EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.6.2016
COM(2016) 368 final

2016/0169 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse af visse medlemsstater til i Den Europæiske Unions interesse at acceptere Kasakhstans tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser (i det følgende: "konventionen af 1980"), der indtil dato er ratificeret af 93 lande, herunder alle EU-medlemsstaterne, har til formål at genoprette status quo ved at sikre, at ulovligt bortførte eller tilbageholdte børn hurtigt tilbagegives gennem en ordning for samarbejde mellem centrale myndigheder, der er udpeget af de kontraherende parter.

Eftersom forebyggelse af bortførelse af børn er en vigtig del af EU's politik til fremme af børns rettigheder, er Den Europæiske Union aktiv på internationalt plan for at forbedre anvendelsen af konventionen af 1980, og den opfordrer tredjelande til at tiltræde den.

Kasakhstan deponerede sit instrument til tiltrædelse af konventionen af 1980 den 3. juni 2013. Konventionen trådte i kraft i Kasakhstan den 1. september 2013.

Artikel 38, stk. 4, i konventionen af 1980 fastsætter, at konventionen finder anvendelse mellem det land, der tiltræder konventionen, og de kontraherende lande, der erklærer, at de accepterer tiltrædelsen.

Eftersom internationale barnebortførelser falder ind under Den Europæiske Unions eksterne enekompetence, er det på EU-plan Rådet, der skal træffe afgørelse om, hvorvidt Kasakhstans tiltrædelse skal godkendes. Medlemsstaterne bør således fremsætte en erklæring om, at de accepterer Kasakhstans tiltrædelse i Den Europæiske Unions interesse.

EU's enekompetence med hensyn til accept af et tredjelands tiltrædelse af konventionen af 1980 blev bekræftet af Den Europæiske Unions Domstol, som blev hørt på Kommissionens foranledning.

Den 14. oktober 2014 bekræftede Den Europæiske Unions Domstol i udtalelse 1/13, at "*accepten af en tredjestats tiltrædelse af konventionen om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser, indgået i Haag den 25. oktober 1980, henhører under Den Europæiske Unions enekompetence*".

Domstolen insisterede på behovet for, at der er enighed om spørgsmålet på EU-plan, og at de enkelte medlemsstater ikke handler individuelt. Formålet med denne afgørelse er at sikre, at konventionen af 1980 træder i kraft mellem Kasakhstan og alle EU-medlemsstater.

• Sammenhæng med de gældende regler på samme område

Hvad angår forældres bortførelse af børn, er Haagerkonventionen af 1980 det internationale modstykke til Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 (kendt som Bruxelles IIa-forordningen), der udgør hjørnestenen i EU's retlige samarbejde i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar[1].

Et af hovedmålene med forordningen er at forhindre bortførelser af børn mellem medlemsstaterne ved fastlæggelse af procedurer, der sikrer, at børnene hurtigt gives tilbage til den medlemsstat, hvor de har deres sædvanlige opholdssted. Bruxelles IIa-forordningen

[1] EUT L 338 af 23.12.2003, s. 31.

inkorporerer i sin artikel 11 til dette formål den procedure, der er fastlagt i Haagerkonventionen af 1980, og supplerer den ved at tydeliggøre visse af dens aspekter, navnlig med hensyn til høring af barnet, fristen for at træffe en afgørelse, efter at der er indgivet en anmodning om tilbagegivelse og grunde til ikke at tilbagegive barnet. Den fastsætter også bestemmelser om modstridende afgørelser om tilbagegivelse, der er truffet i forskellige medlemsstater.

På internationalt plan støtter Den Europæiske Union tredjelandes tiltrædelse af konventionen af 1980 med henblik på at sikre sine medlemsstater en fælles retlig ramme over for internationale bortførelser af børn.

Den 21. december 2011 vedtog Kommissionen 8 forslag til rådsafgørelser med henblik på at godkende 8 tredjelandes tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 (Marokko, Singapore, Den Russiske Føderation, Albanien, Andorra, Seychellerne, Gabon og Armenien)[2].

Mellem juni og december 2015 vedtog Rådet for Den Europæiske Union 7 afgørelser på grundlag af de ovennævnte forslag[3].

Nærværende forslag omhandler et tredjeland (Kasakhstan), som tiltrådte konventionen af 1980 efter vedtagelsen af 2011-forslagene.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Ud over det overordnede mål, som er at etablere et grænseoverskridende civilretligt samarbejde i henhold til artikel 81 i TEUF, er nærværende forslag knyttet sammen med målet om at beskytte børns rettigheder, der er omhandlet i artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union. Det system, der er indført med Haagerkonventionen af 1980, har til formål at beskytte børn mod de skadelige virkninger af at blive bortført af forældre - f.eks. ved at sikre effektiv udøvelse af samværsretten.

Forslaget er også i overensstemmelse med fremme af anvendelsen af mægling i forbindelse med bilæggelse af grænseoverskridende familieretlige tvister. Direktivet om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område[4] finder bl.a. anvendelse på familieret inden for det fælles europæiske retsområde. Haagerkonventionen af 1980 tilskynder også til mindelige bilæggelser af familietvister. En af vejledningerne i god praksis under Haagerkonventionen af 1980, der er offentliggjort af Haagerkonferencen om International Privatret, omhandler anvendelse af mægling med henblik på bilæggelse af internationale familietvister omfattende børn, som falder inden for konventionens rækkevidde. Denne vejledning er på Europa-Kommissionens foranledning oversat til alle EU-sprog, bortset fra engelsk og fransk, og også til arabisk for at støtte dialogen med lande, der endnu ikke har ratificeret konventionen, og for at bidrage til at finde konkrete måder, hvorpå der kan sættes ind over for problemerne i forbindelse med internationale barnebortførelser sammen med ikkeratificerende lande[5].

---

2 KOM (2011) 904, 908, 909, 911, 912, 915, 916, 917 vedtaget den 21.12.2011.

3 RÅDETS AFGØRELSE (EU) 2015/1023 af 15. juni 2015, RÅDETS AFGØRELSE (EU) 2015/1024 af 15. juni 2015, RÅDETS AFGØRELSE (EU) 2015/2354 af 10. december 2015, RÅDETS AFGØRELSE (EU) 2015/2355 af 10. december 2015, RÅDETS AFGØRELSE (EU) 2015/2356 af 10. december 2015, RÅDETS AFGØRELSE (EU) 2015/2357 af 10. december 2015 og RÅDETS AFGØRELSE (EU) 2015/2358 af 10. december 2015. Afgørelsen vedrørende Gabon er midlertidigt stillet i bero, indtil Gabon har udpeget den centrale myndighed i henhold til konventionens artikel 6.

4 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21.5.2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (EUT L 136 af 24.5.2008, s. 3).

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

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Eftersom afgørelsen vedrører en international aftale, er det gældende retsgrundlag artikel 218 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde sammenholdt med artikel 81, stk. 3. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Det Forenede Kongerige og Irland er bundet af forordning (EF) nr. 2201/2003 og deltager derfor i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

• Nærhedsprincippet

Initiativet falder ind under EU's enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, i TEUF som bekræftet ved udtalelse 1/13 afgivet af Den Europæiske Unions Domstol. Nærhedsprincippet finder derfor ikke anvendelse.

• Proportionalitetsprincippet

Nærværende forslag er udarbejdet i overensstemmelse med allerede vedtagne rådsafgørelser om det samme emne og er ikke mere vidtgående end nødvendigt for at sikre en sammenhængende EU-indsats over for internationale barnebortførelser ved at sikre, at alle EU-medlemsstaterne godkender Kasakhstans tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 inden for en given frist.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

• Høringer af interesserede parter

For at EU kan træffe en kvalificeret afgørelse om, hvorvidt man skal acceptere et givet tredjelands tiltrædelse af konventionen af 1980, er det nødvendigt at gennemføre et passende forberedende arbejde.

På et ekspertmøde den 20. januar 2015 blev Kommissionen og EU-medlemsstaterne enige om et sæt benchmark til evaluering af situationen i det tredjeland, som har tiltrådt konventionen. Den høring af medlemsstaterne, der blev gennemført, og drøftelserne på et ekspertmøde den 15. januar 2016 viste, at medlemsstaterne på nuværende tidspunkt ikke har indvendinger mod at acceptere Kasakhstans tiltrædelse af konventionen af 1980.

• Indhentning og brug af ekspertbistand

De relevante oplysninger om Kasakhstans fremskridt med gennemførelsen af konventionen er indsamlet fra flere forskellige kilder. Der blev for det første indsamlet oplysninger af EU-delegationen i Kasakhstan, navnlig med hensyn til vedtagelse af gennemførelseslovgivning, den centrale myndigheds opgaver, fuldbyrdelsesproceduren i sager med bortførelse af børn og udlændinges adgang til retshjælp. Resultaterne af denne undersøgelse var tilfredsstillende, og selv om der er visse bekymringer med hensyn til vanskelighederne ved at lokalisere et barn på

så stort et område, er de ikke af en sådan art, at de er til hinder for godkendelsen af Kasakhstans tiltrædelse.

Også medlemsstaterne har indsamlet oplysninger om situationen i Kasakhstan, og resultaterne heraf blev drøftet på et ekspertmøde den 15. januar 2016.

Yderligere oplysninger hidrører fra Det Permanente Bureau under Haagerkonferencen om International Privatret. Kasakhstan har arbejdet tæt sammen med Unicef om gennemførelsen af konventionen af 1980. Der er udarbejdet retningslinjer om gennemførelse af konventionen. Under Unicefs auspicier blev der planlagt udveksling af viden mellem de kasakhstanske myndigheder/dommere og dommere fra andre kontraherende lande i konventionen af 1980 med henblik på at drøfte den rolle, som dommerne spiller i gennemførelsen samt anvendelsen af denne konvention og relevante bestemmelser i national ret. Kasakhstan har desuden udnævnt en dommer til det internationale Haagnetværk af dommere. Generalsekretæren for Haagerkonferencen om international privatret holdt i oktober 2015 møde med den centrale myndighed og blev informeret om, at landeprofilen er under forberedelse, og at der er fastlagt gennemførelseslovgivning. I november 2015 blev der afholdt et tredages regionalt seminar i Kasakhstan med deltagelse af Tadsjikistan, Turkmenistan, Rusland og Hviderusland til fremme af centrale Haagkonventioner, herunder konventionen af 1980. Ifølge Det Permanente Bureau under Haagerkonferencen om International Privatret er Kasakhstan et motiveret land, der gør en stor indsats for at gennemføre konventionen af 1980 korrekt.

- **Konsekvensanalyse**

Nærværende forslag har ingen betydelige økonomiske, sociale eller miljømæssige virkninger, som kræver en konsekvensanalyse i henhold til Europa-Kommissionens retningslinjer for bedre regulering. Som det er tilfældet med de 7 rådsafgørelser, der allerede er vedtaget i 2015 om accept af visse tredjelandes tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980, er der på grund af denne retsakts art ikke behov for en konsekvensanalyse af dette forslag. Der er således ikke andre muligheder end en rådsafgørelse, hvor der er tale om at acceptere et tredjelands tiltrædelse af konventionen af 1980.

Kommissionen og medlemsstaterne har imidlertid i overensstemmelse med ovenstående retningslinjer foretaget en specifik vurdering af situationen i Kasakhstan for at afgøre, om landet er i stand til at gennemføre konventionen af 1980 på en tilfredsstillende måde.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget til afgørelse har ingen virkninger for budgettet.

5. ANDRE ELEMENTER

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Forslaget vedrører kun bemyndigelse af medlemsstaterne til at acceptere Kasakhstans tiltrædelse af konventionen af 1980, og overvågningen med dens gennemførelse er derfor begrænset til medlemsstaternes efterlevelse af erklæringens ordlyd og fristen for at deponere den og meddele deponeringen til Kommissionen som fastsat i Rådets afgørelse.

2016/0169 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse af visse medlemsstater til i Den Europæiske Unions interesse at acceptere Kasakhstans tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 81, stk. 3, sammenholdt med artikel 218,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet[6], og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Den Europæiske Union har sat sig som et af sine mål at fremme beskyttelse af børns rettigheder, jf. artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union. Foranstaltninger til beskyttelse af børn mod ulovlig bortførelse eller tilbageholdelse er en væsentlig del af denne politik.

(2) Unionen har vedtaget Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003[7] ("Bruxelles IIa-forordningen"), der sigter mod at beskytte børn fra de skadelige virkninger af ulovlig bortførelse eller tilbageholdelse og mod at indføre procedurer, der skal sikre, at disse børn hurtigt vender tilbage til deres sædvanlige opholdssted, og at samværsretten og forældremyndigheden beskyttes.

(3) Forordning (EF) nr. 2201/2003 supplerer og styrker Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser ("Haagerkonventionen af 1980"), hvorved der på internationalt niveau indføres et system af forpligtelser og en samarbejdsordning mellem de kontraherende lande og mellem centrale myndigheder og sigtes mod at sikre hurtig tilbagegivelse af ulovligt bortførte eller tilbageholdte børn.

(4) Alle Unionens medlemsstater er parter i Haagerkonventionen af 1980.

(5) Unionen opfordrer tredjelande til at tiltræde Haagerkonventionen af 1980 og støtter den korrekte gennemførelse af Haagerkonventionen af 1980 ved blandt andet sammen med medlemsstaterne at deltage i de særlige kommissioner, som der regelmæssigt nedsættes under Haagerkonferencen om International Privatret.

(6) En fælles retlig ramme gældende for Unionens medlemsstater og tredjelande kan vurderes at være den bedste løsning på følsomme sager om international bortførelse af børn.

---

6 EUT C , , s. .

7 Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (EUT L 338 af 23.12.2003, s. 1).

(7) Haagerkonventionen af 1980 fastsætter, at den finder anvendelse mellem et land, der tiltræder konventionen, og de kontraherende lande, der har erklæret, at de accepterer tiltrædelsen.

(8) Haagerkonventionen af 1980 tillader ikke, at regionale organisationer for økonomisk integration som f.eks. Unionen bliver part i den. Unionen kan derfor ikke tiltræde konventionen og heller ikke deponere en erklæring om accept af et land, der tiltræder konventionen.

(9) I henhold til Den Europæiske Unions Domstols udtalelse 1/13 falder erklæringer om accept i henhold til Haagerkonventionen af 1980 ind under Unionens eksterne enekompetence.

(10) Kasakhstan deponerede den 3. juni 2013 sit instrument til tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980. Konventionen trådte i kraft for Kasakhstan den 1. september 2013.

(11) Kun Kongeriet Nederlandene har allerede accepteret Kasakhstans tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980. Det er på baggrund af en vurdering af situationen i Kasakhstan blevet konkluderet, at de medlemsstater, der endnu ikke har accepteret Kasakhstans tiltrædelse, i Unionens interesse vil kunne acceptere Kasakhstans tiltrædelse i henhold til Haagerkonventionen af 1980.

(12) De medlemsstater, der endnu ikke har accepteret Kasakhstans tiltrædelse, bør derfor bemyndiges til at gøre det i Unionens interesse og deponere deres erklæring om accept af Kasakhstans tiltrædelse i overensstemmelse med betingelserne i denne afgørelse. Kongeriget Nederlandene har allerede accepteret Kasakhstans tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 og bør derfor ikke deponere en ny erklæring om accept, da den eksisterende erklæring bevarer sin gyldighed i henhold til international ret.

(13) Det Forenede Kongerige og Irland er bundet af forordning (EF) nr. 2201/2003 og deltager derfor i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse.

(14) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. De medlemsstater, der endnu ikke har gjort det, bemyndiges til i, Unionens interesse, at acceptere Kasakhstans tiltrædelse af Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser ("Haagerkonventionen af 1980").

2. De medlemsstater, der er omhandlet i stk. 1, deponerer senest den ...* en erklæring om accept, i Unionens interesse, af Kasakhstans tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 med følgende ordlyd:

"[*Full name of MEMBER STATE] erklærer at acceptere Kasakhstans tiltrædelse af Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser i overensstemmelse med Rådets afgørelse (EU) 2016/…***"

3. Hver medlemsstat underretter Rådet og Kommissionen om sin deponering af erklæringen og meddeler Kommissionen erklæringens ordlyd senest to måneder efter deponeringen.

Artikel 2

Den medlemsstat, der deponerede sin erklæring om accept af Kasakhstans tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 inden datoen for vedtagelse af denne afgørelse, fremsætter ikke en ny erklæring.

Artikel 3

Denne afgørelse træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til alle medlemsstater med undtagelse af Kongeriget Nederlandene og Kongeriget Danmark.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand