COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 7.6.2016
COM(2016) 368 final

2016/0169 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza certos Estados-Membros a aceitar, no interesse da União Europeia, a adesão do Cazaquistão à Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspetos Civis do Rapto Internacional de Crianças

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Justificação e objetivos da proposta

O objetivo da Convenção da Haia, de 25 de outubro de 1980, sobre os Aspetos Civis do Rapto Internacional de Crianças (a seguir designada «Convenção de 1980»), até hoje ratificada por 93 países, incluindo todos os Estados-Membros da UE, é restabelecer o *status quo* mediante o regresso imediato de crianças ilicitamente transferidas ou retidas através de um sistema de cooperação entre as autoridades centrais designadas pelas Partes Contratantes.

Tendo em conta que a prevenção do rapto de crianças é um aspeto essencial da política da UE para a promoção dos direitos das crianças, a União Europeia intervém ativamente a nível internacional para reforçar a aplicação da Convenção de 1980, incentivando os países terceiros a tornarem-se signatários.

Em 3 de junho de 2013, o Cazaquistão depositou o instrumento de adesão à Convenção de 1980, tendo esta entrado em vigor no país em 1 de setembro de 2013.

O artigo 38.º, quarto parágrafo, da Convenção de 1980, determina que «A adesão apenas produzirá efeito nas relações entre o Estado aderente e os Estados Contratantes que tenham declarado aceitar essa adesão.».

Uma vez que a União Europeia dispõe de competência externa exclusiva em matéria de rapto internacional de crianças, a decisão dos Estados-Membros quanto à aceitação da adesão do Cazaquistão à Convenção de 1980 deve ser tomada através de uma decisão do Conselho. Assim sendo, os Estados-Membros devem efetuar uma declaração em que aceitam a adesão do Cazaquistão no interesse da União Europeia.

A existência da competência exclusiva da UE em matéria de aceitação da adesão de um país terceiro à Convenção de 1980 foi confirmada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, consultado por iniciativa da Comissão.

Em 14 de outubro de 2014, o Parecer 1/13 do Tribunal de Justiça da União Europeia confirmou que «*A aceitação da adesão de um Estado terceiro à Convenção sobre os Aspetos Civis do Rapto Internacional de Crianças, celebrada em Haia, em 25 de outubro de 1980, é da competência exclusiva da União Europeia.*».

O Tribunal insistiu na necessidade de uniformizar esta questão ao nível da EU, evitando, deste modo, o tratamento de «*maneira variável*» entre Estados-Membros. O objetivo da presente decisão é fazer com que a Convenção de 1980 entre em vigor entre o Cazaquistão e os Estados-Membros da União Europeia.

• Coerência com as disposições em vigor no mesmo domínio de intervenção

Em matéria de rapto parental de crianças, a Convenção de 1980 é a vertente internacional do Regulamento (CE) n.º 2201/2003 (conhecido como Regulamento Bruxelas II-A), que constitui a pedra angular da cooperação judiciária em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental[1].

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

Um dos seus objetivos principais é impedir o rapto de crianças entre Estados-Membros ao definir regras de procedimento que assegurem o regresso rápido da criança ao Estado Membro da sua residência habitual. Para cumprir este objetivo, o Regulamento Bruxelas II-A incorpora, no artigo 11.º, o procedimento definido pela Convenção de 1980 e complementa-o, clarificando alguns aspetos, nomeadamente no que se refere à oportunidade de a criança ser ouvida, ao período para tomar uma decisão após a apresentação do pedido do regresso da criança e dos motivos para o impedir. Além disso, introduz disposições que regulam as decisões de regresso e de retenção contraditórias proferidas em diferentes Estados-Membros.

Ao nível internacional, a União Europeia apoia a adesão de países terceiros à Convenção de 1980, de forma a garantir que os seus Estados-Membros se possam basear num quadro legal comum no que se refere ao rapto internacional de crianças.

Em dezembro de 2011, a Comissão adotou oito propostas de decisões do Conselho no sentido de aceitar a adesão de oito países terceiros à Convenção da Haia de 1980 (Marrocos, Singapura, Federação da Rússia, Albânia, Andorra, Seicheles, Gabão e Arménia)[2].

Entre junho e dezembro de 2015, foram adotadas pelo Conselho da União Europeia sete Decisões, baseadas nas referidas propostas[3].

A presente proposta diz respeito a um país terceiro (Cazaquistão), que aderiu à Convenção de 1980 após terem sido adotadas as propostas de 2011 já referidas.

- **Coerência com outras políticas da União**

Para além do objetivo geral de desenvolver a cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiras, nos termos do artigo 81.º do TFUE, a presente proposta está ligada ao objetivo estabelecido no artigo 3.º deste mesmo Tratado relativamente à proteção dos direitos das crianças. O sistema da Convenção de 1980 foi elaborado para proteger as crianças dos efeitos prejudiciais do rapto parental e garantir que estas mantêm o contacto com ambos os progenitores, nomeadamente ao assegurar o exercício efetivo do direito de visita.

A proposta é também coerente com a promoção do recurso à mediação em litígios familiares nos processos transfronteiras. A Diretiva relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial[4] aplica-se, entre outros, ao direito da família dentro do espaço judiciário comum europeu. A Convenção de 1980 encoraja também a resolução amigável dos litígios familiares. Um dos guias de boas práticas ao abrigo da Convenção de 1980, publicado pela Conferência da Haia sobre Direito Internacional Privado, é consagrado ao uso da mediação como um dos instrumentos para a resolução de litígios familiares transfronteiras relativos a crianças abrangidas pela Convenção. Por iniciativa da Comissão Europeia, este guia foi traduzido para todas as línguas da UE, para além do inglês e do francês, e também para língua árabe, de modo a apoiar o diálogo com os Estados que ainda não ratificaram a Convenção,

---

2 COM (2011) 904, 908, 909, 911, 912, 915, 916 e 917, documentos adotados em 21/12/2011.

3 Decisão do Conselho (UE) 2015/1023 e Decisão do Conselho (UE) 2015/1024, ambas de 15 de junho de 2015; Decisão do Conselho (UE) 2015/2354; Decisão do Conselho (UE) 2015/2355; Decisão do Conselho (UE) 2015/2356; Decisão do Conselho (UE) 2015/2357 e Decisão do Conselho (UE) 2015/2358, todas de 10 de dezembro de 2015. A Decisão relativa ao Gabão encontra-se temporariamente suspensa na pendência da nomeação duma autoridade central pelo Gabão, nos termos do artigo 6.º da Convenção de 1980.

4 Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2001, relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial (JO L 136, de 24.5.2008, p. 3).

assim como ajudar a encontrar formas concretas de lidar com os problemas ligados ao rapto internacional de crianças juntamente com estes países[5].

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

Tendo em conta que a decisão se refere a um acordo internacional, a base jurídica aplicável é o artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, conjugado com o artigo 81.º, n.º 3. O Conselho delibera por unanimidade após consulta do Parlamento Europeu.

O Reino Unido e a Irlanda estão vinculados pelo Regulamento (CE) n.º 2201/2003 e participam na adoção e na aplicação da presente decisão.

Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

• Subsidiariedade

A iniciativa é da competência exclusiva da UE, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do TFUE, como foi confirmado pelo Parecer 1/13 do Tribunal de Justiça da União Europeia. Assim sendo, não se aplica o princípio de subsidiariedade.

• Proporcionalidade

A presente proposta é elaborada com base no modelo das decisões do Conselho já adotadas sobre este mesmo assunto e não excede o necessário para atingir o objetivo de uma ação europeia coerente em matéria de rapto internacional de crianças, assegurando que os Estados-Membros da UE aceitam a adesão do Cazaquistão à Convenção de 1980 dentro de um prazo determinado.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

• Consultas das partes interessadas

Para que a UE possa tomar uma decisão informada quanto à aceitação ou não da adesão de um país terceiro à Convenção de 1980, é necessário avançar com os trabalhos preparatórios.

Durante uma reunião de peritos realizada em 20 de janeiro de 2015, a Comissão e os Estados-Membros da UE chegaram a acordo quanto a uma série de critérios para avaliar a situação do país terceiro que aderiu à Convenção. A consulta feita aos Estados-Membros e as discussões mantidas durante uma nova reunião de peritos, realizada em 15 de janeiro de 2016, mostraram que, nesta fase, não há objeções à aceitação da adesão do Cazaquistão à Convenção de 1980.

• Obtenção e utilização de competências especializadas

As informações pertinentes quanto ao nível da aplicação da Convenção no Cazaquistão foram obtidas de várias fontes. Em primeiro lugar, as informações obtidas pela Delegação da UE no

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

Cazaquistão, tendo em conta, nomeadamente, a promulgação da legislação de execução, o funcionamento da autoridade central e o procedimento de execução em caso de rapto de crianças, assim como a possibilidade de cidadãos estrangeiros poderem beneficiar de apoio judiciário. Os resultados dessa análise foram satisfatórios. Ainda que existam algumas dúvidas quanto à dificuldade de localizar uma criança num território tão vasto, não impedem a aceitação da adesão do país à Convenção.

Em segundo lugar, os Estados-Membros recolheram igualmente informações sobre a situação no Cazaquistão e os resultados foram discutidos na reunião de peritos de 15 de janeiro de 2016.

Outras informações foram transmitidas pela Secretaria Permanente da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado. O Cazaquistão tem trabalhado estreitamente com a Unicef na implementação da Convenção de 1980. Foram definidas orientações para a implementação da Convenção. Sob os auspícios da Unicef, foi organizado um intercâmbio de conhecimentos entre autoridades/juízes do Cazaquistão e os de outros Estados Contratantes da Convenção de 1980 de forma a discutir o papel que os juízes desempenharão aquando da implementação e aplicação da Convenção e as disposições pertinentes do direito nacional. O Cazaquistão designou um juiz para participar na Rede Internacional de Juízes da Conferência da Haia. Em outubro de 2015, o Secretário-Geral da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado reuniu-se com a autoridade central do Cazaquistão e foi informado de que o perfil do país estava a ser preparado e que já fora adotada a legislação nacional de execução. Em novembro de 2015, foi organizado um seminário de três dias no Cazaquistão, com a participação do Tajiquistão, do Turquemenistão, da Rússia e da Bielorrússia, a fim de promover as principais convenções da Haia, incluindo a Convenção de 1980. Segundo a Secretaria Permanente da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, o país está motivado e tem trabalhado arduamente para aplicar corretamente a Convenção de 1980.

- **Avaliações de impacto**

A presente proposta não tem qualquer impacto económico, social ou ambiental que exija uma avaliação do impacto por força das Orientações para Legislar Melhor da Comissão Europeia. À semelhança das sete decisões do Conselho adotadas em 2015 relativamente à aceitação da adesão de certos países terceiros à Convenção da Haia de 1980, não é necessário proceder a qualquer avaliação do impacto da proposta dada a natureza do ato legislativo. De facto, não existe qualquer alternativa a uma Decisão do Conselho que aceite a adesão de um país terceiro à Convenção de 1980.

No entanto, a Comissão e os Estados-Membros efetuaram, de acordo com as orientações acima descritas, uma avaliação específica da situação do Cazaquistão, para verificar se o país seria capaz de implementar a Convenção de 1980 de forma satisfatória.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A decisão proposta não tem incidência orçamental.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

Uma vez que a proposta incide unicamente na autorização dos Estados-Membros quanto à adesão do Cazaquistão à Convenção de 1980, o acompanhamento da sua implementação está

circunscrito ao respeito pelos Estados-Membros do teor da declaração, dos prazos para o seu depósito e para a sua comunicação à Comissão, como previsto na Decisão do Conselho.

2016/0169 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza certos Estados-Membros a aceitar, no interesse da União Europeia, a adesão do Cazaquistão à Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspetos Civis do Rapto Internacional de Crianças

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 81.º, n.º 3, em conjugação com o artigo 218.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu[6],

Considerando o seguinte:

(1) A União Europeia definiu como um dos seus objetivos a promoção da proteção dos direitos da criança, tal como previsto no artigo 3.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. As medidas destinadas a proteger as crianças da deslocação ou retenção ilícitas são um elemento essencial dessa política.

(2) A União adotou o Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho[7] («Regulamento Bruxelas II-A»), cujo objetivo é proteger a criança dos efeitos prejudiciais resultantes da sua deslocação ou retenção ilícitas e estabelecer procedimentos que garantam o regresso imediato da criança ao Estado da sua residência habitual, bem como assegurar a proteção dos direitos de visita e de guarda.

(3) O Regulamento (CE) n.º 2201/2003 complementa e reforça as disposições da Convenção da Haia, de 25 de outubro de 1980, sobre os Aspetos Civis do Rapto Internacional de Crianças («Convenção da Haia de 1980»), que estabelece, a nível internacional, um sistema de obrigações e de cooperação entre Estados Contratantes e entre autoridades centrais destinado a garantir o regresso imediato das crianças ilicitamente deslocadas ou retidas.

(4) Todos os Estados-Membros da União são Partes Contratantes na Convenção de 1980.

(5) A União incentiva os países terceiros a aderir à Convenção da Haia de 1980 e apoia a sua correta aplicação através, por exemplo, da participação, juntamente com os Estados-Membros, em comissões especiais organizadas regularmente pela Conferência da Haia de Direito Internacional Privado.

(6) Um quadro jurídico comum aplicável entre os Estados-Membros da União e os países terceiros pode ser considerado como a melhor solução para casos sensíveis de rapto internacional de crianças.

---

[6] JO C , , p. .

[7] Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 (JO L 338, de 23.12.2003, p. 1).

(7) A Convenção da Haia de 1980 determina que a adesão apenas produz efeitos nas relações entre o Estado aderente e os Estados Contratantes que tenham declarado aceitar essa adesão.

(8) A Convenção da Haia de 1980 não permite que organizações regionais de integração económica como a União se tornem Partes Contratantes. Por conseguinte, a União não pode aderir à Convenção nem depositar uma declaração de aceitação de um Estado aderente.

(9) Segundo o Parecer 1/13 do Tribunal de Justiça da União Europeia, as declarações de aceitação a título da Convenção da Haia de 1980 inserem-se no âmbito da competência externa exclusiva da União Europeia.

(10) O Cazaquistão depositou o instrumento de adesão à Convenção da Haia de 1980 em 3 de junho de 2013. A Convenção entrou em vigor no país em 1 de setembro de 2013.

(11) O Reino dos Países Baixos é o único país que já aceitou a adesão do Cazaquistão à Convenção de 1980. Uma análise da situação no Cazaquistão permitiu concluir que os Estados-Membros que ainda não aceitaram a adesão deste país estão em posição de aceitar, no interesse da União, a adesão desse país nos termos da Convenção da Haia de 1980.

(12) Por conseguinte, os Estados-Membros que ainda não tenham aceitado a adesão do Cazaquistão deverão ser autorizados a depositar as suas declarações de aceitação da adesão deste país, no interesse da União, nos termos fixados na presente decisão. O Reino dos Países Baixos já aceitou a adesão do Cazaquistão à Convenção da Haia de 1980 e não precisa de depositar uma nova declaração de aceitação, uma vez que a anterior ainda é válida ao abrigo do direito internacional privado.

(13) O Reino Unido e a Irlanda estão vinculados pelo Regulamento (CE) n.º 2201/2003 e participam na adoção e na aplicação da presente decisão.

(14) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. Os Estados-Membros que ainda não o tenham feito são autorizados a aceitar, no interesse da União, a adesão do Cazaquistão à Convenção da Haia, de 25 de outubro de 1980, sobre os Aspetos Civis do Rapto Internacional de Crianças («Convenção da Haia de 1980»).

2. Os Estados-Membros referidos no n.º 1 devem depositar, o mais tardar até *..., uma declaração de aceitação, no interesse da União Europeia, da adesão do Cazaquistão à Convenção da Haia de 1980, com a seguinte redação:

«*[Nome oficial do ESTADO-MEMBRO] declara que aceita a adesão do Cazaquistão à Convenção da Haia, de 25 de outubro de 1980, sobre os Aspetos Civis do Rapto Internacional de Crianças, nos termos da Decisão (UE) 2016/...** do Conselho.*».

3. Cada Estado-Membro informa o Conselho e a Comissão do depósito da respetiva declaração e comunica à Comissão o texto da declaração no prazo de dois meses a contar do seu depósito.

Artigo 2.º

Os Estados-Membros que depositaram as suas declarações de aceitação da adesão do Cazaquistão à Convenção da Haia de 1980 antes da data de adoção da presente decisão não fazem novas declarações.

Artigo 3.º

A presente decisão entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial União Europeia*.

Artigo 4.º

Os destinatários da presente decisão são todos os Estados-Membros, com exceção do Reino dos Países Baixos e do Reino da Dinamarca.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente