



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 21.12.2011
COM(2011) 911 final

2011/0447 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la declaración de aceptación por parte de los Estados miembros, en interés de la Unión Europea, de la adhesión de la Federación de Rusia al Convenio de La Haya de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

El Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (en lo sucesivo «Convenio de 1980»), ratificado hasta la fecha por 86 países, incluidos todos los Estados miembros de la UE, tiene por objeto restablecer el *statu quo* mediante la restitución inmediata de menores trasladados o retenidos ilícitamente, a través de un sistema de cooperación entre las Autoridades Centrales designadas por los Estados contratantes.

Dado que la prevención de la sustracción de menores es parte esencial de la política de la UE para fomentar los derechos del niño, la Unión Europea se esfuerza a nivel internacional para mejorar la aplicación del Convenio de 1980 y anima a otros Estados a adherirse. En particular, la Comisión siempre ha subrayado la necesidad de que la Federación de Rusia se adhiera al Convenio de La Haya de 1980, con objeto de que la UE y Rusia se basen en un marco jurídico común al tratar los casos de sustracción de menores.

Esta cuestión fue objeto de debate durante varios años a distintos niveles, concretamente, en el contexto del Consejo Permanente de Asociación UE-Rusia sobre Justicia, Libertad y Seguridad, y Rusia decidió finalmente depositar el instrumento de adhesión al Convenio de 1980 el 28 de julio de 2011. El Convenio entró en vigor en Rusia el 1 de octubre de 2011.

El artículo 38, párrafo cuarto, del Convenio de 1980 dispone que este entrará en vigor entre el Estado que se adhiere y el Estado que haya declarado que acepta esa adhesión. Por tanto, la Unión Europea debe decidir si acepta la adhesión de Rusia y, en caso afirmativo, los Estados miembros deben hacer una declaración de aceptación relativa a la adhesión de Rusia, en interés de la Unión Europea.

Dado que el tema de la sustracción internacional de menores es competencia externa exclusiva de la Unión Europea, la decisión de si los Estados miembros deben aceptar la adhesión de Rusia al Convenio de 1980 tiene que adoptarse mediante una Decisión del Consejo.

2. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS

La adhesión de Rusia al Convenio de 1980 ha sido muy esperada por la Unión Europea y sus Estados miembros, que, en el contexto de las reuniones con sus homólogos rusos, han invitado a la Comisión en varias ocasiones a subrayar con firmeza la necesidad de adoptar medidas concretas para la adhesión al Convenio.

La reunión de expertos organizada en noviembre de 2009 por la Comisión Europea para tratar la cooperación entre Rusia y la UE mostró un amplio consenso entre los Estados miembros en apoyo de la cooperación con Rusia mediante acuerdos multilaterales, especialmente en el ámbito del Derecho de familia. En este contexto, se subrayó la importancia del marco jurídico que representan los Convenios de La Haya.

La falta de un marco jurídico común con Rusia para resolver asuntos sensibles de sustracción de menores queda evidenciada por el hecho de que la primera Decisión de la Comisión¹ que autoriza a un Estado miembro a iniciar negociaciones formales con un Estado tercero sobre la base del procedimiento establecido por el Reglamento (CE) n° 664/2009² se refería efectivamente a un acuerdo bilateral con Rusia sobre el problema de la sustracción de menores.

Los Estados miembros también acogieron con satisfacción el proyecto de cooperación conjunta «Aplicación de los Convenios de La Haya sobre la protección de los derechos del menor en la Federación de Rusia», lanzado el 9 de febrero de 2011 por la Unión Europea y la Federación de Rusia, con objeto de facilitar la adhesión de Rusia a los Convenios de La Haya sobre el Derecho de familia, incluido el Convenio de 1980.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

De conformidad con la jurisprudencia³ del Tribunal de Justicia, la cuestión de la sustracción internacional de menores es competencia externa exclusiva de la Unión Europea, dada la adopción de legislación interna de la Unión por medio del Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, («el Reglamento Bruselas II *bis*»)⁴, aplicable entre los Estados miembros desde el 1 de marzo de 2005. El Reglamento introduce normas incluso más estrictas que el Convenio de La Haya de 1980 sobre la sustracción parental de menores, en particular en el artículo 11 del Reglamento, que hace referencia directa al Convenio de La Haya y asienta sus principios en la legislación de la Unión Europea.

El Convenio de 1980 se adoptó más de 20 años antes que el Reglamento Bruselas II *bis* y, por tanto, no contiene ninguna disposición que permita la adhesión de organizaciones internacionales como la Unión Europea (la denominada cláusula REIO). Dada esta situación, los Estados miembros deben ratificar el Convenio o adherirse al mismo en interés de la Unión Europea.

Por tanto, los Estados miembros deben declarar, en interés de la Unión Europea, su aceptación respecto a la adhesión de Rusia al Convenio de La Haya de 1980. En aras de la coherencia y la uniformidad de la legislación de la UE, las declaraciones de aceptación deben ser introducidas por los Estados miembros simultáneamente en un plazo establecido por la Decisión del Consejo. La Comisión propone que los Estados miembros depositen la declaración, a más tardar, dos meses después de la adopción de la Decisión del Consejo.

La aplicación práctica del Convenio de 1980 exige que cada Estado contratante designe una Autoridad Central conforme a lo dispuesto en su artículo 6, encargada del cumplimiento de las obligaciones que le impone el Convenio. Todos los Estados miembros han designado Autoridades Centrales con arreglo al Convenio de 1980. Hasta la fecha, la Federación de

¹ C(2010) 8577 final.

² DO L 200 de 31.7.2009, pp. 46-51.

³ Dictamen 1/03 del Tribunal, de 7 de febrero de 2006, sobre la competencia de la Comunidad para firmar el nuevo Convenio de Lugano relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en material civil y mercantil.

⁴ DO L 338 de 23.12.2001.

Rusia aún no ha designado la Autoridad Central necesaria para ayudar a los ciudadanos europeos en caso de traslado ilícito de menores a Rusia. Por tanto, conviene que la declaración de aceptación de la adhesión de la Federación de Rusia al Convenio de 1980 surta efecto tras la designación de la Autoridad Central por la Federación de Rusia.

Dado que la decisión se refiere a un acuerdo internacional, la base jurídica aplicable es el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, junto con el artículo 81, apartado 3. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

4. INCIDENCIA PRESUPUESTARIA

La propuesta no tiene incidencia alguna en el presupuesto de la Unión Europea.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la declaración de aceptación por parte de los Estados miembros, en interés de la Unión Europea, de la adhesión de la Federación de Rusia al Convenio de La Haya de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 218 y su artículo 81, apartado 3,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo⁵,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Unión Europea ha establecido como prioridad la protección y la promoción de los derechos del niño, tal como se recoge en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, y considera la prevención de la sustracción de menores una parte esencial de esta política.
- (2) La Unión Europea ha adoptado el Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental (denominado Reglamento «Bruselas II *bis*»), con objeto de proteger a los menores contra los efectos perjudiciales de su traslado o retención ilícitos y establecer procedimientos que aseguren su rápida restitución a su Estado de residencia habitual, así como para garantizar la protección de los derechos de visita y de custodia.
- (3) El Reglamento Bruselas II *bis* complementa y refuerza las disposiciones del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (en lo sucesivo «el Convenio de 1980»), que establece, a nivel internacional, un sistema de cooperación entre Autoridades Centrales, con objeto de asegurar la restitución inmediata de menores trasladados o retenidos ilícitamente. En particular, el artículo 11 del Reglamento Bruselas II *bis* recoge las normas y principios del Convenio de 1980.
- (4) Todos los Estados miembros de la Unión Europea son Partes en el Convenio de 1980.

⁵ DO C [...] de [...], p. [...].

- (5) La Unión Europea anima a los Estados terceros a adherirse al Convenio de 1980 y apoya la aplicación correcta del mismo, participando, entre otros, en las Comisiones Especiales organizadas periódicamente por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado.
- (6) La Unión Europea hace hincapié en que un marco jurídico común, aplicable entre los Estados miembros de la UE y países terceros, puede ofrecer la mejor solución a los casos sensibles de sustracción internacional de menores cuando fracasan los canales diplomáticos y de mediación.
- (7) A tal fin, la Unión Europea viene instando desde hace mucho tiempo a la Federación de Rusia a que se adhiera a la Convención de 1980, por ser esta cuestión parte importante de los debates relativos a la cooperación judicial en materia civil entre la Unión Europea y la Federación de Rusia en el contexto del Consejo Permanente de Asociación UE-Rusia sobre Justicia, Libertad y Seguridad, así como a nivel ministerial.
- (8) La Federación de Rusia depositó su instrumento de adhesión al Convenio de 1980 el 28 de julio de 2011. El Convenio de 1980 entró en vigor el 1 de octubre de 2011.
- (9) El artículo 38, párrafo cuarto, del Convenio de 1980 dispone que este entrará en vigor entre el Estado que se adhiere y el Estado que haya declarado que acepta esa adhesión.
- (10) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en particular, el Dictamen 1/03, de 7 de febrero de 2006, relativo a la celebración del nuevo Convenio de Lugano, las disposiciones de la Convención de 1980 afectan al Derecho derivado de la Unión Europea en materia de sustracción internacional de menores y responsabilidad parental, en particular, el Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental. Los asuntos regulados por el Convenio de 1980 son, por tanto, competencia externa exclusiva de la Unión Europea.
- (11) De conformidad con el Convenio de 1980, sólo los Estados soberanos pueden ser Parte del mismo y, por tanto, la Unión Europea no puede adherirse al mismo ni depositar su declaración de aceptación de la adhesión de la República de Rusia.
- (12) Por tanto, los Estados miembros deben depositar sus declaraciones de aceptación de la adhesión de Rusia, en interés de la Unión Europea.
- (13) Mediante la declaración, los Estados miembros deben aceptar, en interés de la Unión Europea, la adhesión de Rusia, con objeto de que el Convenio de 1980 sea aplicable entre la Unión Europea y la Federación de Rusia. Conviene que sus disposiciones se apliquen sin demora, habida cuenta de la valiosa contribución del Convenio de 1980 a la protección del menor a nivel internacional.
- (14) Teniendo en cuenta que, sin embargo, las disposiciones del Convenio de 1980 solo son de plena aplicación una vez que cada Estado contratante haya designado una Autoridad Central conforme a lo dispuesto en su artículo 6, la declaración de aceptación debe surtir efecto cuando la Federación de Rusia haya designado dicha Autoridad Central.

- (15) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca, esta no participa en la adopción de la presente Decisión y no está vinculada o sujeta a su aplicación.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Los Estados miembros de la Unión Europea depositarán simultáneamente, y no más tarde del [añadir fecha: dos meses a partir de la adopción], una declaración de aceptación de la adhesión de la Federación de Rusia al Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en interés de la Unión Europea y en los siguientes términos:

«[Estado miembro] declara que acepta, en interés de la Unión Europea, la adhesión de la Federación de Rusia al Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores a partir del momento de la designación por parte de la Federación de Rusia de una Autoridad Central conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio.

El Convenio entrará en vigor el primer día del tercer mes siguiente a la designación de una Autoridad Central por parte de la Federación de Rusia».

Artículo 2

La presente Decisión entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas,

*Por el Consejo
El Presidente*