EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.7.2021
COM(2021) 371 final

Forslag til

# RÅDETS AFGØRELSE

## om bemyndigelse af visse medlemsstater til i Den Europæiske Unions interesse at acceptere Tunesiens tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 om de civilretlige virkninger af internationale børnebortførelser

# BEGRUNDELSE

## 1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

### • Forslagets begrundelse og formål

Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser (i det følgende: "Haagerkonventionen af 1980"), der indtil dato er ratificeret af 101 lande, herunder alle EU-medlemsstaterne, har til formål at genoprette status quo ved at sikre, at ulovligt bortførte eller tilbageholdte børn hurtigt tilbagegives gennem en ordning for samarbejde mellem centrale myndigheder, der er udpeget af de kontraherende parter.

Eftersom forebyggelse af børnebortførelser er en vigtig del af EU's politik til fremme af børns rettigheder, er Den Europæiske Union aktiv på internationalt plan for at forbedre anvendelsen af Haagerkonventionen af 1980, og den opfordrer tredjelande til at tiltræde den.

Tunesien deponerede sit instrument til tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 den 10. juli 2017. Konventionen trådte i kraft i Tunesien den 1. oktober 2017.

Det fastsættes i artikel 38, stk. 4, i Haagerkonventionen af 1980, at konventionen finder anvendelse mellem det land, der tiltræder konventionen, og de kontraherende lande, der erklærer, at de accepterer tiltrædelsen.

EU's enekompetence med hensyn til accept af et tredjelands tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 blev bekræftet af Den Europæiske Unions Domstol, som blev hørt på Kommissionens foranledning.

Den 14. oktober 2014 hed det i Den Europæiske Unions Domstols udtalelse 1/13, at accepten af et tredjelands tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 om de civilretlige virkninger af internationale børnebortførelser henhører under Den Europæiske Unions enekompetence.

Domstolen insisterede på behovet for, at der er enighed om spørgsmålet på EU-plan, og at de enkelte medlemsstater ikke handler individuelt.

Eftersom internationale børnebortførelser hører ind under Den Europæiske Unions eksterne enekompetence, er det på EU-plan Rådet, der skal træffe afgørelse om, hvorvidt Tunesiens tiltrædelse skal godkendes. Den Europæiske Unions medlemsstater bør således deponere deres erklæring om, at de accepterer Tunesiens tiltrædelse i Den Europæiske Unions interesse.

Med Den Europæiske Unions medlemsstaters accept vil Haagerkonventionen af 1980 finde anvendelse mellem Tunesien og EU-medlemsstaterne med undtagelse af Danmark.

### • Sammenhæng med de gældende regler på samme område

Hvad angår forældres bortførelse af børn, er Haagerkonventionen af 1980 det internationale modstykke til Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 (kendt som Bruxelles IIa-forordningen), der udgør hjørnestenen i EU's retlige samarbejde i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar.

Et af hovedmålene med forordningen er at forhindre bortførelser af børn til andre medlemsstater ved fastlæggelse af procedurer, der sikrer, at børnene hurtigt gives tilbage til den medlemsstat, hvor de har deres sædvanlige opholdssted. I Bruxelles IIa-forordningen er i artikel 11 til dette formål indarbejdet den procedure, der er fastlagt i Haagerkonventionen af

1980, og som suppleres, idet visse af dens aspekter tydeliggøres, navnlig høring af barnet, fristen for at træffe en afgørelse, efter at der er indgivet en anmodning om tilbagegivelse, og grunde til ikke at tilbagegive barnet. Den indeholder også bestemmelser om modstridende afgørelser om tilbagegivelse, der er truffet i forskellige medlemsstater.

På internationalt plan støtter Den Europæiske Union tredjelandes tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 med henblik på at sikre sine medlemsstater et fælles regelkompleks til at håndtere internationale bortførelser af børn.

Der er allerede vedtaget 18 rådsafgørelser mellem juni 2015 og februar 2019 med henblik på at acceptere 26 tredjelandes tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 om internationale børnebortførelser (Marokko, Singapore, Den Russiske Føderation, Albanien, Andorra, Seychellerne, Armenien, Republikken Korea, Kasakhstan, Peru, Georgien, Sydafrika, Chile, Island, Bahamas, Panama, Uruguay, Colombia, El Salvador og San Marino, Den Dominikanske Republik, Belarus, Usbekistan, Ecuador og Ukraine)[1].

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Nærværende forslag er klart knyttet til det generelle mål, der er nedfældet i artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af børns rettigheder. Det system, der er indført med konventionen af 1980, har til formål at beskytte børn mod de skadelige virkninger af at blive bortført af forældre, f.eks. ved at sikre effektiv udøvelse af samværsretten.

Det er også værd at bemærke sammenhængen med indsatsen for at fremme anvendelsen af mægling i forbindelse med bilæggelse af grænseoverskridende familieretlige tvister. Direktivet om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område[2] finder bl.a. anvendelse på familieret inden for det fælles europæiske retsområde. Haagerkonventionen af 1980 tilskynder også til mindelige bilæggelser af familietvister. En af vejledningerne om god praksis under konventionen af 1980, der er offentliggjort af Haagerkonferencen om International Privatret, omhandler anvendelse af mægling med henblik på bilæggelse af internationale familietvister omfattende børn, som falder inden for konventionens anvendelsesområde. Denne vejledning er på Kommissionens foranledning oversat til alle EU-sprog, udover engelsk og fransk, og også til arabisk for at støtte dialogen med lande, der endnu ikke har ratificeret/tiltrådt konventionen, og for at bidrage til at finde konkrete måder,

[1] Der er allerede vedtaget 18 rådsafgørelser om bemyndigelse af medlemsstaterne til at acceptere tiltrædelsen af Haagerkonventionen af 1980 for **Andorra** (Rådets afgørelse (EU) 2015/1023 af 15. juni 2015), **Seychellerne** (Rådets afgørelse 2015/2354 af 10. december 2015), **Rusland** (Rådets afgørelse 2015/2355 af 10. december 2015), **Albanien** (Rådets afgørelse 2015/2356 af 10. december 2015), **Singapore** (Rådets afgørelse 2015/1024 af 15. juni 2015), **Marokko** (Rådets afgørelse 2015/2357 af 10. december 2015), **Armenien** (Rådets afgørelse 2015/2358 af 10. december 2015), **Republikken Korea** (Rådets afgørelse 2016/2313 af 8. december 2016), **Kasakhstan** (Rådets afgørelse 2016/2311 af 8. december 2016) og **Peru** (Rådets afgørelse 2016/2312 af 8. december 2016), **Georgien** og **Sydafrika** (Rådets afgørelse (EU) 2017/2462 af 18. december 2017), **Chile, Island** og **Bahamas** (Rådets afgørelse (EU) 2017/2424 af 18. december 2017), **Panama, Uruguay, Colombia** og **El Salvador** (Rådets afgørelse (EU) 2017/2464 af 18. december 2017), **San Marino** (Rådets afgørelse (EU) 2017/2463 af 18. december 2017), **Den Dominikanske Republik** (Rådets afgørelse (EU) 2019/305 af 18. februar 2019), **Ecuador** og **Ukraine** (Rådets afgørelse (EU) 2019/306 af 18. februar 2019), **Honduras** (Rådets afgørelse (EU) 2019/307 af 18. februar 2019), **Belarus** og **Usbekistan** (Rådets afgørelse (EU) 2019/308 af 18. februar 2019).

[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (EUT L 136 af 24.5.2008, s. 3).

hvorpå der kan sættes ind over for problemerne i forbindelse med internationale børnebortførelser[3].

EU har også fremmet samarbejdet på regionalt plan, navnlig på det familieretlige område, ved at finansiere flere aktiviteter under Euromed-programmet for retlige anliggender. Under projektdelen "løsning af grænseoverskridende familiekonflikter" er der lagt særlig vægt på blandede ægteskaber med fokus på løsning af konflikter om forældremyndighed og samværsret gennem mægling og fremme af samværsretten (f.eks. gennem forligskommissioner og kontaktcentre). Tunesien har sammen med andre Middelhavslande modtaget støtte under de forskellige udgaver af projektet.

## 2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

### • Retsgrundlag

I henhold til artikel 38 i Haagerkonventionen af 1980 får tiltrædelsen [af tiltrædende stater] "alene virkning i forholdet mellem den stat, som har tiltrådt, og de kontraherende stater, som har afgivet erklæring om deres accept af tiltrædelsen". Eftersom afgørelsen vedrører medlemsstaternes udtrykkelige accept af en tiltrædende stats tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 i Unionens interesse, er det gældende retsgrundlag artikel 218, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det materielle retsgrundlag er artikel 81, stk. 3, i TEUF, og Rådet træffer derfor afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Irland er bundet af forordning (EF) 2201/2003 og deltager derfor i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

### • Proportionalitetsprincippet

Nærværende forslag er udarbejdet i overensstemmelse med allerede vedtagne rådsafgørelser om det samme emne og er ikke mere vidtgående end nødvendigt for at sikre en sammenhængende EU-indsats over for internationale barnebortførelser ved at sikre, at Den Europæiske Unions medlemsstater godkender Tunesiens tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 inden for en given frist.

## 3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

### • Høringer af interesserede parter

Langt størstedelen af Den Europæiske Unions medlemsstater, som Kommissionen hørte om deres vilje til at acceptere Tunesiens tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980, har givet en positiv udtalelse.

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

Drøftelserne på et ekspertmøde afholdt den 2. juli 2019 viste, at medlemsstaterne, med én undtagelse, ikke havde noget imod at acceptere Tunesiens tiltrædelse af konventionen af 1980.

Kommissionen har tillid til, at yderligere drøftelser på teknisk plan i Rådets Gruppe vedrørende Civilretlige Spørgsmål vil føre til den nødvendige enstemmighed for vedtagelsen af Rådets afgørelse.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Som forberedelse til ekspertmødet den 2. juli 2019 og under opfølgningen heraf var Kommissionen i tæt kontakt med Haagerkonferencen om International Privatret, EU's delegation i Tunesien og generaladvokaten i justitsministeriet med ansvar for samarbejde om civilretlige spørgsmål og udpeget central myndighed.

- **Konsekvensanalyse**

Som det var tilfældet med de 18 rådsafgørelser, der blev vedtaget mellem 2015 og 2019 om accept af adskillige tredjelandes tiltrædelse af konventionen af 1980, er der for denne retsakt på grund af dens art heller ikke foretaget nogen specifik konsekvensanalyse. Tunesiens gennemførelse af konventionen blev imidlertid undersøgt på ekspertmødet den 2. juli 2019, hvor alle EU-medlemsstater var repræsenteret. Som opfølgning på mødet har Kommissionen nøje fulgt den videre udvikling i Tunesien.

De tunesiske myndigheder gav oprindeligt udtryk for det synspunkt, at der ikke var strengt behov for en gennemførelseslovgivning for at anvende Haagerkonventionen af 1980, da internationale konventioner finder direkte anvendelse i det tunesiske retssystem. Imidlertid viste de forskellige uddannelsestiltag og seminarer, der blev gennemført, også i forbindelse med projektet EuroMed Justice og IRZ (Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit – den tyske fond for internationalt retligt samarbejde), at den gældende nationale lovgivning efter embedsmændenes og dommernes opfattelse ikke er tilstrækkelig til at opfylde kravene i Haagerkonventionen.

Navnlig bør proceduren for tilbagegivelse af barnet til dets sædvanlige opholdssted efter en forældres bortførelse klart indsættes i det tunesiske retssystem. Med henblik herpå er der nedsat en kommission i det tunesiske justitsministerium, som har til opgave at forberede den gennemførelseslov, der skal forelægges regeringen. Loven bør derefter vedtages af parlamentet.

UNICEF (Bureau Soutien Système Justice des Enfants) vil støtte den nye enhed "Justice pour les enfants" i justitsministeriet, der har til opgave at revidere lovgivningen og foreslå politikker i overensstemmelse med de internationale konventioner om børns rettigheder og uddannelse af retsvæsenets aktører. *Bureau Soutien Système Justice des Enfants* vil sammen med *l'Ecole Nationale de la Magistrature* tilrettelægge en særlig uddannelse rettet mod de dommere, der skal anvende konventionen.

Selv om det står klart, at Tunesien stadig mangler at indføre passende gennemførelseslovgivning, er erfaringerne fra visse medlemsstater (f.eks. Frankrig) positive i det omfang, at der findes en retlig ramme. De tunesiske myndigheder anser det, under henvisning til eksisterende bilaterale aftaler (såkaldte blandede kommissioner) med Frankrig, Belgien, Sverige og Norge, for meget vigtigt at basere sig på traktatforbindelserne med EU's medlemsstater. En fælles retlig ramme med alle EU's medlemsstater, repræsenteret ved

Haagerkonventionen af 1980, vil hjælpe med at håndtere og bilægge grænseoverskridende sager, selv i afventning af vedtagelsen af gennemførelseslovgivning.

Tunesien har også udtrykt ønske om, at der gennemføres yderligere uddannelsestiltag i EU's medlemsstater, eventuelt på fransk. Et sådant seminar blev allerede afholdt i november 2018 af den franske centrale myndighed.

Tunesiens tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 er blevet accepteret af 11 kontraherende parter, herunder Schweiz.

## 4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget til afgørelse har ingen virkninger for budgettet.

## 5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Forslaget vedrører kun bemyndigelse af Den Europæiske Unions medlemsstater til at acceptere Tunesiens tiltrædelse af konventionen af 1980, og overvågningen af dens gennemførelse er derfor begrænset til medlemsstaternes efterlevelse af erklæringens ordlyd og fristen for at deponere den og meddele deponeringen til Kommissionen som fastsat i Rådets afgørelse.

Forslag til

# RÅDETS AFGØRELSE

## om bemyndigelse af visse medlemsstater til i Den Europæiske Unions interesse at acceptere Tunesiens tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 om de civilretlige virkninger af internationale børnebortførelser

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 81, stk. 3, sammenholdt med artikel 218, stk. 6,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet[4], og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Den Europæiske Union har sat sig som et af sine mål at fremme beskyttelse af børns rettigheder, jf. artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union. Foranstaltninger til beskyttelse af børn mod ulovlig bortførelse eller tilbageholdelse er en væsentlig del af denne politik.

(2) Rådet har vedtaget forordning (EF) nr. 2201/2003[5] ("Bruxelles IIa-forordningen"), der har til formål at beskytte børn mod skadelige virkninger af ulovlig bortførelse eller tilbageholdelse og indføre procedurer, der skal sikre, at disse børn hurtigt vender tilbage til deres sædvanlige opholdssted, og at samværsretten og forældremyndigheden beskyttes.

(3) Bruxelles IIa-forordningen supplerer og styrker Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civilretlige virkninger af internationale børnebortførelser ("Haagerkonventionen af 1980"), hvorved der på internationalt niveau indføres et system af forpligtelser og en samarbejdsordning mellem de kontraherende lande og mellem centrale myndigheder og sigtes mod at sikre hurtig tilbagegivelse af ulovligt bortførte eller tilbageholdte børn.

(4) Alle Unionens medlemsstater er parter i Haagerkonventionen af 1980.

(5) Unionen opfordrer tredjelande til at tiltræde Haagerkonventionen af 1980 og støtter den korrekte gennemførelse af Haagerkonventionen af 1980 ved blandt andet sammen med medlemsstaterne at deltage i de særlige kommissioner, som Haagerkonferencen om International Privatret regelmæssigt organiserer.

(6) Et fælles regelkompleks gældende for Unionens medlemsstater og tredjelande kunne være den bedste løsning på følsomme sager om international bortførelse af børn.

(7) Haagerkonventionen af 1980 fastsætter, at den finder anvendelse mellem en stat, der tiltræder konventionen, og de kontraherende stater, der har erklæret, at de accepterer tiltrædelsen.

---

[4] EUT C af , s. .

[5] Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (EUT L 338 af 23.12.2003, s. 1).

(8) Haagerkonventionen af 1980 tillader ikke, at regionale organisationer for økonomisk integration, som f.eks. Unionen, bliver part i den. Unionen kan derfor ikke tiltræde konventionen og heller ikke deponere en erklæring om accept af en stat, der tiltræder konventionen.

(9) I henhold til Den Europæiske Unions Domstols udtalelse 1/13 falder erklæringer om accept i henhold til Haagerkonventionen af 1980 ind under Unionens eksterne enekompetence.

(10) Tunesien deponerede den 10. juli 2017 sit tiltrædelsesinstrument til Haagerkonventionen af 1980. Konventionen trådte i kraft i Tunesien den 1. oktober 2017.

(11) Det er på baggrund af en vurdering af situationen i Tunesien blevet konkluderet, at Den Europæiske Unions medlemsstater er rede til i Unionens interesse at acceptere Tunesiens tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980.

(12) Den Europæiske Unions medlemsstater bør derfor bemyndiges til i Unionens interesse at deponere deres erklæring om accept af Tunesiens tiltrædelse i overensstemmelse med betingelserne i denne afgørelse.

(13) Irland er bundet af Bruxelles IIa-forordningen og deltager derfor i vedtagelsen og anvendelsen af nærværende afgørelse.

(14) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

*Artikel 1*

Den Europæiske Unions medlemsstater bemyndiges til, i Unionens interesse, at acceptere Tunesiens tiltrædelse af Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser ("Haagerkonventionen af 1980").

Den Europæiske Unions medlemsstater skal senest... [twelve months after the date of adoption of this Decision] deponere en erklæring om accept i Unionens interesse af Tunesiens tiltrædelse af Haagerkonventionen af 1980 med følgende ordlyd:

"[Fulde navn på MEDLEMSSTAT] erklærer at acceptere Tunesiens tiltrædelse af Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser i overensstemmelse med Rådets afgørelse (EU) 2021/..."

Den Europæiske Unions medlemsstater underretter Rådet og Kommissionen om deponeringen af deres erklæring om accept af Tunesiens tiltrædelse og meddeler Kommissionen erklæringens ordlyd senest to måneder efter deponeringen.

*Artikel 2*

Denne afgørelse træder i kraft på dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

*Artikel 3*

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

*På Rådets vegne*
*Formand*