COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 6.7.2021
COM(2021) 371 final

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

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

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões 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 da Haia de 1980»), até hoje ratificada por 101 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 elemento essencial da política da UE para a promoção dos direitos da criança, a União Europeia intervém ativamente a nível internacional para reforçar a aplicação da Convenção da Haia de 1980, incentivando os Estados terceiros a tornarem-se signatários da mesma.

A Tunísia depositou o instrumento de adesão à Convenção da Haia de 1980 em 10 de julho de 2017. A Convenção entrou em vigor na Tunísia em 1 de outubro de 1997.

O artigo 38.º, quarto parágrafo, da Convenção da Haia 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.

A existência da competência exclusiva da UE em matéria de aceitação da adesão de um país terceiro à Convenção da Haia 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 país 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 UE, evitando, deste modo, o tratamento de «maneira variável» entre Estados-Membros.

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

A aceitação dos Estados-Membros da União Europeia tornará a Convenção da Haia de 1980 aplicável entre a Tunísia e os Estados-Membros da UE, com exceção da Dinamarca.

• Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial

Em matéria de rapto parental de crianças, a Convenção da Haia 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.

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 da Haia de 1980 e complementa-o, clarificando alguns aspetos, nomeadamente a audição da criança, o período para tomar uma decisão após a apresentação do pedido do regresso da criança e os 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 Estados terceiros à Convenção da Haia 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.

Dezoito decisões do Conselho foram já adotadas entre junho de 2015 e fevereiro de 2019, a fim de aceitar a adesão à Convenção da Haia de 1980 sobre o Rapto Internacional de Crianças de 26 países terceiros (Marrocos, Singapura, Federação da Rússia, Albânia, Andorra, Seicheles, Arménia, República da Coreia, Cazaquistão, Peru, Geórgia, África do Sul, Chile, Islândia, Baamas, Panamá, Uruguai, Colômbia, Salvador, São Marinho, República Dominicana, Bielorrússia, Usbequistão, Honduras, Equador e Ucrânia)[1].

- **Coerência com outras políticas da União**

A presente proposta está claramente relacionada com o objetivo geral, consagrado no artigo 3.º do Tratado da União Europeia, de proteção dos direitos da criança. O sistema da Convenção da Haia de 1980 foi elaborado para proteger as crianças dos efeitos prejudiciais do rapto parental e garantir que mantêm o contacto com ambos os progenitores, nomeadamente ao assegurar o exercício efetivo do direito de visita.

Deve mencionar-se igualmente a relação 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[2] aplica-se igualmente ao direito da família dentro do espaço judiciário comum europeu. A Convenção da Haia de 1980 também incentiva a resolução amigável dos litígios familiares. Um dos guias de boas práticas ao abrigo da Convenção da

[1] Dezoito decisões do Conselho foram já adotadas, a fim de autorizar os Estados-Membros a aceitar a adesão de **Andorra** à Convenção da Haia de 1980 (Decisão 2015/1023 do Conselho, adotada em 15 de junho de 2015); **Seicheles** (Decisão 2015/2354 do Conselho, adotada em 10 de dezembro de 2015); **Rússia** (Decisão 2015/2355 do Conselho, adotada em 10 de dezembro de 2015); **Albânia** (Decisão 2015/2356 do Conselho, adotada em 10 de dezembro de 2015); **Singapura** (Decisão 2015/1024 do Conselho, adotada em 15 de junho de 2015); **Marrocos** (Decisão 2015/2357 do Conselho, adotada em 10 de dezembro de 2015); **Arménia** (Decisão 2015/2358 do Conselho, adotada em 10 de dezembro de 2015); **República da Coreia** (Decisão 2016/2313 do Conselho, adotada em 8 de dezembro de 2016), **Cazaquistão** (Decisão 2016/2311 do Conselho, adotada em 8 de dezembro de 2016), **Peru** (Decisão 2016/2312 do Conselho, adotada em 8 de dezembro de 2016); **Geórgia** e **África do Sul** [Decisão (UE) 2017/2462 do Conselho, de 18 de dezembro de 2017]; **Chile, Islândia** e **Baamas** [Decisão (UE) 2017/2424 do Conselho, de 18 de dezembro de 2017]; **Panamá, Uruguai, Colômbia** e **Salvador** [Decisão (UE) 2017/2464 do Conselho, de 18 de dezembro de 2017]; **São Marinho** [Decisão (UE) 2017/2463 do Conselho, de 18 de dezembro de 2017]. **República Dominicana** [Decisão (UE) 2019/305 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2019]. **Equador** e **Ucrânia** [Decisão (UE) 2019/306 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2019]; **Honduras** [Decisão (UE) 2019/307 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2019]; **Bielorrússia** e **Usbequistão** [Decisão (UE) 2019/308 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2019].

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

Haia de 1980, publicado pela Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, é consagrado ao uso da mediação como um dos instrumentos para a resolução de litígios familiares transfronteiras relativos a crianças abrangidos 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/aderiram à Convenção, assim como ajudar a encontrar formas concretas de lidar com os problemas ligados aos raptos internacional de crianças[3].

A UE também promoveu a cooperação a nível regional, nomeadamente no domínio do direito da família, financiando várias atividades no âmbito do projeto EuroMed Justice. A componente «resolução de conflitos familiares transfronteiriços» do projeto prestou especial atenção aos casamentos mistos, centrando-se na resolução de conflitos relativos à guarda e aos direitos de visita através da mediação e da facilitação do direito de visita (por exemplo, por intermédio de comissões de conciliação e de centros de contacto). A Tunísia, juntamente com outros países mediterrânicos, tem beneficiado das várias edições do projeto.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

O artigo 38.º da Convenção da Haia de 1980 prevê que «[a] adesão [dos Estados aderentes] apenas produzirá efeito nas relações entre o Estado aderente e os Estados Contratantes que tenham declarado aceitar essa adesão». Dado que a decisão diz respeito à aceitação expressa da adesão de um Estado aderente à Convenção da Haia de 1980 pelos Estados-Membros, no interesse da União, a base jurídica aplicável é o artigo 218.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A base jurídica material é o artigo 81.º, n.º 3, do TFUE, pelo que o Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

A Irlanda está vinculada pelo Regulamento (CE) n.º 2201/2003 e, por conseguinte, participa na adoção e 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, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

• 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 União Europeia aceitam a adesão da Tunísia à Convenção da Haia de 1980 dentro de um prazo determinado.

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

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

- **Consultas das partes interessadas**

A esmagadora maioria dos Estados-Membros da União Europeia, consultada pela Comissão sobre a sua disponibilidade para aceitar a adesão da Tunísia à Convenção da Haia de 1980, emitiu um parecer favorável.

As discussões mantidas na reunião de peritos de 2 de julho de 2019 mostraram que, salvo uma exceção, não há objeções dos Estados-Membros quanto à aceitação da adesão da Tunísia à Convenção da Haia de 1980.

A Comissão espera que novas discussões realizadas a nível técnico no Grupo das Questões de Direito Civil do Conselho conduzam à unanimidade necessária para a adoção da decisão do Conselho.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

No âmbito da preparação da reunião de peritos de 2 de julho de 2019 e do seu seguimento, a Comissão esteve em estreito contacto com a Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, com a Delegação da UE na Tunísia e com o Advogado Geral do Ministério da Justiça, responsável pela cooperação judicial em matéria civil e designado como pessoa de contacto na autoridade central.

- **Avaliação de impacto**

No que se refere às dezoito decisões do Conselho já adotadas entre 2015 e 2019 relativas à aceitação da adesão de vários Estados terceiros à Convenção da Haia de 1980, não foi realizada qualquer avaliação específica do impacto dada a natureza deste ato legislativo. No entanto, o nível de aplicação da Convenção pela Tunísia foi analisado na reunião de peritos de 2 de julho de 2019, na qual estiveram representados todos os Estados-Membros da UE**.** No seguimento da reunião, a Comissão acompanhou de perto a evolução da situação na Tunísia.

Inicialmente, as autoridades tunisinas consideraram que não era estritamente necessária uma legislação de execução para aplicar a Convenção da Haia de 1980, uma vez que as convenções internacionais são diretamente aplicáveis no sistema judicial tunisino. No entanto, as várias ações de formação e seminários realizados, também no contexto do projeto EuroMed Justice e do IRZ (*Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit* - Fundação Alemã para a Cooperação Jurídica Internacional) demonstraram que, na opinião dos funcionários e dos juízes, a legislação nacional atualmente em vigor não é suficiente para satisfazer as exigências da Convenção da Haia**.**

Em especial, o procedimento de regresso da criança ao seu local de residência habitual após um rapto parental deve ser claramente integrado no sistema jurídico tunisino. Para o efeito, foi criada no Ministério da Justiça tunisino uma comissão encarregada de preparar a legislação de execução a apresentar ao Governo. Posteriormente, a legislação de execução deverá ser adotada pelo Parlamento.

A UNICEF (*Bureau Soutien Système Justice des Enfants*) apoiará a nova unidade «Justice pour les enfants» do Ministério da Justiça, responsável por rever a legislação e propor políticas em conformidade com as convenções internacionais sobre os direitos da criança, bem como a formação dos profissionais da justiça. O *Bureau Soutien Système de Justice des*

Enfants organizará com a *École Nationale de la Magistrature* uma formação específica destinada aos juízes encarregados de aplicar a Convenção.

Embora seja evidente que a Tunísia ainda tem de adotar legislação de execução adequada, a experiência de alguns Estados-Membros (por exemplo, a França) é positiva na medida em que exista um quadro jurídico em vigor. Com efeito, as autoridades tunisinas consideram muito importantes as relações estabelecidas com os Estados-Membros da UE com base num tratado e fizeram referência a acordos bilaterais preexistentes (as chamadas comissões mistas) em vigor com a França, a Bélgica, a Suécia e a Noruega. Um quadro jurídico comum com todos os Estados-Membros da UE, representado pela Convenção da Haia de 1980, ajudaria o tratamento e a resolução dos processos transfronteiriços, mesmo na pendência da adoção de legislação de execução.

A Tunísia manifestou igualmente o desejo de que sejam realizadas ações de formação complementares nos Estados-Membros da UE, eventualmente em língua francesa. Em novembro de 2018, a autoridade central francesa organizou já um seminário deste tipo.

A adesão da Tunísia à Convenção da Haia de 1980 foi aceite por 11 Partes Contratantes, incluindo a Suíça.

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 da União Europeia quanto à adesão da Tunísia à Convenção da Haia 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 da comunicação do seu depósito à Comissão, como previsto na Decisão do Conselho.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza os Estados-Membros a aceitar, no interesse da União Europeia, a adesão da Tunísia 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, n.º 6,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu[4],

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 da União Europeia. As medidas destinadas a proteger as crianças contra a sua deslocação ou retenção ilícitas são um elemento essencial dessa política.

(2) O Conselho adotou o Regulamento (CE) n.º 2201/2003[5] (a seguir designado «Regulamento Bruxelas II-A»), que visa proteger a criança contra os efeitos prejudiciais resultantes da deslocação ou retenção ilícitas e estabelecer procedimentos que garantam o regresso sem demora da criança ao Estado da sua residência habitual, bem como assegurar a proteção dos direitos de visita e de guarda.

(3) O Regulamento Bruxelas II-A completa e reforça as disposições da Convenção da Haia, de 25 de outubro de 1980, sobre os Aspetos Civis do Rapto Internacional de Crianças (a seguir designada «Convenção da Haia de 1980»), que estabelece, a nível internacional, um sistema de obrigações e de cooperação entre Estados Contratantes e entre autoridades centrais e que visa garantir o regresso imediato das crianças ilicitamente deslocadas ou retidas.

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

(5) A União incentiva os Estados terceiros a aderirem 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 Estados terceiros pode ser a melhor solução para casos sensíveis de rapto internacional de crianças.

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

---

[4] JO C , , p. .

[5] 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).

(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.

(10) A Tunísia depositou o instrumento de adesão à Convenção da Haia de 1980 em 10 de julho de 2017. A Convenção entrou em vigor na Tunísia em 1 de outubro de 2017.

(11) A avaliação da situação na Tunísia levou a concluir que os Estados-Membros da União Europeia estão em posição de aceitar, no interesse da União, a adesão da Tunísia nos termos da Convenção da Haia de 1980.

(12) Por conseguinte, os Estados-Membros da União Europeia devem ser autorizados a depositar a sua declaração de aceitação da adesão da Tunísia, no interesse da União, nos termos fixados na presente decisão.

(13) A Irlanda está vinculada pelo Regulamento Bruxelas II-A e, por conseguinte, participa na adoção e 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, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Os Estados-Membros da União Europeia estão autorizados a aceitar, no interesse da União, a adesão da Tunísia à Convenção da Haia, de 25 de outubro de 1980, sobre os Aspetos Civis do Rapto Internacional de Crianças («Convenção da Haia de 1980»).

Os Estados-Membros da União Europeia devem depositar, até... [doze meses após a data de adoção da presente decisão], uma declaração de aceitação, no interesse da União Europeia, da adesão da Tunísia à Convenção da Haia de 1980, com o seguinte teor:

«[Nome oficial do ESTADO-MEMBRO] declara que aceita a adesão da Tunísia à Convenção da Haia, de 25 de outubro de 1980, sobre os Aspetos Civis do Rapto Internacional de Crianças, nos termos da Decisão (UE) 2021/... do Conselho.».

Os Estados-Membros da União Europeia informam o Conselho e a Comissão do depósito da respetiva declaração de aceitação da adesão da Tunísia e comunicam à Comissão o texto dessa declaração no prazo de dois meses a contar do seu depósito.

Artigo 2.º

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

Artigo 3.º

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente