



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 6.7.2021
COM(2021) 359 final

2021/0178 (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 de Filipijnen 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.

De Filipijnen hebben op 16 maart 2016 het instrument voor toetreding tot het verdrag neergelegd. Het verdrag is op 1 juni 2016 op de Filipijnen in werking getreden.

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 de kwestie van internationale kinderontvoering tot de exclusieve externe bevoegdheden van de Europese Unie behoort, moet voor de beslissing over de aanvaarding van de toetreding van de Filipijnen 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 de Filipijnen moeten neerleggen.

Als gevolg van de aanvaarding door de lidstaten van de Europese Unie zou het Haags verdrag van 1980 van toepassing worden tussen de Filipijnen 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 de Filipijnen 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 de Filipijnen 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, op één uitzondering na, geen bezwaar maken tegen de toetreding van de Filipijnen 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, de EU-delegatie in Manilla en het Filipijnse Ministerie van Justitie, met name de Chief State Counsel, in diens hoedanigheid van centrale autoriteit uit hoofde van het Haags verdrag van 1980.

- **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 de Filipijnen 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 op de Filipijnen nauwlettend gevolgd.

Er is nog geen specifieke uitvoeringswetgeving voor het Haags verdrag van 1980 aangenomen, aangezien daarvoor overleg tussen verschillende departementen/ministeries nodig was. Als tijdelijke maatregel bereidt het Ministerie van Justitie een presidentieel besluit voor dat door de president moet worden ondertekend.

Daarin worden de specifieke taken vastgelegd van de instanties die betrokken zijn bij het proces van het Haags verdrag van 1980 en het mechanisme ter bevordering van de samenwerking tussen de instanties en de coördinatie tussen onder andere het ministerie van Justitie, de immigratiedienst, het nationale onderzoeksbureau, het ministerie van Sociale Zaken en Ontwikkeling, het openbaar ministerie en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook wordt een beroep gedaan op het kabinet van de president om te voorzien in de initiële budgettaire behoeften voor de financiering van de uitvoering van het Haags verdrag van 1980.

De Filipijnen deelden mee dat het herziene ontwerp van presidentieel besluit in mei 2021 aan de betrokken agentschappen wordt toegezonden voor commentaar, waarna een nieuwe overlegronde zal plaatsvinden en het bevel uiterlijk aan het einde van het tweede kwartaal van 2021 aan het kabinet van de president kan worden toegezonden.

Parallel aan het voorgestelde ontwerp van presidentieel besluit onderzoekt het ministerie van Justitie ook de mogelijkheid om de staatssecretaris van Justitie te verzoeken om een departementale circulaire uit te vaardigen, die ook zal voorzien in het coördinatiemechanisme tussen de agentschappen, in afwachting van de uitvaardiging van het voorgestelde presidentieel besluit. De input van het overleg over de inhoud van het ontwerp van presidentieel besluit kan worden gebruikt voor het opstellen van de departementale circulaire. De daarin op te nemen coördinatie van het proces en tussen de instanties zal dan dienen als voorstel voor uitvoeringsvoorschriften voor het presidentieel besluit.

Hoewel de uitvaardiging van uitvoeringswetgeving/-voorschriften tamelijk traag verloopt, wordt verwacht dat de Filipijnen zich nu ten volle bewust zijn van de noodzaak om concrete resultaten voor te leggen om de aanvaarding van de toetreding door de EU-lidstaten en andere verdragsluitende partijen te vergemakkelijken.

De toetreding van de Filipijnen tot het Haags verdrag van 1980 is aanvaard door 16 verdragsluitende partijen.

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 de Filipijnen 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 de Filipijnen 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 van , 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) De Filipijnen hebben op 16 maart 2016 het instrument voor toetreding tot het Haags verdrag van 1980 neergelegd. Het verdrag is op 1 juni 2016 op de Filipijnen in werking getreden.
- (11) Een beoordeling van de situatie op de Filipijnen 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 de Filipijnen, 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 de Filipijnen 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 de Filipijnen 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 de Filipijnen tot het Haags verdrag van 1980 neer, die als volgt luidt:

“[Volledige naam van de LIDSTAAT] verklaart de toetreding van de Filipijnen 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 de Filipijnen 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 die van 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