



Brussel, 6.7.2021
COM(2021) 368 final

2021/0182 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

waarbij de lidstaten van de Europese Unie worden gemachtigd, in het belang van de Europese Unie, de toetreding van Pakistan tot het Verdrag van Den Haag van 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen te aanvaarden

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Het verdrag van Den Haag van 25 oktober 1980 inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (hierna “het Haags verdrag van 1980” genoemd), dat tot op heden is geratificeerd door 101 landen, waaronder alle EU-lidstaten, heeft tot doel om de status quo te herstellen door via een systeem van samenwerking tussen door de verdragsluitende partijen aangewezen centrale autoriteiten de onmiddellijke terugkeer te bewerkstelligen van een kind dat ongeoorloofd is overgebracht of ongeoorloofd wordt vastgehouden.

Aangezien de preventie van kinderontvoering een essentieel onderdeel van het EU-beleid ter bevordering van de rechten van het kind vormt, is de Europese Unie op internationaal niveau actief om de toepassing van het Haags verdrag van 1980 te verbeteren en moedigt zij derde landen aan om tot het verdrag toe te treden.

Pakistan heeft op 22 december 2016 het instrument voor toetreding tot het verdrag neergelegd. Het verdrag is op 1 maart 2017 in werking getreden in Pakistan.

Volgens artikel 38, vierde alinea, is het Haags verdrag van 1980 van toepassing tussen de toetredende staat en de verdragsluitende staten die verklaard hebben deze toetreding te aanvaarden.

Dat de aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het Haags verdrag van 1980 onder de exclusieve bevoegdheid van de EU valt, is bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat hierover is geraadpleegd op initiatief van de Commissie.

Op 14 oktober 2014 verklaarde het Hof van Justitie van de Europese Unie in advies 1/13: “De aanvaarding van de toetreding van een derde land tot het op 25 oktober 1980 te ’s-Gravenhage gesloten verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie”.

Het Hof benadrukte dat uniformiteit op EU-niveau geboden was, teneinde variabele geometrie tussen de lidstaten te voorkomen.

Omdat internationale kinderontvoering tot de exclusieve externe bevoegdheden van de Europese Unie behoort, moet voor de beslissing over de aanvaarding van de toetreding van Pakistan op EU-niveau een besluit van de Raad worden vastgesteld. De lidstaten zouden daarom zelf in het belang van de Europese Unie een verklaring van aanvaarding van de toetreding van Pakistan moeten neerleggen.

Als gevolg van de aanvaarding door de lidstaten van de Europese Unie zou het Haags verdrag van 1980 van toepassing worden tussen Pakistan en de EU-lidstaten, met uitzondering van Denemarken.

• Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein

Wat betreft de ontvoering van kinderen door een ouder is het Haags verdrag van 1980 de internationale tegenhanger van Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad (“de

verordening Brussel II bis”), die de hoeksteen is van de justitiële samenwerking in de EU in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid.

Een van de voornaamste doelstellingen van de verordening is ontvoering van kinderen van de ene naar de andere lidstaat te ontmoedigen door procedures vast te stellen die waarborgen dat het kind onmiddellijk terugkeert naar de lidstaat waar het zijn gewone verblijfplaats had. De verordening Brussel II bis neemt in artikel 11 de procedure van het Haags verdrag van 1980 over en vult deze aan door een aantal aspecten ervan te verduidelijken, met name met betrekking tot het horen van het kind, de termijn waarbinnen een beslissing dient te worden gegeven nadat een verzoek om terugkeer is ingediend, en de gronden voor het niet-terugkeren van het kind. De verordening bevat ook bepalingen inzake in verschillende lidstaten gegeven conflicterende beslissingen houdende terugkeer en niet-terugkeer.

Op internationaal niveau steunt de Europese Unie de toetreding van derde landen tot het Haags verdrag van 1980, zodat de EU-lidstaten erop kunnen vertrouwen dat internationale kinderontvoeringen onder een gemeenschappelijk wettelijk kader vallen.

Tussen juni 2015 en februari 2019 zijn reeds 18 besluiten van de Raad vastgesteld om de toetreding van 26 derde landen tot het Haags verdrag van 1980 te aanvaarden (Marokko, Singapore, Rusland, Albanië, Andorra, de Seychellen, Armenië, de Republiek Korea, Kazachstan, Peru, Georgië, Zuid-Afrika, Chili, IJsland, de Bahama's, Panama, Uruguay, Colombia, El Salvador, San Marino, de Dominicaanse Republiek, Belarus, Oezbekistan, Honduras, Ecuador en Oekraïne)¹.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het onderhavige voorstel is duidelijk gekoppeld aan de in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgestelde algemene doelstelling de rechten van het kind te beschermen. Het systeem van het Haags verdrag van 1980 is ontworpen om kinderen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van ontvoering door een van de ouders en te waarborgen dat zij contact kunnen onderhouden met beide ouders, bijvoorbeeld door de effectieve uitoefening van het omgangsrecht te garanderen.

Eveneens vermeldenswaard is het verband met de bevordering van het gebruik van bemiddeling bij grensoverschrijdende geschillen in het gezin. De richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken² is ook van

¹ De 18 besluiten van de Raad waarbij lidstaten worden gemachtigd de toetreding van de volgende landen tot het Haags verdrag van 1980 te aanvaarden: **Andorra** (Besluit (EU) 2015/1023 van de Raad van 15 juni 2015); de **Seychellen** (Besluit (EU) 2015/2354 van de Raad van 10 december 2015); **Rusland** (Besluit (EU) 2015/2355 van de Raad van 10 december 2015); **Albanië** (Besluit (EU) 2015/2356 van de Raad van 10 december 2015); **Singapore** (Besluit (EU) 2015/1024 van de Raad van 15 juni 2015); **Marokko** (Besluit (EU) 2015/2357 van de Raad van 10 december 2015); **Armenië** (Besluit (EU) 2015/2358 van de Raad van 10 december 2015); de **Republiek Korea** (Besluit (EU) 2016/2313 van de Raad van 8 december 2016); **Kazachstan** (Besluit (EU) 2016/2311 van de Raad van 8 december 2016); **Peru** (Besluit (EU) 2016/2312 van de Raad van 8 december 2016); **Georgië** en **Zuid-Afrika** (Besluit (EU) 2017/2462 van de Raad van 18 december 2017); **Chili**, **IJsland** en de **Bahama's** (Besluit (EU) 2017/2424 van de Raad van 18 december 2017); **Panama**, **Uruguay**, **Colombia** en **El Salvador** (Besluit (EU) 2017/2464 van de Raad van 18 december 2017); **San Marino** (Besluit (EU) 2017/2463 van de Raad van 18 december 2017); de **Dominicaanse Republiek** (Besluit (EU) 2019/305 van de Raad van 18 februari 2019); **Ecuador** en **Oekraïne** (Besluit (EU) 2019/306 van de Raad van 18 februari 2019); **Honduras** (Besluit (EU) 2019/307 van de Raad van 18 februari 2019); **Belarus** en **Oezbekistan** (Besluit (EU) 2019/308 van de Raad van 18 februari 2019).

² Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken (PB L 136 van 24.5.2008, blz. 3).

toepassing op het familierecht binnen de gemeenschappelijke Europese justitiële ruimte. Het Haags verdrag van 1980 moedigt eveneens de minnelijke schikking van geschillen in het gezin aan. Een door de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht gepubliceerde “Gids voor goede praktijken onder het Haags verdrag van 1980” betreft het gebruik van bemiddeling voor het beslechten van internationale gezinsconflicten waarop het verdrag van toepassing is. Op initiatief van de Europese Commissie is deze gids vertaald in alle EU-talen anders dan Engels en Frans, alsmede in het Arabisch, teneinde de dialoog te ondersteunen met landen die het verdrag nog niet hebben geratificeerd of er nog niet toe zijn toegetreden, en te helpen zoeken naar concrete manieren om de problemen op te lossen in verband met internationale kinderontvoeringen³.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Overeenkomstig artikel 38 van het Haags verdrag van 1980 heeft “[d]e toetreding [...] slechts gevolg in de betrekkingen tussen de toetredende staat en de verdragsluitende staten die hebben verklaard deze toetreding te aanvaarden.” Aangezien het besluit de expliciete aanvaarding van de toetreding van een staat tot het Haags verdrag van 1980 betreft, door de lidstaten in het belang van de Unie, is de rechtsgrondslag artikel 218, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De materiële rechtsgrondslag is artikel 81, lid 3, VWEU; daarom besluit de Raad met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.

Ierland is gebonden door Verordening 2003/2201 en neemt derhalve deel aan de vaststelling en toepassing van dit besluit.

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken.

• Evenredigheid

Dit voorstel ligt in de lijn van de reeds vastgestelde besluiten van de Raad over hetzelfde onderwerp en gaat niet verder dan hetgeen nodig is voor de verwezenlijking van de doelstelling tot een samenhangend EU-optreden inzake internationale kinderontvoering te komen, door te waarborgen dat de lidstaten van de Europese Unie aanvaarden dat Pakistan binnen een bepaalde termijn toetreden tot het Haags verdrag van 1980.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

• Raadplegingen van belanghebbenden

De lidstaten van de Europese Unie zijn door de Commissie geraadpleegd over hun bereidheid om de toetreding van Pakistan tot het Haags verdrag van 1980 te aanvaarden en de overgrote meerderheid heeft een gunstig advies uitgebracht.

³

<https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/publications2/guides-to-good-practice>

Tijdens de besprekingen op de deskundigenvergadering van 2 juli 2019 bleek dat de lidstaten geen expliciet bezwaar hadden tegen de toetreding van Pakistan tot het Haags verdrag van 1980.

De Commissie vertrouwt erop dat verdere besprekingen op technisch niveau in de Groep burgerlijk recht van de Raad zullen leiden tot de vereiste eenparigheid voor de goedkeuring van het besluit van de Raad.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Ter voorbereiding van de deskundigenvergadering van 2 juli 2019 en de follow-up daarvan onderhield de Commissie nauw contact met de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht en de EU-delegatie in Pakistan.

- **Effectbeoordeling**

Net als bij de 18 tussen 2015 en 2019 vastgestelde besluiten van de Raad inzake de aanvaarding van de toetreding van derde landen tot het Haags verdrag van 1980 is er, gezien de aard van deze wetgevingshandeling, geen specifieke effectbeoordeling verricht. Het niveau van uitvoering van het verdrag door Pakistan is wel besproken tijdens de deskundigenvergadering van 2 juli 2019, waarbij alle EU-lidstaten vertegenwoordigd waren. In het kader van de follow-up van de vergadering heeft de Commissie de verdere ontwikkelingen in Pakistan nauwlettend gevolgd.

Pakistan heeft het bureau van de procureur-generaal bij het ministerie van Recht, Justitie en Mensenrechten aangewezen als centrale autoriteit. Daarnaast zijn provinciale autoriteiten ingesteld in de regio's Punjab, Sindh, Khyber Pakhtunkhwa, Balochistan, Azad Jammu, en Kasjmir en Gilgit-Baltistan, samen met passende overheidsinstanties om deze autoriteiten te ondersteunen. De centrale autoriteit heeft aan deze subfederale entiteiten richtsnoeren verstrekt in de vorm van "standaardprocedures", waarbij sterk de nadruk ligt op bemiddeling.

De wetgeving van het land is gewijzigd zodat ook het Haags verdrag van 1980 tot de bevoegdheden tot de bevoegdheden van de familierechtbanken behoort. Sinds 2017 zijn verschillende opleidingsacties uitgevoerd om de rechterlijke macht te instrueren dat het Haags verdrag van 1980 procedureel van aard is en geen betrekking heeft op de inhoud (het geschil over de voogdij). Het is expliciet vermeld dat sharia-rechtbanken geen enkele bevoegdheid hebben met betrekking tot het verdrag.

Voordat de regering van de VS de toetreding van Pakistan aanvaardde, heeft zij twee delegaties op hoog niveau naar het land gestuurd, bestaande uit advocaten, ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken en deskundigen op het gebied van het Haags verdrag, om de administratieve en justitiële naleving van het verdrag te beoordelen. De Amerikaanse ambassade in Islamabad heeft ook in het hele land talrijke seminars en workshops georganiseerd voor advocaten, rechters, ambtenaren en andere belanghebbenden.

De toetreding van Pakistan tot het Haags verdrag van 1980 is aanvaard door 12 verdragsluitende partijen, waaronder de VS.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorgestelde besluit heeft geen gevolgen voor de begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Aangezien het voorstel uitsluitend de machtiging van de lidstaten betreft om de toetreding van Pakistan tot het Haags verdrag van 1980 te aanvaarden, beperkt het toezicht op de tenuitvoerlegging zich tot de inachtneming door de lidstaten van de formulering van de verklaring en de termijn om deze neer te leggen en de Commissie hiervan kennis te geven overeenkomstig het besluit van de Raad.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

waarbij de lidstaten van de Europese Unie worden gemachtigd, in het belang van de Europese Unie, de toetreding van Pakistan tot het Verdrag van Den Haag van 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen te aanvaarden

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 81, lid 3, juncto artikel 218, lid 6,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement⁴,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Europese Unie zich als een van haar doelen gesteld de bescherming van de rechten van het kind te bevorderen. Maatregelen om kinderen te beschermen tegen het ongeoorloofd overbrengen of niet doen terugkeren van kinderen beschouwt zij als een essentieel onderdeel van dit beleid.
- (2) De Raad heeft Verordening (EG) nr. 2201/2003⁵ (“de verordening Brussel II bis”) vastgesteld, die als doel heeft kinderen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van het ongeoorloofd overbrengen of niet doen terugkeren, procedures vast te stellen om hun onmiddellijke terugkeer naar de gewone verblijfplaats te verkrijgen en het omgangs- en gezagsrecht te waarborgen.
- (3) Verordening Brussel II bis vormt een aanvulling op en versterking van het Verdrag van Den Haag van 25 oktober 1980 inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (hierna “het Haags verdrag van 1980” genoemd), waarbij een internationaal systeem van verplichtingen en samenwerking tussen de verdragsluitende staten en tussen centrale autoriteiten wordt ingesteld om te zorgen voor de onmiddellijke terugkeer van een kind dat ongeoorloofd is overgebracht of ongeoorloofd wordt vastgehouden.
- (4) Alle lidstaten van de Unie zijn partij bij het Haags verdrag van 1980.
- (5) De Unie moedigt derde landen aan toe te treden tot het Haags verdrag van 1980 en ondersteunt de correcte tenuitvoerlegging van het Haags verdrag van 1980, onder andere door samen met de lidstaten deel te nemen aan de bijzondere commissies die

⁴ PB C, blz. .

⁵ Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000 (PB L 338 van 23.12.2003, blz. 1).

regelmatig worden georganiseerd door de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht.

- (6) Een gemeenschappelijk wettelijk kader tussen de lidstaten van de Unie en derde landen zou de beste oplossing kunnen zijn voor gevoelige zaken als internationale kinderontvoering.
- (7) Het Haags verdrag van 1980 bepaalt dat het van toepassing is tussen de toetredende staat en de verdragsluitende staten die verklaard hebben de toetreding te aanvaarden.
- (8) Het Haags verdrag van 1980 staat niet toe dat regionale organisaties voor economische integratie, zoals de Unie, partij bij het verdrag worden. De Unie kan derhalve niet tot het verdrag toetreden en ook geen verklaring van aanvaarding van de toetreding van een toetredende staat neerleggen.
- (9) Overeenkomstig Advies 1/13 van het Hof van Justitie van de Europese Unie behoren verklaringen van aanvaarding in het kader van het Haags verdrag van 1980 tot de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie.
- (10) Pakistan heeft op 22 december 2016 zijn akte van toetreding tot het verdrag van 1980 neergelegd. Het verdrag is op 1 maart 2017 in werking getreden in Pakistan.
- (11) Een beoordeling van de situatie in Pakistan heeft geleid tot de conclusie dat de lidstaten van de Europese Unie in staat zijn om in het belang van de Unie de toetreding van Pakistan, overeenkomstig de bepalingen van het Haags verdrag van 1980, te aanvaarden.
- (12) De lidstaten van de Europese Unie zouden daarom gemachtigd moeten worden deze in het belang van de Unie te aanvaarden en hun verklaring van aanvaarding van de toetreding van Pakistan neer te leggen overeenkomstig de voorwaarden van dit besluit.
- (13) Ierland is gebonden door de Verordening Brussel II bis en neemt derhalve deel aan de vaststelling en toepassing van dit besluit.
- (14) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De lidstaten van de Europese Unie worden gemachtigd om, in het belang van de Unie, de toetreding van Pakistan tot het Verdrag van Den Haag van 25 oktober 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (het “Haags verdrag van 1980”) te aanvaarden.

De lidstaten van de Europese Unie leggen uiterlijk ... [twaalf maanden na de datum van vaststelling van dit besluit], in het belang van de Unie, een verklaring van aanvaarding van de toetreding van Pakistan tot het Haags verdrag van 1980 neer, die als volgt luidt:

“[Volledige naam van de LIDSTAAT] verklaart de toetreding van Pakistan tot het Verdrag van Den Haag van 25 oktober 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen te aanvaarden, overeenkomstig Besluit (EU) 2021/... van de Raad.”

De lidstaten van de Europese Unie stellen de Raad en de Commissie in kennis van de neerlegging van hun verklaring van aanvaarding van de toetreding van Pakistan tot het Haags verdrag van 1980, en delen aan de Commissie binnen twee maanden na de neerlegging ervan de tekst van die verklaring mee.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de [...] dag na de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter