



Сборник съдебна практика

СТАНОВИЩЕ 1/13 НА СЪДА (голям състав)
14 октомври 2014 година

„Становище, постановено на основание член 218, параграф 11 ДФЕС — Хагска конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечение на деца — Присъединяване на трети държави — Регламент (ЕО) № 2201/2003 — Изключителна външна компетентност на Европейския съюз — Риск от засягане на еднаквото и съгласувано прилагане на правилата на Съюза и на правилното функциониране на установената с тях система“

В производство за даване на становище 1/13

с предмет искане на становище от Съда на основание член 218, параграф 11 ДФЕС, подадено на 21 юни 2013 г. от Европейската комисия,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, A. Tizzano, R. Silva de Laruerta, M. Pešič и J.-C. Bonichot, председатели на състави, A. Rosas, J. Malenovský (докладчик), Ал. Арабаджиев, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger и A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: N. Jääskinen,

секретар: M.-A. Gaudissart, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 1 април 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Европейската комисия, от F. Castillo de la Torre и A.-M. Rouchaud-Joët, в качеството на представители,
- за белгийското правителство, от C. Pochet, J.-C. Halleux и T. Materne, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от M. Smolek и E. Ruffer, в качеството на представители,
- за датското правителство, от C. Thorning, в качеството на представител,
- за германското правителство, от T. Henze и J. Kemper, в качеството на представители,
- за естонското правителство, от K. Kraavi-Käerdi, в качеството на представител,
- за ирландското правителство, от T. Joyce и E. McPhillips, в качеството на представители,
- за гръцкото правителство, от T. Papadopoulou, в качеството на представител,

- за испанското правителство, от M. Sampol Pucurull и N. Díaz Abad, в качеството на представители,
 - за френското правителство, от E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues и D. Colas, в качеството на представители,
 - за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от M. Fiorilli и P. Garofoli, avvocati dello Stato,
 - за кипърското правителство, от I. Neophytou и D. Kalli, в качеството на представители,
 - за латвийското правителство, от I. Kalniņš и D. Pelše, в качеството на представители,
 - за литовското правителство, от K. Dieninis и A. Svinkūnaitė, в качеството на представители,
 - за австрийското правителство, от C. Pesendorfer, в качеството на представител,
 - за полското правителство, от M. Arciszewski, B. Majczyna, и A. Miłkowska, в качеството на представители,
 - за португалското правителство, от L. Fernandes и S. Nunes de Almeida, в качеството на представители,
 - за румънското правителство, от R.-H. Radu, A.-G. Vacaru и A. Voicu, в качеството на представители,
 - за словашкото правителство, от B. Ricziová, в качеството на представител,
 - за финландското правителство, от J. Heliskoski, в качеството на представител,
 - за шведското правителство, от A. Falk и U. Persson, в качеството на представители,
 - за правителството на Обединеното кралство, от M. Holt, в качеството на представител, подпомаган от J. Holmes и R. Palmer, barristers,
 - за Европейския парламент, от A. Caiola и A. Pospíšilová Padowska, в качеството на представители,
 - за Съвета на Европейския съюз, от J. Monteiro и A. De Elera, в качеството на представители,
- след изслушване на генералния адвокат

постанови настоящото

Становище

1. Искането от Европейската комисия за становище на Съда гласи:

„Приемането на присъединяването на трета държава към [Хагската конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца, съставена на 25 октомври 1980 г. (наричана по-нататък „Хагската конвенция от 1980 г.“)] от изключителната компетентност на [Европейския] съюз ли е?“.

Правна уредба

Международното право

2. 2. Всички държави членки са страни по Хагската конвенция от 1980 г. Съюзът не е страна по нея.
3. 3. Съгласно текста на член 1 от нея: „Тази конвенция има за цел:
 - a) a) да осигури незабавното връщане на децата, прехвърлени незаконно [„неправомерно отведени“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или задържани в някоя от договарящите държави; и
 - b) b) да гарантира ефективното спазване на законите, свързани с упражняването на родителските права и правото на лични отношения, на една договаряща държава от другите договарящи държави“.
4. 4. Член 3 от Конвенцията гласи: „Прехвърлянето [„отвеждането“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или задържането на дете се счита за незаконно [„неправомерно“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език], когато:
 - a) a) е извършено в нарушение на правото на упражняване на родителски права, предоставено както съвместно, така и поотделно на лице, институция или друг орган, съгласно законите на държавата, в която детето е имало обичайно местопребиваване непосредствено преди прехвърлянето [„отвеждането“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или задържането му; и
 - b) b) по време на прехвърлянето [„отвеждането“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003] или задържането това право е било ефективно упражнявано съвместно или поотделно или би било упражнявано по този начин, ако не е било извършено прехвърлянето [„отвеждането“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или задържането.[...]“.
5. 5. Глава втора от Хагската конвенция от 1980 г. се отнася до централните органи. Съгласно съдържащия се в нея член 6 всяка договаряща държава по тази конвенция (наричана по-нататък „договаряща държава“) посочва централен орган, който изпълнява предвидените в тази конвенция задължения. По силата на член 7 от Конвенцията централните органи си сътрудничат помежду си и съдействат за сътрудничеството между компетентните органи в съответната държава. Те предприемат по-конкретно всички необходими мерки да установят местонахождението на детето, което е неправомерно отведено или задържано в държава, различна от тази на обичайното му местопребиваване (наричано по-нататък „неправомерно отведеното дете“), и да осигурят доброволното връщане на детето или да улеснят извънсъдебното уреждане на спора. Те трябва също да определят или способстват за определяне на привременни мерки с оглед предотвратяване настъпването на по-нататъшни опасности за такова дете. Те започват или улесняват започването на съдебно или административно производство с цел да се осъществи връщането на детето и при възможност — да организират или да осигурят ефективното упражняване на правото на лични отношения, тоест правото да се отведе детето за определен период от време на място, различно от мястото на неговото обичайно местопребиваване (наричано по-нататък „правото на лични отношения с детето“). Те осигуряват необходимите административни мерки за обезпечаване на безопасното връщане на детето.
6. 6. Глава трета от Конвенцията е озаглавена „Връщане на децата“ и включва членове 8—20.

7. Член 8, първа алинея от Конвенцията предвижда:

„Всяко лице, институция или организация, която твърди, че едно дете е прехвърлено [„отведено“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или задържано в нарушение на правото за упражняване на родителски права, може да подаде молба до централния орган на държавата по обичайното местопребиваване на детето или до централния орган на всяка друга договаряща държава за съдействие за осигуряване връщането на детето“.

8. Текстът на член 12 от Хагската конвенция от 1980 г. гласи:

„Когато детето е било незаконно прехвърлено [„неправомерно отведено“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или задържано по смисъла на чл. 3 и от датата на подаване на молбата пред съдебния или административния орган на договарящата държава, в която се намира детето, е изтекъл период от време, по-малък от една година от датата на незаконното прехвърляне [„неправомерното отвеждане“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или задържане, съответният орган разпорежда незабавното връщане на детето.

Съдебният или административният орган, дори ако е сезиран след изтичане на периода от една година, посочен в предходната алинея, следва да разпреди връщането на детето, освен ако не се установи, че то се е приспособило към новата си среда.

Когато съдебният или административният орган на замолената държава има основание да счита, че детето е било отведено в друга държава, той може да спре производството или да отхвърли молбата за връщане на детето“.

9. Член 13 от Конвенцията гласи: „Независимо от разпоредбите на предходния член съдебният или административният орган на замолената държава не е задължен да разпреди връщането на детето, ако лицето, институцията или организацията, които се противопоставят на неговото връщане, установят, че:

- a) а) лицето, институцията или организацията, натоварени с грижата за детето, не са упражнявали ефективно родителските права по време на прехвърлянето [„отвеждането“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или задържането или са дали своето съгласие, или впоследствие са приели прехвърлянето [„отвеждането“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или задържането; или
- б) б) съществува сериозна опасност връщането на детето, да го изложи на заплаха от психическо или физическо увреждане или по всякакъв друг начин да го постави в неблагоприятна ситуация.

Съдебният или административният орган може също да откаже да разпреди връщането на детето ако установи, че детето се противопоставя на връщането и е достигнало възраст и степен на зрялост, при които е уместно да се вземе под внимание и неговото мнение.

При преценка на обстоятелствата, посочени в този член, съдебните или административните органи следва да вземат под внимание информацията за социалното положение на детето, предоставена от централния орган или от друг компетентен орган по обичайното местопребиваване на детето“.

10. 10.Съгласно член 16 от Конвенцията:

„След получаване на съобщението за незаконно прехвърляне [„неправомерно отвеждане“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или задържане на детето по смисъла на чл. 3, съдебните или административните органи на договарящата държава, в която детето е било прехвърлено [„отведено“ съгласно терминологията на Регламент № 2201/2003 на български език] или в която е било задържано, не разглеждат по същество правото на упражняване на родителските права, освен ако се установи, че детето не следва да бъде върнато по силата на тази конвенция или че не е подадена молба в разумен срок след получаване на съобщението“.

11. 11.Глава четвърта от Хагската конвенция от 1980 г., озаглавена „Право на лични отношения с детето“, включва член 21. Член 21, първа алинея гласи:

„Молба за съдействие по организирането или закрилата на ефективно упражняване на правото на лични отношения може да бъде подадена до централния орган на договаряща държава по същия ред, по който се подава и молба за връщане на дете“.

12. 12.Глава пета от конвенцията е озаглавена „Общи разпоредби“ и обхваща членове 22—36, установяващи по-специално общи процесуални разпоредби относно връщането на неправомерно отведените деца и гаранциите за упражняването на правото на лични отношения с детето.

13. 13.В озаглавената „Заключителни разпоредби“ глава шеста от Конвенцията се съдържа член 38, който предвижда:

„Всяка друга държава може да се присъедини към тази конвенция.

Документът за присъединяване се депозира в Министерството на външните работи на Кралство [Нидерландия].

Конвенцията влиза в сила за присъединилата се държава на първия ден, следващ изтичането на третия календарен месец след депозирането на нейния документ за присъединяване.

Присъединяването поражда действие само в отношенията между присъединяващата се държава и договарящите държави, които направят декларация, че приемат присъединяването ѝ. Такава декларация се прави също и от всички държави членки, ратифицирали, приели или утвърдили конвенцията след присъединяването. Декларацията се депозира в Министерството на външните работи на Кралство [Нидерландия]. То изпраща по дипломатически път заверено копие до всяка договаряща държава.

Конвенцията влиза в сила между присъединилата се държава и държавата, направила декларация, че приема присъединяването, на първия ден от третия календарен месец след депозирането на декларацията за приемането“.

Правото на Съюза

14. 14. Съгласно съображение 17 от Регламент (ЕО) № 2201/2003 на Съвета от 27 ноември 2003 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, с който се отменя Регламент (ЕО) № 1347/2000 (ОВ L 338, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 183):

„В случаите на неправомерно отвеждане или задържане на дете, връщането на детето трябва да се осъществи без закъснение, и за тази цел [Хагската конвенция от 1980 г.] трябва да продължи да се прилага, както е допълнена от разпоредбите на този регламент и особено на член 11. [...]“.

15. 15. Член 8 от Регламента гласи: „1. Съдилищата на държава членка са компетентни по делата, свързани с родителската отговорност за детето, ако детето има обичайно местопребиваване в тази държава членка по времето, когато съдът е сезиран. 2. Параграф 1 се прилага при спазването на условията на членове 9, 10 и 12“.
16. 16. Член 10 от Регламента урежда компетентността на съдилищата на държавите членки в случай на отвлечение на дете. В него се предвижда, че в случай на неправомерно отвеждане или задържане на дете, съдилищата на държавата членка, в която детето е имало обичайно местопребиваване непосредствено преди неправомерното отвеждане или задържане, запазват своята компетентност, докато детето придобие обичайно пребиваване в друга държава членка при спазване на изброените в букви а) и б) от същия член допълнителни условия.
17. 17. Член 11 от Регламента гласи: „1. Когато лице, институция или друг орган, които имат право на упражняване на родителски права, сезира компетентните органи в държавите членки за [постановяването] на решение въз основа на [Хагската конвенция от 1980 г.] за връщането на дете, което е било неправомерно отведено или задържано в държава членка, различна от държавата членка, където детето обичайно е имало местопребиваване непосредствено преди неправомерното отвеждане или задържане, се прилагат параграфи 2—8. 2. Когато се прилагат членове 12 и 13 от Хагската конвенция от 1980 г., се гарантира, че на детето е дадена възможността да бъде изслушано по време на процеса, освен ако това се приема за неподходящо, като се отчита неговата или нейната възраст или степен на зрялост. 3. Съдът, пред когото е подадено искането за връщане, в съответствие с параграф 1, действа експедитивно при разглеждането на искането, като използва най-бързите възможни процедури, които се предвиждат в националното законодателство.

Без да се засяга първата подточка, съдът, освен когато изключителни обстоятелства правят това невъзможно, се произнася с решение, не по-късно от шест седмици след като молбата е внесена. 4. Съдът не може да откаже връщането на дете въз основа на член 13[буква б)] от Хагската конвенция от 1980 г., ако се установи, че са направени адекватни уговорки, осигуряващи защитата на детето след неговото завръщане. 5. Съдът не може да откаже връщането на дете, освен ако на лицето, което е поискало завръщането му, е предоставена възможността да бъде изслушано. 6. Ако съдът е издал решение за отказ за връщане на детето по силата на член 13 от Хагската конвенция от 1980 г., съдът незабавно трябва да изпрати копие или пряко, или чрез своя [централен орган], от решението за отказ за връщане на детето и от съответните документи, и по специално препис от заседанието на компетентния съд или на [централния орган] на държавата членка, където детето обичайно е живяло непосредствено преди неправомерното отвеждане или задържане, както това е определено от националното законодателство. Съдът получава всички споменати документи в едномесечен срок от датата на решението за отказ за връщане на детето. 7. Освен ако съдилищата в държавата членка, където детето е имало обичайно местопребиваване, непосредствено преди неправомерното отвеждане или задържане вече са били сезирани от една от страните, съдът или [централния орган, който е получил] информацията, спомената в параграф 6, трябва да уведоми за нея страните и да ги

покани да внесат изявленията си в съда, в съответствие с националното законодателство, в рамките на три месеца от датата на уведомлението, така че съдът да може да разгледа въпроса за упражняването на родителските права върху детето.

Без да се засягат правилата за компетентността, съдържащи се в настоящия регламент, съдът прекратява делото, ако не е получил необходимите изявления в рамките на срока.⁸ Въпреки решението за отказ за връщане на детето, по смисъла на член 13 от Хагската конвенция от 1980 г., всяко последващо решение, което разпорежда връщането на детето, издадено от съда, който е компетентен, по смисъла на настоящия регламент се изпълнява в съответствие с раздел 4 от глава III по-долу, за да се гарантира връщането на детето“.

18. 18.Член 41, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2201/2003 гласи:

„Правото на лични отношения с детето [...] предоставено с изпълняемо решение, издадено в държава членка, се признава и изпълнява в друга държава членка, без да е необходима декларация за изпълняемост и без да се предоставя каквато и да е възможност за противопоставяне на неговото признаване, ако решението е било заверено в държавата членка, която го е издала [...]“.

19. 19.Член 42, параграф 1, първа алинея от Регламента предвижда:

„Връщането на детето [в съответствие с член 11, параграф 8 от Регламент № 2201/2003], произтичащо от изпълняемо решение, издадено в държава членка, се признава и изпълнява в друга държава членка, без да е необходима декларация за изпълняемост и без да се предоставя каквато и да е възможност за противопоставяне на неговото признаване, ако решението е било заверено в държавата членка, която го е издала [...]“.

20. 20.В глава IV от регламента, озаглавена „Сътрудничество между централните органи по дела за родителска отговорност“, са включени членове 53—58.

21. 21.Съгласно член 55 от Регламента централните органи предприемат всички подходящи стъпки по-специално за предоставяне на информация и подпомагане на носителите на родителска отговорност, които търсят признаването и изпълнението на решение на тяхната територия, и по-специално засягаща правото на лични отношения с детето и връщане на детето.

22. 22.Член 57 от Регламент № 2201/2003 гласи:„1. Всеки носител на родителска отговорност може да представи пред [централния орган] на държавата членка по своето обичайно местопребиваване или на [централния орган] на държавата членка, в която детето има обичайното си местопребиваване или се намира, искане за подпомагане по смисъла на член 55. Най-общо искането включва цялата налична информация, която е релевантна за неговото изпълнение. Когато искането за подпомагане засяга признаването и изпълнението на решение за родителска отговорност, което попада в обхвата на настоящия регламент, носителят на родителската отговорност прилага съответните удостоверения, предвидени в член 39, член 41, параграф 1 или член 42, параграф 1.2. Държавите членки съобщават на Комисията официалния език или езиците на институциите на [Съюза], които са различни от техните собствени, на които се приема кореспонденцията с централните органи.3. Подпомагането, което се оказва от централните органи по силата на член 55, не се заплаща.4. [Всеки централен орган] поема собствените си разноски“.

23. 23.Съгласно член 60 от Регламента:„В отношенията между държавите членки разпоредбите на настоящия регламент имат предимство пред следните конвенции, доколкото разпоредбите на тези конвенции засягат въпроси, уредени от настоящия регламент:

[...]

а) Д) [Хагската конвенция от 1980 г.]“.

24. 24.Член 62 от същия регламент гласи:„1. Споразуменията и конвенциите [...] по членове 60 и 61 продължават да се прилагат по въпросите, които не са регламентирани от настоящия регламент. 2. Конвенциите, споменати в член 60, особено Хагската конвенция от 1980 г. продължават да действат по отношение на държавите членки, които са страни по тях, в съответствие с член 60“.

Контекст на искането за становище

25. 25.Република Армения, Република Албания, Република Сейшели, Кралство Мароко, Република Сингапур, Република Габон, Княжество Андора и Руската федерация са депозирали една след друга на различни дати документи за присъединяване към Хагската конвенция от 1980 г.
26. 26.Тъй като счита, че международното отвлечение на деца е област, в която Съюзът има изключителна компетентност, на 21 декември 2011 г. Комисията приема осем предложения за решения на Съвета на Европейския съюз относно декларации за приемане от страна на държавите членки в интерес на Съюза на присъединяването на посочените осем трети държави към Хагската конвенция от 1980 г.
27. 27.По-голямата част от представителите на държавите членки в Съвета изразяват становище, че Съюзът не разполага с изключителна компетентност в съответната област и че следователно липсва правно задължение за приемането от Съвета на посочените предложения. Поради това Съветът не приема предложенията.
28. 28.При тези условия Комисията решава, че следва да сезира Съда с настоящото искане за становище на основание член 218, параграф 11 ДФЕС.

По допустимостта

Становища, представени на Съда

29. 29.Чешкото, германското, естонското, гръцкото, френското, кипърското, латвийското, литовското, австрийското, полското и румънското правителство, както и Съветът считат, че искането за становище е недопустимо, тъй като не отговаря на условията по член 218, параграф 11 ДФЕС за образуването на такова производство от институцията на Съюза.
30. 30.На първо място, искането не се отнасяло до сключването на „споразумение“ по смисъла на посочената разпоредба, а до депозираването на декларации за приемане на присъединяване по член 38, четвърта алинея от Хагската конвенция от 1980 г. (наричани по-нататък „декларации за приемане на присъединяване“).
31. 31.Тъй като тези декларации представлявали действия по изпълнението на Конвенцията, искането на становище имало за предмет не сключването на международно споразумение, а разпределението на областите на компетентност между Съюза и държавите членки при изпълнението на Конвенцията.
32. 32.Впрочем в буквален смисъл „споразумение“ винаги означавало договореност, което понятие от своя страна предполагало наличието на две съвпадащи волеизявления. Присъединяването на трета държава към Конвенцията и приемането на това присъединяване от договаряща държава не представлявали две съвпадащи волеизявления, тъй като не се вписвали в договорно отношение между тези държави. Не ставало въпрос нито за съвпадащи волеизявления по

договор за присъединяване, нито за изменение на договор. Декларацията била документ, специално предвиден от Хагската конвенция от 1980 г. единствено за целите на разширяването на териториалния ѝ обхват.

33. На второ място, искането за становище не се отнасяло до споразумение на Съюза с трети държави по смисъла на член 218, параграфи 1 и 11 ДФЕС. От една страна, Съюзът не можел да се присъедини към споменатата конвенция, тъй като съгласно член 38 от нея такава възможност съществувала само за държавите. От друга страна, депозирането на декларации за приемане на присъединяване не било от областта на компетентност на Съюза.
34. На трето място, като отказал да приеме посочените в точка 26 от настоящото становище предложения за решения, Съветът решил да не утвърждава съдържащите се в тях декларации за приемане на присъединяването на въпросните държави, така че не съществувало каквото и да било „предвидено“ споразумение по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС.
35. На четвърто място, с искането си за становище Комисията в действителност прикривала намерението си да преустанови съществуващата практика някои държави членки самостоятелно да приемат присъединяването на държави. В такъв случай обаче Комисията трябвало да предяви срещу тези държави членки иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС.
36. Европейският парламент и Комисията считат, че искането за становище е допустимо.

Становище на Съда

По определянето на декларацията за приемане на присъединяване като елемент от фактическия състав на сключването на „споразумение“

37. Съгласно член 2, параграф 1, буква а) от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г. международното споразумение може да се съдържа в един, два или няколко свързани помежду си документа. Тези документи следователно могат да представляват израз на съвпадащите волеизявления на два или повече субекта на международното право.
38. В случая член 38 от Хагската конвенция от 1980 г. предвижда два свързани помежду си документа, а именно този за присъединяване и декларацията за приемане на присъединяването.
39. Тези документи съдържат съвпадащи волеизявления на присъединяващата се към конвенцията държава и на приемащата това ѝ присъединяване държава, а именно за това, че взаимно се задължават съгласно международното право да прилагат една и съща конвенция в двустранните си отношения.
40. Освен това в съчетание един с друг посочените документи пораждаат предвиденото от съответните държави правно действие. Съгласно член 38, пета алинея от Хагската конвенция от 1980 г. същата влиза в сила между присъединилата се държава и държавата, направила декларация, че приема присъединяването, на първия ден от третия календарен месец след депозирането на декларацията за приемането.
41. В този смисъл, независимо че се извършват с различни документи, актът на присъединяването и на декларирането на приемането му заедно изразяват общата воля на съответните държави и следователно представляват международно споразумение.

42. 42.Тъй като представлява елемент от фактическия състав на сключването на международно споразумение с трета държава, депозирането от държава членка на декларация за приемане на присъединяване се включва в понятието за споразумение по смисъла на член 218, параграфи 1 и 11 ДФЕС, при условие обаче че става въпрос за споразумение, което по смисъла на същите тези разпоредби е предвидено от Съюза.

По липсата на възможност за Съюза да се присъедини към Хагската конвенция от 1980 г. и да депозира декларации за приемане на присъединяване към тази конвенция

43. 43.Що се отнася до довода, изведен от липсата на възможност за Съюза да се присъедини към Хагската конвенция от 1980 г., следва да се напомни, че съгласно постоянната тълкувателна практика на Съда становище от същия може по-конкретно да бъде поискано по въпроси, които засягат разпределението на областите на компетентност между Съюза и държавите членки за сключването на определено споразумение с трети държави. Член 196, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда потвърждава това тълкуване (вж. по-специално становище 1/03, EU:C:2006:81, т. 112 и становище 1/08, EU:C:2009:739, т. 109). В случая искането за становище се отнася до въпроса дали с оглед на правната си уредба Съюзът разполага с компетентност да сключва международни споразумения посредством декларации за приемане на присъединяване. Искането за становище няма за предмет преценка на пречките, които Съюзът би срещнал при упражняване на компетентността си поради регулиращи сключването на такива споразумения международноправни норми.

44. 44.Във всички случаи въпросът относно евентуалната невъзможност Съюзът формално да стане страна по дадено международно споразумение не е от съществено значение. Всъщност, когато предвидените в такова споразумение условия за участие изключват възможността за сключването му от самия Съюз, а споразумението е от областта на външната компетентност на същия, тази компетентност може да се упражни чрез държавите членки, действащи в интерес на Съюза (вж. в този смисъл становище 2/91, EU:C:1993:106, т. 5).

По определянето на декларацията за приемане на присъединяване като елемент от фактическия състав на сключването на „предвидено“ споразумение към момента на подаването на искането за становище

45. 45.Най-напред, съгласно член 218, параграфи 1 и 11 ДФЕС становище на Съда може да се поиска при наличието на предвидено от Съюза споразумение, което предполага то да е предвидено от една или повече от институциите на Съюза, разполагащи с правомощия в рамките на производството по член 218 ДФЕС. Една от тези институции по-специално е Комисията.
46. 46.По-нататък, видно от практиката на Съда, искането за становище е допустимо по-специално когато Комисията е представила на Съвета предложение за споразумение и към момента на сезиране на Съда не го е оттегвила. Не е необходимо обаче на този етап Съветът вече да е заявил намерението си за сключване на споразумението. При тези обстоятелства искането за становище всъщност изглежда се ръководи от основателното желание на съответните институции, преди да вземат решение относно съответното споразумение, да установят обхвата на компетенциите съответно на Съюза и на държавите членки (вж. в този смисъл становище 2/94, EU:C:1996:140, т. 11—18).
47. 47.Впрочем, както отбелязва в точка 44 от становището си генералният адвокат, целта на производството за даване на становище по член 218, параграф 11 ДФЕС е да се избегнат правните усложнения, които биха могли да възникнат вследствие на поемане от държавите членки на международни задължения без изискването за това оправомощаване, когато с оглед правото на Съюза те вече не разполагат с необходимата законодателна компетентност за изпълнението им.

48. 48.Всъщност евентуално съдебно решение, с което след сключването на обвързващо държави членки международно споразумение се приеме, че последното е несъвместимо с разпределението на областите на компетентност между Съюза и тези държави членки, би могло да доведе до сериозни затруднения за Съюза не само във вътрешен план, но и от гледна точка на международните отношения, и би създадо опасност от причиняване на вреди на всички заинтересовани страни, включително на третите държави (вж. по аналогия становище 3/94, EU:C:1995:436, т. 17 и становище 1/09, EU:C:2011:123, т. 48).
49. 49.Накрая, следва да се отбележи, че възможността за отправяне на искане за становище не изисква като предварително условие да се постигне окончателно споразумение между институциите на Съюза относно това дали е възможно или уместно да се упражни външната компетентност на Съюза. Всъщност предоставеното на Парламента, Съвета, Комисията и държавите членки право да отправят до Съда искане за становище може да се упражнява самостоятелно и без каквото и да било съгласуване (вж. становище 1/09, EU:C:2011:123, т. 55).
50. 50.В случая Комисията е представила на Съвета предложения за решения, оправомощаващи държавите членки да депозират декларации за приемане на присъединяването на осем трети държави. По този начин Комисията е предвидила сключването на съответните споразумения от Съюза чрез държавите членки, действащи в негов интерес. Освен това пред Съда не е изложено твърдение, че посочените предложения са били оттеглени. Впрочем Съветът се е противопоставил на приемането им не поради уместността от действителното сключване на разглежданите споразумения, а единствено поради разбирането си, че Съюзът не разполага с изключителна външна компетентност в съответната област. При тези условия международните споразумения, от фактическия състав на сключването на които декларациите са елемент, могат да бъдат квалифицирани като „предвидени“ споразумения към момента на отправяне на искането за становище.
51. 51.Този извод не може да бъде оборен въз основа на обстоятелството, че към момента на разглеждането от Съда на настоящото искане за становище някои държави членки вече са депозирали декларации за приемане на присъединяване пред депозитара на Хагската конвенция от 1980 г. Всъщност, макар от посочената в точка 47 от настоящото становище цел да следва, че за да бъде квалифицирано като „предвидено“, съответното споразумение не трябва да бъде сключено, преди Съдът да се е произнесъл по искането на становище, само по себе си това обстоятелство не може да направи това искане безпредметно.

По изопачаването на производството за даване на становище

52. 52.По отношение изтъкнатите от Съвета и от някои държави членки доводи, изведени от твърдението за изопачаване на производството за даване на становище, следва да се отбележи, че според Комисията в случая Съюзът е придобил изключителна външна компетентност за депозиране на декларации за приемане на присъединяване пред депозитара на Хагската конвенция от 1980 г., считано от датата на влизане в сила на Регламент № 2201/2003, а именно от 1 август 2004 г., като след тази дата държавите членки не могат да депозират такива декларации, без да бъдат оправомощени за това от Съюза. При все това в периода от споменатата дата до 21 декември 2011 г. — когато Комисията приема посочените в точка 26 от настоящото становище предложения, различни държави членки са депозирали общо над 300 декларации за приемане на присъединяване.
53. 53.Макар да е вярно, че през този период Комисията не е предявила нито един иск за установяване на неизпълнение на задължения срещу тези държави членки поради многократните им действия, за които имплицитно се отнася искането ѝ за становище, Съдът

все пак не разполага с конкретни и обективни данни, въз основа на които да заключи, че като отправя искането си, Комисията цели само или поне основно да избегне производството по член 258 ДФЕС.

54. Във всички случаи обстоятелството, че някои от повдигнатите в настоящото производство за даване на становище въпроси могат да бъдат разгледани в рамките на евентуални производства за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, не представлява пречка за сезиране на Съда на основание член 218, параграф 11 ДФЕС. Производството за даване на становище трябва всъщност да позволи разрешаването на всички въпроси, които могат да бъдат предмет на съдебна преценка, доколкото същите отговарят на целта на това производство (вж. в този смисъл становище 2/92, EU:C:1995:83, т. 14).
55. С оглед на изложеното искането за становище, отправено от Комисията, трябва да се приеме за допустимо.

По съществото на спора

Становища, представени на Съда

56. Парламентът и Комисията поддържат, че Съюзът разполага с изключителна външна компетентност по отношение на декларациите за приемане на присъединяване. Всъщност, най-напред, Хагската конвенция от 1980 г. и Регламент № 2201/2003 се отнасяли до една и съща област, тъй като уреждали въпросите, свързани с процедурата по връщане на деца, които са били неправомерно отведени, с правото на лични отношения с детето и със сътрудничеството между централните органи по дела за родителска отговорност.
57. По-нататък, посочените правила образували едно неразривно цяло. Законодателят на Съюза действително не счел за необходимо да възпроизведе разпоредбите на Конвенцията в Регламента. Като ги допълвал и засилвал действието им обаче, той на практика ги включвал в него. В този смисъл както член 11, така и други разпоредби от Регламент № 2201/2003, свързани с връщането на неправомерно отведени деца, имали същото приложно поле като това на Конвенцията. Те можели да се прилагат само във връзка със съответстващите им разпоредби от Конвенцията.
58. Накрая, изключителната външна компетентност на Съюза се отнасяла до цялата Хагска конвенция от 1980 г. Дори и да се приемело, че някои от правилата могат да се разглеждат като независими от Конвенцията, следвало да се приложи изводеният в становище 2/91 на Съда (EU:C:1993:106) принцип, че когато в дадена област вече в голяма степен действат правилата на Съюза, външната компетентност трябва да бъде изключителна. Разглежданият случай бил именно такъв.
59. Също като Парламента и Комисията, италианското правителство счита, че всички необходими условия за установяване на изключителна външна компетентност на Съюза по отношение на декларациите за приемане на присъединяване са изпълнени.
60. Белгийското, чешкото, германското, естонското, ирландското, гръцкото, испанското, френското, кипърското, латвийското, литовското, австрийското, полското, португалското, румънското, словашкото, финландското и шведското правителство, правителството на Обединеното кралство и Съветът обаче твърдят, че Съюзът не разполага с изключителна външна компетентност в това отношение. Нещо повече, според гръцкото, френското и полското правителство Съюзът не разполага с каквато и да било компетентност в тази област.

61. 61. На първо място, в искането за становище Комисията неправилно наблегнала върху твърдените сходства между Регламент № 2201/2003 и Хагската конвенция от 1980 г., вместо да разгледа самия предмет на искането, а именно задълженията, които се поемат с декларация за приемане на присъединяване. Тези задължения не можели да засегнат еднаквото и съгласувано прилагане на посочения регламент, тъй като целта на декларацията била различна — тя се отнасяла до сътрудничеството с централните органи на трети държави, докато Регламентът уреждал само сътрудничеството между централните органи на държавите членки.
62. 62. Всъщност взаимното сътрудничество на създадените по силата на тази конвенция централни органи било независимо и фактът, че централен орган на държава членка сътрудничи с други централни органи на трети държави, по никакъв начин не засягал сътрудничеството между централните органи на две държави членки. Следователно едностранното приемане от държава членка на присъединяването на някои трети държави към конвенцията нямало каквото и да било въздействие върху еднаквото и съгласувано прилагане на правото на Съюза в областта на сътрудничеството между централните органи на държавите членки.
63. 63. На второ място, дори и да се приемело, че искането за становище трябва да се разгледа въз основа на Хагската конвенция от 1980 г., фактът, че с тази конвенция се урежда област, в която в голяма степен вече действат еквивалентни правила на Съюза, не можел да доведе до наличие на изключителна външна компетентност. Най-напред, този критерий не бил релевантен, тъй като не бил посочен в член 3, параграф 2 ДФЕС, кодифициращ практиката на Съда относно критериите за изключителна компетентност на Съюза за сключване на международни споразумения. По-нататък, приложното поле на конвенцията и това на Регламент № 2201/2003 се припокривали само отчасти, с оглед както на естеството на уредените отношения, така и на лицата, за които тези правни инструменти били приложими. Накрая, съществуващите припокривания между Регламента и Конвенцията не можели да установят изключителна компетентност на Съюза, тъй като били абстрактни и не позволявали да се докаже въздействие на Конвенцията върху Регламента.
64. 64. На трето място, приемането на присъединяването на присъединяваща се държава само от някои държави членки действително можело да доведе до нежелани положения и да се стигне до случаи, при които възможността за позоваване на Хагската конвенция от 1980 г. спрямо присъединили се държави да зависи от съответната държава членка, но това било присъщо на самото естество на Конвенцията и не пречатвало правилното прилагане на Регламента.

Становище на Съда

По предмета на разглеждане от Съда

65. 65. В самото начало следва да се констатира, че в случая декларацията за приемане на присъединяване, а следователно и международното споразумение, от фактическия състав на сключването на което тя е елемент, са институти на Хагската конвенция от 1980 г., която урежда съществуването и правните им последици и от която декларацията и споразумението следователно не могат да бъдат разглеждани отделно. Всъщност, както бе отбелязано в точка 39 от настоящото становище, целта на споразумението е да се позволи цялостно прилагане на Конвенцията в двустранните отношения на съответните две държави.
66. 66. Ето защо при разглеждането на настоящото искане за становище следва да се вземат предвид всички предвидени от Конвенцията права и задължения.

По наличието на компетентност на Съюза

67. 67.Компетентността на Съюза за сключване на международни споразумения произтича не само от изрично възлагане от Договорите, но може също да бъде изведена от други разпоредби на Договорите и от актове, приети от институциите на Съюза в рамките на тези разпоредби. В частност всеки път, когато правото на Съюза установи компетентност за институциите във вътрешен план с оглед на постигането на определена цел, Съюзът има компетентност за поемане на необходимите международни задължения за постигането на тази цел, дори и при липсата на изрична разпоредба в това отношение (становище 1/03, EU:C:2006:81, т. 114 и цитираната съдебна практика). Последната хипотеза впрочем е предвидена в член 216, параграф 1 ДФЕС.
68. 68.В случая следва да се отбележи, че Хагската конвенция от 1980 г. се отнася до гражданскоправното сътрудничество в областта на трансграничното отвеждане на деца. В този смисъл тя попада в имащата трансгранично значение област на семейното право, в която по силата на член 81, параграф 3 ДФЕС Съюзът има вътрешна компетентност. Съюзът я е упражнил, като е приел Регламент № 2201/2003. При тези условия Съюзът разполага с външна компетентност в уредената с Конвенцията област.

По естеството на компетентността

69. 69.Договорът за функционирането на ЕС уточнява по-специално в член 3, параграф 2 условията, при които Съюзът разполага с изключителна външна компетентност.
70. 70.В това отношение е установено, че приемането на присъединяването на трета държава към Хагската конвенция от 1980 г. не е предвидено в нито един законодателен акт на Съюза и не е необходимо, за да му позволи да упражнява своята вътрешна компетентност. Поради това искането за становище следва да се разгледа предвид условието по член 3, параграф 2 ДФЕС, по силата на което сключването на международно споразумение е от изключителната компетентност на Съюза, доколкото „може да засегне общите правила или да промени техния обхват“.
71. 71.Спазването на това условие трябва да се разгледа в светлината на практиката на Съда, съгласно която риск международни задължения да засегнат общи правила на Съюза или да променят техния обхват, който може да обоснове изключителна компетентност на Съюза, е налице, когато тези задължения попадат в приложното поле на посочените правила (вж. в този смисъл решения Комисия/Съвет, известно още като „АЕТР“, 22/70, EU:C:1971:32, т. 30, Комисия/Дания, C-467/98, EU:C:2002:625, т. 82 и Комисия/Съвет, C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 66—68).
72. 72.Констатирането на такъв риск не предполага пълно съвпадение между областта, в която са поети международните задължения, и областта, регламентирана от правото на Съюза (вж. становище 1/03, EU:C:2006:81, т. 126 и решение Комисия/Съвет, EU:C:2014:2151, т. 69).
73. 73.В частност обхватът на общите правила на Съюза може да бъде засегнат или променен от тези задължения също и когато последните попадат в област, в която до голяма степен вече действат такива правила (вж. в този смисъл становище 2/91, EU:C:1993:106, т. 25 и 26). Както вече е приел Съдът и в противоречие с поддържаното от Съвета и от някои представили становища правителства, в контекста на член 3, параграф 2 ДФЕС едно такова обстоятелство е релевантно за преценката за изпълнението на условието относно риска от засягане на общите правила на Съюза или за промяна на техния обхват (решение Комисия/Съвет, EU:C:2014:2151, т. 70, 72 и 73).

74. 74. При това положение, тъй като Съюзът разполага само с предоставена компетентност, наличието на компетентност, още повече изключителна, трябва да се основава на изводи, направени в резултат на конкретен анализ на съществуващата връзка между предвиденото международно споразумение и действащото право на Съюза. При този анализ трябва да се вземат предвид областите, уредени съответно от правилата на Съюза и от разпоредбите на предвиденото споразумение, предвидимите възможности за развиването им, както и естеството и съдържанието на правилата и разпоредбите, за да се провери дали въпросното споразумение може да засегне еднаквото и съгласувано прилагане на правните норми на Съюза и на доброто функциониране на установената с тях система (вж. становище 1/03, EU:C:2006:81, точки 126, 128 и 133, както и решение Комисия/Съвет, EU:C:2014:2151, т. 74).
- По съвпадането на съответните области
75. 75. Хагската конвенция от 1980 г. предвижда по-специално две процедури, а именно, от една страна, тази по връщане на неправомерно отведени деца, и от друга страна, тази по гарантиране на упражняването на правото на лични отношения с детето.
76. 76. Що се отнася, най-напред, до процедурата по връщане на неправомерно отведени деца, членове 8—11 от Конвенцията уреждат подаването на молба до централния орган на договарящата държава, препращането на тази молба на централния орган на договарящата държава, където се намира детето, и действията по тази молба от страна на съдебните или административни органи на последната държава. Член 12 от същата конвенция предвижда условията, при които тези съдебни или административни органи разпореждат връщането на детето в договарящата държава, в която то е пребивавало обичайно, незабавно преди отвеждането или задържането му. Членове 13 и 20 от Хагската конвенция от 1980 г. уреждат хипотезите, при които последните органи могат да откажат връщането на детето и да приемат решение за отказ на връщане.
77. 77. Регламент № 2201/2003, и по-специално член 11 от него, допълва и уточнява посочените разпоредби на Конвенцията. В този смисъл член 11, параграф 2 от Регламента налага принципа на изслушване на съответното дете в хода на производството по членове 12 и 13 от Конвенцията. Освен това член 11, параграф 3 от Регламента предвижда конкретен срок, в който решението за връщане на неправомерно отведено дете трябва да бъде прието. Член 11, параграфи 4—6 от същия регламент очертава възможността съд на държава членка да откаже връщането на дете въз основа на същата конвенция, като предвижда допълнителни условия за упражняването на тази възможност. Член 11, параграф 8 във връзка с член 42 от Регламент № 2201/2003 установява улесняващо връщането на неправомерно отведени деца производство в допълнение към производството, предвидено от Хагската конвенция от 1980 г. Съгласно тези разпоредби въпреки решение за отказ за връщане на основание член 13 от Конвенцията съдът, който е компетентен по смисъла на Регламента, може да вземе последващо решение, което разпорежда връщането на детето и което се признава за подлежащо на изпълнение в държавата членка на пребиваване на детето, без органите на тази държава да могат да се противопоставят на това признаване.
78. 78. От съдържанието на всички изложени в предходната точка разпоредби на Регламент № 2201/2003 е видно, че същите или са основани на правила от Хагската конвенция от 1980 г., или предвиждат последиците, които следва да се изведат от тяхното прилагане. В този смисъл посочените две категории разпоредби представляват едно неделимо нормативно цяло, което се прилага по отношение на производствата по връщане на неправомерно отведени деца в рамките на Съюза.

79. 79. По-нататък, що се отнася до процедурата по осигуряване на упражняването на правото на лични отношения с детето, Конвенцията я урежда конкретно само в член 21, предвиждащ единствено възможността за подаване на съответни молби за това до централните органи на договарящите държави и за налагането им на задължения за осигуряване на безпрепятствено упражняване на това право.
80. 80. Регламент № 2201/2003 определя аналогични основни норми относно упражняването на това право. В частност съгласно членове 55 и 57 от същия всеки носител на родителска отговорност може да подаде молба за подпомагане на упражняването на правото на лични отношения с детето до централния орган на държавата членка по обичайното си местопребиваване или до централния орган на държавата членка, в която детето има обичайно местопребиваване или се намира.
81. 81. Накрая, Хагската конвенция от 1980 г. предвижда общи разпоредби, приложими както за процедурите, свързани с връщането на неправомерно отведеното дете, така и с упражняването на правото на лични отношения с детето. В този смисъл от членове 22 и 26 от Конвенцията следва, че с някои изключения компетентните органи не могат да налагат плащането на разноски или на обезпечение във връзка с тези процедури. Съгласно член 23 от Конвенцията в контекста на тези процедури не се изисква легализация или друга подобна формална процедура. Член 24 от Хагската конвенция от 1980 г. уточнява езиците, на които молбите, свързани с прилагането на Конвенцията, могат да бъдат изпратени до централния орган на замолената държава. Освен това съгласно член 25 от Конвенцията подало молба лице, което има обичайно местопребиваване в договаряща държава, има право да ползва правна помощ и консултации по всички въпроси, свързани с прилагането на тази конвенция във всяка друга договаряща държава, при същите условия, както ако е гражданин на тази държава или има обичайно местопребиваване в нея.
82. 82. Регламент № 2201/2003 предвижда сходни ред и условия за прилагане на процедурите по връщане на неправомерно отведено дете и по осигуряване на упражняването на правото на лични отношения с детето. В частност от член 57, параграф 3 от Регламента следва, че подпомагането, което се оказва от централните органи, не се заплаща. По силата на член 41 от Регламента правото на лични отношения с детето, предоставено с изпълняемо решение, издадено в държава членка, се признава и изпълнява в друга държава членка, без да е необходима декларация за изпълняемост и без да се предоставя каквато и да е възможност за противопоставяне на неговото признаване. Член 42 от Регламент № 2201/2003 предвижда аналогично признаване на решенията за връщане на дете, посочени в член 11, параграф 8 от същия регламент. В член 57, параграф 2 от Регламента е предвидена възможността да се изпращат съобщения до централните органи на държавите членки на различен от използвания от тях език. Накрая, член 50 от Регламента предвижда, че молител, който е получил в държавата членка, където е издадено решението, пълна или частична правна помощ или е бил освободен от разходи или разноски, има право, в рамките на процедурите, свързани с връщането на неправомерно отведено дете и с упражняване на правото на лични отношения с детето, предвидени в членове 41, 42 и 48 от същия регламент, на най-пълната степен на правна помощ или освобождаване от разходи и разноски, предвидена в законодателството на замолената държава членка.
83. 83. С оглед на изложеното следва да се констатира, че разпоредбите от Регламент № 2201/2003 обхващат голяма част от двете уредени с Хагската конвенция от 1980 г. процедури, а именно тази по връщане на неправомерно отведено дете и тази по осигуряване на правото на лични отношения с детето. В този смисъл следва да се приеме, че в цялата уредена с Конвенцията област действат правила на Съюза.
- По риска от засягане на общите правила

84. 84.Що се отнася до риска от засягане на правилата на Съюза от разпоредбите на Хагската конвенция от 1980 г. и от декларациите за приемане на присъединяване, с оглед на тяхното естество и съответно съдържание следва да се отбележи, от една страна, че Регламент № 2201/2003 установява еднакви правила, които са задължителни за органите на държавите членки.
85. 85.От друга страна, поради припокриването и съществуващата тясна връзка между разпоредбите на Регламента и тези на Конвенцията, и по-специално между член 11 от Регламента и глава III от Конвенцията, разпоредбите на последната могат да окажат въздействие върху смисъла, обхвата и ефективността на установените с Регламент № 2201/2003 правила.
86. 86.Този извод не е оборим, поради обстоятелството че редица разпоредби от Регламента и от Конвенцията могат да изглеждат съгласувани. Всъщност Съдът вече е приел, че правилата на Съюза могат да бъдат засегнати чрез международни задължения дори и при липсата на противоречие между тях (вж. в този смисъл становище 2/91, EU:C:1993:106, т. 25 и 26, както и решение Комисия/Съвет, EU:C:2014:2151, т. 71).
87. 87.Връзката между Хагската конвенция от 1980 г. и Регламент № 2201/2003 е уточнена по-специално с член 60 от Регламента, съгласно който Регламентът имат предимство пред конвенцията, доколкото двата инструмента уреждат едни и същи въпроси.
88. 88.Въпреки обаче предвиденото предимство на Регламент № 2201/2003, съществува риск обхватът и ефективността на установените от него общи правила да бъдат засегнати от разликите в приемането от страна на държавите членки на присъединяването на трети държави към Хагската конвенция от 1980 г.
89. 89.В това отношение, както подчертават Парламентът и Комисията, ако компетентни да приемат или не присъединяването на нова трета държава към Хагската конвенция от 1980 г. бяха държавите членки, а не Съюзът, всеки път, когато международно отвлечане на дете засяга трета държава и две държави членки, от които едната е приела присъединяването на третата държава към Конвенцията, а другата — не, би съществувал риск от засягане на еднаквото и съгласувано прилагане на Регламент № 2201/2003, и в частност на правилата за сътрудничество между органите на държавите членки.
90. 90.С оглед на изложеното приемането на присъединяване на трета държава към Хагската конвенция от 1980 г. е от изключителната компетентност на Съюза.

Вследствие на това Съдът (голям състав) постановява следното становище:

Приемането на присъединяване на трета държава към Хагската конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца, съставена в Хага на 25 октомври 1980 г., е от изключителната компетентност на Съюза.

Подписи