EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 6.7.2021.
COM(2021) 371 final

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije prihvate pristup Tunisa Haškoj konvenciji o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece iz 1980.

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Cilj je Haške konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece od 25. listopada 1980. (dalje u tekstu „Haška konvencija iz 1980.”), koju je dosad ratificirala 101 zemlja, među kojima i sve države članice EU-a, obnoviti status quo osiguravajući što hitniji povratak nezakonito odvedene ili zadržane djece primjenom sustava suradnje između središnjih tijela koja su imenovale njezine ugovorne stranke.

Budući da je sprečavanje otmice djece važan dio politike EU-a za promicanje prava djeteta, Europska unija aktivno radi na međunarodnoj razini na poboljšanju primjene Haške konvencije iz 1980. i potiče treće zemlje da joj pristupe.

Tunis je 10. srpnja 2017. položio ispravu o pristupu Konvenciji iz 1980. Konvencija je stupila na snagu u Tunisu 1. listopada 2017.

Člankom 38. stavkom 4. Konvencije iz 1980. propisano je da se ona primjenjuje između države pristupnice i onih država ugovornica koje budu izjavile da prihvaćaju pristup.

Isključivu nadležnost EU-a za pitanja prihvata pristupa treće zemlje Konvenciji iz 1980. potvrdio je Sud Europske unije, čije je mišljenje zatraženo na inicijativu Komisije.

U mišljenju 1/13 od 14. listopada 2014. Sud Europske unije ustvrdio je da je prihvat pristupa treće države Haškoj konvenciji o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece iz 1980. u isključivoj nadležnosti Europske unije.

Sud je ustrajao na potrebi za ujednačenošću o tom pitanju na razini EU-a kako bi se izbjegla *géométrie variable* među državama članicama.

Budući da je pitanje međunarodne otmice djece u isključivoj vanjskoj nadležnosti Europske unije, odluka o tome hoće li se prihvatiti pristup Tunisa donosi se na razini EU-a u obliku odluke Vijeća. Države članice Europske unije trebale bi stoga položiti izjavu o prihvatu pristupa Tunisa u interesu Europske unije.

Prihvaćanjem država članica Europske unije Haška konvencija iz 1980. postala bi primjenjiva između Tunisa i svih država članica EU-a osim Danske.

• Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području

Kada je riječ o otmici djeteta koju je počinio roditelj, Haška konvencija iz 1980. međunarodna je inačica Uredbe Vijeća br. 2201/2003 (poznate kao Uredba Bruxelles II.a), koja je temelj pravosudne suradnje EU-a u bračnim sporovima i u pitanjima roditeljske odgovornosti.

Jedan je od glavnih ciljeva te uredbe spriječiti otmice djece između država članica uspostavom postupaka za osiguravanje što hitnijeg povratka djeteta u državu članicu u kojoj ono ima uobičajeno boravište. U tu svrhu u članak 11. Uredbe Bruxelles II.a uključen je postupak propisan u Haškoj konvenciji iz 1980. koji se nadopunjuje pojašnjavanjem nekih aspekata, posebno u pogledu saslušanja djeteta, roka za donošenje odluke nakon podnošenja zahtjeva za predaju i razloga da se dijete ne preda. Njome se uvode i odredbe kojima se

uređuje postupak u slučaju donošenja oprečnih odluka o tome treba li ili ne treba predati dijete u različitim državama članicama.

Na međunarodnoj razini Europska unija podupire pristup trećih zemalja Haškoj konvenciji iz 1980. kako bi se njezine države članice mogle osloniti na zajednički pravni okvir za rješavanje slučajeva međunarodne otmice djece.

Od lipnja 2015. do veljače 2019. doneseno je već 18 odluka Vijeća u cilju prihvata pristupa 26 trećih zemalja (Maroka, Singapura, Ruske Federacije, Albanije, Andore, Sejšela, Armenije, Republike Koreje, Kazahstana, Perua, Gruzije, Južne Afrike, Čilea, Islanda, Bahama, Paname, Urugvaja, Kolumbije, El Salvadora, San Marina, Dominikanske Republike, Bjelarusa, Uzbekistana, Hondurasa, Ekvadora i Ukrajine) Haškoj konvenciji o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece iz 1980.[1]

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ovaj Prijedlog jasno je povezan s općim ciljem zaštite prava djeteta iz članka 3. Ugovora o Europskoj uniji. Sustav Haške konvencije iz 1980. osmišljen je u cilju zaštite djeteta od štetnih učinaka otmice koju bi počinio roditelj te kako bi se osiguralo da dijete može održati kontakte s oba roditelja, primjerice osiguravanjem učinkovitog ostvarivanja prava na kontakt.

Vrijedi spomenuti i povezanost s promicanjem uporabe mirenja u rješavanju prekograničnih obiteljskih sporova. Direktiva o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima[2] primjenjuje se, među ostalim, na obiteljsko pravo unutar zajedničkog europskog pravosudnog prostora. Haškom konvencijom iz 1980. također se potiče sporazumno rješavanje obiteljskih sporova. Jedan od vodiča o dobroj praksi u skladu s Haškom konvencijom iz 1980. koji je objavila Haška konferencija o međunarodnom privatnom pravu posvećen je uporabi mirenja za rješavanje međunarodnih obiteljskih sporova u vezi s djecom koji su obuhvaćeni područjem primjene Konvencije. Na inicijativu Europske komisije taj je vodič preveden na sve jezike EU-a, osim na engleski i francuski, te na arapski u cilju poticanja dijaloga s državama koje još nisu ratificirale Konvenciju te kako bi se pridonijelo pronalaženju konkretnih načina za rješavanje problema međunarodne otmice djece sa zemljama koje ju još nisu ratificirale[3].

---

[1] Već je doneseno 18 odluka Vijeća kojima se države članice ovlašćuju prihvatiti pristup Haškoj konvenciji iz 1980. **Andore** (Odluka Vijeća (EU) 2015/1023 donesena 15. lipnja 2015.); **Sejšela** (Odluka Vijeća 2015/2354 donesena 10. prosinca 2015.); **Rusije** (Odluka Vijeća 2015/2355 donesena 10. prosinca 2015.); **Albanije** (Odluka Vijeća 2015/2356 donesena 10. prosinca 2015.); **Singapura** (Odluka Vijeća (EU) 2015/1024 donesena 15. lipnja 2015.); **Maroka** (Odluka Vijeća 2015/2357 donesena 10. prosinca 2015.); **Armenije** (Odluka Vijeća 2015/2358 donesena 10. prosinca 2015.); **Republike Koreje** (Odluka Vijeća 2016/2313 donesena 8. prosinca 2016.), **Kazahstana** (Odluka Vijeća 2016/2311 donesena 8. 12. 2016) i **Perua** (Odluka Vijeća 2016/2312 donesena 8.12.2016.) **Gruzije** i **Južne Afrike** (Odluka Vijeća (EU) 2017/2462 od 18. prosinca 2017.); **Čilea, Islanda** i **Bahama** (Odluka Vijeća (EU) 2017/2424 od 18. prosinca 2017.); **Paname, Urugvaja, Kolumbije** i **El Salvadora** (Odluka Vijeća (EU) 2017/2464 od 18. prosinca 2017.); **San Marina** (Odluka Vijeća (EU) 2017/2463 od 18. prosinca 2017.) **Dominikanske Republike** (Odluka Vijeća (EU) 2019/305 od 18. veljače 2019.) **Ekvadora** i **Ukrajine** (Odluka Vijeća (EU) 2019/306 od 18. veljače 2019.); **Hondurasa** (Odluka Vijeća (EU) 2019/307 od 18. veljače 2019.); **Bjelarusa** i **Uzbekistana** (Odluka Vijeća (EU) 2019/308 od 18. veljače 2019.);

[2] Direktiva 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima (SL L 136 od 24. svibnja 2008., str. 3.).

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

EU je također promicao suradnju na regionalnoj razini, posebno u području obiteljskog prava, financiranjem nekoliko aktivnosti u okviru projekta „EuroMed Justice”. U komponenti tog projekta pod nazivom „Rješavanje prekograničnih obiteljskih sukoba” posvećena je posebna pažnja mješovitim brakovima, s naglaskom na rješavanju sukoba u vezi sa skrbništvom i pravima posjećivanja posredovanjem i olakšavanjem prava na kontakt (primjerice putem povjerenstava za mirenje i kontaktnih centara). Tunis je, zajedno s drugim sredozemnim zemljama, korisnik je više izdanja tog projekta.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Člankom 38. Konvencije iz 1980. propisano je da će pristup država pristupnica „biti pravovaljan samo u odnosima između države pristupnice i onih država ugovornica koje budu izjavile da prihvaćaju pristup”. S obzirom na to da se odluka odnosi na to da države članice u interesu Unije izričito prihvaćaju pristup države pristupnice Haškoj konvenciji iz 1980., primjenjiva pravna osnova je članak 218. stavak 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Materijalnopravna osnova je članak 81. stavak 3. UFEU-a, stoga Vijeće odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.

Uredba (EZ) br. 2201/2003 obvezujuća je za Irsku te ona stoga sudjeluje u donošenju i primjeni ove Odluke.

U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

• Proporcionalnost

Ovaj Prijedlog oblikovan je po uzoru na već donesene odluke Vijeća o istom pitanju i ne prelazi ono što je nužno za postizanje cilja usklađenog djelovanja EU-a u pitanju međunarodne otmice djece osiguravanjem da sve države članice EU-a prihvate pristup Tunisa Haškoj konvenciji iz 1980. u utvrđenom roku.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

• Savjetovanja s dionicima

Velika većina država članica Europske unije, s kojima se Komisija savjetovala o tome jesu li spremne prihvatiti pristup Tunisa Haškoj konvenciji iz 1980., dala je pozitivno mišljenje.

U raspravama na sastanku stručnjaka 2. srpnja 2019. pokazalo se da sve države članice, izuzev jedne, nemaju prigovora na to da se prihvati pristup Tunisa Haškoj konvenciji iz 1980.

Komisija je uvjerena da će daljnje rasprave na tehničkoj razini u Radnoj skupini Vijeća za građansko pravo dovesti do potrebne jednoglasnosti za donošenje Odluke Vijeća.

• Prikupljanje i primjena stručnog znanja

Kao priprema za sastanak stručnjaka 2. srpnja 2019. i daljnje postupanje Komisija je bila u bliskom kontaktu s Haškom konferencijom o međunarodnom privatnom pravu, delegacijom

EU-a u Tunisu i glavnim državnim odvjetnikom pri Ministarstvu pravosuđa Tunisa, odgovornim za pravosudna suradnja u građanskim stvarima i imenovanim kao točka za kontakt.

- **Procjena učinka**

Kao i u slučaju 18 odluka Vijeća o prihvatu pristupa određenih trećih zemalja Haškoj konvenciji iz 1980. koje su već donesene od 2015. do 2019., s obzirom na prirodu ovog zakonodavnog akta nije provedena posebna procjena učinka ovog Prijedloga. Međutim, stupanj provedbe Konvencije u Tunisu razmatran je na sastanku stručnjaka održanom 2. srpnja 2019., na kojem su bile zastupljene sve države članice EU-a. U okviru daljnjeg postupanja nakon sastanka Komisija je pomno pratila daljnji razvoj događaja u Tunisu.

U početku su tuniske vlasti izrazile mišljenje da provedbeno zakonodavstvo za primjenu Haške konvencije iz 1980. nije nužno potrebno jer se međunarodne konvencije izravno primjenjuju u tuniškom pravosudnom sustavu. Međutim, nakon nekoliko provedenih aktivnosti osposobljavanja i seminara, također u kontekstu projekta „EuroMed Justice" i IRZ-a (*Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit* – njemačka zaklada za međunarodnu pravnu suradnju) pokazalo se, prema mišljenju dužnosnika i sudaca, da nacionalno zakonodavstvo koje je trenutačno na snazi nije dovoljno da bi se ispunili zahtjevi Haške konvencije.

Konkretno, postupak predaje djeteta u mjesto uobičajenog boravišta nakon roditeljske otmice trebao bi biti jasno uključen u tuniski pravni sustav. U tu je svrhu u Ministarstvu pravosuđa osnovano povjerenstvo zaduženo za pripremu provedbenog zakona koji se podnosi Vladi. Nakon toga Parlament bi trebao donijeti zakon.

UNICEF (*Bureau Soutien Système Justice des Enfants*) podupirat će novi odjel „Justice pour les enfants" u Ministarstvu pravosuđa zadužen za pregled zakonodavstva i predlaganje politika u skladu s međunarodnim konvencijama o pravima djeteta i osposobljavanju pravnih stručnjaka. *Bureau Soutien Système Justice des Enfants* organizirat će zajedno s *l'Ecole Nationale de la Magistrature* posebno osposobljavanje namijenjeno sucima koji će morati primjenjivati Konvenciju.

Iako je očito da Tunis još mora uspostaviti odgovarajuće provedbeno zakonodavstvo, iskustva nekih država članica (primjerice Francuske) pozitivna su u mjeri u kojoj je uspostavljen pravni okvir. Naime, tuniske vlasti smatraju da je održavanje ugovornih odnosa s državama članicama vrlo važno i tu upućuju na postojeće bilateralne sporazume (tzv. mješovite komisije) koji su na snazi s Francuskom, Belgijom, Švedskom i Norveškom. Zajednički pravni okvir sa svim državama članicama EU-a, koje predstavlja Haška konvencija iz 1980., doista bi pomogao u rješavanju i rješavanju prekograničnih predmeta, čak i prije donošenja provedbenog zakonodavstva.

Tunis je također izrazio želju da se daljnje aktivnosti osposobljavanja provedu u državama članicama EU-a, možda onima u kojima se govori francuski. Takav seminar već je održalo francusko središnje tijelo u studenome 2018.

Pristup Tunisa Haškoj konvenciji iz 1980. prihvatilo je 11 ugovornih stranaka, uključujući Švicarsku.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Predložena odluka ne utječe na proračun.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Budući da se prijedlog odnosi samo na ovlašćivanje država članica Europske unije da prihvate pristup Tunisa Haškoj konvenciji iz 1980., praćenje njegove provedbe ograničeno je na to poštuju li države članice tekst izjave te rok za njezino polaganje i rok za obavješćivanje Komisije o njezinu polaganju, kako je utvrđeno u Odluci Vijeća.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije prihvate pristup Tunisa Haškoj konvenciji o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece iz 1980.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 81. stavak 3., u vezi s člankom 218. stavkom 6.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog parlamenta[4],

budući da:

(1) Europska unija postavila je promicanje zaštite prava djeteta kao jedan od svojih ciljeva, kako je navedeno u članku 3. Ugovora o Europskoj uniji. Mjere za zaštitu djece od nezakonitog odvođenja ili zadržavanja ključan su dio te politike.

(2) Vijeće je donijelo Uredbu (EZ) br. 2201/2003[5] („Uredba Bruxelles II.a"), čiji je cilj zaštititi djecu od štetnih učinaka nezakonitog odvođenja ili zadržavanja te utvrditi postupke kojima bi se jamčila njihova što hitnija predaja u državu njihova uobičajenog boravišta, kao i osigurati zaštitu prava na kontakt i prava na skrb.

(3) Uredbom Bruxelles II.a dopunjuje se i učvršćuje Haška konvencija o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece od 25. listopada 1980. („Haška konvencija iz 1980."), kojom se na međunarodnoj razini utvrđuje sustav obveza i suradnje među državama ugovornicama te između središnjih tijela i kojom se nastoji osigurati što hitnija predaja nezakonito odvedene ili zadržane djece.

(4) Sve države članice Unije stranke su Haške konvencije iz 1980.

(5) Unija potiče treće države da pristupe Haškoj konvenciji iz 1980. i podupire ispravnu provedbu Haške konvencije iz 1980. sudjelovanjem zajedno s državama članicama, među ostalim, u posebnim komisijama koje se redovno organiziraju u okviru Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu.

(6) Zajednički pravni okvir koji se primjenjuje na odnose između država članica Unije i trećih zemalja mogao bi biti najbolje rješenje za osjetljive slučajeve međunarodne otmice djece.

(7) U Haškoj konvenciji iz 1980. propisano je da se ona primjenjuje između države pristupnice i onih država ugovornica koje izjave da prihvaćaju njezin pristup.

(8) U Haškoj konvenciji iz 1980. organizacijama za regionalnu gospodarsku integraciju kao što je Unija nije dopušteno da postanu njezina stranka. Stoga Unija ne može pristupiti Konvenciji niti može položiti izjavu o prihvatu države pristupnice.

---

[4] SL C , , str. .

[5] Uredba Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, kojom se stavlja izvan snage Uredba (EZ) br. 1347/2000 (SL L 338, 23.12.2003., str. 1.).

(9) Na temelju Mišljenja 1/13 Suda Europske unije, izjave o prihvatu u skladu na temelju Haške konvencijom iz 1980. potpadaju pod isključivu vanjsku nadležnost Unije.

(10) Tunis je 10. srpnja 2017. položio svoju ispravu o pristupu Haškoj konvenciji iz 1980. Konvencija je stupila na snagu u Tunisu 1. listopada 2017.

(11) Na temelju ocjene stanja u tunisu zaključeno je da države članice Europske unije mogu prihvatiti, u interesu Unije, pristup Pakistana prema odredbama Haške konvencije iz 1980.

(12) Države članice Europske unije stoga bi trebale biti ovlaštene položiti svoje izjave o prihvatu pristupa Tunisa u interesu Unije u skladu s uvjetima utvrđenima ovom Odlukom.

(13) Uredba Bruxelles II.a obvezujuća je za Irsku te ona stoga sudjeluje u donošenju i primjeni ove Odluke.

(14) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Države članice Europske unije ovlašćuju se da u interesu Unije prihvate pristup Tunisa Haškoj konvenciji o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece od 25. listopada 1980. (dalje u tekstu „Haška konvencija iz 1980.").

Države članice Europske unije najkasnije do … [dvanaest mjeseci od datuma donošenja ove Odluke] polažu izjavu o prihvatu pristupa Tunisa Haškoj konvenciji iz 1980. u interesu Unije koja glasi:

„[Puno ime DRŽAVE ČLANICE] izjavljuje da prihvaća pristup Tunisa Haškoj konvenciji o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece od 25. listopada 1980. u skladu s Odlukom Vijeća (EU) 2021/...".

Države članice Europske unije obavješćuju Vijeće i Komisiju o polaganju svoje izjave o prihvatu pristupa Tunisa te priopćuju Komisiji tekst izjave u roku od dva mjeseca od njezina polaganja.

Članak 2.

Ova Odluka stupa na snagu […] dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik