ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 6.7.2021 г.
COM(2021) 371 final

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за разрешаване на държавите членки да приемат, в интерес на Европейския съюз, присъединяването на Тунис към Хагската конвенция от 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвличане на деца

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Хагската конвенция за гражданските аспекти на международното отвличане на деца от 25 октомври 1980 г. (наричана по-нататък „Хагската конвенция от 1980 г.“), ратифицирана към днешна дата от 101 държави, сред които и всички държави — членки на ЕС, има за цел възстановяване на статуквото чрез незабавното връщане на незаконно прехвърлени или задържани деца, като се използва система за сътрудничество между централните органи, определени от договарящите държави.

С оглед на това, че предотвратяването на отвличането на деца е съществен елемент от политиката на ЕС за утвърждаване на правата на детето, Европейският съюз работи активно на международно равнище за по-доброто прилагане на Хагската конвенция от 1980 г. и насърчава третите държави да се присъединят към нея.

Тунис депозира инструмента за присъединяване към Конвенцията от 1980 г. на 10 юли 2017 г. Конвенцията влезе в сила за Тунис на 1 октомври 2017 г.

Член 38, параграф 4 от Хагската конвенция от 1980 г. предвижда, че Конвенцията се прилага между присъединяващата се държава и договарящите държави, които направят декларация, че приемат присъединяването ѝ.

Наличието на изключителна компетентност на ЕС по въпроса за приемането на присъединяване на трета държава към Хагската конвенция от 1980 г. беше потвърдено от Съда на Европейския съюз, който беше консултиран по инициатива на Комисията.

На 14 октомври 2014 г. в Становище 1/13 Съдът на Европейския съюз постанови, че приемането на присъединяване на трета държава към Хагската конвенция от 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвличане на деца е от изключителната компетентност на Европейския съюз.

Съдът наблегна на необходимостта от единност по въпроса на равнището на ЕС, като се избягва *променлива геометрия* сред държавите членки.

Тъй като въпросите, свързани с международното отвличане на деца, са от изключителната външна компетентност на Европейския съюз, на равнището на ЕС решението дали да се приеме присъединяването на Тунис трябва да бъде взето посредством решение на Съвета. Поради това държавите — членки на Европейския съюз, следва да депозират декларацията за приемане във връзка с присъединяването на Тунис в интерес на Европейския съюз.

Приемането от страна на държавите — членки на Европейския съюз, ще доведе до прилагане на Хагската конвенция от 1980 г. между Тунис и държавите — членки на ЕС, с изключение на Дания.

• Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката

Що се отнася до отвличанията на деца от родител, Хагската конвенция от 1980 г. представлява международният еквивалент на Регламент № 2201/2003 на Съвета

(известен като Регламент „Брюксел IIa“), който е крайъгълният камък на съдебното сътрудничество в ЕС по брачни дела и дела, свързани с родителската отговорност.

Една от основните цели на Регламента е предотвратяването на отвличания на деца между държавите членки чрез установяване на процедури, гарантиращи бързото връщане на детето в държавата членка на обичайното му пребиваване. За тази цел Регламентът „Брюксел IIa“ инкорпорира в своя член 11 процедурата, установена в Хагската конвенция от 1980 г., като я допълва чрез пояснявания на някои от нейните аспекти, по-специално изслушването на детето, срока за постановяване на решение след подаването на молба за връщане и основанията за отказ за връщане на детето. Освен това регламентът въвежда разпоредби, които уреждат случаите на противоречащи си решения за връщане или отказ за връщане, издадени в различни държави членки.

На международно ниво Европейският съюз подкрепя присъединяването на трети държави към Хагската конвенция от 1980 г., за да могат неговите държави членки да се ползват от обща правна уредба в случаи на международно отвличане на деца.

Между юни 2015 г. и февруари 2019 г. вече бяха приети 18 решения на Съвета с цел да се приеме присъединяването на 26 трети държави (Мароко, Сингапур, Руската федерация, Албания, Андора, Сейшелските острови, Армения, Република Корея, Казахстан, Перу, Грузия, Южна Африка, Чили, Исландия, Бахамските острови, Панама, Уругвай, Колумбия, Ел Салвадор и Сан Марино, Доминиканската република, Беларус, Узбекистан, Хондурас, Еквадор и Украйна) към Хагската конвенция от 1980 г. за международното отвличане на деца[1].

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Настоящото предложение е свързано с общата цел, залегнала в член 3 от Договора за Европейския съюз, за защита на правата на детето. Системата на Хагската конвенция от 1980 г. е създадена с цел защита на децата от вредните последици от отвличането от родител и с цел да се гарантира, че детето може да поддържа контакт и с двамата си родители, например чрез осигуряване на ефективно упражняване на правото на лични отношения.

[1] Приети са вече 18 решения на Съвета за разрешаване на държавите членки да приемат присъединяването към Хагската конвенция от 1980 г. на **Андора** (Решение 2015/1023 на Съвета, прието на 15 юни 2015 г.); **Сейшелските острови** (Решение 2015/2354 на Съвета, прието на 10 декември 2015 г.); **Русия** (Решение 2015/2355 на Съвета, прието на 10 декември 2015 г.); **Албания** (Решение 2015/2356 на Съвета, прието на 10 декември 2015 г.); **Сингапур** (Решение 2015/1024 на Съвета, прието на 15 юни 2015 г.); **Мароко** (Решение 2015/2357 на Съвета, прието на 10 декември 2015 г.); **Армения** (Решение 2015/2358 на Съвета, прието на 10 декември 2015 г.); **Република Корея** (Решение 2016/2313 на Съвета, прието на 8 декември 2016 г.), **Казахстан** (Решение 2016/2311 на Съвета, прието на 8.12.2016 г.), **Перу** (Решение 2016/2312 на Съвета, прието на 8.12.2016 г.); **Грузия** и **Южна Африка** (Решение (ЕС) 2017/2462 на Съвета от 18 декември 2017 г.); **Чили, Исландия** и **Бахамските острови** (Решение (ЕС) 2017/2424 на Съвета от 18 декември 2017 г.); **Панама, Уругвай, Колумбия** и **Ел Салвадор** (Решение (ЕС) 2017/2464 на Съвета от 18 декември 2017 г.); **Сан Марино** (Решение (ЕС) 2017/2463 на Съвета от 18 декември 2017 г.); **Доминиканската република** (Решение (ЕС) 2019/305 на Съвета от 18 февруари 2019 г.). **Еквадор** и **Украйна** (Решение (ЕС) 2019/306 на Съвета от 18 февруари 2019 г.); **Хондурас** (Решение (ЕС) 2019/307 на Съвета от 18 февруари 2019 г.); **Беларус** и **Узбекистан** (Решение (ЕС) 2019/308 на Съвета от 18 февруари 2019 г.).

Заслужава си да се спомене и връзката с насърчаването на използването на медиация при уреждането на трансгранични семейни спорове. Директивата относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси[2] се прилага и в областта на семейното право в рамките на общото европейско съдебно пространство. Хагската конвенция от 1980 г. също насърчава разрешаването на семейните спорове по взаимно съгласие. Едно от ръководствата за добри практики във връзка с Хагската конвенция от 1980 г., публикувано от Хагската конференция по международно частно право, е посветено на използването на медиация за разрешаването на международните семейни спорове, засягащи деца, които попадат в обхвата на Конвенцията. По инициатива на Европейската комисия въпросното ръководство е преведено на всички езици на ЕС, различни от английски и френски, както и на арабски език, с цел да се подпомогне диалогът с държавите, които все още не са ратифицирали/не са се присъединили към Конвенцията, и да се спомогне за намиране на конкретни начини за решаване на проблемите, свързани с международното отвличане на деца[3].

ЕС също така насърчи сътрудничеството на регионално равнище, по-специално в областта на семейното право, като финансира няколко дейности по проекта EuroMed Justice („ЕвроМед Правосъдие“). В компонента на проекта, наречен „уреждане на трансгранични семейни спорове“, се обръща специално внимание на смесените бракове с акцент върху разрешаването на конфликти във връзка с родителските права и правата на посещение чрез посредничество и улесняване на правото на лични отношения (например чрез помирителни комисии и центрове за контакт). Тунис, заедно с други средиземноморски страни, е бенефициер на различните издания на проекта.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПРОЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Член 38 от Хагската конвенция от 1980 г. предвижда, че „[п]рисъединяването [на присъединяващите се държави] поражда действие само в отношенията между присъединяващата се държава и договарящите държави, които направят декларация, че приемат присъединяването ѝ.“ Като се има предвид, че решението се отнася до изричното приемане на присъединяването на присъединяваща се държава към Хагската конвенция от 1980 г. от държавите членки в интерес на Съюза, приложимото правно основание е член 218, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Материалноправното основание е член 81, параграф 3 от ДФЕС, поради което Съветът действа с единодушие след консултация с Европейския парламент.

Ирландия е обвързана от Регламент (ЕО) № 2201/2003 и поради това участва в приемането и прилагането на настоящото решение.

В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане,

---

[2] Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси (ОВ L 136, 24 май 2008 г., стр. 3).

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

- **Пропорционалност**

Настоящото предложение е изготвено по примера на вече приетите решения на Съвета, които имат същия предмет, и не надхвърля необходимото за постигането на целта за съгласувано действие на ЕС в областта на международното отвличане на деца, като гарантира, че държавите — членки на Европейския съюз, ще приемат присъединяването на Тунис към Хагската конвенция от 1980 г. в рамките на определен срок.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Консултации със заинтересованите страни**

Преобладаващото мнозинство от държавите — членки на Европейския съюз, с които Комисията се консултира относно тяхната готовност да приемат присъединяването на Тунис към Хагската конвенция от 1980 г., даде положително становище.

Обсъжданията, проведени по време на срещата на експертната група на 2 юли 2019 г., показаха, че с едно изключение държавите членки не са възразили срещу приемането на присъединяването на Тунис към Хагската конвенция от 1980 г.

Комисията вярва, че по-нататъшните обсъждания на техническо равнище в Работната група на Съвета по гражданскоправни въпроси ще доведат до необходимото единодушие за приемането на решението на Съвета.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Като подготовка за срещата на експертната група на 2 юли 2019 г. и по време на последващите действия Комисията поддържаше тесни контакти с Хагската конференция по международно частно право, делегацията на ЕС в Тунис и генералния адвокат в Министерството на правосъдието, отговарящ за съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси, и назначен за лице за контакт в централния орган.

- **Оценка на въздействието**

Що се отнася до 18-те решения на Съвета, които вече бяха приети между 2015 г. и 2019 г. във връзка с приемането на присъединяването на няколко трети държави към Хагската конвенция от 1980 г., не е извършена никаква конкретна оценка на въздействието поради естеството на настоящия законодателен акт. Степента на прилагане на Конвенцията от страна на Тунис обаче беше разгледана на срещата на експертната група от 2 юли 2019 г., на която бяха представени всички държави — членки на ЕС. Като последващи действия във връзка със срещата Комисията проследи отблизо по-нататъшното развитие на събитията в Тунис.

Първоначално тунизийските органи изразиха становището, че законодателни актове за изпълнение на Хагската конвенция от 1980 г. не са строго необходими, тъй като международните конвенции са пряко приложими в тунизийската съдебна система. Въпреки това няколкото обучения и семинари, проведени в този контекст, както в контекста на проекта EuroMed Justice и на IRZ (Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit – Германската фондация за международно правно сътрудничество), показаха, че според длъжностните лица и съдиите действащото национално законодателство не е достатъчно, за да отговори на изискванията на Хагската конвенция.

По-конкретно, процедурата за връщане на детето до обичайното му местопребиваване след отвличане от родител следва ясно да бъде включена в тунизийската правна система. За тази цел към Министерството на правосъдието на Тунис бе създадена комисия, натоварена със задачата да изготви закона за прилагане, който да бъде представен на правителството. След това законът следва да бъде приет от парламента.

Службата на УНИЦЕФ Bureau Soutien Système Justice des Enfants ще подкрепи новия отдел „Правосъдие за децата“ в Министерството на правосъдието, натоварен със задачата да преразгледа законодателството и да предложи политики в съответствие с международните конвенции за правата на детето и обучението на практикуващи юристи. Службата *Bureau Soutien Système Justice des Enfants* ще организира с училището *Ecole Nationale de la Magistrature* специално обучение, предназначено за съдиите, които ще трябва да прилагат Конвенцията.

Въпреки че е очевидно, че Тунис все още трябва да въведе подходящи законодателни актове за изпълнение, опитът на някои държави членки (например Франция) е положителен, доколкото е налице правна рамка. Всъщност, разчитането на отношенията по Договора с държавите — членки на ЕС, се счита за много важно от тунизийските власти, които се позовават на вече съществуващи двустранни споразумения (т. нар. смесени комисии), които са в сила с Франция, Белгия, Швеция и Норвегия. Обща правна рамка с всички държави — членки на ЕС, представлявана от Хагската конвенция от 1980 г., би спомогнала за разглеждането и разрешаването на трансгранични дела, дори в очакване на приемането на законодателство за прилагане.

Тунис също така изрази желание да се проведат допълнителни обучения в държавите — членки на ЕС, евентуално на френски език. Такъв семинар вече беше проведен през ноември 2018 г. от френския централен орган.

Присъединяването на Тунис към Хагската конвенция от 1980 г. бе прието от 11 договарящи страни, включително Швейцария.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложеното решение няма отражение върху бюджета.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и мерки за мониторинг, оценка и докладване**

Тъй като предложението се отнася само до даването на разрешение на държавите — членки на Европейския съюз, да приемат присъединяването на Тунис към Хагската конвенция от 1980 г., мониторингът за изпълнението му се ограничава до спазването от държавите членки на формулировката на декларацията, срока за депозирането ѝ и за съобщаване на Комисията за това депозиране, съгласно предвиденото в решението на Съвета.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за разрешаване на държавите членки да приемат, в интерес на Европейския съюз, присъединяването на Тунис към Хагската конвенция от 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвличане на деца

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 81, параграф 3 във връзка с член 218, параграф 6 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид становището на Европейския парламент[4],

като има предвид, че:

(1) Европейският съюз е определил като една от своите цели насърчаването на защитата на правата на детето, както е посочено в член 3 от Договора за Европейския съюз. Мерките за закрила на децата срещу незаконно прехвърляне или задържане са съществен елемент от тази политика.

(2) Съветът прие Регламент (ЕО) № 2201/2003[5] (Регламент „Брюксел IIa“), който има за цел да закриля децата от вредните последици от незаконно прехвърляне или задържане и да въведе процедури за осигуряване на бързото им връщане в държавата на обичайно пребиваване, както и да осигурява защита на правото на лични отношения и правото на упражняване на родителски права.

(3) Регламент „Брюксел IIa“ допълва и подсилва разпоредбите на Хагската конвенция от 25 октомври 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвличане на деца („Хагската конвенция от 1980 г.“), която установява на международно равнище система за задължения и сътрудничество между договарящите държави и между централните органи и има за цел осигуряването на незабавното връщане на незаконно прехвърлени или задържани деца.

(4) Всички държави — членки на Съюза, са страни по Хагската конвенция от 1980 г.

(5) Съюзът насърчава трети държави да се присъединят към Хагската конвенция от 1980 г. и подпомага правилното прилагане на Хагската конвенция от 1980 г., като участва заедно с държавите членки *inter alia* в специалните комисии, редовно организирани от Хагската конференция по международно частно право.

(6) Една обща нормативна уредба, приложима между държавите — членки на Съюза, и трети държави, може да бъде най-доброто решение в деликатни случаи на международно отвличане на деца.

---

[4] ОВ C , г., стр. .

[5] Регламент (ЕО) № 2201/2003 на Съвета от 27 ноември 2003 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, с който се отменя Регламент (ЕО) № 1347/2000 (ОВ L 338, 23.12.2003 г., стр. 1).

(7) В Хагската конвенция от 1980 г. се предвижда, че тя се прилага между присъединяващата се държава и договарящите държави, които направят декларация, че приемат присъединяването ѝ.

(8) Хагската конвенция от 1980 г. не допуска регионални организации за икономическа интеграция като Съюза да стават страни по нея. Следователно Съюзът не може да се присъедини към Конвенцията, нито да депозира декларация за приемане на присъединяваща се държава.

(9) Съгласно Становище 1/13 на Съда на Европейския съюз декларациите за приемане по силата на Хагската конвенция от 1980 г. са от изключителната външна компетентност на Съюза.

(10) Тунис депозира своя инструмент за присъединяване към Хагската конвенция от 1980 г. на 10 юли 2017 г. Конвенцията влезе в сила за Тунис на 1 октомври 2017 г.

(11) Оценката на положението в Тунис доведе до заключението, че държавите — членки на Европейския съюз, могат да приемат, в интерес на Съюза, присъединяването на Тунис при условията на Хагската конвенция от 1980 г.

(12) Поради това на държавите — членки на Европейския съюз, следва да бъде разрешено да приемат присъединяването на Тунис в интерес на Съюза и да депозират своите декларации за това в съответствие с условията, изложени в настоящото решение.

(13) Ирландия е обвързана от Регламент „Брюксел IIa“ и поради това участва в приемането и прилагането на настоящото решение.

(14) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

На държавите — членки на Европейския съюз, се разрешава да приемат, в интерес на Съюза, присъединяването на Тунис към Хагската конвенция от 25 октомври 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвличане на деца („Хагската конвенция от 1980 г.“).

Държавите — членки на Европейския съюз, депозират не по-късно от ... г. [дванадесет месеца след датата на приемане на настоящото решение] декларация за приемане, в интерес на Съюза, на присъединяването на Тунис към Хагската конвенция от 1980 г., формулирана, както следва:

„[Пълно наименование на ДЪРЖАВАТА ЧЛЕНКА] декларира, че приема присъединяването на Тунис към Хагската конвенция от 25 октомври 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвличане на деца в съответствие с Решение (ЕС) 2021/... на Съвета“.

Държавите — членки на Европейския съюз, информират Съвета и Комисията за депозирането на своите декларации за приемане на присъединяването на Тунис и съобщават на Комисията текста на декларациите в двумесечен срок от депозирането им.

Член 2

Настоящото решение влиза в сила на ден след деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 3

Адресати на настоящото решение са държавите членки.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател