogilise koolituse.

2.21. Peale selle pooldab komitee välisriigi kohtuotsuste täidetavaks tunnustamise menetluse kaotamist kõikide ühes liikmesriigis tehtud otsuste (nagu ka vanemlikku vastutust käsitlevate ametlike dokumentide ja kokkulepete) puhul. Pidades silmas liikmesriikide pädevuses olevat otsuste täitmisele pööramist, ei tohi Euroopa Kohtu praktika kohaselt otsuste täitmist käsitlevate siseriiklike eeskirjade kohaldamine piirata määruse kasulikku mõju.

2.22. Lisaks põhjustas välisriigi kohtuotsuste täidetavaks tunnustamise menetluse nõue olenevalt juhtumist kodanikele keskmiselt mitme kuu pikkuse viivituse ning kuni 4 000 euronit küündivad kulud⁽³⁾.

2.23. Komitee arvates tuleks teatavad kaitsemehhanismid siiski säilitada. Siia hulka kuuluvad kindlasti dokumentide korrakohane kättetoimetamine, poolte ja lapse õigus ärakuulamisele, pidades eriti silmas vastuolulisi otsuseid, ning teatavate menetlusõiguslike sätete järgimine lapse hooldeasutusse või kasuperekonda paigutamise kohta teises liikmesriigis vastavalt kehtiva Brüsseli IIa määruse artiklile 56.

2.24. Komitee pooldab otsust täitva liikmesriigi kohtule võimaluse andmist kohaldada kiireloomulisi hädavajalikke kaitsemeetmeid juhul, kui laps võib sattuda tõsisesse ohtu või muul viisil vastuvõetamatusse olukorda. Näiteks võib kohus, kus tagasitoomise menetlus on pooleli, anda suhtlusõiguse ühele vanemale otsusega, mis on täitmisele pööratav ka lapse alalise elukoha liikmesriigis, kuni selle riigi kohus teeb suhtlusõiguse osas lõpliku otsuse.

2.25. Komitee tervitab asjaolu, et komisjoni ettepanekus nõutakse lapse teises liikmesriigis kasuperekonda või hooldeasutusse paigutamisel igal juhul vastuvõtva riigi nõusolekut. Nõusoleku nõudmise eesmärk on tagada, et lapse eest hoolitsetakse vastuvõtvast riigis eesmärgipäraselt. Lisaks soovib komitee, et eelistada tuleb lapse majutamist oma peres; kui see ei ole võimalik või vastavuses lapse parimate huvidega, tuleb laps paigutada alternatiivsesse kasuperekonda või kogukonnapõhisesse hooldeasutusse.

2.26. Komitee võtab teadmiseks, et kohaldamisaruande kohaselt kulub mõnikord mitu kuud, enne kui selgub, kas konkreetsel juhul on vaja nõusolekut. Kui nõusolek on vajalik, peab sellele järgnema konsulteerimismenetlus, mis on samuti pikaldane, kuna taotluse saanud ametiasutustele ei ole vastuse saatmiseks tähtaega ette antud. Seetõttu annavad paljud taotluse esitanud ametiasutused välja paigutamise korralduse ja saavad lapse vastuvõtvast riiki konsulteerimismenetluse ajal või isegi enne menetluse algust, kuna nad peavad paigutamise vajadust kiireloomuliseks ning on teadlikud sellest, et menetlused on aeganõudvad. See seab lapse õiguslikult ebakindlasse olukorda.

2.27. Komitee pooldab seda, et eelnõus nähakse ette kaheksanädalane tähtaeg, mille jooksul peab taotluse saanud liikmesriik taotluse üle otsustama. Menetluse kiirendamine on lapse huvides.

2.28. Komitee tunnustab vastavalt Haagi konventsioonile selle riigi kohtualluvust, kus laps asub. Komitee tuletab meelde, et lapseröövi korral on pädeva kohtu asukoht enamasti röövija asukohas. Komitee viitab sellele, et Brüsseli IIa määrusega nähakse juba praegu ette tasuta nõustamisasutused vanematele, kes on pärit muust riigist kui lapse praegune elukohariik.

2.29. Kokkuvõttes pooldab komitee tagasitoomise menetluse kiirendamiseks ühiste miinimumnõuete kehtestamist koos ühtse täitemenetlusega.

⁽³⁾ COM(2016) 411/2, lk 8.

3. Konkreetsete märkused

3.1. Komitee leiab, et on tarvis reguleerida juhtumeid, kus üks lapsevanematest on pärit väljastpoolt ELi. Rännet ning ülemaailmset kauba- ja teenuste vahetust silmas pidades on selliste juhtumite arv tõusuteel. Komitee arvates on tarvis sõlmida kahepoolsed kokkulepped eelkõige nende riikidega, mis ei ole liitunud Haagi lapseröövi konventsiooniga.

3.2. Komitee osutab vajadusele selgitada Brüsseli IIa määruse kohaldamisala. Komisjoni eelnõus puudub igasugune teave selle kohta, kas määrus hõlmab abielu ja abielulahutuse uusi vorme. Abielu mõiste on jäetud määratlemata ja oletatavaks. Isegi kui lähtutakse n-ö siseriiklikust arusaamast abielu kohta, peavad liikmesriigid järgima Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 21, mis keelab diskrimineerimise seksuaalse sättumuse alusel. Komitee teeb ettepaneku nimetada määruse põhjendustes ka artikli 21 järgimist.

Brüssel, 26. jaanuar 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS
