EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.7.2021
COM(2021) 371 final

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse godta Tunisiens anslutning till 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Syftet med Haagkonventionen av den 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn (nedan kallad *1980 års Haagkonvention*), som hittills ratificerats av 101 länder inbegripet alla EU-medlemsstater, är att återställa status quo genom att omgående få till stånd återlämnande av barn som bortförts eller kvarhållits olovligt genom ett system för samarbete mellan centrala myndigheter som utsetts av de avtalsslutande parterna.

Att förhindra bortförande av barn är en viktig del av EU:s politik för att främja barnets rättigheter, och Europeiska unionen är därför aktiv internationellt för att förbättra tillämpningen av 1980 års Haagkonvention och uppmuntrar tredjeländer att ansluta sig till den.

Tunisien deponerade anslutningsinstrumentet för 1980 års Haagkonvention den 10 juli 2017. Konventionen trädde i kraft i Tunisien den 1 oktober 2017.

Artikel 38.4 i 1980 års Haagkonvention föreskriver att konventionen är tillämplig mellan det anslutande landet och de avtalsslutande stater som har förklarat att de godtar anslutningen.

EU:s exklusiva befogenhet i fråga om godtagande av ett tredjelands anslutning till 1980 års Haagkonvention bekräftades av Europeiska unionens domstol, som har hörts på kommissionens initiativ.

I yttrande 1/13 av den 14 oktober 2014 från Europeiska unionens domstol bekräftades att ett godtagande av ett tredjelands anslutning till 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn omfattas av Europeiska unionens exklusiva befogenhet.

Domstolen insisterade på behovet av enhetlighet i frågan på EU-nivå för att undvika variabel geometri mellan medlemsstaterna.

Eftersom Europeiska unionen har exklusiv extern befogenhet när det gäller internationella bortföranden av barn, måste beslutet om godtagande av Tunisiens anslutning fattas på EU-nivå genom ett rådsbeslut. Europeiska unionens medlemsstater bör därför deponera förklaringen om godtagande av Tunisiens anslutning i Europeiska unionens intresse.

Medlemsstaternas godtagande skulle göra 1980 års Haagkonvention tillämplig mellan Tunisien och alla EU:s medlemsstater utom Danmark.

• Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området

När det gäller bortförande av barn är 1980 års Haagkonvention den internationella motsvarigheten till rådets förordning nr 2201/2003 (även kallad *Bryssel IIa-förordningen*) som är hörnstenen i EU:s rättsliga samarbete i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar.

Ett av förordningens främsta mål är att avvärja bortförande av barn mellan medlemsstaterna genom att fastställa förfaranden som innebär att barnet omgående återlämnas till den medlemsstat där han eller hon har sin hemvist. I detta syfte omfattar artikel 11 i Bryssel IIa-

förordningen förfarandet i 1980 års Haagkonvention och kompletterar det genom att förtydliga vissa aspekter, särskilt hur barn ska höras, tidsfristen för att fatta ett beslut när en ansökan om återlämnande har gjorts och skälen för att inte återlämna barnet. Dessutom innehåller den bestämmelser avseende motstridiga beslut om återlämnande som utfärdats i olika medlemsstater.

På det internationella planet stöder Europeiska unionen tredjelands anslutning till 1980 års Haagkonvention så att dess medlemsstater kan förlita sig på en gemensam rättslig ram för att hantera internationella bortföranden av barn.

Det har redan antagits 18 rådsbeslut mellan juni 2015 och februari 2019 i syfte att godta anslutningen till 1980 års Haagkonvention om internationella bortföranden av barn av 26 tredjeländer (Marocko, Singapore, Ryska federationen, Albanien, Andorra, Seychellerna, Armenien, Republiken Korea, Kazakstan, Peru, Georgien, Sydafrika, Chile, Island, Bahamas, Panama, Uruguay, Colombia, El Salvador och San Marino, Dominikanska Republiken, Belarus, Uzbekistan, Honduras, Ecuador och Ukraina).[1]

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Föreliggande förslag är tydligt kopplat till det allmänna mål som fastställs i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen för att skydda barnets rättigheter. Haagkonventionen syftar till att skydda barn som förts bort av en förälder från skadliga effekter och se till att barnet kan upprätthålla kontakt med båda föräldrarna, till exempel genom att säkerställa den faktiska utövningen av umgängesrätt.

Det är värt att notera kopplingen till främjandet av användning av medling i gränsöverskridande familjetvister. Direktivet om vissa aspekter på medling på privaträttens område[2] är även tillämpligt på familjerättsliga frågor inom det gemensamma europeiska rättsliga området. Konventionen uppmuntrar också till att familjetvister görs upp i godo. En av handböckerna om god praxis enligt 1980 års Haagkonvention, som offentliggjorts av Haagkonferensen för internationell privaträtt, handlar om användning av medling för att lösa internationella familjetvister som rör barn som och som omfattas av konventionens tillämpningsområde. På initiativ av Europeiska kommissionen har handboken översatts till alla EU-språk, utom engelska och franska, och även till arabiska för att stödja dialogen med

[1] Det har redan antagits 18 rådsbeslut om bemyndigande för medlemsstaterna att godta följande länders anslutning till 1980 års Haagkonvention: **Andorra** (rådets beslut (EU) 2015/1023 av den 15 juni 2015), **Seychellerna** (rådets beslut (EU) 2015/2354 av den 10 december 2015), **Ryssland** (rådets beslut (EU) 2015/2355 av den 10 december 2015), **Albanien** (rådets beslut (EU) 2015/2356 av den 10 december 2015), **Singapore** (rådets beslut (EU) 2015/1024 av den 15 juni 2015), **Marocko** (rådets beslut (EU) 2015/2357 av den 10 december 2015), **Armenien** (rådets beslut (EU) 2015/2358 av den 10 december 2015), **Republiken Korea** (rådets beslut (EU) 2016/2313 av den 8 december 2016), **Kazakstan** (rådets beslut (EU) 2016/2311 av den 8 december 2016), **Peru** (rådets beslut (EU) 2016/2312 av den 8 december 2016), **Georgien** och **Sydafrika** (rådets beslut (EU) 2017/2462 av den 18 december 2017), **Chile, Island och Bahamas** (rådets beslut (EU) 2017/2424 av den 18 december 2017), **Panama, Uruguay, Colombia** och **El Salvador** (rådets beslut (EU) 2017/2464 av den 18 december 2017), **San Marino** (rådets beslut (EU) 2017/2463 av den 18 december 2017), **Dominikanska republiken** (rådets beslut (EU) 2019/305 av den 18 februari 2019), **Ecuador** och **Ukraina** (rådets beslut (EU) 2019/306 av den 18 februari 2019), **Honduras** (rådets beslut (EU) 2019/307 av den 18 februari 2019), samt **Belarus** och **Uzbekistan** (rådets beslut (EU) 2019/308 av den 18 februari 2019).

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG av den 21 maj 2008 om vissa aspekter på medling på privaträttens område (EUT L 136, 24.5.2008, s. 3).

de stater som ännu inte har ratificerat/anslutit sig till konventionen och bidra till att hitta konkreta sätt att hantera problem med internationella bortföranden av barn.[3]

EU har också främjat samarbete på en regional nivå, särskilt inom familjerätt, genom att finansiera flera olika aktiviteter inom ramen för projektet EuroMed Justice. I den del av projektet som kallas ”lösning av gränsöverskridande familjekonflikter” har särskild vikt fästs vid blandäktenskap med fokus på att lösa tvister vad gäller vårdnad och umgängesrätt genom medling och underlättande av umgängesrätten (t.ex. genom förlikningskommissioner och kontaktcenter). Tunisien har tillsammans med andra Medelhavsländer mottagit stöd från olika omgångarna av projektet.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

I artikel 38 i 1980 års Haagkonvention föreskrivs följande: ”Anslutningen får verkan endast i förhållandet mellan den stat som har anslutit sig och de fördragsslutande stater som har förklarat sig godta anslutningen.” Eftersom beslutet gäller medlemsstaternas uttryckliga godtagande av en anslutande stats anslutning till 1980 års Haagkonvention i unionens intresse är den tillämpliga rättsliga grunden artikel 218.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Den materiella rättsliga grunden är artikel 81.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och därför ska rådet besluta med enhällighet efter samråd med Europaparlamentet.

Irland är bundet av förordning (EG) nr 2201/2003 och deltar därför i antagandet och tillämpningen av det här beslutet.

I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

• Proportionalitetsprincipen

Detta förslag har utarbetats i linje med redan antagna rådsbeslut på samma ämnesområde och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå samstämmiga EU-åtgärder på området internationella bortföranden av barn genom att det säkras att alla EU:s medlemsstater godtar Tunisiens anslutning till 1980 års Haagkonvention inom en viss tidsram.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

• Samråd med berörda parter

En överväldigande majoritet av Europeiska unionens medlemsstater, som rådfrågats av kommissionen om deras vilja att godta Tunisiens anslutning till 1980 års Haagkonvention, avgav ett positivt yttrande.

Diskussionerna vid expertmötet den 2 juli 2019 visade att visade att medlemsstaterna, med ett undantag, inte hade några invändningar mot godtagandet av Tunisiens anslutning till 1980 års konvention.

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

Kommissionen litar på att ytterligare diskussioner på teknisk nivå i rådets arbetsgrupp för civilrättsliga frågor kommer att leda till den enhällighet som krävs för antagandet av rådets beslut.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Som förberedelse inför expertmötet den 2 juli 2019 och uppföljningen av detta stod kommissionen i nära kontakt med Haagkonferensen för internationell privaträtt, EU:s delegation i Tunisien och generaladvokaten på justitieministeriet som ansvarar för rättsligt samarbete inom civilrätt och är den utnämnda kontaktpersonen på centralmyndigheten.

- **Konsekvensbedömning**

I likhet med de 18 rådsbeslut som redan antagits mellan 2015 och 2019 om godtagande av flera tredjeländers anslutning till 1980 års Haagkonvention, gör denna rättsakts karaktär att ingen särskild konsekvensbedömning genomförts. Tunisiens genomförande av konventionen granskades dock vid expertmötet den 2 juli 2019, där alla EU-medlemsstater var representerade. Som uppföljning av mötet har kommissionen noga följt den fortsatta utvecklingen i Tunisien.

Inledningsvis ansåg de tunisiska myndigheterna att det inte var absolut nödvändigt med en genomförandelagstiftning för att tillämpa 1980 års Haagkonvention, eftersom internationella konventioner är direkt tillämpliga i det tunisiska rättssystemet. De många utbildningsinsatser och seminarier som genomfördes, även inom ramen för projektet EuroMed Justice och IRZ (Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit – den tyska stiftelsen för internationellt rättsligt samarbete) visade emellertid att tjänstemän och domare ansåg att gällande nationell lagstiftning inte är tillräcklig för att uppfylla kraven i Haagkonventionen.

I synnerhet bör förfarandet för att återlämna barnet till den plats där barnet har hemvist efter ett bortförande av en förälder tydligt införas i det tunisiska rättssystemet. I detta syfte har en kommission inrättats vid det tunisiska justitieministeriet med uppgift att utarbeta den genomförandelag som ska läggas fram för regeringen. Därefter bör lagen antas av parlamentet.

Unicef (Bureau Soutien Système Justice des Enfants) kommer att stödja den nya enheten ” Justice pour les enfants” vid justitieministeriet som har till uppgift att se över lagstiftningen och föreslå strategier i linje med de internationella konventionerna om barnets rättigheter och utbildning av rättstillämpare. Bureau Soutien Système Justice des Enfants kommer tillsammans med Ecole Nationale de la Magistrature att anordna en särskild utbildning riktad till domare som ska tillämpa konventionen.

Även om det är uppenbart att Tunisien fortfarande måste införa lämplig genomförandelagstiftning är erfarenheterna från vissa medlemsstater (t.ex. Frankrike) positiva i den mån det finns en rättslig ram inrättad. De tunisiska myndigheterna anser att det är mycket viktigt att man förlitar sig på fördragets förbindelser med EU:s medlemsstater. De har hänvisat till befintliga bilaterala avtal (s.k. blandade utskott) som är i kraft med Frankrike, Belgien, Sverige och Norge. En gemensam rättslig ram med alla EU:s medlemsstater, i form av 1980 års Haagkonvention, skulle underlätta hanteringen och lösningen av gränsöverskridande ärenden, även i avvaktan på att genomförandelagstiftning antas.

Tunisien har också uttryckt önskemål om ytterligare utbildningsinsatser i EU:s medlemsstater, eventuellt på franska. Ett sådant seminarium anordnades redan i november 2018 av den franska centralmyndigheten.

Tunisiens anslutning till 1980 års Haagkonvention har godtagits av 11 avtalsslutande parter, inklusive Schweiz.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Det föreslagna beslutet har inga budgetkonsekvenser.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Eftersom förslaget endast avser ett bemyndigande för EU:s medlemsstater att godta Tunisiens anslutning till 1980 års konvention begränsas övervakningen av genomförandet till att medlemsstaterna respekterar förklaringens ordalydelse och tidsramen för deponeringen och underrättar kommissionen om deponeringen i enlighet med rådets beslut.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse godta Tunisiens anslutning till 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 81.3 jämförd med artikel 218.6,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets betänkande[4], och

av följande skäl:

(1) Ett av Europeiska unionens mål är att främja skyddet av barnets rättigheter, såsom anges i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen. Åtgärder för att skydda barn mot olovligt bortförande eller kvarhållande är en väsentlig del av denna politik.

(2) Rådet har antagit förordning (EG) nr 2201/2003[5] (*Bryssel IIa-förordningen*) som syftar till att skydda barn från de skadliga verkningarna av olovligt bortförande eller kvarhållande, att inrätta förfaranden för att säkerställa ett snabbt återförande av dem till den stat där de har sin hemvist samt att säkerställa skyddet för rätten till umgänge och rätten till vårdnad.

(3) Bryssel IIa-förordningen kompletterar och förstärker Haagkonventionen av den 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn (*1980 års Haagkonvention)*, genom vilken det på internationell nivå inrättas ett system för skyldigheter och samarbete mellan avtalsslutande stater och mellan centrala myndigheter, och som syftar till att snabbt återföra barn som bortförts eller kvarhållits olovligt.

(4) Alla unionens medlemsstater är parter i 1980 års Haagkonvention.

(5) Unionen uppmuntrar tredjestater att ansluta sig till 1980 års Haagkonvention och stöder det korrekta genomförandet av 1980 års Haagkonvention, bland annat genom att tillsammans med medlemsstaterna delta i de särskilda kommittéer som regelbundet sammankallas av Haagkonferensen för internationell privaträtt.

(6) En gemensam rättslig ram som är tillämplig mellan unionens medlemsstater och tredjeland kunde vara den bästa lösningen i känsliga fall av internationella bortföranden av barn.

(7) I 1980 års Haagkonvention anges att den är tillämplig mellan den anslutande staten och de avtalsslutande stater som har förklarat att de godtar anslutningen.

---

4 EUT C , , s. .

5 Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 (EUT L 338, 23.12.2003, s. 1).

(8) 1980 års Haagkonvention tillåter inte att regionala organisationer för ekonomisk integration, såsom unionen, ansluter sig till den. Därför kan unionen inte ansluta sig till konventionen och inte heller deponera en förklaring om godtagande av en anslutande stat.

(9) Enligt yttrande 1/13 från Europeiska unionens domstol omfattas förklaringar om godtagande enligt 1980 års Haagkonvention av unionens exklusiva externa befogenhet.

(10) Tunisien deponerade sitt anslutningsinstrument för 1980 års Haagkonvention den 10 juli 2017. Konventionen trädde i kraft i Tunisien den 1 oktober 2017.

(11) En bedömning av situationen i Tunisien har lett till slutsatsen att Europeiska unionens medlemsstater i unionens intresse kan godta Tunisiens anslutning i enlighet med 1980 års Haagkonvention.

(12) Europeiska unionens medlemsstater bör därför bemyndigas att deponera sina förklaringar om godtagande av Tunisiens anslutning i unionens intresse i enlighet med villkoren i detta beslut.

(13) Irland är bundet av Bryssel IIa-förordningen och deltar därför i antagandet och tillämpningen av detta beslut.

(14) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Europeiska unionens medlemsstater bemyndigas härmed att i unionens intresse godta Tunisiens anslutning till Haagkonventionen av den 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn (*1980 års Haagkonvention*).

Europeiska unionens medlemsstater ska senast ... [tolv månader efter antagandet av detta beslut] i unionens intresse deponera en förklaring om godtagande av Tunisiens anslutning till 1980 års Haagkonvention, som ska ha följande lydelse:

”[MEDLEMSSTATENS fullständiga namn] förklarar sitt godtagande av Tunisiens anslutning till Haagkonventionen av den 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn, i enlighet med rådets beslut (EU) 2021/….”.

Europeiska unionens medlemsstater ska informera rådet och kommissionen om deponeringen av sina förklaringar om godtagande av Tunisiens anslutning och meddela kommissionen texten till förklaringen inom två månader från sina deponeringar.

Artikel 2

Detta beslut träder i kraft den dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande