KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.7.2021 r.
COM(2021) 359 final

2021/0178 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

upoważniająca państwa członkowskie Unii Europejskiej do wyrażenia zgody, w interesie Unii Europejskiej, na przystąpienie Filipin do Konwencji haskiej z 1980 r. dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Celem Konwencji haskiej z dnia 25 października 1980 r. dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę (zwanej dalej „konwencją haską z 1980 r.”), ratyfikowanej dotychczas przez 101 krajów, w tym przez wszystkie państwa członkowskie UE, jest przywrócenie *status quo* za pomocą zagwarantowania niezwłocznego powrotu bezprawnie uprowadzonych lub zatrzymanych dzieci dzięki systemowi współpracy między organami centralnymi wyznaczonymi przez umawiające się strony.

Zapobieganie uprowadzaniu dzieci stanowi zasadniczą część unijnej polityki propagującej prawa dziecka, stąd też Unia Europejska podejmuje na szczeblu międzynarodowym działania zmierzające do poprawy stosowania postanowień konwencji haskiej z 1980 r. i zachęca państwa trzecie do przystąpienia do niej.

W dniu 16 marca 2016 r. Filipiny złożyły dokument przystąpienia do konwencji haskiej z 1980 r. Konwencja weszła na Filipinach w życie w dniu 1 czerwca 2016 r.

Art. 38 ust. 4 konwencji haskiej z 1980 r. przewiduje, że konwencja ma zastosowanie w stosunkach między państwem przystępującym a tymi umawiającymi się państwami, które złożą oświadczenie o wyrażeniu zgody na to przystąpienie.

Wyłączna kompetencja UE w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej z 1980 r. została potwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z którym skonsultowano się z inicjatywy Komisji.

W opinii 1/13 z dnia 14 października 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że wyrażenie zgody na przystąpienie państwa trzeciego do Konwencji haskiej z dnia 25 października 1980 r. dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę należy do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej.

Trybunał podkreślił konieczność jednolitości na szczeblu UE, aby uniknąć „zmiennej geometrii” wśród państw członkowskich.

Z uwagi na fakt, że kwestia uprowadzenia dziecka za granicę jest objęta wyłączną kompetencją zewnętrzną Unii Europejskiej, decyzję o ewentualnym wyrażeniu zgody na przystąpienie Filipin należy podjąć na poziomie UE w drodze decyzji Rady. Dlatego państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny złożyć oświadczenie o wyrażeniu zgody, w interesie Unii Europejskiej, na przystąpienie Filipin.

Zgoda państw członkowskich Unii Europejskiej sprawiłaby, że konwencja haska z 1980 r. miałaby zastosowanie między Filipinami a państwami członkowskimi UE z wyjątkiem Danii.

• Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki

W odniesieniu do kwestii uprowadzenia dziecka przez jednego z rodziców konwencja haska z 1980 r. jest międzynarodowym odpowiednikiem rozporządzenia Rady nr 2201/2003 (tzw. rozporządzenia Bruksela II bis), które stanowi podstawę unijnej współpracy sądowej w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej.

Jednym z głównych celów rozporządzenia jest zapobieganie uprowadzaniu dziecka z jednego państwa członkowskiego do innego dzięki ustanowieniu procedur gwarantujących szybki powrót dziecka do państwa jego zwykłego pobytu. W tym celu w art. 11 rozporządzenia Bruksela II bis wprowadzono procedurę ustanowioną w konwencji haskiej z 1980 r. i uzupełniono ją poprzez wyjaśnienie pewnych aspektów, w szczególności wysłuchania dziecka, terminu na wydanie orzeczenia od wniesienia wniosku o powrót dziecka oraz podstawy odmowy powrotu dziecka. Ponadto w rozporządzeniu wprowadza się przepisy regulujące sprzeczne orzeczenia zarządzające powrót dziecka i orzeczenia odmawiające zarządzenia powrotu dziecka wydane w różnych państwach członkowskich.

Aby państwa członkowskie mogły polegać na wspólnych przepisach w przypadku uprowadzenia dziecka, Unia Europejska na szczeblu międzynarodowym popiera przystępowanie państw trzecich do konwencji haskiej z 1980 r.

W okresie od czerwca 2015 r. do lutego 2019 r. przyjęto już 18 decyzji Rady w celu wyrażenia zgody na przystąpienie do Konwencji haskiej z 25 października 1980 r. dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka 26 państw trzecich (Maroko, Singapur, Federacja Rosyjska, Albania, Andora, Seszele, Armenia, Republika Korei, Kazachstan, Peru, Gruzja, Republika Południowej Afryki, Chile, Islandia, Bahamy, Panama, Urugwaj, Kolumbia, Salwador, San Marino, Republika Dominikańska, Białoruś, Uzbekistan, Honduras, Ekwador i Ukraina)[1].

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejszy wniosek jest w oczywisty sposób powiązany z ogólnym celem zapisanym w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącym ochrony praw dziecka. System ustanowiony konwencją haską z 1980 r. ma na celu ochronę dziecka przed szkodliwymi skutkami uprowadzenia dziecka przez rodzica i zapewnienie dziecku możliwości utrzymywania kontaktu z obojgiem rodziców, na przykład dzięki zapewnieniu skutecznego wykonywania praw do kontaktu z dzieckiem.

Warto również wspomnieć o powiązaniu z promowaniem korzystania z mediacji przy rozstrzyganiu transgranicznych sporów rodzinnych. Dyrektywa w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych[2] ma zastosowanie między innymi do

---

[1] Przyjęto 18 decyzji Rady w sprawie upoważnienia państw członkowskich do wyrażenia zgody na przystąpienie do konwencji haskiej z 1980 r. **Andory** (decyzja Rady (UE) 2015/1023 przyjęta w dniu 15 czerwca 2015 r.); **Seszeli** (decyzja Rady 2015/2354 przyjęta w dniu 10 grudnia 2015 r.); **Rosji** (decyzja Rady 2015/2355 przyjęta w dniu 10 grudnia 2015 r.); **Albanii** (decyzja Rady 2015/2356 przyjęta w dniu 10 grudnia 2015 r.); **Singapuru** (decyzja Rady 2015/1024 przyjęta w dniu 15 czerwca 2015 r.); **Maroka** (decyzja Rady 2015/2357 przyjęta w dniu 10 grudnia 2015 r.); **Armenii** (decyzja Rady 2015/2358 przyjęta w dniu 10 grudnia 2015 r.); **Republiki Korei** (decyzja Rady 2016/2313 przyjęta w dniu 8 grudnia 2016 r.); **Kazachstanu** (decyzja Rady 2016/2311 przyjęta w dniu 8 grudnia 2016 r.), **Peru** (decyzja Rady 2016/2312 przyjęta w dniu 8 grudnia 2016 r.); **Gruzji** i **Republiki Południowej Afryki** (decyzja Rady (UE) 2017/2462 z dnia 18 grudnia 2017); **Chile**, **Islandii** i **Bahamów** (decyzja Rady (UE) 2017/2424 z dnia 18 grudnia 2017); **Panamy**, **Urugwaju**, **Kolumbii** i **Salwadoru** (decyzja Rady (UE) 2017/2464 z dnia 18 grudnia 2017); **San Marino** (decyzja Rady (UE) 2017/2463 z dnia 18 grudnia 2017 r.); **Republiki Dominikańskiej** (decyzja Rady (UE) 2019/305 z dnia 18 lutego 2019 r.); **Ekwadoru** i **Ukrainy** (decyzja Rady (UE) 2019/306 z dnia 18 lutego 2019 r.); **Hondurasu** (decyzja Rady (UE) 2019/307 z dnia 18 lutego 2019 r.); **Białorusi** i **Uzbekistanu** (decyzja Rady (UE) 2019/308 z dnia 18 lutego 2019).

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 136 z 24.5.2008, s. 3).

prawa rodzinnego w ramach wspólnej europejskiej przestrzeni sądowej. Konwencja haska z 1980 r. również zachęca do polubownego rozwiązywania sporów rodzinnych. Jeden z przewodników dotyczących dobrych praktyk w ramach konwencji haskiej z 1980 r., opublikowany przez Haską Konferencję Prawa Prywatnego Międzynarodowego, poświęcony jest korzystaniu z mediacji przy rozwiązywaniu międzynarodowych konfliktów rodzinnych dotyczących opieki nad dzieckiem, które wchodzą w zakres konwencji. Z inicjatywy Komisji przewodnik ten został przetłumaczony na wszystkie języki UE inne niż angielski i francuski oraz na język arabski, aby wspierać dialog z krajami, które nie ratyfikowały jeszcze / nie przystąpiły do konwencji haskiej z 1980 r., oraz udzielić wsparcia w poszukiwaniu konkretnych sposobów rozwiązywania problemów spowodowanych uprowadzeniem dziecka za granicę[3].

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Art. 38 konwencji haskiej z 1980 r. stanowi, że „[p]rzystąpienie będzie skuteczne tylko w stosunkach między państwem przystępującym a tymi Umawiającymi się Państwami, które złożą oświadczenie o wyrażeniu zgody na to przystąpienie.”. Biorąc pod uwagę fakt, że decyzja dotyczy wyraźnej zgody na przystąpienie państwa przystępującego do konwencji haskiej z 1980 r., wyrażonej przez państwa członkowskie w interesie Unii, właściwą podstawą prawną jest art. 218 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Materialną podstawą prawną jest art. 81 ust. 3 TFUE, zatem Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Irlandia jest związana rozporządzeniem (WE) nr 2201/2003, zatem uczestniczy w przyjęciu i stosowaniu niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.

• Proporcjonalność

Niniejszy wniosek został sporządzony na wzór przyjętych już decyzji Rady w tej samej sprawie i nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest spójność działań UE w sprawach uprowadzenia dziecka za granicę, przez zagwarantowanie, że państwo członkowskie Unii Europejskiej zaakceptuje przystąpienie Filipin do konwencji haskiej z 1980 r. w wyznaczonym czasie.

3. WYNIKI OCEN *EX-POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

• Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Przeważająca większość państw członkowskich Unii Europejskiej, z którymi Komisja skonsultowała się w sprawie ich gotowości do wyrażenia zgody na przystąpienie Filipin do konwencji haskiej z 1980 r., wydała pozytywną opinię.

[3] https://www.hcch.net/polish

Z dyskusji przeprowadzonych na posiedzeniu ekspertów w dniu 2 lipca 2019 r. wynika, że z jednym wyjątkiem państwa członkowskie nie sprzeciwiają się przystąpieniu Filipin do konwencji haskiej z 1980 r.

Komisja wierzy, że dalsze dyskusje na szczeblu technicznym na forum Grupy Roboczej ds. Prawa Cywilnego w Radzie doprowadzą do uzyskania jednomyślności wymaganej do przyjęcia decyzji Rady.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

W ramach przygotowań do posiedzenia ekspertów w dniu 2 lipca 2019 r. i działań następczych Komisja pozostawała w ścisłym kontakcie z Haską Konferencją Prawa Prywatnego Międzynarodowego, delegaturą UE w Manili i Departamentem Sprawiedliwości Filipin, w szczególności z głównym doradcą państwowym, jako organem centralnym wyznaczonym na mocy konwencji haskiej z 1980 r.

- **Ocena skutków**

Podobnie jak w przypadku 18 decyzji Rady przyjętych w latach 2015–2019 dotyczących zgody na przystąpienie niektórych państw trzecich do konwencji haskiej z 1980 r., nie ma konieczności przeprowadzenia oceny skutków, zważywszy na charakter tego aktu ustawodawczego. Poziom wdrożenia konwencji przez Filipiny został jednak przeanalizowany na posiedzeniu ekspertów w dniu 2 lipca 2019 r., na którym reprezentowane były wszystkie państwa członkowskie UE. W ramach działań następczych po spotkaniu Komisja uważnie śledziła dalszy rozwój sytuacji na Filipinach.

Nie przyjęto jeszcze szczegółowych przepisów wykonawczych do konwencji haskiej z 1980 r., ponieważ konieczne były konsultacje między różnymi departamentami/ministerstwami. Tytułem środka tymczasowego Departament Sprawiedliwości przygotowuje dekret wykonawczy, który ma zostać podpisany przez prezydenta.

Celem jest określenie konkretnych ról właściwych agencji zaangażowanych w proces konwencji haskiej z 1980 r. oraz mechanizmu przyspieszania współpracy i koordynacji między agencjami, między innymi między Departamentem Sprawiedliwości, Biurem Imigracyjnym, Krajowym Biurem Śledczym, Departamentem ds. Opieki Społecznej i Rozwoju, Urzędem Prokuratora Publicznego i Departamentem Spraw Zagranicznych. Departament zwróci się również do Gabinetu Prezydenta o pomoc w określeniu początkowych potrzeb budżetowych w celu sfinansowania wdrażania konwencji haskiej z 1980 r. przez Filipiny.

Filipiny wskazały, że zmieniony projekt dekretu wykonawczego zostanie rozesłany do odpowiednich agencji w celu przedstawienia uwag w maju 2021 r., po czym nastąpią kolejne konsultacje między agencjami, tak aby mógł on zostać przekazany do Gabinetu Prezydenta najpóźniej do końca drugiego kwartału 2021 r.

Równolegle z proponowanym projektem dekretu Departament Sprawiedliwości bada również możliwość zwrócenia się do sekretarza sprawiedliwości o wydanie okólnika Departamentu, który będzie również przewidywał mechanizm koordynacji między agencjami do czasu wydania proponowanego dekretu wykonawczego. Informacje uzyskane w wyniku konsultacji treści projektu dekretu wykonawczego mogą zostać wykorzystane przy sporządzaniu okólnika Departamentu. Proces i koordynacja między agencjami, które mają zostać zawarte

w projekcie okólnika Departamentu, będą następnie służyć jako proponowane przepisy wykonawcze i rozporządzenia do proponowanego dekretu wykonawczego.

Chociaż proces wydawania przepisów wykonawczych jest dość powolny, oczekuje się, że Filipiny są obecnie w pełni świadome konieczności wykazania konkretnych wyników, aby ułatwić państwom członkowskim UE i innym umawiającym się stronom wyrażenie zgody na przystąpienie tego kraju przez państwa członkowskie UE i inne umawiające się strony.

Przystąpienie Filipin do konwencji haskiej z 1980 r. zostało zaakceptowane przez 16 umawiających się stron.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Decyzja będąca przedmiotem wniosku nie ma wpływu na budżet.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Ponieważ wniosek dotyczy jedynie upoważnienia państw członkowskich Unii Europejskiej do wyrażenia zgody na przystąpienie Filipin do konwencji haskiej z 1980 r., monitorowanie jego realizacji ograniczono do przestrzegania przez państwa członkowskie treści deklaracji oraz terminu jej złożenia i poinformowania o tym fakcie Komisji zgodnie z decyzją Rady.

2021/0178 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

upoważniająca państwa członkowskie Unii Europejskiej do wyrażenia zgody, w interesie Unii Europejskiej, na przystąpienie Filipin do Konwencji haskiej z 1980 r. dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 81 ust. 3 w związku z art. 218 ust. 6,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego[4],

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Unia Europejska wyznaczyła jako jeden ze swoich celów wspieranie ochrony praw dziecka, zgodnie z treścią art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Środki ochrony dzieci przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem stanowią zasadniczą część tej polityki.

(2) Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 2201/2003[5] (zwane dalej „rozporządzeniem Bruksela II bis"), którego celem jest ochrona dzieci przed szkodliwymi skutkami bezprawnego uprowadzenia lub zatrzymania i ustanowienie procedur zapewniających niezwłoczny powrót dziecka do państwa jego zwykłego pobytu, a także zapewnienie ochrony prawa do kontaktów z dzieckiem i do pieczy nad nim.

(3) Rozporządzenie Bruksela II bis uzupełnia i wzmacnia Konwencję haską z dnia 25 października 1980 r. dotyczącą cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę (zwaną dalej „konwencją haską z 1980 r."), która ustanawia, na szczeblu międzynarodowym, system obowiązków i współpracę między umawiającymi się państwami oraz między organami centralnymi, których celem jest zapewnienie niezwłocznego powrotu uprowadzonych lub bezprawnie zatrzymanych dzieci.

(4) Wszystkie państwa członkowskie Unii są stronami konwencji haskiej z 1980 r.

(5) Unia zachęca państwa trzecie do przystąpienia do konwencji haskiej z 1980 r. i wspiera właściwe wdrażanie tej konwencji, uczestnicząc, wraz z państwami członkowskimi, między innymi w komisjach specjalnych organizowanych regularnie przez Haską Konferencję Prawa Prywatnego Międzynarodowego.

(6) Wspólne ramy prawne mające zastosowanie między państwami członkowskimi Unii a państwami trzecimi można uznać za najlepsze rozwiązanie w delikatnych sprawach uprowadzenia dziecka za granicę.

---

[4] Dz.U. C , , p. .

[5] Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 (Dz.U. L 338 z 23.12.2003, s. 1).

(7) Konwencja haska z 1980 r. przewiduje, że ma ona zastosowanie w stosunkach między państwem przystępującym a tymi umawiającymi się państwami, które złożyły oświadczenie o wyrażeniu zgody na to przystąpienie.

(8) Konwencja haska z 1980 r. nie pozwala regionalnym organizacjom integracji gospodarczej, takim jak Unia, na zostanie jej stroną. Unia nie może zatem przystąpić do niej ani złożyć oświadczenia o wyrażeniu zgody dotyczącej państwa przystępującego.

(9) Zgodnie z opinią 1/13 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oświadczenia o wyrażeniu zgody na mocy konwencji haskiej z 1980 r. wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii.

(10) Filipiny złożyły dokument przystąpienia do konwencji haskiej z 1980 r. w dniu 16 marca 2016 r. Konwencja weszła na Filipinach w życie w dniu 1 czerwca 2016 r.

(11) Z oceny sytuacji na Filipinach wynika, że państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą wyrazić zgodę, w interesie Unii, na przystąpienie Filipin zgodnie z warunkami określonymi w konwencji haskiej z 1980 r.

(12) Państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny zatem zostać upoważnione do złożenia swoich oświadczeń o wyrażeniu zgody, w interesie Unii, na przystąpienie Filipin zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej decyzji.

(13) Irlandia jest związana rozporządzeniem Bruksela II bis, zatem uczestniczy w przyjęciu i stosowaniu niniejszej decyzji.

(14) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zostają niniejszym upoważnione w interesie Unii do wyrażenia zgody na przystąpienie Filipin do konwencji haskiej z dnia 25 października 1980 r. dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę („konwencja haska z 1980 r.”).

Państwa członkowskie Unii Europejskiej składają, najpóźniej do dnia ... [dwanaście miesięcy od daty przyjęcia niniejszej decyzji], oświadczenie o wyrażeniu zgody, w interesie Unii, na przystąpienie Filipin do konwencji haskiej z 1980 r., w brzmieniu:

„[PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE – pełna nazwa] oświadcza, że wyraża zgodę na przystąpienie Filipin do konwencji haskiej z dnia 25 października 1980 r. dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, zgodnie z decyzją Rady (UE) 2021/...”.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej informują Radę i Komisję o złożeniu swojego oświadczenia o wyrażeniu zgody na przystąpienie Filipin i przekazują Komisji tekst oświadczenia w terminie dwóch miesięcy od jego złożenia.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja wchodzi w życie dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący