COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 7.6.2016
COM(2016) 368 final

2016/0169 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a determinados Estados miembros a aceptar, en interés de la Unión Europea, la adhesión de Kazajistán al Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Motivación y objetivos de la propuesta

El Convenio de La Haya, de 25 de octubre de 1980, sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores (en lo sucesivo denominado «Convenio de 1980»), ratificado hasta la fecha por 93 países, incluidos todos los Estados miembros de la UE, tiene por objeto restablecer el *statu quo* mediante la restitución inmediata de menores trasladados o retenidos ilícitamente, a través de un sistema de cooperación entre las autoridades centrales designadas por las Partes Contratantes.

Dado que la prevención de la sustracción de menores es una parte esencial de la política de la UE para fomentar los derechos del niño, la Unión Europea se esfuerza a nivel internacional por mejorar la aplicación del Convenio de 1980 y anima a otros terceros países a adherirse al mismo.

El 3 de junio de 2013, Kazajistán depositó el instrumento de adhesión al Convenio de 1980. El Convenio entró en vigor en Kazajistán el 1 de septiembre de 2013.

El artículo 38, apartado 4, del Convenio de 1980 dispone que este entrará en vigor entre el Estado que se adhiere y el Estado que haya declarado aceptar esta adhesión.

Dado que el asunto de la sustracción internacional de menores es competencia externa exclusiva de la Unión Europea, la decisión de si acepta la adhesión de Kazajistán tiene que ser adoptada a nivel de la UE por medio de una Decisión del Consejo. Por consiguiente, los Estados miembros deben hacer una declaración de aceptación relativa a la adhesión de Kazajistán en interés de la Unión Europea.

La existencia de la competencia exclusiva de la UE en cuanto a la cuestión de la aceptación de la adhesión de un terceros Estados al Convenio de 1980 fue confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, consultado por iniciativa de la Comisión.

El 14 de octubre de 2014, el Dictamen 1/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó que la competencia exclusiva de la UE abarca la aceptación de la adhesión de un Estado tercero al Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

El Tribunal de Justicia insistió en la necesidad de uniformidad en la materia a nivel de la UE, evitando una geometría variable entre Estados miembros. El objetivo de la presente Decisión es que el Convenio de 1980 entre en vigor entre Kazajistán y todos los Estados miembros de la UE.

• Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial

Por lo que respecta a la sustracción de menores por sus progenitores, el Convenio de La Haya de 1980 es el equivalente internacional del Reglamento n.º 2201/2003 del Consejo (conocido como «Reglamento Bruselas II *bis*»), que constituye la piedra angular de la cooperación judicial en materia matrimonial y de responsabilidad parental[1].

[1] DO L 338 de 23.12.2003, p. 31.

Uno de los principales objetivos del Reglamento es impedir la sustracción de menores entre Estados miembros, estableciendo procedimientos para garantizar el retorno sin demora del menor al Estado miembro de su residencia habitual. A tal fin, el Reglamento Bruselas II *bis* recoge en su artículo 11 el procedimiento previsto en el Convenio de La Haya de 1980 y lo complementa aclarando algunos de sus aspectos, en particular en lo que se refiere a la audiencia del menor, los plazos para adoptar una decisión después de la presentación de la solicitud de retorno y los motivos para no restituir al menor. También introduce disposiciones que rigen los retornos conflictivos y las órdenes de no devolución emitidas por diferentes Estados miembros.

A nivel internacional, la Unión Europea apoya la adhesión de terceros Estados al Convenio de 1980, con el fin de que sus Estados miembros se basen en un marco jurídico común para hacer frente a las sustracciones internacionales de menores.

El 21 de diciembre de 2011, la Comisión adoptó 8 propuestas de Decisión del Consejo con vistas a la aceptación de la adhesión al Convenio de La Haya de 1980 sobre la sustracción internacional de menores de 8 países terceros (Marruecos, Singapur, la Federación de Rusia, Albania, Andorra, Seychelles, Gabón y Armenia)[2].

Entre junio y diciembre de 2015 el Consejo de la Unión Europea adoptó 7 decisiones basadas en las propuestas mencionadas[3].

La presente propuesta se refiere a un país tercero (Kazajistán) que se adhirió al Convenio de 1980 tras la adopción de las propuestas de 2011.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

Además del objetivo general de desarrollar la cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza con arreglo al artículo 81 del TFUE, la presente propuesta está vinculada al objetivo establecido en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea de proteger los derechos del niño. El Convenio de La Haya de 1980 está diseñado para proteger a los menores de los efectos nocivos de la sustracción parental y velar por que los niños puedan mantener contacto con ambos progenitores, por ejemplo garantizando el ejercicio efectivo de los derechos de acceso.

La propuesta también es coherente con la promoción del uso de la mediación en la resolución de los conflictos familiares de alcance transfronterizo. La Directiva sobre determinados aspectos de la mediación en materia civil y mercantil[4], se aplica, entre otras cosas, al Derecho de familia en el espacio judicial europeo común. El Convenio de La Haya de 1980 también propugna la solución amistosa de los conflictos familiares. Una de las guías de buenas prácticas en virtud de dicho Convenio publicada por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado se dedica al uso de la mediación para la resolución de los conflictos familiares internacionales relativos a los niños que entran en el ámbito de aplicación del Convenio. A iniciativa de la Comisión Europea, dicha guía ha sido traducida a todas las lenguas de la UE distintas del inglés y francés, así como al árabe, para apoyar el diálogo con

[2] COM (2011) 904, 908, 909, 911, 912, 915, 916 y 917 adoptadas el 21.12.2011.

[3] Decisiones (UE) 2015/1023 y 2015/1024 del Consejo, ambas de 15 de junio de 2015; y Decisiones (UE) 2015/2354, 2015/2355, 2015/2356, 2015/2357 y 2015/2358 del Consejo, todas ellas de 10 de diciembre de 2015. La Decisión relativa a Gabón está temporalmente suspendida a la espera de la designación por dicho país de una autoridad central designada en virtud del artículo 6 del Convenio.

[4] Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (DO L 136 de 24.52008, p. 3).

los Estados que aún no han ratificado el Convenio y ayudar a encontrar vías concretas para abordar los problemas planteados por la sustracción internacional de menores con los países que todavía no lo han ratificado[5].

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

Dado que la Decisión se refiere a un acuerdo internacional, la base jurídica aplicable es el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, junto con el artículo 81, apartado 3. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

El Reino Unido e Irlanda están vinculados por el Reglamento (CE) n.º 2201/2003 y participan por tanto en la adopción y aplicación de la presente Decisión.

De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no está vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

• Subsidiariedad

La iniciativa es competencia exclusiva de la UE con arreglo al artículo 3, apartado 2, del TFUE, tal y como ha confirmado el Dictamen 1/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En consecuencia, no es aplicable el principio de subsidiariedad.

• Proporcionalidad

La presente propuesta se ha redactado siguiendo el modelo de las Decisiones ya adoptadas por el Consejo sobre el mismo asunto y no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de una acción coherente de la UE en materia de sustracción internacional de menores, asegurándose de que todos los Estados miembros de la UE acepten la adhesión de Kazajistán al Convenio de 1980 en un plazo dado.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *A POSTERIORI*, DE LAS CONSULTAS A LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

• Consultas a las partes interesadas

Con el fin de que la UE pueda adoptar una decisión fundada sobre si se acepta o no la adhesión de un país tercero al Convenio de 1980, se deben proceder al trabajo preparatorio necesario.

Durante una reunión de expertos celebrada el 20 de enero de 2015, la Comisión y los Estados miembros de la UE acordaron un conjunto de indicadores para evaluar la situación del país tercero que se adhirió al Convenio. La consulta realizada a los Estados miembros y los debates mantenidos en la reunión de expertos del 15 de enero de 2016 pusieron de manifiesto que, en el momento actual, no existen objeciones por parte de los Estados miembros a la aceptación de la adhesión de Kazajistán al Convenio de 1980.

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

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La información pertinente sobre el nivel de aplicación del Convenio en Kazajistán ha sido recopilada a través de diversas fuentes. En primer lugar, ha sido recabada por la Delegación de la UE en Kazajistán, considerando, en particular, la adopción de la legislación de aplicación, el funcionamiento de la autoridad central, el procedimiento de ejecución en casos de sustracción de menores y la posibilidad para los extranjeros de acceder a asistencia jurídica gratuita. Los resultados de la investigación fueron satisfactorios, y aunque existen algunas preocupaciones relativas a la dificultad de localizar a un niño en un territorio tan vasto, estas no pueden impedir la aceptación de la adhesión de Kazajistán.

Los Estados miembros también recopilaron información sobre la situación en Kazajistán y el resultado se debatió en la reunión de expertos del 15 de enero de 2016.

Otras informaciones proceden de la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. Kazajistán ha colaborado estrechamente con el Unicef en la aplicación del Convenio de 1980 y se han establecido directrices para la aplicación del mismo. Bajo los auspicios del Unicef, se programó un intercambio de conocimientos entre autoridades y jueces kazajos y magistrados de otros Estados contratantes del Convenio de 1980 para debatir el papel que desempeñan los jueces en la aplicación del Convenio de 1980 y las disposiciones pertinentes de la legislación nacional. Por otro lado, Kazajistán ha designado un juez para la Red Internacional de Jueces de La Haya. En octubre de 2015, el secretario general de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado se reunió con la autoridad central y se le informó de que el perfil de país se encuentra en fase de elaboración y que ya se estaba aplicando la legislación vigente. En noviembre de 2015, se organizó en Kazajistán un seminario regional de tres días de duración con la participación de Tayikistán, Turkmenistán, Rusia y Bielorrusia, en el que se abordó el fomento de los principales convenios de La Haya, incluido el de 1980. En opinión de la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya sobre Derecho Internacional Privado, Kazajistán es un Estado motivado que trabaja intensamente con vistas a aplicar correctamente el Convenio de 1980.

- **Evaluación de impacto**

La presente propuesta no tiene ningún impacto económico, social o medioambiental significativo que requeriría una evaluación de impacto dentro del ámbito de aplicación de la Directrices de la Comisión Europea para la mejora de la legislación. Al ser similar a las 7 decisiones del Consejo ya adoptadas en 2015 relativas a la aceptación de la adhesión de determinados Estados terceros al Convenio de La Haya de 1980, no es necesaria ninguna evaluación de impacto para la presente propuesta debido a la naturaleza de este acto legislativo, pues no existe ninguna otra opción distinta de una Decisión del Consejo para aceptar la adhesión de un Estado tercero al Convenio de 1980.

Sin embargo, con el fin de comprobar si Kazajistán estaría en condiciones de aplicar el Convenio de 1980 satisfactoriamente, la Comisión y los Estados miembros realizaron conjuntamente una evaluación específica de la situación de Kazajistán con arreglo a los criterios antes descritos.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La Decisión propuesta no tiene ninguna repercusión presupuestaria.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de aplicación y disposiciones sobre seguimiento, evaluación e información**

Como la propuesta se refiere únicamente a la autorización a los Estados miembros para aceptar la adhesión de Kazajistán al Convenio de 1980 y al seguimiento de su aplicación, se limita al respeto por los Estados miembros de la redacción de la declaración y del plazo para depositar y comunicar sus depósitos a la Comisión conforme a lo establecido en la Decisión del Consejo.

2016/0169 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a determinados Estados miembros a aceptar, en interés de la Unión Europea, la adhesión de Kazajistán al Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 81, apartado 3, leído en relación con su artículo 218,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo[6],

Considerando lo siguiente:

(1) La Unión Europea ha establecido como una de sus finalidades fomentar la protección de los derechos del niño, tal como se recoge en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. Una parte esencial de dicha política está constituida por medidas para la protección de los menores contra su traslado o retención ilícitos.

(2) La Unión Europea ha adoptado el Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo[7] («Reglamento Bruselas II *bis*»), que tiene por objeto proteger a los niños contra los efectos perjudiciales de su traslado o retención ilícitos y establecer procedimientos que aseguren su rápida restitución a su Estado de residencia habitual, así como para garantizar la protección de los derechos de visita y de custodia.

(3) El Reglamento (CE) n.º 2201/2003 completa y refuerza el Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores («el Convenio de La Haya de 1980»), que establece, a nivel internacional, un sistema de obligaciones y de cooperación entre los Estados contratantes y entre las autoridades centrales y aspira a garantizar la restitución inmediata de menores trasladados o retenidos ilícitamente.

(4) Todos los Estados miembros de la Unión son Partes en el Convenio de La Haya de 1980.

(5) La Unión Europea anima a los Estados terceros a adherirse al Convenio de La Haya de 1980 y apoya la aplicación correcta de dicho Convenio, participando junto con los Estados miembros, entre otras, en las comisiones especiales organizadas periódicamente por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado.

---

[6] DO C [...] de [...], p. [...].

[7] Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000 (DO L 338 de 23.12.2003, p. 1).

(6) Puede considerarse que un marco jurídico común, aplicable entre los Estados miembros de la UE y Estados terceros, ofrece la mejor solución para los casos sensibles de sustracción internacional de menores.

(7) El Convenio de La Haya de 1980 dispone que este entrará en vigor entre el Estado que se adhiere y los Estados que hayan declarado aceptar esta adhesión.

(8) El Convenio de La Haya de 1980 no permite que organizaciones regionales de integración económica como la Unión sean partes en él. Por consiguiente, la Unión no puede adherirse a dicho Convenio, ni puede depositar una declaración de aceptación de un Estado que se adhiere.

(9) De acuerdo con el Dictamen 1/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las declaraciones de aceptación con arreglo al Convenio de La Haya de 1980 están comprendidas en la competencia externa exclusiva de la Unión.

(10) Kazajistán depositó su instrumento de adhesión al Convenio de 1980 el 3 de junio de 2013. El citado Convenio entró en vigor para Kazajistán el 1 de septiembre de 2013.

(11) Únicamente el Reino de los Países Bajos ha aceptado hasta ahora la adhesión de Kazajistán al Convenio de La Haya de 1980. Una evaluación de la situación en Kazajistán ha llevado a la conclusión de que aquellos Estados miembros que no han aceptado aún la adhesión de Kazajistán están en posición de aceptarla, en interés de la Unión Europea y de conformidad con las disposiciones del Convenio de La Haya de 1980.

(12) Los Estados miembros que no han aceptado aún la adhesión de Kazajistán deberían, por tanto, ser autorizados a aceptarla, en interés de la Unión, y a depositar sus declaraciones de aceptación de la adhesión de Kazajistán de conformidad con las condiciones establecidas en la presente Decisión. El Reino de los Países Bajos ya ha aceptado la adhesión de Kazajistán al Convenio de La Haya de 1980 y, por consiguiente, no debe depositar una nueva declaración de aceptación puesto que la actual declaración sigue siendo válida con arreglo al Derecho internacional público.

(13) El Reino Unido e Irlanda están vinculados por el Reglamento (CE) n.º 2201/2003, y participan por lo tanto en la adopción y aplicación de la presente Decisión.

(14) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por la misma ni sujeta a su aplicación.

DECIDE:

Artículo 1

1. Los Estados miembros que no lo hayan hecho aún, quedan autorizados a aceptar la adhesión de Kazajistán al Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores («el Convenio de La Haya de 1980»), en interés de la Unión.

2. A más tardar el...*, los Estados miembros a que se refiere el apartado 1 deberán depositar una declaración de aceptación, en interés de la Unión, de la adhesión de Kazajistán al Convenio de La Haya de 1980, redactada en los siguientes términos:

*«[Nombre completo del Estado miembro] declara que acepta la adhesión de Kazajistán al Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, de conformidad con la Decisión (UE) 2016/... del Consejo**.».*

3. Los Estados miembros informarán al Consejo y a la Comisión de sus depósitos y comunicarán a la Comisión su texto en el plazo de dos meses tras su depósito.

Artículo 2

El Estado miembro que haya depositado su declaración de aceptación de la adhesión de Kazajistán al Convenio de La Haya de 1980 antes de la fecha de adopción de la presente Decisión, no hará nuevas declaraciones.

Artículo 3

La presente Decisión entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 4

Los destinatarios de la presente Decisión serán todos los Estados miembros a excepción del Reino de los Países Bajos y el Reino de Dinamarca.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo,
El Presidente