



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 9. detsember 2022
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2022/0402(CNS)

15837/22
ADD 4

JUSTCIV 167
FREMP 261
JAI 1654
IA 219

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	8. detsember 2022
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2022) 392 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: nõukogu määrus, mis käsitleb kohtualluvust, kohaldatavat õigust, põlvnemisega seotud asjades tehtud lahendite tunnustamist ja ametlike dokumentide vastuvõtmist ning Euroopa vanematõendi loomist

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2022) 392 final.

Lisatud: SWD(2022) 392 final



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 7.12.2022
SWD(2022) 392 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Nõukogu määrus,
mis käsitleb kohtualluvust, kohaldatavat õigust, põlvnemisega seotud asjades tehtud
lahendite tunnustamist ja ametlike dokumentide vastuvõtmist ning Euroopa
vanematõendi loomist

{COM(2022) 695 final} - {SEC(2022) 432 final} - {SWD(2022) 390 final} -
{SWD(2022) 391 final}

A. Vajadus meetmete järele

Mis on probleem ning mis on selle põhjused ja tagajärjed?

Komisjoni president von der Leyen ütles oma 2020. aasta kõnes olukorrast Euroopa Liidus: „Kui olete lapsevanem ühes riigis, olete seda igas riigis“. Nende sõnadega viitas komisjoni president vajadusele tagada, et ühes liikmesriigis tunnustatud põlvnemissuhet tunnustatakse kõigis teistes liikmesriikides kõikidel eesmärkidel.

Euroopa Komisjoni on kodanike kaebuste, Euroopa Parlamendile esitatud petitsioonide ja kohtumenetluste kaudu teavitatud sellest, et perekondadel võib olla raskusi oma laste põlvnemise tunnustamisega piiriülestes olukordades ELis.

Põlvnemise tunnustamisega seotud probleemide põhjused on järgmised: i) liikmesriikide erinevad õigusnormid, mis reguleerivad põlvnemise kindlakstegemist riigisisestes olukordades (materiaalõiguse normid) ja piiriülestes olukordades (normid, mille kohaselt määratakse kohaldatav õigus); ii) liikmesriikide erinevad õigusnormid, mis käsitlevad välismaal kindlaks tehtud põlvnemise tunnustamist, ja iii) põlvnemise tunnustamist reguleerivate õigusnormide puudumine kehtivates ELi õigusaktides ja rahvusvahelisel tasandil.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt peavad liikmesriigid tunnustama teises liikmesriigis kindlaks tehtud põlvnemist seoses ELi õigusest tulenevate õigustega, eelkõige õigustega, mis lapsel on vaba liikumist käsitleva ELi õiguse, sealhulgas direktiivi 2004/38/EÜ alusel. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole liikmesriigid siiski praegu kohustatud tunnustama lapse põlvnemist muudel eesmärkidel¹. Põlvnemise mittetunnustamine muudel eesmärkidel võib kaasa tuua laste jaoks märkimisväärsed negatiivseid tagajärgi piiriülestes olukordades.

Selline mittetunnustamine riivab laste põhiõigusi, eelkõige õigust identiteedile, õigust mittediskrimineerimisele ning õigust era- ja perekonnaelu austamisele. Samuti võivad lapsed ilma jääda õigustest, mis on neile põlvnemise alusel ette nähtud liikmesriikide õigusega. Näiteks võib laps kaotada seoses ühe vanemaga pärimisõiguse või õiguse ülalpidamisele või sellele, et vanem tema suhtes hooldusõigust teostab, või õiguse sellele, et üks vanematest tegutseb nende seadusjärgse esindajana teises liikmesriigis sellistes küsimustes nagu kooliõpe, ravi, pangakonto avamine või vara haldamine.

Põlvnemise tunnustamata jätmine ajendab perekondi mõnikord alustama kohtuvaidlust, et teises liikmesriigis tunnustataks asjaolu, et laps põlvneb nendest vanematest. Need menetlused toovad aga kaasa märkimisväärsed raha- ja ajakulu ning koormuse ning nende tulemused on ebakindlad². Lisaks on põlvnemise mittetunnustamisel negatiivne mõju laste ja nende perekondade heaolule. Põlvnemise mittetunnustamise tagajärjel võivad lapsed ja nende perekonnad hoiduda vaba liikumise õiguse kasutamisest kartuse tõttu, et põlvnemissuhet teises liikmesriigis igal eesmärgil ei tunnustata.

Mida tuleks saavutada?

ELi meetme **üldeesmärk** oleks hõlbustada põlvnemise tunnustamist liikmesriikide vahel, võttes ELi tasandil vastu ühised eeskirjad. Nende ühiste eeskirjade eesmärk on saavutada järgmised **erieesmärgid**:

- tagada laste põhiõiguste austamine põlvnemise tunnustamise küsimustes;
- tagada ELis lapsevanemaks olemise õiguskindlus, prognoositavus ja järjepidevus;
- vähendada perekondade ning liikmesriikide haldusasutuste ja kohtute kulusid ning õigus- ja halduskoormust seoses põlvnemise tunnustamise menetlustega.

B. Lahendused

¹ See hõlmab põlvnemise tunnustamist siseriikliku õigusega reguleeritud eesmärkidel, nagu isikute õiguslik seisund, pärimisõigus ja õigus ülalpidamisele.

² *Tunnustamismenetluste kulud*, mida kannavad piiriülesed perekonnad, kellel on probleeme põlvnemise tunnustamisega, on keskmiselt 16 korda suuremad kui kulud, mida perekonnad kannavad probleemideta juhtudel. Tunnustamismenetluste kestus varieerub sõltuvalt juhtumi keerukusest märkimisväärselt ning võib ulatuda mitmest nädalast ja kuust kuni mitme aastani.

Mis variandid on eesmärkide saavutamiseks?
Ettepanek põhineks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 81 lõikel 3, mis puudutab perekonnaõiguse piiriülest toimet käsitlevate meetmete vastuvõtmist. Kaaluti järgmisi poliitikavariante: • Variant 0: lähtestsenaarium • Variant 1: liikmesriikidele adresseeritud soovitus • Variant 2: seadusandlik meede: määruse ettepanek, milles käsitletakse põlvnemise tunnustamist liikmesriikide vahel • Variant 3: seadusandlik meede: ettepanek võtta vastu määrus põlvnemise tunnustamise kohta liikmesriikide vahel (sama mis poliitikavariant 2), sealhulgas vabatahtliku Euroopa vanematõendi loomine Kõik võimalused hõlmaksid põlvnemise tunnustamist nii laste kui ka täiskasvanute suhtes. Kõigi nende poliitikavariantidega, sealhulgas lähtestsenaariumiga, kaasneksid mitteseadusandlikud meetmed teadlikkuse suurendamiseks, heade tavade edendamiseks ja põlvnemise küsimustega tegelevate ametiasutuste vahelise koostöö parandamiseks.
Milline on eelistatud poliitikavariant?
Eelistatud poliitikavariant on variant 3, st ettepanek võtta vastu määrus põlvnemise tunnustamise kohta liikmesriikide vahel, sealhulgas vabatahtliku Euroopa vanematõendi loomine. Ettepanek hõlmaks järgmist: - ühised õigusnormid rahvusvahelise kohtualluvuse kohta põlvnemise küsimustes; - ühised õigusnormid, mida kohaldatakse põlvnemise kindlakstegemise suhtes piiriülestes olukordades; - ühised õigusnormid teises liikmesriigis tehtud põlvnemist käsitlevate lahendite või välja antud ametlike dokumentide tunnustamiseks ning - Euroopa vanematõendi loomine. See variant hõlbustaks märkimisväärselt põlvnemise tunnustamist teises liikmesriigis kõigi laste, st hinnanguliselt peaaegu kahe miljoni piiriülestes olukorras oleva lapse puhul ning mitte ainult nende laste puhul, kellel on põlvnemise tunnustamisega praegu kõige tõsisemaid probleeme. Vabatahtlik Euroopa vanematõend oleks mõeldud spetsiaalselt kasutamiseks teises liikmesriigis ja vähendaks seeläbi kõigi perekondade halduskoormust piiriülestes olukordades. Ettepanek puudutaks selliste põlvnemist käsitlevate lahendite ja ametlike dokumentide tunnustamist, mis on tehtud või välja antud liikmesriigis. Kolmandas riigis tehtud põlvnemist käsitlevate lahendite ja välja antud ametlike dokumentide tunnustamise suhtes kohaldataks jätkuvalt siseriiklikku õigust. Ettepanek ei mõjuta põlvnemise tunnustamist laste selliste õiguste kasutamise eesmärgil, mis tulenevad ELi õigusest, sealhulgas vaba liikumist käsitlevast õigusest. Ettepanek seaks esikohale laste huvid ja seda kohaldataks põlvnemise tunnustamise suhtes kõigi laste puhul, olenemata nende eostamise või sünni asjaoludest ja nende perekonna tüübist.
C. Eelistatud poliitikavariandi mõju
Millised on eelistatud poliitikavariandi eelised?
Ühiste õigusnormide vastuvõtmine hõlbustaks põlvnemise tunnustamist ja sellel oleks positiivne mõju laste õiguste kaitsele piiriülestes olukordades. Poliitikavariant 3 aitaks kõige tõhusamalt lahendada mittetunnustamise probleemi ja seega saavutada algatuse poliitilisi eesmärke. Eelistatud variandi mõju oleks peamiselt õiguslik. See tagaks põlvnemise järjepidevuse piiriülestes olukordades kõikidel eesmärkidel ning sellel oleks selge positiivne mõju laste põhiõiguste kaitsele, sealhulgas seoses nende õigusega identiteedile, mittediskrimineerimisele ning era- ja perekonnavalule, samuti laste õigustega, mis tulenevad põlvnemisest siseriikliku õiguse alusel, näiteks nende õigus ülalpidamisele, pärimisele või hooldusele seoses mõlema vanemaga. Tagades õiguskindluse põlvnemise tunnustamisel teises liikmesriigis kõikidel eesmärkidel,

oleks eelistatud valikul positiivne mõju vaba liikumise õiguse kasutamisele laste ja nende perekondade poolt.

Eelistatud variandil oleks positiivne **sotsiaalne mõju**, kuna see tooks kaasa selle, et lapsi koheldakse piiriülestes olukordades samal viisil kui kohalikke lapsi. Sellel oleks ka positiivne **psühholoogiline mõju** lastele ja nende peredele, kuna põlvnemise mittetunnustamise juhtumid väheneksid.

ELi ühiste õigusnormide vastuvõtmisega lihtsustaks eelistatud variant **menetlusi** ja aitaks nii piiriülestes olukordades perekondadel kui ka liikmesriikide ametiasutustel ja kohtutel kulusid, aega ja koormust märkimisväärselt kokku hoida.

- Eelistatud poliitikavariandi puhul väheneksid märkimisväärselt tunnustamismenetluse kulud ja põlvnemise tunnustamise taotlemise kohtumenetluste arv. Hinnangute kohaselt väheneksid tunnustamismenetluste keskmised kulud perede jaoks 71 % ja nende perede puhul, kellel on praegu kõige tõsisemaid probleeme põlvnemise tunnustamisega, 90 %³.
- Seega aitaks eelistatud variant liikmesriikide ametiasutuste ja kohtute kulusid, aega ja koormust märkimisväärselt kokku hoida. Ametiasutuste kantavad tunnustamismenetluste kulud väheneksid hinnanguliselt 54 %.

Eelistatud variandi makromajanduslik ja keskkonnamõju ei oleks märkimisväärne.

Millised on eelistatud poliitikavariandi kulud?

Eelistatud variant ei tekitaks lastele ega peredele piiriülestes olukordades mingeid kulusid.

Kulud, mida eelistatud poliitikavariant liikmesriikidele kaasa tooks, oleksid mõõdukad ja suuremas osas kaaluks need üles eelistatud variandiga kaasnev tõhususe kasv.

Milline on meetme lisaväärtus ELi tasandil (*subsidiarsus*) ja kas meede oleks *proportsionaalne*?

Mittetunnustamise probleem tuleneb peamiselt erinevustest liikmesriikide õigusnormides, mis käsitlevad põlvnemisküsimusi piiriülestes olukordades. Liikmesriigid ei saa seda probleemi üksi lahendada. Seega oleks algatuse eesmärgid paremini saavutatavad ELi tasandil kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

Algatus austaks proportsionaalsuse põhimõtet, kuna see ei mõjuta liikmesriikide pädevust võtta vastu perekonnaõiguse materiaalsooõiguslikke norme, sealhulgas seoses perekonna määratluse ja põlvnemise kindlakstegemisega riigisisestes olukordades, ega liikmesriikide norme välisriigis sõlmitud abielude või registreeritud kooselu tunnustamise kohta.

³ Hinnanguliselt keskmiselt 5 856 eurolt 578 eurole juhtumi kohta perekondade puhul, kellel on praegu kõige tõsisemaid probleeme seoses põlvnemise tunnustamisega.