EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.6.2016
COM(2016) 368 final

2016/0169 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

waarbij bepaalde lidstaten worden gemachtigd, in het belang van de Europese Unie, de toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van 's-Gravenhage van 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen te aanvaarden

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (hierna "het Verdrag van 1980" genoemd), dat tot op heden is geratificeerd door 93 landen, waaronder alle EU-lidstaten, heeft tot doel om de status quo te herstellen door via een systeem van samenwerking tussen door de overeenkomstsluitende partijen aangewezen centrale autoriteiten tot onmiddellijke terugkeer te komen van een kind dat ongeoorloofd is overgebracht of ongeoorloofd wordt vastgehouden.

Aangezien het voorkómen van kinderontvoering een essentieel onderdeel van het EU-beleid ter bevordering van de rechten van het kind vormt, is de Europese Unie actief op internationaal niveau om de toepassing van het Verdrag van 1980 te verbeteren en moedigt zij derde landen aan om tot het Verdrag toe te treden.

Kazachstan heeft op 3 juni 2013 het instrument voor toetreding tot het Verdrag van 1980 neergelegd. Het Verdrag is op 1 september 2013 in Kazachstan in werking getreden.

Volgens artikel 38, vierde alinea, is het Verdrag van 1980 van toepassing tussen de toetredende staat en de overeenkomstsluitende partijen die de toetreding hebben aanvaard.

Omdat internationale kinderontvoering tot de exclusieve externe bevoegdheden van de Europese Unie behoort, moet voor de beslissing over de aanvaarding van de toetreding van Kazachstan op EU-niveau een besluit van de Raad worden vastgesteld. De lidstaten zouden daarom zelf in het belang van de Europese Unie een verklaring van aanvaarding van de toetreding van Rusland moeten neerleggen.

Dat de aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het Verdrag van 1980 onder de exclusieve bevoegdheid van de EU valt, is bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat hierover is geraadpleegd op instigatie van de Commissie.

Op 14 oktober 2014 verklaarde het Hof van Justitie van de Europese Unie in advies 1/13: "*De aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het op 25 oktober 1980 te ’s-Gravenhage gesloten Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie*".

Het Hof benadrukte dat uniformiteit op EU-niveau geboden was, teneinde variabele geometrie tussen de lidstaten te voorkomen. Dit besluit heeft ten doel het Verdrag van 1980 in werking te laten treden tussen Kazachstan en de EU-lidstaten.

• Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied

Wat betreft de ontvoering van kinderen door een ouder is het Verdrag van 1980 de internationale tegenhanger van Verordening (EG) nr. 2201/2003 (de "verordening Brussel II bis"), die de hoeksteen is van de justitiële samenwerking in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid[1].

[1] PB L 338 van 23.12.2003, blz. 31.

Een van de voornaamste doelstellingen van de verordening is ontvoering van kinderen van de ene naar de andere lidstaat te ontmoedigen door procedures vast te stellen die waarborgen dat het kind onmiddellijk terugkeert naar de lidstaat waar het zijn gewone verblijfplaats had. De verordening Brussel II bis neemt in artikel 11 de procedure van het Verdrag van 1980 over en vult deze aan door een aantal aspecten ervan te verduidelijken, met name met betrekking tot het horen van het kind, de termijn waarbinnen een beslissing dient te worden gegeven nadat een verzoek om terugkeer is ingediend en de gronden voor het niet-teruggeven van het kind. Zij voert ook bepalingen in inzake in verschillende staten gegeven conflicterende beslissingen houdende terugkeer en niet-terugkeer.

Op internationaal niveau steunt de Europese Unie de toetreding van derde landen tot het Verdrag van 1980, zodat de EU-lidstaten erop kunnen vertrouwen dat internationale kinderontvoeringen onder een gemeenschappelijk wettelijk kader vallen.

Op 21 december 2011 heeft de Commissie acht voorstellen voor besluiten van de Raad aangenomen om de toetreding van acht derde landen (Marokko, Singapore, de Russische Federatie, Albanië, Andorra, de Seychellen, Gabon en Armenië) tot het Verdrag van 1980 te aanvaarden[2].

Van juni tot en met december 2015 zijn er op basis van de voornoemde voorstellen zeven besluiten vastgesteld door de Raad van de Europese Unie[3].

Het onderhavige voorstel houdt ook rekening met een derde land dat na de aanneming van de voorstellen van 2011 tot het Verdrag van 1980 is toegetreden (Kazachstan).

- **Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie**

Naast de algemene doelstelling om uit hoofde van artikel 81 VWEU justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen te ontwikkelen, heeft het huidige voorstel ook betrekking op de doelstelling van artikel 3 VEU om de rechten van het kind te beschermen. Het systeem van het Verdrag van 1980 is ontworpen om het kind te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van ontvoering door een van de ouders en te waarborgen dat het kind contact kan onderhouden met beide ouders, bijvoorbeeld door de effectieve uitoefening van het omgangsrecht te garanderen.

Dit voorstel strookt ook met de bevordering van bemiddeling bij grensoverschrijdende familiegeschillen. De richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken[4] is onder meer van toepassing op het familierecht binnen de gemeenschappelijke Europese justitiële ruimte. Het Verdrag van 1980 moedigt eveneens de minnelijke schikking van geschillen in het gezin aan. Een door de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht gepubliceerde Gids voor goede praktijken onder het Haagse Verdrag van 1980 betreft het gebruik van bemiddeling voor het beslechten van internationale gezinsconflicten waarop het Verdrag van toepassing is. Op initiatief van de Europese

[2] COM(2011) 904, 908, 909, 911, 912, 915, 916 en 917, aangenomen op 21 december 2011.

[3] Besluit (EU) 2015/1023 van de Raad van 15 juni 2015, Besluit (EU) 2015/1024 van de Raad van 15 juni 2015, Besluit (EU) 2015/2354 van de Raad van 10 december 2015, Besluit (EU) 2015/2355 van de Raad van 10 december 2015, Besluit (EU) 2015/2356 van de Raad van 10 december 2015, Besluit (EU) 2015/2357 van de Raad van 10 december 2015 en Besluit (EU) 2015/2358 van de Raad van 10 december 2015. Het besluit inzake Gabon is tijdelijk uitgesteld, in afwachting van de aanwijzing door Gabon van de centrale autoriteit, krachtens artikel 6 van het Verdrag van 1980.

[4] Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken, PB L 136 van 24.5.2008, blz. 3.

Commissie is deze gids vertaald in alle EU-talen anders dan Engels en Frans, alsmede in het Arabisch, teneinde de dialoog te ondersteunen met landen die het Verdrag nog niet hebben geratificeerd en te helpen zoeken naar concrete manieren om de problemen op te lossen in verband met internationale kinderontvoeringen waarbij landen zijn betrokken die het Verdrag niet hebben geratificeerd[5].

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Aangezien het besluit een internationale overeenkomst betreft, is de rechtsgrondslag artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, in combinatie met artikel 81, lid 3. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.

Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn gebonden door Verordening (EG) nr. 2201/2003 en nemen dan ook deel aan de vaststelling en de toepassing van dit besluit.

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing in Denemarken.

• Subsidiariteit

Het initiatief valt onder de exclusieve bevoegdheid van de EU uit hoofde van artikel 3, lid 2, VWEU, zoals is bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie in advies 1/13. Het subsidiariteitsbeginsel is dus niet van toepassing.

• Evenredigheid

Dit voorstel ligt in de lijn van de reeds vastgestelde besluiten van de Raad over hetzelfde onderwerp en gaat niet verder dan hetgeen nodig is voor de verwezenlijking van de doelstelling tot een samenhangend EU-optreden inzake internationale kinderontvoering te komen door te waarborgen dat alle EU-lidstaten aanvaarden dat Kazachstan binnen een bepaalde termijn toetreedt tot het Verdrag van 1980.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

• Raadplegingen van belanghebbenden

De EU kan alleen een geïnformeerde beslissing nemen over het al dan niet aanvaarden van de toetreding van een bepaald derde land tot het Verdrag van 1980, als er passende voorbereidingen zijn getroffen.

Op 20 januari 2015 stelden de Commissie en de EU-lidstaten op een vergadering van deskundigen een pakket benchmarks vast voor het beoordelen van de situatie van een derde land dat tot het Verdrag van 1980 is toegetreden. De raadpleging van de lidstaten en de besprekingen die zijn gehouden op een bijeenkomst met deskundigen van 15 januari 2016

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

wezen uit dat de lidstaten vooralsnog geen bezwaren hebben tegen het aanvaarden van de toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van 1980.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

De relevante informatie over de mate waarin Kazachstan het Verdrag van 1980 uitvoert, is uit verschillende bronnen bijeengebracht. Er is in de eerste plaats informatie verzameld door de EU-delegatie in Kazachstan, die met name betrekking had op de toepassing van de uitvoeringswetgeving, de werking van de centrale autoriteit, de handhavingsprocedure voor kinderontvoeringen en de toegang tot rechtsbijstand voor vreemdelingen. De resultaten van het onderzoek waren toereikend en hoewel er enige zorg is over de moeilijkheden bij het lokaliseren van een kind op zo'n groot grondgebied, staat deze niet in de weg aan de aanvaarding van de toetreding van Kazachstan.

Ook hebben de lidstaten informatie over de situatie in Kazachstan verzameld, die is besproken op de bijeenkomst van deskundigen van 15 januari 2016.

Verder is er informatie ontvangen van het Permanente Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. Kazachstan werkt bij de uitvoering van het Verdrag van 1980 nauw samen met Unicef. Er zijn richtsnoeren ontwikkeld voor de uitvoering van het Verdrag van 1980. Onder auspiciën van Unicef is een kennisuitwisseling tussen de Kazachstaanse autoriteiten/rechters en rechters van andere staten die partij zijn bij het Verdrag van 1980, gepland om de rol te bespreken die rechters spelen bij de uitvoering en toepassing van het Verdrag van 1980 en de relevante nationale rechtsvoorschriften. Verder heeft Kazachstan een rechter aangewezen voor het Internationale Haagse Netwerk van rechters. In oktober 2015 vernam de secretaris-generaal van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht tijdens een ontmoeting met de centrale autoriteit dat er wordt gewerkt aan het profiel van het land en dat de uitvoeringswetgeving is ingevoerd. In november 2015 werd in Kazachstan een driedaags regionaal seminar georganiseerd, waaraan werd deelgenomen door Tadzjikistan, Turkmenistan, Rusland en Belarus, ter bevordering van de Haagse Conventies, waaronder het Verdrag van 1980. Het Permanente Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht is van oordeel dat Kazachstan een gemotiveerde staat is die alles in het werk stelt om het Verdrag van 1980 naar behoren ten uitvoer te leggen.

- **Effectbeoordeling**

Dit voorstel heeft geen significant rechtstreeks economisch, maatschappelijk of milieu-effect waarvoor een effectbeoordeling nodig is overeenkomstig de EU-richtsnoeren voor betere regelgeving. Net als bij de zeven reeds in 2015 vastgestelde besluiten van de Raad inzake de aanvaarding van de toetreding van bepaalde derde landen tot het Verdrag van 1980 is er voor dit voorstel geen effectbeoordeling nodig, gezien de aard van deze wetgevingshandeling. Voor de aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het Verdrag van 1980 is een besluit van de Raad namelijk de enige optie.

Om na te gaan of Kazachstan in staat is om het Verdrag van 1980 op toereikende wijze ten uitvoer te leggen, is de situatie in Kazachstan echter op de hierboven beschreven wijze onderworpen aan een specifieke beoordeling.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorgestelde besluit heeft geen gevolgen voor de begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende monitoring, evaluatie en rapportage**

Aangezien het voorstel uitsluitend de machtiging van de lidstaten betreft om de toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van 1980 te aanvaarden, beperkt het toezicht op de tenuitvoerlegging zich tot de inachtneming door de lidstaten van de formulering van de verklaring en de termijn om deze neer te leggen en de Commissie hiervan kennis te geven overeenkomstig het besluit van de Raad.

2016/0169 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

waarbij bepaalde lidstaten worden gemachtigd, in het belang van de Europese Unie, de toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van 's-Gravenhage van 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen te aanvaarden

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 81, lid 3, in samenhang met artikel 218,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement[6],

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Overeenkomstig artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Europese Unie zich als een van haar doelen gesteld de bescherming van de rechten van het kind te bevorderen. Maatregelen om kinderen te beschermen tegen het ongeoorloofd overbrengen of het niet doen terugkeren van kinderen beschouwt zij als een essentieel onderdeel van dit beleid.

(2) De Unie heeft Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad[7] (de "verordening Brussel II bis") vastgesteld, die als doel heeft kinderen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van het ongeoorloofd overbrengen of niet doen terugkeren, procedures vast te stellen om hun onmiddellijke terugkeer naar de gewone verblijfplaats te verkrijgen en het omgangs- en gezagsrecht te waarborgen.

(3) Verordening (EG) nr. 2201/2003 vormt een aanvulling op en versterking van het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (het "Verdrag van 1980"), waarbij een internationaal systeem van verplichtingen en samenwerking tussen de verdragsluitende staten en tussen centrale autoriteiten wordt ingesteld om te zorgen voor de onmiddellijke terugkeer van een kind dat ongeoorloofd is overgebracht of ongeoorloofd wordt vastgehouden.

(4) Alle lidstaten van de Unie zijn partij bij het Verdrag van 1980.

(5) De Unie moedigt derde landen aan toe te treden tot het Verdrag van 1980 en ondersteunt de correcte tenuitvoerlegging van het Verdrag van 1980, onder andere door samen met de lidstaten deel te nemen aan de bijzondere commissies die

[6] PB C , , blz. .

[7] Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000 (PB L 338 van 23.12.2003, blz. 1).

regelmatig worden georganiseerd door de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht.

(6) Een gemeenschappelijk wettelijk kader tussen de lidstaten van de Unie en derde staten kan worden beschouwd als de beste oplossing voor gevoelige zaken als internationale kinderontvoering.

(7) Het Verdrag van 1980 bepaalt dat het van toepassing is tussen de toetredende staat en de verdragsluitende staten die verklaard hebben de toetreding te aanvaarden.

(8) Het Verdrag van 1980 staat niet toe dat regionale organisaties voor economische integratie zoals de Unie partij bij het Verdrag worden. De Unie kan derhalve niet tot het Verdrag toetreden en ook geen verklaring van aanvaarding van de toetreding van een toetredende staat neerleggen.

(9) Overeenkomstig advies 1/13 van het Hof van Justitie van de Europese Unie behoren verklaringen van aanvaarding in het kader van het Verdrag van 1980 tot de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie.

(10) Kazachstan heeft op 3 juni 2013 zijn akte van toetreding tot het Verdrag van 1980 neergelegd. Het Verdrag is op 1 september 2013 ten aanzien van Kazachstan in werking getreden.

(11) Alleen het Koninkrijk der Nederlanden heeft de toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van 1980 reeds aanvaard. Een stand van zaken ten aanzien van Kazachstan heeft tot de conclusie geleid dat de lidstaten die de toetreding van Kazachstan nog niet hebben aanvaard, wel in staat zijn om in het belang van de Unie de toetreding van Kazachstan, overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag van 1980, te aanvaarden.

(12) De lidstaten die de toetreding van Kazachstan nog niet hebben aanvaard, zouden daarom gemachtigd moeten worden om deze in het belang van de Unie te aanvaarden en hun verklaring van aanvaarding van de toetreding van Kazachstan neer te leggen overeenkomstig de voorwaarden van dit besluit. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft de toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van 1980 al aanvaard en hoeft derhalve geen nieuwe verklaring van aanvaarding neer te leggen, aangezien de bestaande verklaring krachtens het internationaal publiekrecht van kracht blijft.

(13) Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn gebonden door Verordening (EG) nr. 2201/2003 en nemen dan ook deel aan de vaststelling en de toepassing van dit besluit.

(14) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing in Denemarken.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, worden gemachtigd om, in het belang van de Unie, de toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (het "Verdrag van 1980") te aanvaarden.

2. De in lid 1 bedoelde lidstaten leggen uiterlijk op ....,* in het belang van de Unie, een verklaring van aanvaarding van toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van 1980 neer, die als volgt luidt:

*"[Volledige naam van de LIDSTAAT] verklaart de toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van 's-Gravenhage van 25 oktober 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen te aanvaarden, overeenkomstig Besluit (EU) 2016/...** van de Raad."*

3. Elke lidstaat stelt de Raad en de Commissie in kennis van de neerlegging en deelt aan de Commissie binnen twee maanden na de neerlegging de tekst van zijn verklaring mee.

Artikel 2

De lidstaat die zijn verklaring van aanvaarding van toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van 1980 heeft neergelegd vóór de datum waarop dit besluit is vastgesteld, legt geen nieuwe verklaring af.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot alle lidstaten, met uitzondering van het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Denemarken.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter