



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN KANNANOTTO

NILO JÄÄSKINEN

13 päivänä toukokuuta 2014<sup>1</sup>

## Lausunto 1/13

### Euroopan komission esittämä lausuntopyyntö

SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla esitetty lausuntopyyntö — Tutkittavaksi ottaminen — Suunnitellun sopimuksen käsite — Oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla koskevat kansainväliset sopimukset — Haagissa 25.10.1980 tehty yksityisoikeuden alaa koskeva yleissopimus kansainvälisestä lapsikaappauksesta — Euroopan unionin yksinomainen tai jaettu toimivalta hyväksyä kolmannen valtion liittyminen tähän yleissopimukseen — Sellaisen kansainvälisen sopimuksen tekeminen, joka voi vaikuttaa unionin oikeuden yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla — Ala, jota jo suurelta osin kattavat unionin oikeuden säännöt — Vaara unionin oikeuden sääntöjen yhtenäisen ja johdonmukaisen soveltamisen ja niillä perustetun järjestelmän moitteettoman toiminnan haittaamisesta — Suhde asetukseen (EY) N:o 2201/2003

### Sisällys

I Johdanto .....	2
II Lausuntopyynnön asiayhteys .....	3
III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa .....	4
IV Tutkittavaksi ottaminen .....	5
A Lausuntopyynnön kohteena olevien asiakirjojen luonnehdinta .....	5
B Kyseessä olevien kansainvälisten sopimusten sopimuspuolet .....	7
C Kyseessä olevien kansainvälisten sopimusten etenemisvaihe .....	9
V Aineellinen kysymys .....	12
A Alustavat huomautukset .....	12

<sup>1</sup> — Alkuperäinen kieli: ranska.

B Unionin yksinomaisen ulkoisen toimivallan rajaamista koskevat perusteet EUT-sopimusta edeltävän oikeuskäytännön perusteella .....	13
C Oikeuskäytännön mukaisten periaatteiden merkityksen säilyminen EUT-sopimuksen voimaantulon jälkeen .....	15
D Yhteisiin sääntöihin kohdistuvaa vaikutusta koskevien kriteerien soveltaminen esillä olevassa tapauksessa .....	17
1. Kyseessä olevien kansainvälisten sopimusten erityispiirteet .....	17
2. Yhteisten sääntöjen olemassaolo näiden kansainvälisten sopimusten kattamalla alalla .....	18
3. Vaara siitä, että kyseessä olevat kansainväliset sopimukset vaikuttavat näihin yhteisiin sääntöihin .....	22
VI Kannanotto .....	25

## I Johdanto

1. Tämä kannanotto koskee Euroopan komission SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla unionin tuomioistuimelle esittämää lausuntopyyntöä.<sup>2</sup> Tässä asiassa unionin tuomioistuimelta kysytään, kuuluuko sen hyväksyminen, että kolmas valtio liittyy Haagissa 25.10.1980 tehtyyn yksityisoikeuden alaa koskevaan yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta (jäljempänä vuoden 1980 Haagin yleissopimus),<sup>3</sup> Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan vai ei. Tämä kysymys on esitetty erityisesti niiden muutosten kannalta, joita Lissabonin sopimuksella tehtiin unionin ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon, mitä unionin tuomioistuinta pyydetään siten selventämään.

2. Aluksi on täsmennettävä, että kukin unionin jäsenvaltioista on vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen sopimuspuoli eikä unioni itsessään, sillä tämän yleissopimuksen mukaan kansainväliset järjestöt eivät voi liittyä siihen. Komissio on kuitenkin katsonut, että mahdollisuus hyväksyä tähän yleissopimukseen liittyneitä kolmansia valtioita, sellaisena kuin siitä määrätään sen 38 artiklassa, kuuluu unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan ja että näin ollen on tarpeen, että jäsenvaltiot eivät tee sitä erikseen ja omissa nimissään vaan samanaikaisesti ja unionin edun mukaisesti. Suurin osa jäsenvaltioista on hylännyt komission tekemät tämänsuuntaiset ehdotukset neuvoston päätöksiksi; useimmat niistä ovat jo hyväksyneet vähintään yhden näistä kolmansista valtioista liittymisen.

3. Perustellakseen lähestymistapaansa, jota sekä Euroopan unionin neuvosto että lähes kaikki tässä asiassa huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot vastustavat,<sup>4</sup> komissio väittää Euroopan parlamentin tukemana, että tässä on kyse sellaisen kansainvälisen sopimuksen tekemisestä, joka voi vaikuttaa unionin oikeuden yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

2 — Kyse on ensimmäisestä kannanotosta sen jälkeen, kun unionin tuomioistuimen työjärjestystä muutettiin siten, että lausunnotonmenettelyssä on kuultava vain yhtä julkisasiamiestä eikä kaikkia julkisasiamiehiä (ks. kyseisen työjärjestyksen 5 artikla ja 196 artikla ja sitä seuraavat artiklat).

3 — Yleissopimuksen teksti ja sitä koskevat julkaisut (mm. E. Pérez-Veran selitysmuistio) ovat saatavilla internetosoitteessa [http://www.hcch.net/index\\_fr.php?act=conventions.text&cid=24](http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=24).

4 — Ainoastaan Italian hallitus puoltaa unionin yksinomaista toimivaltaa, toisin kuin parikymmentä muuta hallitusta, jotka ovat ottaneet kantaa pääasianaan, osa toissijaisesti.

4. Erityisesti komissio väittää, että on olemassa vaara tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta 27.11.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2201/2003<sup>5</sup> (jäljempänä Bryssel II a -asetus) kilpailevasta soveltamisesta tai jopa ristiriidasta sen kanssa. Tämän asetuksen aineellinen soveltamisala on nimittäin osittain päällekkäinen vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen aineellisen soveltamisalan kanssa, koska se sisältää myös rajat ylittäviä lapsikaappauksia koskevia säännöksiä, joista osassa viitataan kyseiseen yleissopimukseen. Tältä osin on pohdittava, ovatko unionin tuomioistuimen ennen EUT-sopimuksen voimaantuloa antamassa oikeuskäytännössä määrittämät arviointiperusteet sille, onko kansainvälinen sopimus vaarassa vaikuttaa yhteisiin sääntöihin, edelleen merkityksellisiä käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

5. Ennen kuin unionin tuomioistuin voi ratkaista, onko unionilla yksinomainen vai jaettu ulkoinen toimivalta hyväksyä kolmannen valtion liittyminen kyseiseen yleissopimukseen, sen on joka tapauksessa harkittava, voidaanko nyt esitetty lausuntopyyntö ottaa tutkittavaksi, minkä osalta on olemassa vakavia epäilyjä.

6. Tältä osin on ensinnäkin tarkistettava, ovatko lausuntopyynnön kohteena olevat asiakirjat SEUT 218 artiklan 11 kohdan soveltamisalaan kuuluvia ”sopimuksia”, koska nämä asiakirjat ovat sekä luonteensa että sopimuspuoltensa osalta epätyypillisiä, sillä kyse on joukosta kolmansien valtioiden kyseiseen yleissopimukseen liittymisen hyväksymistä koskevia selityksiä, jotka ovat jäsenvaltioiden eivätkä unionin itsensä antamia. Myöntävässä tapauksessa on tämän jälkeen edellä mainittujen tosiseikkojen perusteella määritettävä, ovatko kyseiset sopimukset tässä määräyksessä tarkoitettulla tavalla edelleen ”suunniteltuja” ja miltä osin unionin tuomioistuin voi näin ollen antaa asianmukaisesti lausunnon.

## II Lausuntopyynnön asiayhteys

7. Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen, joka tuli voimaan 1.12.1983, tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan ”turvata johonkin sopimusvaltioon luvattomasti viedyn tai sieltä luvattomasti palauttamatta jääneen lapsen pikainen palauttaminen” ja ”turvata se, että sopimusvaltion oikeusjärjestykseen perustuvia huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia oikeuksia kunnioitetaan toisissa sopimusvaltioissa”.

8. Vuosien 2007 ja 2011 välisenä aikana kahdeksan unioniin kuulumatonta valtiota eli Armenian tasavalta, Albanian tasavalta, Seychellien tasavalta, Marokon kuningaskunta, Gabonin tasavalta, Singaporen tasavalta, Andorran ruhtinaskunta ja Venäjän federaatio tallettivat peräjälkeen kyseistä yleissopimusta koskevat liittymiskirjat.<sup>6</sup>

9. Vuoden 1980 Haagin yleissopimus sitoo kutakin siihen liittyntä valtiota sen 38 artiklan ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa kappaleessa<sup>7</sup> määrättyjen menettelysääntöjen mukaisesti. Kyseisen 38 artiklan neljännestä ja viidennestä kappaleesta kuitenkin ilmenee, että uuden valtion liittyminen edellyttää hyväksymismenettelyä, minkä vuoksi se tulee voimaan vain liittyjävaltion ja sellaisten sopimusvaltioiden välisissä suhteissa, jotka ovat antaneet selityksen liittymisen hyväksymisestä.<sup>8</sup>

5 — EUVL L 338, s. 1.

6 — Liittymiskirjat talletettiin 1.3.2007, 4.5.2007, 27.5.2008, 9.3.2010, 6.12.2010, 28.12.2010, 6.4.2011 ja 28.7.2011.

7 — Näissä kappaleissa määrätään, että ”jokainen muu valtio voi liittyä yleissopimukseen”, että ”liittymiskirja on talletettava Alankomaiden ulkoasiainministeriön huostaan” ja että ”tämä yleissopimus tulee voimaan siihen liittyneen valtion osalta kolmannen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen kun asianomainen valtio on tallettanut liittymiskirjan”.

8 — Kyseisten neljännen ja viidennen kappaleen mukaan ”liittyminen tulee voimaan vain liittyjävaltion ja sellaisten sopimusvaltioiden välisissä suhteissa, jotka ovat antaneet selityksen liittymisen hyväksymisestä. Tällaisen selityksen on velvollinen antamaan myös jokainen jäsenvaltio, joka ratifioi tai hyväksyy yleissopimuksen liittymisen jälkeen. Selitys on talletettava Alankomaiden ulkoasiainministeriön huostaan; ministeriön tulee diplomaattista tietä toimittaa oikeaksi todistettu jäljennös jokaiselle sopimusvaltiolle” ja ”yleissopimus tulee voimaan liittyjävaltion ja liittymisen hyväksyneen valtion välillä kolmannen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen kun hyväksymistä koskeva selitys on talletettu”.

10. Vaikka ainoastaan jäsenvaltiot – eikä unioni – ovat vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen sopimuspuolia, komissio on kuitenkin katsonut, että kysymys kansainvälisestä lapsikaappauksesta kuuluu unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan Bryssel II a -asetuksen antamisen vuoksi ja sen vuoksi, että kyseisen yleissopimuksen sisältö on sisällytetty tähän asetukseen. Tämän vuoksi se antoi 21.12.2011 kahdeksan ehdotusta neuvoston päätöksiksi jäsenvaltioiden antamista selityksistä, joiden mukaan ne hyväksyvät unionin edun mukaisesti kyseisten kahdeksan kolmannen valtion liittymisen tähän yleissopimukseen.<sup>9</sup>

11. Euroopan parlamentti otti näihin ehdotuksiin myönteisen kannan.<sup>10</sup> Sitä vastoin neuvostossa suurin osa jäsenvaltioiden edustajista vastusti näitä ehdotuksia. He vetosivat siihen, ettei neuvostolla ole oikeudellista velvollisuutta hyväksyä niitä, koska selitys kolmansien valtioiden vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen liittymisen hyväksymisestä ei kuulu heidän mukaansa unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan, vaan tämä yleissopimus on ennen kaikkea sopimusvaltioiden kahdenvälisen yhteistyön väline.<sup>11</sup> Neuvosto ei näin ollen hyväksynyt kyseisiä ehdotuksia.

12. Useimmat jäsenvaltioista antoivat erikseen hyväksymistä koskevia selityksiä yhdestä tai useammasta kyseessä olevasta liittymisestä, jotkin niistä paljon aikaisempaan ajankohtana kuin edellä mainitut komission ehdotukset.<sup>12</sup>

13. Tässä yhteydessä komissio katsoi tarkoituksenmukaiseksi esittää unionin tuomioistuimelle SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla esillä olevan lausuntopyynnön, joka jätettiin 21.6.2013, ja esittää seuraavan kysymyksen:

”Jos kolmas maa liittyy [vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen], kuuluuko liittymistä koskeva hyväksyntä unionin yksinomaiseen toimivaltaan?”

### III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

14. Kirjallisia huomautuksia esittivät komissio, Euroopan parlamentti ja neuvosto sekä Tšekin, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Itävallan, Puolan, Portugalin, Romanian, Slovakian, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset.

15. Unionin tuomioistuin esitti kirjallista vastausta varten kysymyksen tämän asian mahdollisesta vaikutuksesta Tanskan kuningaskunnan erityistilanteeseen.<sup>13</sup> Komissio, Euroopan parlamentti ja neuvosto sekä Tšekin, Tanskan, Espanjan, Ranskan ja Puolan hallitukset vastasivat siihen.

9 — Nämä kahdeksan päätösehdotusta, jotka on liitetty lausuntopyyntöön, koskivat numerjärjestyksessä ”Gabonin”(KOM(2011) 904 lopullinen), ”Andorran” (KOM(2011) 908 lopullinen), ”Seychellien”(KOM(2011) 909 lopullinen), ”Venäjän federaation” (KOM(2011) 911 lopullinen), ”Albanian”(KOM(2011) 912 lopullinen), ”Singaporen” (KOM(2011) 915 lopullinen), ”Marokon”(KOM(2011) 916 lopullinen) ja ”Armenian” (KOM(2011) 917 lopullinen) liittymistä kyseiseen yleissopimukseen. Näiden kaikkien ehdotusten mukaan jäsenvaltioiden olisi annettava unionin edun mukaisesti samanaikaisesti ja kahden kuukauden kuluessa ehdotuksen hyväksymisestä vakiomuotoinen selitys, jonka mukaan ne hyväksyvät kyseisen kolmannen liittyjävaltion liittymisen yleissopimukseen.

10 — Euroopan parlamentin 22.11.2012 antama päätöslauselma 2012/2791 (RSP) jäsenvaltioiden antamasta selityksestä, jonka mukaan ne hyväksyvät Euroopan unionin edun mukaisesti kahdeksan kolmannen maan liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen.

11 — Lambreth, I., ”Les aspects institutionnels de la dimension externe de la coopération judiciaire civile” teoksessa *La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm: un bilan à mi-parcours*, toim. Dony, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bryssel, 2012, s. 12–, 17 kohta.

12 — Esimerkiksi Latvian tasavalta hyväksyi Albanian tasavallan liittymisen jo 3.7.2007. Vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen liittymisten tila sekä yksityiskohtainen luettelo näiden liittymisten hyväksymistä koskevista selityksistä ovat saatavilla internetissä osoitteissa [http://www.hcch.net/index\\_fr.php?act=conventions.status&cid=24](http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.status&cid=24) ja [http://www.hcch.net/index\\_fr.php?act=publications.details&pid=3282&dtid=36](http://www.hcch.net/index_fr.php?act=publications.details&pid=3282&dtid=36). Niistä ilmenee, että Venäjän federaation jälkeen yleissopimukseen on liittynyt muita kolmansia valtioita, joita koskee sama ongelma kuin tässä lausuntopyynnössä on tuotu esille.

13 — Tanskan asemaa koskevan, EU- ja EUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan (N:o 22) nojalla tämä jäsenvaltio ei osallistu sellaisten toimenpiteiden antamiseen, jotka kuuluvat EUT-sopimuksen kolmannen osan V osastoon, joka koskee vapauden, oikeuden ja turvallisuuden aluetta, ja erityisesti sen 3 lukuun, joka koskee oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla, minkä vuoksi Bryssel II a -asetus ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan (tämän asetuksen johdanto-osan 31 perustelukappale ja 2 artiklan 3 kohta).

16. Istunnossa, joka pidettiin 1.4.2014, kuultiin komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston sekä Tšekin, Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Latvian, Puolan, Romanian, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten edustajia.

#### IV Tutkittavaksi ottaminen

17. Neuvosto ja 11 kirjallisia huomautuksia esittäneistä jäsenvaltioista<sup>14</sup> pitävät kyseenalaisena esillä olevan lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamista tai jopa muodollisesti kiistävät sen tutkittavaksi ottamisen, kun taas komissio ja Euroopan parlamentti ovat vastakkaisella kannalla. Omasta puolestani katson jäljempänä esittämilläni perusteilla, että tämä pyyntö pitäisi ottaa vain osittain tutkittavaksi.

18. SEUT 218 artiklan 11 kohdasta ilmenee, että komissio<sup>15</sup> voi hankkia unionin tuomioistuimen lausunnon kaikista kysymyksistä, jotka koskevat sitä, onko ”suunniteltu [kansainvälinen<sup>16</sup>] sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa”, ja että ”jos unionin tuomioistuimen lausunto on kielteinen, suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu”.

19. Unionin tuomioistuin on katsonut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, jonka sisältö on toistettu unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 196 artiklan 2 kohdassa, että lausunto voi koskea paitsi sitä, onko tällaisen sopimuksen tekeminen yhteensoveltuva unionin aineellisoikeudellisten sääntöjen kanssa,<sup>17</sup> myös sitä, kuten tässä tapauksessa, kuuluuko tämä suunnitelma unionin toimivallan piiriin vai ei.<sup>18</sup>

#### A Lausuntopyynnön kohteena olevien asiakirjojen luonnehdinta

20. Ensimmäinen tässä asiassa ratkaistava kysymys koskee sitä, sovelletaanko SEUT 218 artiklan 11 kohtaa lausuntopyynnön kohteena olevan kaltaisiin asiakirjoihin.<sup>19</sup>

21. Aluksi on todettava, että tässä asiassa ei ole kyse vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen neuvottelemisesta tai tekemisestä tai edes tarkistamisesta sinänsä. Kyse on ainoastaan sen 38 artiklan soveltamisesta ja tässä artiklassa jo yleissopimuksen sopimuspuolina oleville valtioille annetun sen oikeuden käyttämisestä, jonka mukaan ne voivat sitoutua tai olla sitoutumatta uusiin liittyjävaltioihin nähden. Toisin sanoen komission esittämä kysymys koskee olennaisesti unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa – ei vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen aineellisen ulottuvuuden muuttamiseksi vaan ainoastaan sen alueellisen soveltamisalan laajentamiseksi.

14 — Eli Tšekin, Saksan, Viron, Kreikan, Ranskan, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Itävallan, Puolan ja Romanian hallitukset. Lisäksi Suomen hallitus täsmentää, että vaikka se ei muodollisesti esitä prosessiväitettä, SEUT 258 artiklassa tarkoitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely soveltuisi sen mielestä parhaiten tässä asiassa esitetyn kysymyksen käsittelemiseen.

15 — Samoin kuin jäsenvaltio, Euroopan parlamentti tai neuvosto.

16 — Attribuuttia ”kansainvälinen” ei tosin ole mainittu kyseisessä 11 kohdassa, mutta se on johdettavissa siitä, että kyseinen 218 artikla kuuluu EUT-sopimuksen viidennen osan V osastoon, jonka otsikkona on ”Kansainväliset sopimukset”.

17 — Lausunto 1/75 (EU:C:1975:145, erityisesti s. 1360) ja lausunto 1/78 (EU:C:1979:224, 30 kohta).

18 — Ks. mm. lausunto 2/91 (EU:C:1993:106, 3 kohta) ja lausunto 1/08 (EU:C:2009:739, 107–109 kohta).

19 — Täsmennettäköön, että – toisin kuin neuvoston huomautuksissa lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamisesta annetaan ymmärtää – tässä menettelyssä ei ole kyse neuvoston hylkäämistä komission päätösehdotuksista vaan jäsenvaltioiden tekemistä kansainvälisistä sopimuksista, joita näissä ehdotuksissa oli tarkoitus käsitellä.

22. Kiistääkseen esillä olevan lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamisen Saksan hallitus väittää, että sopimuksen käsitteen kirjaimellinen merkitys edellyttää välttämättä kahden toisiaan vastaavan tahdonilmaisun yhtymistä. Se vetoaa siihen, että kolmannen valtion liittyminen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen ja sopimusvaltion antama selitys tämän liittymisen hyväksymisestä eivät täytä tätä vaatimusta edes olettaessa, että näiden kahden osatekijän katsottaisiin muodostavan erottamattoman kokonaisuuden,<sup>20</sup> sillä tällaiset toimet eivät kuulu vastavuoroiseen sopimussuhteeseen.<sup>21</sup>

23. Mielestäni tämä täysin teoreettinen argumentti on hylättävä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että se on alusta asti vakiintuneesti suosinut laajaa ja välttänyt formalistista käsitystä siitä, minkätyyppiset kansainväliset sopimukset voivat olla lausunnotmenettelyn kohteena.<sup>22</sup>

24. Lisäksi valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen<sup>23</sup> (jäljempänä Wienin yleissopimus) 15 artiklan a kohdan mukaan valtion suostuminen valtiosopimuksen noudattamiseen voidaan pätevästi ilmaista liittymisellä, kun tässä valtiosopimuksessa määrätään siitä. Näin on juuri vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen nojalla.

25. On totta, että vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 38 artiklassa otetaan käyttöön suostumusten vaihtoa koskeva järjestelmä, jolla on ainoastaan *intra partes*-vaikutus, sillä tämän määräyksen mukaan kyseiseen yleissopimukseen liittyminen tulee voimaan vain liittjävaltion ja sellaisten sopimusvaltioiden välisissä suhteissa, jotka ovat antaneet selityksen liittymisen hyväksymisestä. Tämä yksinkertaistettu järjestelmä poikkeaa tässä suhteessa monenvälisiin yleissopimuksiin liittymistä koskevista perinteisistä menettelytavoista. Se on kuitenkin Wienin yleissopimuksen määräysten ja erityisesti sen 11 artiklaan sisältyvien määräysten mukainen.<sup>24</sup>

26. Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen erityispiirteenä on siten se, että liittyminen ei ole monenvälistä, koska liittyminen on hyväksyttävä kussakin jo sopimuspuolena olevassa valtiossa ja koska tämän mahdollisen hyväksymisen vaikutukset on rajattu kyseisten kahden valtion välisiin suhteisiin. Konkreettisesti tämä kunkin uuden liittymissopimuksen tekemistä koskeva yksinkertaistettu menettely johtaa joukkoon kahdenvälisiä kansainvälisoikeudellisia suhteita, joiden sisältönä on vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen sisältö.<sup>25</sup> Tällaisen mekanismin tarkoituksena on antaa sopimuspuolille mahdollisuus määrittää, mitkä ovat ne valtiot, joihin nähden ne haluavat sitoutua noudattamaan tätä yleissopimusta, ja tämä mahdollisuus on sama kuin yleissopimusta tehtäessä alun perin ollut valinnanvapaus.

20 — Euroopan parlamentin mukaan kolmannen valtion liittymispyyntö ja unionin sille antama hyväksyntä, jonka perusteella kyseistä yleissopimusta aletaan soveltaa tämän valtion ja unionin välisissä suhteissa, muodostavat *yhdessä* velvoittavan kansainvälisen sitoumuksen, joka on siis SEUT 218 artiklassa tarkoitettu kansainvälinen sopimus.

21 — Saksan hallitus väittää, että vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 38 artiklan mukainen hyväksymistä koskeva selitys ei ole liittymissopimuksen osatekijä, koska pelkästään liittymiskirjan tallettamisen ja kolmen kuukauden kulumisen perusteella tästä yleissopimuksesta seuraa uudelle sopimusvaltiolle oikeuksia ja velvollisuuksia, erityisesti velvollisuus nimetä keskusviranomaisen sen 6 artiklan mukaisesti.

22 — Lausunnossa 1/75 (EU:C:1975:145) täsmennettiin, että lausuntopyyntö voi koskea ”*kaikkia kansainvälisoikeudellisten oikeussubjektien tekemiä velvoittavia sitoumuksia sitoumusten muodosta riippumatta*” (kursivointi tässä). Ks. myös lausunto 2/92 (EU:C:1995:83, 8 kohta).

23 — Yleissopimus tehtiin 23.5.1969, ja se tuli voimaan 27.1.1980 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1155, s. 331). Ks. ”yksinkertaistetussa muodossa tehdyistä yleissopimuksista” Klabbers, J., *The Concept of Treaty in International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2006, s. 46 ja 73.

24 — Kyseisen 11 artiklan mukaan ”valtion suostuminen valtiosopimuksen noudattamiseen voidaan ilmaista allekirjoittamalla, vaihtamalla valtiosopimuksen muodostavat asiakirjat, ratifioimalla, hyväksymällä, liittymällä tai muulla tavalla, jos niin on sovittu”.

25 — Tämä tilanne ei asiallisesti poikkea tilanteesta, jossa jäsenvaltio on tehnyt kolmannen valtion kanssa kahdenvälisen sopimuksen, jossa on sama sisältö kuin kyseisessä yleissopimuksessa, noudattamalla menettelysääntöjä, jotka vahvistetaan jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisen sellaisten sopimusten neuvottelemiseen ja tekemiseen sovellettavasta menettelystä, jotka koskevat tuomioistuimen toimivaltaa, tuomioiden ja päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoa, vanhempainvastuuta ja elatusvelvoitteita koskevista asioista sekä elatusvelvoitteisiin liittyvissä asioissa sovellettavaa lakia, 7.7.2009 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 664/2009 (EUVL L 200, s. 46). Ks. toimivallan siirrosta tässä asetuksessa säädetyn komission arvioinnin jälkeen Lambreth, I., mainittu edellä alaviitteessä 11, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

27. Tämä erityinen mekanismi, joka on täysin valtiosopimusoikeudessa noudatettavan sopimusvapauden periaatteen mukainen, ei kuitenkaan millään tavoin muuta sitä, että liittymiskirja ja sen hyväksymistä koskeva selitys johtavat kyseisten kahden valtion väliseen vastavuoroiseen sopimussuhteeseen, jonka voidaan näin ollen katsoa muodostavan itsessään SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettua todellista kansainvälistä ”sopimuksen” ilman, että tältä osin olisi tarpeen pohtia, onko tämä selitys itsenäinen vai liitännäinen suhteessa vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen tekstiin.

28. Kun otetaan huomioon lausuntopyynnön kohteena olevien asiakirjojen sekä kohde että luonne, tässä tapauksessa esitetty kysymys voi näin ollen kuulua SEUT 218 artiklan 11 kohdan soveltamisalaan.

#### *B Kyseessä olevien kansainvälisten sopimusten sopimuspuolet*

29. Tässä asiassa esitetyn perusteella on seuraavaksi tarkistettava, voidaanko kyseisten sopimusten eli selitysten, joiden mukaan jäsenvaltiot hyväksyvät kolmansien valtioiden liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen, tosiasiallisesti katsoa kuuluvan SEUT 218 artiklan 11 kohdan soveltamisalaan, vaikka unioni ei ole sellaisenaan sen sopimuspuoli.

30. Tämän määräyksen sanamuoto ei ole selvä siltä osin kuin on määritettävä sopimuspuolet kansainvälisissä sopimuksissa, jotka voivat antaa aiheen lausuntoon, koska toisin kuin kyseisen artiklan 1 kohdassa tässä 11 kohdassa ei täsmennetä, onko kysymyksen oltava ”unionin ja kolmansien maiden välisistä” sopimuksista.<sup>26</sup>

31. Oikeuskäytännöstä ja erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen lausunnosta 2/91 ilmenee sitä vastoin selvästi, että lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamisen kannalta on merkityksetöntä, että kyseiseen asiakirjaan osallistuvat unionin edun mukaisesti yhdessä toimivat jäsenvaltiot eikä unioni itse, koska unioni voi käyttää ulkoista toimivaltaansa niiden välityksellä.<sup>27</sup> Tämä oikeuskäytäntö on mielestäni täysin merkityksellinen esillä olevan asian kannalta.

32. Tässä yhteydessä on selvää, että unionin on mahdotonta olla vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen sopimuspuoli sellaisenaan, sillä siinä ei ole yhtään määräystä, jonka perusteella unionin kaltainen alueellinen taloudellisen yhdentymisen järjestö voisi liittyä siihen,<sup>28</sup> vaikka siitä on sittemmin tullut kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin (jäljempänä Haagin konferenssi) jäsen.<sup>29</sup>

26 — Tämä laatimistapaan liittyvä ero on erityisen merkille pantava, koska ennen Lissabonin sopimusta lausuntomenettelyä koskevaa EY 300 artiklan 6 kohtaa seurasi 7 kohta, jossa annettiin ymmärtää, että kaikkia tätä loppumääräystä edeltäviä kohtia sovellettiin ainoastaan ”tässä artiklassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti tehtyihin sopimuksiin”, mikä ei enää ole tilanne SEUT 218 artiklan 11 kohdan muodostaman vastaavan määräyksen tapauksessa.

27 — Lausunnossa 2/91 (EU:C:1993:106, 5 kohta) todetaan lausuntopyynnön edellytysten täyttyneen yhteisöjen tuomioistuin toi esille, että ”vaikka yhteisö ei [voinut] itse tehdä [kyseistä] yleissopimusta —, sen ulkoista toimivaltaa voidaan tarvittaessa käyttää yhteisön edun mukaisesti yhdessä toimivien jäsenvaltioiden välityksellä” (kursivointi tässä). Ks. tästä mahdollisuudesta käyttää välillisesti unionin ulkoista toimivaltaa myös tuomio komissio v. Kreikka (C-45/07, EU:C:2009:81, 31 kohta).

28 — Rajoitus perustuu kyseisen yleissopimuksen 37 artiklan ensimmäiseen kappaleeseen ja 38 artiklan ensimmäiseen kappaleeseen.

29 — Euroopan yhteisöstä tuli Haagin konferenssin jäsen 3.4.2007 (ks. Euroopan yhteisön liittymisestä kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevään Haagin konferenssiin 5.10.2006 tehdyn neuvoston päätöksen 2006/719/EY (EUVL L 297, s. 1) johdanto-osan kolmas perustelukappale), ja Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena unionista tuli sen seuraaja 1.12.2009 alkaen. Unioni allekirjoitti tässä yhteydessä muun muassa lasten ja muiden perheenjäsenten elatusavun kansainvälisestä perinnästä 23.11.2007 tehdyn Haagin yleissopimuksen, mikä sallittiin nimenomaisesti tämän yleissopimuksen 58 artiklan 3 kappaleessa.

33. Näin ollen ainoastaan unionin jäsenvaltioilla, jotka ovat kyseisen yleissopimuksen sopimuspuolia, on kelpoisuus uuden liittyjävaltion hyväksymiseen muodollisesti sen 38 artiklan neljännen kappaleen nojalla. Ne voisivat kuitenkin tehdä sen myös unionin edun mukaisesti, jos unioni tekisi aloitteen kehottaakseen kaikkia jäsenvaltioita toimimaan tällä tavoin ja valtuuttaakseen ne siihen, jolloin tällainen valtuutus olisi osoitus unionin tahdosta käyttää ulkoista toimivaltaansa jäsenvaltioiden välityksellä sen vuoksi, ettei se voi itse toimia.<sup>30</sup>

34. Komissio vetoaa lausuntopyyntönsä mukaan siihen, että voidakseen hyväksyä kolmannen valtion liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen jäsenvaltioiden pitäisi saada ”etukäteen neuvoston valtuutuspäätös, joka on oikeudellisesti välttämätön, kun sopimus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan”. Lisäksi kunkin edellä mainitun päätösehdotuksen<sup>31</sup> mukaan se esitti, että jäsenvaltiot toimivat tässä ”unionin edun mukaisesti” ja ”samanaikaisesti neuvoston päätöksessä vahvistetussa määräajassa” [SEUT] 218 artiklan” perusteella ”yhdessä 81 artiklan 3 kohdan kanssa”.<sup>32</sup>

35. Mikäli unionin tuomioistuin katsoisi, että unionilla on tosiasiallisesti yksinomainen toimivalta suunniteltujen sopimusten kattamalla alalla, olisi turvaututtava tähän jäsenvaltioille annetun valtuutuksen keinoon, sillä unionin omien oikeussäätöjen mukaan normaalisti yksinomaan unionin pitäisi tehdä nämä sopimukset.<sup>33</sup>

36. On olemassa kolme eri tilannetta, joissa jäsenvaltiot voivat toimia unionin yksinomaisen ulkoisen toimivallan puitteissa ilman, että kyse olisi muodollisesti SEUT 218 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kaltaisesta ”unionin ja kolmansien maiden” välisestä sopimuksesta.<sup>34</sup> Ensimmäisessä tilanteessa jäsenvaltiot toimivat yhdessä unionin edun mukaisesti.<sup>35</sup> Toisessa tapauksessa jäsenvaltio tekee kansainvälisen sopimuksen erikseen mutta unionin edun mukaisesti.<sup>36</sup> Kolmannessa tapauksessa jäsenvaltio toimii omasta puolestaan mutta tavalla, joka on yhteensopiva unionin edun kanssa.<sup>37</sup>

37. Jos asianomainen ala kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, näissä kolmessa tapauksessa on tarpeen, että unioni valtuuttaa jäsenvaltiot SEUT 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jolloin tällä valtuutuksella voi olla eri muotoja ja sille voidaan asettaa tiettyjä edellytyksiä.<sup>38</sup> Edellä mainitun oikeuskäytännön<sup>39</sup> perusteella SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettu lausuntomenettely on mahdollinen ainakin tilanteessa, joka vastaa ensimmäistä näistä tapauksista.

30 — Vastaava este oli olemassa lausunnon 2/91 (EU:C:1993:106) yhteydessä, sillä siinä kyseessä olleen Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen nro 170 saattoivat ratifioida ainoastaan tämän järjestön jäsenvaltiot eikä yhteisö. Ks. myös jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan Euroopan unionin edun vuoksi työturvallisuutta kemikaaleja käytettäessä koskeva Kansainvälisen työjärjestön vuoden 1990 yleissopimus (yleissopimus nro 170) 28.1.2014 annetun neuvoston päätöksen 2014/52/EU (EUVL L 32, s. 33) johdanto-osan neljäs ja viides perustelukappale.

31 — Ks. tämän kannanoton alaviite 9.

32 — Tässä viimeksi mainitussa määräyksessä todetaan, että ”neuvosto säättää erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen perheoikeudellisista toimenpiteistä, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan”.

33 — Ks. vastaavasti em. Euroopan parlamentin päätöslauselman 2012/2791 johdanto-osan F–H perustelukappale.

34 — Cremona, M., ”Member States as Trustees of the Community Interest: Participating in International Agreements on the Behalf of the European Community”, *European University of Florence Working Papers, Department of Law*, 2009/17, s. 1–.

35 — Ks. esim. em. neuvoston päätös 2014/52.

36 — Ks. esim. sopimus valuuttasuhteista Euroopan yhteisön puolesta toimivan Ranskan tasavallan hallituksen ja Monacon ruhtinaskunnan hallituksen välillä (EYVL 2002, L 142, s. 59).

37 — Ks. esim. asetuksen N:o 664/2009 soveltamisalaan kuuluvat kahdenväliset tai alueelliset sopimukset.

38 — Rosas, A., ”Exclusive, shared and national competence in the context of EU external relations: do such distinctions matter?” teoksessa *The European Union in the World, Essays in Honour of Marc Marescau*, toim. I. Govaere ym., Martinus Nijhoff, Leiden, 2014, s. 32 ja 33.

39 — Ks. tämän kannanoton 31 kohta.



38. Täsmennän vielä, että jos kansainvälinen sopimus on siten tehty unionin edun mukaisesti neuvoston nimenomaisen valtuutuksen seurauksena,<sup>40</sup> sillä ei ole lainkaan oikeudellisia vaikutuksia unionin ja kyseisten kolmansien maiden välisissä suhteissa.<sup>41</sup> Ainoastaan jäsenvaltiot sitoutuvat kansainvälisen oikeuden nojalla näihin viimeksi mainittuihin nähden, ei unioni itsessään.<sup>42</sup> Tällaisessa tapauksessa unioni ei anna takeita tai mitään muita kansainvälisiä sitoumuksia omasta puolestaan.<sup>43</sup> Lisäksi on selvää, että kolmannet valtiot eivät voi olla sidottuja kyseisen neuvoston päätöksen seurauksena.

39. Mielestäni tästä seuraa, että tähän tapaukseen ei voida soveltaa unionin tuomioistuimen sellaista oikeuskäytäntöä lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamisesta, jossa on kyse unionin tahdosta sitoutua noudattamaan kyseessä olevan kansainvälisen sopimuksen mukaisia velvoitteita ja ajankohdasta, jona sen tältä osin antamasta suostumuksesta on tullut lopullinen.<sup>44</sup> Tulevan sopimuksen ainoa vaikutus pysyy unionin oikeudesta sekä toimielimille että jäsenvaltioille aiheutuvien oikeuksien ja velvollisuuksien tasolla ja rajoittuu kysymykseen siitä, onko toimivalta unionilla vai jäsenvaltioilla.

40. Tästä erityisestä asiayhteydestä huolimatta lausunnosta 2/91 seuraavan säännön mukaisesti<sup>45</sup> on täysin hyväksyttävää, että lausuntomenettely koskee – kuten tässä tapauksessa – kysymystä toimivallanjaosta sellaista kansainvälistä sopimusta koskevan suunnitelman osalta, jossa unioni ei olisi muodollisesti sopimuspuoli vaan joka tehtäisiin unionin edun mukaisesti yhdessä toimimaan valtuutettujen jäsenvaltioiden välityksellä.<sup>46</sup>

41. Mielestäni kolmannen arviointiperusteen, joka on ajallinen, pitäisi kuitenkin johtaa esillä olevan lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytysten hienojakoisempaan erittelyyn.

### *C Kyseessä olevien kansainvälisten sopimusten etenemisvaihe*

42. Korostettakoon, että lausunnon pyytämisen unionin tuomioistuimelta on tapahduttava etukäteen, toisin sanoen ennen kyseessä olevan sopimuksen tekemistä, kuten määrätään SEUT 218 artiklan 11 kohdassa,<sup>47</sup> jossa täsmennetään kahteen kertaan, että sopimuksen täytyy olla ”suunniteltu”<sup>48</sup> eikä jo lopulliseksi saatettu.

40 — Ks. esim. jäsenvaltioille annettavasta valtuudesta allekirjoittaa yhteisön puolesta vuoden 1996 Haagin yleissopimus toimivallasta, sovellettavasta laista, tunnustamisesta, täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä vanhempainvastuuta ja lastensuojelutoimenpiteitä koskevista asioista 19.12.2002 tehty neuvoston päätös 2003/93/EY (EUVL L 48, s. 1) ja tietyille jäsenvaltioille annettavasta valtuudesta ratifioida tämä sama yleissopimus tai liittyä kyseiseen yleissopimukseen Euroopan yhteisön puolesta, sekä tietyille jäsenvaltioille annettavasta valtuudesta antaa julistus yhteisön lainsäädännön asiaa koskevien sisäisten sääntöjen soveltamisesta 5.6.2008 tehty neuvoston päätös 2008/431/EY (EUVL L 151, s. 36).

41 — Ks. Rosas, A., ”The status in EU Law of international agreements concluded by EU Member States”, *Fordham International Law Journal*, 2011, nide 34, erityisesti s. 1331–1335 ja 1344.

42 — Ibidem, erityisesti s. 1333 ja 1335.

43 — Kun unionilla on yksinomainen toimivalta mutta sillä ei ole kelpoisuutta olla kyseessä olevan sopimuksen sopimuspuoli, kuten tässä tapauksessa, sen asema tämän toimivallan käytössä on siis käytännössä kolmansien maiden näkökulmasta jokseenkin hämärän peitossa (Rosas, A., ”Exclusive, shared and national competence in the context of EU external relations: do such distinctions matter?”, mainittu edellä alaviitteessä 38, s. 31, 33 ja 42).

44 — Lausunnossa 1/94 (EU:C:1994:384, 12 kohta) yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että siltä voidaan pyytää lausuntoa ”milloin tahansa ennen kuin yhteisön suostuminen kansainvälisen sopimuksen noudattamiseen ilmaistaan lopullisesti. Niin kauan kuin tätä suostumusta ei ole annettu, sopimus pysyy suunniteltuna sopimuksena”.

45 — Ks. tämän kannanoton 31 kohta.

46 — Ks. tästä kysymyksestä kokonaisuudessaan Adam, S., *La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*, coll. Droit de l'Union européenne – Thèses, Bruylant, Bryssel, 2011, erityisesti s. 565–.

47 — Tämä sama vaatimus sisältyy työjärjestyksen 196 artiklan 2 kohtaan.

48 — Jotta lausuntopyyntö voitaisiin ottaa tutkittavaksi, on välttämätöntä ja myös riittävä, että sopimusluonnosta koskeva päätöksentekoprosessi on edennyt riittävän pitkälle, jotta sopimuksen kohde olisi tiedossa siten, että unionin tuomioistuin voi lausua sopimusluonnoksen yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa, vaikka sen tekstin muotoilulle olisikin vielä useita mahdollisia vaihtoehtoja ja vaikka siitä olisikin vielä mielipide-eroja (lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 53 kohta).

43. Kuten unionin tuomioistuin on korostanut jo antamastaan ensimmäisestä lausunnosta lähtien, lausuntomenettelyn ”tarkoituksena on ehkäistä vaikeuksia, jotka voisivat aiheutua oikeudenkäynneistä, jotka koskisivat yhteisöä [sittemmin unionia] sitovien kansainvälisten sopimusten yhteensoveltuvuutta perustamissopimuksen kanssa”.<sup>49</sup>

44. Sillä pyritään siten ensinnäkin välttämään unionin saattaminen vastuuseen tilanteessa, jossa asianomaisen kansainvälisen sopimuksen laillisuus riitautettaisiin sen tekemisen jälkeen,<sup>50</sup> sillä tästä voisi aiheutua vahinkoa kaikille osapuolille, joita asia koskee, kolmannet valtiot mukaan lukien.<sup>51</sup> Vastaavasti esillä olevan kaltaisissa tapauksissa, joissa unioni ei voi itse tehdä sopimusta,<sup>52</sup> lausuntomenettelyllä voidaan välttää oikeudelliset ”vaikeudet” tilanteissa, joissa jäsenvaltiot hyväksyisivät sopimukseen perustuvia sitoumuksia ilman vaadittua valtuutusta, vaikka niillä ei ole enää unionin oikeuden kannalta tarvittavaa lainsäädäntövaltaa näiden sitoumusten täytäntöön panemiseksi.

45. Tällä ennalta ehkäisevällä tehtävällä ei luonnollisesti ole enää merkitystä eikä lausuntopyynnöllä ole enää kohdetta, kun siinä tarkoitettu kansainvälinen sopimus ei ole enää luonnosvaiheessa vaan päinvastoin jo sitoo sopimusvaltioita.<sup>53</sup> Tätä tapausta on arvioitava juuri tämän ”suunniteltua sopimusta” koskevan toiminnallisen lähestymistavan perusteella.

46. Esillä olevassa asiassa on selvää, että suurin osa jäsenvaltioista on jo erikseen ja omasta puolestaan hyväksynyt yhden tai useamman tai jopa kaikki kahdeksasta vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen liittyneistä kolmansista valtioista, joihin lausuntopyynnössä viitataan. Tarkemmin sanottuna lausuntopyynnön esittämispäivänä eli 21.6.2013 28 jäsenvaltiosta ainoat, jotka eivät olleet hyväksyneet *yhtäkään* kyseisistä liittymisistä, olivat Itävallan tasavalta, Portugalin tasavalta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Tanskan kuningaskunta, joista viimeksi mainitulla on muistettava olevan erityisasema unionissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä yksityisoikeuden alalla.<sup>54</sup> Muut 24 jäsenvaltiota ovat tehneet ainakin yhden sopimuksen tässä lausuntopyynnössä tarkoitettujen kolmansien valtioiden kanssa hyväksymällä niiden liittymisen kyseiseen yleissopimukseen.

47. Näiden viimeksi mainittujen jäsenvaltioiden antamista hyväksymistä koskevista selityksistä yhdenkään ei voida katsoa merkitsevän kansainvälistä sopimusta, joka olisi vielä ”suunniteltu” siinä vaiheessa, kun asia on saatettu unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka SEUT 218 artiklan 11 kohdassa on nimenomaisesti asetettu tämä edellytys. Tämä toteamus on itsessään esteenä sille, että unionin tuomioistuin voisi antaa lausunnon tällä perusteella. Edellä mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti katson, että esillä oleva lausuntomenettely on menettänyt sekä kohteensa että tehokkaan vaikutuksensa siltä osin kuin se koskee tätä joukkoa liittymisen hyväksymistä koskevia selityksiä, jotka ovat jo voimassa kansainvälisen oikeuden kannalta, ja että lausuntopyyntöä ei voida siten ottaa tutkittavaksi niiden osalta.

49 — Lausunto 1/75 (EU:C:1975:145, erityisesti s. 1360). Ks. myös lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 — Lausunnon 2/94 (EU:C:1996:140, 6 kohta) mukaan lausuntopyyntö on esitettävä ”sellaisen sopimuksen tekemistä edeltävässä vaiheessa, josta voi aiheutua yhteisön hyväksymis-, täytäntöönpano- tai soveltamistoimen lainmukaisuutta koskevia riitoja”.

51 — Lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 — Ks. myös lausunto 2/91 (EU:C:1993:106) ja em. päätös 2014/52.

53 — Lausunnon 3/94 (EU:C:1995:436, 19 ja 23 kohta) tuodaan esille, että ”ennalta estävää tavoitetta ei -- voida saavuttaa, jos yhteisöjen tuomioistuin antaa lausunnon jo tehdystä sopimuksesta -- ja että lausunnon antaminen lausuntopyynnöstä siten raukeaa”.

54 — Ks. tämän kannanoton alaviite 13.

48. Sitä vastoin kyseinen pyyntö voidaan nähdäkseni ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee unionin toimivaltaa lausua kyseessä olevista hyväksymistä koskevista selityksistä, joita muut jäsenvaltiot kuin Tanskan kuningaskunta eivät olleet vielä tallettaneet lausuntopyynnön esittämissäpäivänä,<sup>55</sup> koska kyseiset kahdenväliset sopimukset olivat tuolloin edelleen mahdollisen luonnoksen vaiheessa eli selvästi ainoastaan ”suunniteltuja” SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

49. Kuten komission edustaja myönsi istunnossa, unionin tuomioistuimen aineellisesta kannanotosta riippumatta tämä menettely ei merkitsisi mitään muutosta kansainväliseen oikeuteen, sillä lausuntopyyntöön annettavassa vastauksessa ei kyseenalaistettaisi jo annettuihin liittymisten hyväksymisiin perustuvia sitoumuksia vaan sen avulla voitaisiin korkeintaan tunnistaa jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisistä, joihin edellä mainitut 24 jäsenvaltiota ovat voineet syyllistyä unionin oikeuden kannalta.

50. Katson Tšekin, Kreikan, Ranskan, Puolan ja Suomen hallitusten sekä neuvoston tavoin, että SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettu lausuntopyyntö ei ole asianmukainen oikeussuojakeino, jos komission tavoitteena sen saattaessa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi oli todellisuudessa lopettaa useiden sellaisten jäsenvaltioiden käytäntö, jotka ovat hyväksyneet erikseen kolmansien valtioiden liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen, kuten sen aikomuksena näyttää olleen.<sup>56</sup> Komissio olisi tässä tarkoituksessa voinut perussopimusten noudattamisen valvojana nostaa SEUT 258 artiklan perusteella jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisistä koskevia kanteita<sup>57</sup> tämän käytännön omaksuneita jäsenvaltioita vastaan sikäli kuin se merkitsee unionille varatun toimivallan loukkaamista,<sup>58</sup> kuten se oli tehnyt asioissa, joissa annettiin niin sanotut open skies -tuomiot,<sup>59</sup> joskin tämä toisentyypinen menettely edellyttää lausuntomenettelystä puuttuvien periaatteiden noudattamista.<sup>60</sup>

51. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että esillä oleva lausuntopyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan osittain eli yksinomaan siltä osin kuin se koskee selityksiä, joissa hyväksytään siinä tarkoitettujen kolmansien valtioiden liittyminen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen ja joita jäsenvaltiot eivät olleet vielä tallettaneet tämän lausuntopyynnön esittämissäpäivänä,<sup>61</sup> Tanskan kuningaskunnan erityistapausta lukuun ottamatta. Muilta osin eli sikäli kuin kyse on hyväksymistä koskevista selityksistä, jotka oli jo talletettu kyseisenä päivänä, tämä lausuntopyyntö pitäisi mielestäni jättää tutkimatta sen vuoksi, että se ei koske SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettua ”suunniteltua sopimusta” vaan jo tehtyä sopimusta.

55 — Esimerkiksi kyseisenä päivänä Belgian kuningaskunta ja Saksan liittotasavalta olivat pidättyneet hyväksymästä Gabonin tasavallan ja Venäjän federaation liittymistä; Bulgarian tasavalta ja Kroatian tasavalta puolestaan olivat hyväksyneet ainoastaan tämän viimeksi mainitun kolmannen valtion liittymisen mutta eivät tässä lausuntopyynnössä tarkoitettujen seitsemän muun kolmannen valtion liittymistä; Portugalin tasavalta taas ei ollut hyväksynyt yhdenkään niistä liittymistä.

56 — Lausuntopyynnössään (8 kohta) komissio väittää, että ”tuomioistuimen lausunnolla lopetetaan kuitenkin myös eräiden jäsenvaltioiden nykyinen käytäntö, jonka mukaan ne ovat jo hyväksyneet kolmansien maiden liittymisiä saamatta etukäteen neuvoston lupapäätöstä, joka on kuitenkin oikeudellisesti välttämätön, jos sopimus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan”(kursivointi tässä). Vaikka komissio vetoaa ”nykyiseen käytäntöön”, moni näistä hyväksymisistä on annettu jo vuonna 2007, eli paljon ennen asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

57 — Tšekin tasavalta toteaa, että yhteisen kannan muodostamiseen neuvostossa tähänneiden ehdotustensa tultua hylätyksi komissio aloitti ensin sitä itseään vastaan mutta myös ainakin kolme muuta jäsenvaltiota vastaan ns. EU Pilot -menettelyn, joka edeltää jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisistä koskevan kanteen muodollista nostamista. Komissio muutti sittemmin mieltään ja esitti nyt esillä olevan lausuntopyynnön. Puolan tasavalta täsmentää, että komissio oli jo nostanut tällaisen kanteen tiettyjä sellaisia jäsenvaltioita vastaan, jotka olivat selittäneet hyväksyvänsä itsenäisesti Venäjän federaation liittymisen vuoden 1980 yleissopimukseen.

58 — Toisin sanoen oletettaessa, että unionin yksinomainen ulkoinen toimivalta osoitetaan tässä tapauksessa.

59 — Tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-466/98, EU:C:2002:624); tuomio komissio v. Tanska (C-467/98, EU:C:2002:625); tuomio komissio v. Ruotsi (C-468/98, EU:C:2002:626); tuomio komissio v. Suomi (C-469/98, EU:C:2002:627); tuomio komissio v. Belgia (C-471/98, EU:C:2002:628); tuomio komissio v. Luxemburg (C-472/98, EU:C:2002:629); tuomio komissio v. Itävalta (C-475/98, EU:C:2002:630) ja tuomio komissio v. Saksa (C-476/98, EU:C:2002:631).

60 — Näitä ovat mm. todistustaakkaa ja puolustautumisoikeuksia koskevat periaatteet.

61 — Jotta unionin tuomioistuin voisi antaa lausunnon, on tarpeellista mutta riittävää, että vähintään yksi kyseessä olevista sopimuksista on SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettulla tavalla edelleen ”suunniteltu”.

## V Aineellinen kysymys

### A Alustavat huomautukset

52. Aluksi on todettava, että SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitetun lausuntomenettelyn tarkoituksena on paitsi estää normiristiriidat<sup>62</sup> myös määrittää unionin ja jäsenvaltioiden *toimivallan laajuus* kyseessä olevan kansainvälisen sopimuksen *soveltamisalalla* tarkasteltuna yksinomaan unionin oikeuden sääntöjen kannalta *eikä määrittää, onko unionilla* SEUT 216 ja SEUT 217 artiklan nojalla<sup>63</sup> *kelpoisuus sitoutua* noudattamaan tämän sopimuksen mukaisia velvoitteita.<sup>64</sup>

53. On myös selvää, että ”Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta alkaen Euroopan yhteisöllä [sittemmin unionilla] on [EY:n perustamissopimuksen IV osaston nojalla] ollut toimivalta toteuttaa sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan sitä edellyttäessä toimenpiteitä oikeudellisen yhteistyön alalla sellaisissa yksityisoikeudellisissa asioissa, joiden vaikutukset ulottuvat valtioiden rajojen yli. Yhteisö [sittemmin unioni] on käyttänyt tätä toimivaltaansa antamalla useita säädöksiä, joista monet kattavat joko kokonaan tai osittain aloja, joita käsitellään Haagin konferenssissa”.<sup>65</sup>

54. Tällainen päällekkäisyys on olemassa erityisesti vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen määräysten ja Bryssel II a -asetuksen säännösten välillä kansainvälisiä lapsikaappauksia koskevalla arkaluonteisella alalla. Tässä lausuntopyynnössä esitetty kysymys siitä, onko unionilla yksinomainen toimivalta hyväksyä kolmannen valtion liittyminen kyseiseen yleissopimukseen, on näin ollen erityisen merkityksellinen.

55. Kaikki toimielimet ja suurin osa huomautuksia esittäneistä hallituksista<sup>66</sup> ovat yhtä mieltä siitä, että unionilla on toimivalta tällaisen kansainvälisen sopimuksen tekemiseen. Katson myös, että tässä asiassa on pidettävä selvänä tämän ulkoisen toimivallan periaatetta, ja tämä toimivalta voi paitsi perustua perussopimuksissa nimenomaisesti annettuun toimivaltaan myös olla johdettavissa implisiittisesti muista perussopimusten määräyksistä tai unionin johdetun oikeuden säännöksistä, kun yhteisten sääntöjen aikaisempi antaminen johtaa tähän tarvittavaan vaikutukseen,<sup>67</sup> kuten tässä tapauksessa. Oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla koskevassa SEUT 81 artiklassa ja erityisesti sen perheasioita koskevassa 3 kohdassa ei anneta nimenomaisesti unionille toimivaltaa tehdä kansainvälisiä sopimuksia tällä alalla, vaan tämä toimivalta seuraa epäsuorasti muista unionin oikeuden säännöistä.<sup>68</sup>

62 — Normiristiriidat voisivat syntyä suunniteltujen kansainvälisten sopimusten ja unionin oikeuteen sisältyvien sääntöjen välillä.

63 — Erityisesti SEUT 216 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”unioni voi tehdä sopimuksen yhden tai useamman kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa, kun perussopimuksissa on asiaa koskeva määräys taikka kun sopimuksen tekeminen on välttämätöntä jonkin unionin poliitikkalle perussopimuksissa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi tai sopimuksen tekemisestä säädetään oikeudellisesti sitovassa unionin säädöksessä tai sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta”.

64 — Ks. lausunto 2/91 (EU:C:1993:106, 4 kohta).

65 — Edellä mainitun neuvoston päätöksen 2006/719 johdanto-osan toinen perustelukappale ja sen liite II, jonka otsikkona on ”Euroopan yhteisön toimivaltaa koskeva julistus asioista, joissa yhteisön jäsenvaltiot ovat siirtäneet sille toimivaltansa”, erityisesti 2 ja 5 kohta. Siinä ei kuitenkaan todeta kovin selvästi, mitkä ovat ne Haagin konferenssissa käsitellyt alat, joilla yhteisöllä on yksinomainen ulkoinen toimivalta (Rosas, A., ”Exclusive, shared and national competence in the context of EU external relations: do such distinctions matter?”, mainittu edellä alaviitteessä 38, s. 30).

66 — Lukuun ottamatta Kreikan, Ranskan ja Puolan hallituksia, jotka esittävät, että unionilla ei voisi olla lainkaan toimivaltaa hyväksyä kolmannen valtion liittymistä vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen.

67 — Ks. mm. tuomio komissio v. neuvosto, ns. ERTA-tapaus (22/70, EU:C:1971:32, 16 ja 17 kohta); lausunto 2/94 (EU:C:1996:140, 26 kohta) ja lausunto 1/03 (EU:C:2006:81, 114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 — Erityisesti unionin toimivalta tällaisten sopimusten tekemiseen tunnustetaan välillisesti Tanskan asemaa koskevan, EU- ja EUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan (N:o 22) 2 artiklassa, jossa mainitaan ”unionin [EUT-sopimuksen kolmannen osan V] osaston nojalla tekemän kansainvälisen sopimuksen määräykset”.

56. Nämä toimielimet ja hallitukset jakautuvat paljon selvemmin, kun kyse on tämän ulkoisen toimivallan luonteesta, toisin sanoen siitä, voiko unioni käyttää sitä yksinomaisesti vai säilyykö jäsenvaltioilla sitä vastoin osa rinnakkaisesta toimivallasta tällä alalla.<sup>69</sup> Kun Italian hallitus, komissio ja Euroopan parlamentti katsovat, että tällaisessa yhteydessä edellytykset unionin yksinomaiselle toimivallalle täyttyvät, neuvosto ja muut asiakysymyksestä lausuneet hallitukset väittävät päinvastoin, että kyse on jaetusta toimivallasta.<sup>70</sup> Omasta puolestani kannatan ensimmäistä näistä näkemyksistä jäljempänä esitettävillä perusteilla.

57. Täsmennän kuitenkin, että vaikka unionin tuomioistuin tosiasiallisesti puoltaisi unionin yksinomaista ulkoista toimivaltaa, tämä ei kuitenkaan kyseenalaistaisi neuvoston harkintavaltaa siltä osin, käyttäkö se tätä toimivaltaa kyseisten kansainvälisten sopimusten tekemiseen, mikä tapahtuisi vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen sopimuspuolina olevien jäsenvaltioiden välityksellä, sillä on selvää, että unionilla itsellään ei ole siihen kelpoisuutta.<sup>71</sup> Annettavassa ratkaisussa ei oteta ennalta kantaa siihen, voisiko jäsenvaltioilla, jotka unioni olisi siten valtuuttanut hyväksymään kyseisten kolmansien valtioiden liittymisen, olla siihen velvollisuus tai olisiko se mahdollisesti kiellettyä, mikäli unioni päättäisi vastustaa liittymistä. Näitä kysymyksiä ei nimittäin ratkaista tämän lausuntomenettelyn yhteydessä.

*B Unionin yksinomaisen ulkoisen toimivallan rajaamista koskevat perusteet EUT-sopimusta edeltävän oikeuskäytännön perusteella*

58. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa yhteisöjen tuomioistuin oli määrittänyt periaatteet, joita sovellettiin sen ratkaisemiseksi, oliko yhteisön toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemiseen yksinomainen vai ei, erityisesti antamassaan tuomiossa komissio v. neuvosto eli niin sanotussa ERTA-tapauksessa,<sup>72</sup> kuten edellä mainitussa päätöksessä 2006/719 on selvästi tuotu esille.<sup>73</sup> Tässä päätöksessä todetaan, että ”vaikka EY:n perustamissopimuksessa ei suoraan viitata ulkoiseen toimivaltaan, [yhteisöjen tuomioistuimen] oikeuskäytännön perusteella perustamissopimuksen edellä mainitut määräykset muodostavat kuitenkin oikeusperustan sekä yhteisön sisäisille säädöksille että yhteisön tekemille kansainvälisille sopimuksille.[<sup>74</sup>] Yhteisö voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia silloin, kun sisäistä toimivaltaa on jo käytetty edellä mainittujen toimenpiteiden hyväksymiseksi yhteisen politiikan toteuttamista varten tai kun kansainvälistä sopimusta tarvitaan yhteisön jonkin tavoitteen saavuttamiseksi.[<sup>75</sup>] *Yhteisön ulkoinen toimivalta on yksinomaista siltä osin kuin kansainväliset sopimukset vaikuttavat yhteisön sisäisiin sääntöihin tai muuttavat niiden soveltamisalaa.*[<sup>76</sup>] Tällaisissa tapauksissa sitoumusten tekeminen yhteisön ulkopuolisten valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa kuuluu yhteisön eikä jäsenvaltioiden tehtäviin. Kansainvälinen sopimus voi kuulua kokonaan tai ainoastaan osittain yhteisön yksinomaisen toimivallan piiriin”.

69 — Julistuksessa (N:o 36) EUT-sopimuksen 218 artiklasta siltä osin kuin on kyse vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien kansainvälisten sopimusten neuvottelemisesta ja tekemisestä jäsenvaltioiden toimesta vahvistetaan, että ”jäsenvaltioilla on oikeus neuvotella ja tehdä kolmannen osan V osaston [3 luvun] piiriin kuuluvia aloja koskevia sopimuksia kolmansien maiden – – kanssa, sikäli kuin nämä sopimukset ovat unionin oikeuden mukaisia”. Tämä sääntö, jota sovelletaan jaetun toimivallan tapauksessa, ei vaikuta mitenkään EUT-sopimukseen ja oikeuskäytäntöön perustuviin jaetun toimivallan ja unionin yksinomaisen toimivallan välistä rajanvetoa koskeviin periaatteisiin.

70 — Osa niistä on kannattanut jaettua toimivaltaa vain toissijaisesti suhteessa ensisijaiseen kantaansa, jonka mukaan lausuntopyyntö on jätettävä tutkimatta tai jonka mukaan unionilla ei ole lainkaan ulkoista toimivaltaa tällä alalla.

71 — Ks. tämän kannanoton 32 ja 33 kohta.

72 — EU:C:1971:32.

73 — Seuraava lainaus on ote kyseisen päätöksen liitteessä II olevasta 6 kohdasta.

74 — Ks. tuomio komissio v. neuvosto, ns. ERTA-tapaus (EU:C:1971:32, 16 kohta).

75 — Lausunto 1/76 (EU:C:1977:63); lausunto 2/91 (EU:C:1993:106); tuomio komissio v. neuvosto, ns. ERTA-tapaus (EU:C:1971:32) ja tuomio komissio v. Tanska (EU:C:2002:625).

76 — Tuomio komissio v. neuvosto, ns. ERTA-tapaus (EU:C:1971:32, 17 kohta) ja tuomio komissio v. Tanska (EU:C:2002:625, 77 kohta). Kursivointi tässä.

59. Toisin sanoen edellä mainitun oikeuskäytännön mukaisesti yksinomainen ulkoinen toimivalta voitiin antaa yhteisölle implisiittisesti, kun suunniteltu kansainvälinen sopimus saattoi vaikuttaa kielteisesti sen sisäisen toimivallan perusteella aikaisemmin annettuihin yhteisiin sääntöihin, ja tästä periaatteesta seuraa näiden kahden toimivaltatyypin välinen symmetria.<sup>77</sup>

60. Yhteisiin sääntöihin kohdistuvaa vaikutusta koskeva kriteeri on määritelty myöhemmässä oikeuskäytännössä. Se on kehitetty kolmessa pääasiallisessa vaiheessa,<sup>78</sup> joista viimeisen muodostaa lausunto 1/03.<sup>79</sup> Yhteisöjen tuomioistuin totesi siinä aluksi, että lausunnossa 1/94 esitetyt ja edellä mainituissa niin sanotuissa open skies -tapauksissa annetuissa tuomioissa toistetut kolme tilannetta<sup>80</sup> olivat ”vain esimerkkejä, joiden sanamuoto perustu[i] yhteisöjen tuomioistuimen tarkastelemiin erityisiin asiayhteyksiin”.<sup>81</sup> Tämän jälkeen se totesi, että ”yhteisöjen tuomioistuin käytti huomattavasti yleisempää sanamuotoa, kun se katsoi yhteisöllä olevan yksinomainen toimivalta esimerkiksi silloin, kun se, että jäsenvaltiot tekevät sopimuksen, on yhteismarkkinoiden yhtenäisyyden ja yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen vastaista,<sup>[82]</sup> tai silloin, kun itse olemassa olevien yhteisön säännösten ja määräysten luonteen vuoksi jokainen alaa koskeva sopimus vaikuttaisi väistämättä yhteisön sääntöihin edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tarkoitettulla tavalla”.<sup>83</sup> Se täsmensi myös, ettei yksinomaisen toimivallan saavuttamiseksi tällä viimeksi mainitulla perusteella ”ole välttämätöntä, että kansainvälisen sopimuksen kattama ala ja yhteisön säännösten kattama ala ovat täysin yhdenmukaiset”<sup>84</sup> tai että tällaiseen sopimukseen perustuvien sitoumusten ja yhteisten sääntöjen välillä olisi huomattava ristiriita.<sup>85</sup>

61. Kuten julkisasiamies Bot huomautti,<sup>86</sup> lausunnossa 1/03 ”oikeuskäytännöstä tehtiin yhteenveto ja palattiin yhteisiin sääntöihin kohdistuvan vaikutuksen käsitteen laajempaan tulkintaan” ja käytettiin ”lisäksi tarkastelumenetelmää, jonka avulla voitiin ratkaista, täyttykö ilmaisulla *'alaan, jota jo suurelta osin kattavat* yhteisön säännöt’,<sup>[87]</sup> tarkoitettu edellytys”. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että tarkastelun on ”perustuttava paitsi kysymyksessä olevien sääntöjen *ulottuvuuteen* myös niiden *luonteeseen* ja *sisältöön* ja että siinä on ”otettava huomioon kyseistä alaa koskevan *voimassa olevan* yhteisön oikeuden lisäksi sen *kehitysnäkymät*, jos ne ovat *ennustettavissa* tätä tarkastelua tehtäessä”.<sup>88</sup> Se myös korosti, että ”oleellista on varmistaa yhteisön sääntöjen *yhdenmukainen ja johdonmukainen soveltaminen* ja niillä perustetun *järjestelmän moitteeton toiminta* yhteisön oikeuden tehokkaan oikeusvaikutuksen säilyttämiseksi”.<sup>89</sup>

77 — Julkisasiamies Bot on myös äskettäin todennut, että ”[ERTA]-tuomiossa vahvistettu ulkoisen ja sisäisen toimivallan rinnakkaisuuden periaate [edellytti] siis, että unioni on jo käyttänyt toimivaltaansa antamalla yhteisiä sääntöjä, myös aloilla, jotka eivät kuulu yhteiseen politiikkaan, ja että valtion toimivallan käyttö vaikuttaa näihin yhteisiin sääntöihin” (ratkaisuehdotus Green Network, C-66/13, EU:C:2014:156, 39 kohta).

78 — Julkisasiamies Bot on todennut (ibidem, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat), että *ensimmäisessä* tarkastellun oikeuskäytännön vaiheessa yhteisten sisäisten sääntöjen alan ja kyseisten kansainvälisten sitoumusten alan välillä näytti riittävän pelkkä, edes osittainen yhdenmukaisuus (tuomio komissio v. neuvosto, ns. ERTA-tapaus, EU:C:1971:32, 30 ja 31 kohta ja lausunto 2/91, EU:C:1993:106, 25 kohta), kun taas *toisessa* vaiheessa yhteisöjen tuomioistuin omaksui tiukemman lähestymistavan ja katsoi ulkoisen ja sisäisen toimivallan rinnakkaisuuden sääntöä voitavan soveltaa kolmessa erityisessä tilanteessa (lausunto 1/94, EU:C:1994:384, 77, 95 ja 96 kohta sekä ns. open skies -tapauksissa annetut em. tuomiot, mm. tuomio komissio v. Tanska, EU:C:2002:625, 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

79 — EU:C:2006:81. Myöhemmissä lausunnoissa ei ole esitetty täsmennyksiä tästä käsitteestä.

80 — Toisin sanoen yhteisöllä ”on yksinomainen ulkoinen toimivalta”, kun se on joko ”sisällyttänyt sisäisiin lainsäädäntötoimiinsa kolmansien maiden kansalaisten kohtelua koskevia lausekkeita” tai ”antanut toimielimilleen nimenomaisesti valtuudet neuvotella kolmansien maiden kanssa” taikka ”toteuttanut kattavan yhdenmukaistamisen tietyllä alalla” (tuomio komissio v. Tanska, EU:C:2002:625, 83 ja 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin).

81 — Lausunto 1/03 (EU:C:2006:81, 121 kohta).

82 — Tuomio komissio v. neuvosto, ns. ERTA-tapaus (EU:C:1971:32, 31 kohta).

83 — Lausunto 1/03 (EU:C:2006:81, 122 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin).

84 — Ibidem, lausunnon 126 kohta.

85 — Lausunto 2/91 (EU:C:1993:106, 25 kohta); tuomio komissio v. Tanska (EU:C:2002:625, 82 kohta) ja tuomio komissio v. Saksa (C-433/03, EU:C:2005:462, 45 kohta).

86 — Ratkaisuehdotus Green Network (EU:C:2014:156, 48–50 kohta).

87 — Lausunnossa 2/91 esitetty kriteeri (EU:C:1993:106, 25 kohta). Kursivointi tässä.

88 — Lausunto 1/03 (EU:C:2006:81, 126 kohta). Kursivointi tässä.

89 — Ibidem, lausunnon 128 kohta. Kursivointi tässä.

62. Tässä samassa lausunnossa yhteisöjen tuomioistuin palautti mieleen, että ”yhteisöllä on *vain rajoitettu erityistoimivalta* ja että näin ollen sellaisen yksinomaisen toimivallan olemassaolon, josta *kaiken lisäksi* ei ole nimenomaisesti määrätty perustamissopimuksessa, on perustettava suunnitellun sopimuksen ja voimassa olevan yhteisön oikeuden välisen suhteen *konkreettisesta tarkastelusta* tehtyihin päätelmiin, joista seuraa, että tällaisen sopimuksen tekeminen on omiaan vaikuttamaan yhteisön sääntöihin”.<sup>90</sup>

63. Jäljempänä selostettavista syistä katson, että sekä unionin yksinomaisen ulkoisen toimivallan rajaamista koskevat kriteerit että niiden soveltamista ohjaavat menetelmät, jotka unionin tuomioistuin on siten määritellyt, ovat edelleen merkityksellisiä esillä olevaan lausuntopyyntöön vastattaessa, vaikka siihen on sovellettava EUT-sopimuksen määräyksiä eikä enää EY:n perustamissopimuksen määräyksiä.

*C Oikeuskäytännön mukaisten periaatteiden merkityksen säilyminen EUT-sopimuksen voimaantulon jälkeen*

64. Nykyisin SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla unionilla on sille tämän artiklan 1 kohdassa tyhjentävästi luetelluilla aloilla<sup>91</sup> annetun yksinomaisen toimivallan lisäksi ”myös yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun tämä on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, *tai siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta*” (kursivointi tässä).

65. Heti alkuun on huomattava, että tämän määräyksen yleisen sanamuodon nojalla toimivallan yksinomaisuus tehdään riippuvaiseksi ainoastaan sopimuksen asiasisällöstä, eikä siinä tehdä eroa sopimuspuolten perusteella,<sup>92</sup> mistä seuraa, että sopimuksen kolmansien valtioiden kanssa voi tehdä yhtä hyvin unioni itse tai se voidaan tehdä sen jäsenvaltioiden välityksellä, kuten tässä tapauksessa on suunniteltu.

66. Kaikki tässä asiassa unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet osapuolet ovat – mielestäni perustellusti – yhtä mieltä siitä, että unionin yksinomaista toimivaltaa koskeva kysymys on ratkaistava SEUT 3 artiklan 2 kohdan perusteella ja että ainoastaan viimeisellä tässä määräyksessä tarkoitettulla tilanteella on merkitystä tämän asian kannalta. On nimittäin riidatonta, että kyseisten kansainvälisten sopimusten tekeminen ei kuulu yksinomaiseen toimivaltaan, josta olisi nimenomaisesti säädetty unionin oikeuden toimesta, ja että tämä menettely ei ole välttämätön, jotta unioni voisi käyttää sisäistä toimivaltaansa näissä sopimuksissa käsitellyillä aloilla. Unionin ulkoisen toimivallan luonne riippuu näin ollen tässä ainoastaan siitä, voiko kolmannen valtion vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen liittymisen hyväksyminen vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta kyseisessä 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

67. Asianosaisilla on toisistaan poikkeavat näkemykset siitä, miten tämän määräyksen viimeistä osaa pitäisi tulkita, erityisesti kun – kuten tässä tapauksessa näyttää olevan – asian kannalta merkitykselliset yhteiset säännöt kattavat ainakin osittain alaa, johon suunniteltu kansainvälinen sopimus kuuluu. Komission, Euroopan parlamentin ja Italian hallituksen mukaan yksinomaisen ulkoisen toimivallan olemassaolo voisi seurata siitä, että vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen ala on pitkälti päällekkäinen unionin sääntöjen kanssa, koska tämä yleissopimus sisältää Bryssel II a -asetuksen säännöksiä vastaavia ja niihin läheisesti liittyviä määräyksiä ja koska kyseisellä asetuksella

90 – Ibidem, lausunnon 124 kohta. Kursivointi tässä. Tähän annetun toimivallan periaatteeseen viitataan myös lausunnossa 1/08 (EU:C:2009:739, 110 kohta), ja se sisältyy SEU 5 artiklan 1 kohtaan.

91 – Nämä alat ovat tulliliitto, sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistaminen, niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka, joiden rahayksikkö on euro, meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa ja yhteinen kauppapolitiikka.

92 – Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:224, 90 kohta).

on otettu käyttöön tämän yleissopimuksen mekanismiin perustuva yhtenäinen, yhteinen järjestelmä. Sitä vastoin neuvosto ja muut tämän asian käsittelyyn osallistuneet hallitukset kiistävät nämä väitteet ja kannattavat tiukempaa lähestymistapaa, jonka mukaan SEUT 3 artiklan 2 kohdan voimaantulosta lähtien unionilla ei voi olla tällaisissa olosuhteissa yksinomaista toimivaltaa.

68. Tämän riidan selvittämiseksi on ensisijaisesti ratkaistava kysymys siitä, ovatko aikaisemmat oikeuskäytännön mukaiset kriteerit, joiden nojalla voidaan luonnehtia yhteisiin sääntöihin kohdistuva vaikutus, edelleen merkityksellisiä tai jopa ratkaisevia Lissabonin sopimuksella tehdyistä muutoksista huolimatta. Tämä kysymys mahdollisesta voimassa pysymisestä liittyy erityisesti lausuntoon 2/91<sup>93</sup> perustuvaan kriteeriin, jonka mukaan kyseistä alaa ”jo suurelta osin kattavat [unionin oikeuden] säännöt”, ja lausuntoon 1/03<sup>94</sup> sisältyvään täydentävään kriteeriin, joka koskee vaaraa siitä, että ”[unionin oikeuden] sääntöjen yhdenmukaista ja johdonmukaista soveltamista ja niillä perustetun järjestelmän moitteetonta toimintaa” haitataan.

69. Katson julkisasiamies Kokottin<sup>95</sup> ja julkisasiamies Sharpstonin<sup>96</sup> tavoin, että unionin yksinomaista ulkoista toimivaltaa koskevat oikeuskäytännön mukaiset kriteerit on pidettävä voimassa SEUT 3 artiklan 2 kohdan muodostamassa uudessa normatiivisessa yhteydessä, sillä tällä määräyksellä on kodifioitu kyseiset kriteerit.<sup>97</sup> Vaikka edellä mainittuja ilmaisuja ei ole otettu sellaisinaan SEUT 3 artiklan 2 kohtaan selittämään, mitä kyseisessä kohdassa tarkoitettu vaikuttamisen käsite kattaa,<sup>98</sup> nähdäkseni on selvää, että EUT-sopimuksen laatijat ovat ottaneet tämän oikeuskäytännön huomioon ja että unionin tuomioistuimen vahvistamat arviointiperusteet ovat edelleen käyttökelpoisia, kun otetaan huomioon kyseisen määräyksen sekä historiallinen että normatiivinen asiayhteys.

70. EUT-sopimuksen syntyhistorian tarkastelu osoittaa, että sen laatijat ovat tarkoittaneet vahvistaa asiaa koskevan oikeuskäytännön eivätkä poiketa siitä, kuten neuvosto väittää esittämättä kuitenkaan todisteita väitteelleen.<sup>99</sup> Koska EUT-sopimus on saanut pitkälti vaikutteita rauenneesta ehdotuksesta sopimukseksi Euroopan perustuslaista, on kiinnostavaa huomata, että Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan jäsenet ovat halunneet laatia tulevan perussopimuksen yksinomaista ulkoista toimivaltaa koskevat määräykset ”unionin tuomioistuimen olemassa olevan oikeuskäytännön mukaisesti” ja tavalla, josta ”ilmenee nimenomaisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö”.<sup>100</sup>

71. Puoltamani laaja lähestymistapa ei myöskään ole ristiriidassa sen järjestelmän tarkastelun kanssa, johon SEUT 3 artiklan 2 kohta kuuluu. Vastustaakseen sen oikeuskäytännön mukaisen kriteerin säilyttämistä, jonka mukaan unionin yksinomaisen toimivallan perusteeksi riittää, että alaa ”jo suurelta osin kattavat yhteiset säännöt”, Saksan, Viron, Latvian, Itävallan, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset vetoavat EU- ja EUT-sopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan (N:o 25) jaetun

93 — EU:C:1993:106, 25 kohta. Unionin tuomioistuin on sittemmin soveltanut kyseistä kriteeriä lukuisia kertoja (ks. mm. julkisasiamies Botin esittämän ratkaisuehdotuksen Green Network (EU:C:2014:156) alaviitteessä 25 mainittu oikeuskäytäntö).

94 — EU:C:2006:81, 126–128 kohta.

95 — Ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (C-137/12, EU:C:2013:441, 110–117 kohta).

96 — Ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (EU:C:2014:224, erityisesti 81–97 kohta).

97 — Ks. tältä osin mm. komission, Viron, Irlannin, Kyproksen, Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston tässä asiassa esittämät huomautukset; julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (EU:C:2013:441, 112 kohta); Adam, S., ”Le mécanisme préjudiciel, limite fonctionnelle à la compétence externe de l’Union – Note sur l’avis 1/09”, *Cahiers de droit européen*, 2011, nro 1, s. 277–, alaviite 52.

98 — Ilmaisu ”kun [kansainvälisen] sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta” sisältyy myös SEUT 216 artiklan 1 kohtaan, mutta ilman enempää täsmennyksiä sille annettavasta merkityksestä. Tämän määräyksen sisällöstä ja siitä, ettei sillä ole vaikutusta, että sen sanamuoto ja SEUT 3 artiklan 2 kohdan sanamuoto poikkeavat toisistaan tietyissä kieliversioissa, ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (EU:C:2014:224, 88 kohta).

99 — Tämän laiminlyönnin on todennut myös julkisasiamies Kokott esittämässään ratkaisuehdotuksessa komissio v. neuvosto (EU:C:2013:441, 111 kohta).

100 — Työryhmän V ”Täydentävät toimivallat” loppuraportti, 4.11.2002, CONV 375/1/02, s. 7 (<http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00375-re01.fr02.pdf>), sekä valtuuskunnan ulkoista toimintaa käsittelevän työryhmän 7 loppuraportti CONV 459/02, 16.12.2002, s. 4, 4 kohta ja s. 16, 18 kohta (<http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00459.fr02.pdf>). Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin esittämän ratkaisuehdotuksen komissio v. neuvosto (EU:C:2014:224) alaviite 55.



toimivallan käytöstä<sup>101</sup> sekä SEUT 2 artiklan 2 kohdan jaettua toimivaltaa koskevaan etusijasääntöön. Ne väittävät näistä määräyksistä ilmenevän, että sen huomioon ottaminen, että unioni on jo käyttänyt sisäistä toimivaltaansa, voidaan ulottaa ainoastaan näin annetulla toimella säännelyihin seikkoihin eikä koko kyseessä olevaan alaan. Katson kuitenkin komission tavoin, että kyseinen pöytäkirja (N:o 25) tai SEUT 2 artiklan 2 kohta, johon tässä pöytäkirjassa yksinomaan viitataan,<sup>102</sup> eivät ole muodollisia esteitä EUT-sopimusta aikaisemman oikeuskäytännön soveltamiselle, koska näissä määräyksissä käsitellään ainoastaan jaetun toimivallan käytön edellytyksiä eikä niillä ole mitenkään tarkoitus rajoittaa SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen yksinomaisen toimivallan tapausten laajuutta, kuten toiset julkisasiamiehet ovat jo osoittaneet.<sup>103</sup>

72. Julkisasiamies Kokott korosti tältä osin, että ”SEUT 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa vaihtoehdossa tarkoitettu unionin yksinomainen toimivalta *ei riipu ensi sijassa pelkästä tietyn alan yhteisten sääntöjen olemassaolosta vaan siitä vaarasta, että näihin yhteisiin sääntöihin vaikutetaan tai niiden ulottuvuutta muutetaan*. Vaara voi syntyä jo siitä, että kansainvälinen sopimus sisältää sääntöjä, jotka ovat läheisessä sisällöllisessä suhteessa niihin yhteisön sääntöihin, joiden mukaisesti unionin kyseessä olevan alan lainsäädäntö suurelta osin jo määräytyy. Kansainvälinen sopimus voi nimittäin vaikuttaa tällaisiin yhteisön sääntöihin kielteisesti *silloinkin, kun yhteisön säännöissä ja kansainvälisessä sopimuksessa ei määrätä täsmälleen samoista (pöytäkirjassa N:o 25 tarkoitetuista) ’asioista’*. Tästä syystä oikeuskäytännössä kehitetty peruste alasta, jota yhteiset säännöt jo suurelta osin kattavat, ei ole Lissabonin sopimuksen voimaan tultuakaan menettänyt merkitystään”<sup>104</sup> (kursivointi tässä).

73. Näin ollen katson, että tarkastelumalli, jonka unionin tuomioistuin on kehittänyt tulkittessaan aikoinaan sovellettavia EY:n perustamis sopimuksen määräyksiä, on edelleen voimassa SEUT 3 artiklan 2 kohdan nykyisten määräysten taustalla.

*D Yhteisiin sääntöihin kohdistuvaa vaikutusta koskevien kriteerien soveltaminen esillä olevassa tapauksessa*

74. Arvioitaessa, onko unionilla yksinomainen toimivalta tehdä esillä olevan lausuntopyynnön kohteena olevat kansainväliset sopimukset, on tulkittava ja sovellettava SEUT 3 artiklan 2 kohdan määräyksiä edellä mainittujen oikeuskäytännön mukaisten periaatteiden valossa.<sup>105</sup> Tämä edellyttää sitä, että unionin tuomioistuin tutkii, onko näiden sopimusten kattamalla alalla olemassa yhteisiä sääntöjä ja missä määrin näiden sopimusten tekeminen voi vaikuttaa näiden sääntöjen sisältöön ja/tai ulottuvuuteen. Sitä ennen on esitettävä suunniteltujen kansainvälisten sopimusten osalta joitakin täsmennyksiä tältä kannalta.

#### 1. Kyseessä olevien kansainvälisten sopimusten erityispiirteet

75. Unionin tuomioistuimelle esitettyjen huomautusten perusteella asiassa on ratkaistava, onko SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua vaaraa siitä, että kyseessä olevat kansainväliset sopimukset vaikuttavat unionin oikeuden sääntöihin, arvioitava suhteessa vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen vai suhteessa kolmannen valtion tähän yleissopimukseen liittymisen hyväksymisestä annettuihin selityksiin vai suhteessa näihin kahteen asiakirjaan yhdessä tarkasteltuina.

101 — Tämän pöytäkirjan ainoassa artiklassa todetaan, että ”[EUT-sopimuksen] jaettua toimivaltaa koskevan 2 artiklan 2 kohdan osalta, unionin toteuttaessa toimintaa tietyllä alalla, tämä toimivallan käytön soveltamisala ei kata kuin kyseessä olevassa unionin säädöksessä säädellyt asiat, eikä se siten koske asianomaista alaa kokonaisuudessaan”.

102 — Siinä ei mainita lainkaan kyseisen 2 artiklan 1 kohtaa, joka taas koskee tapauksia, joissa EU- ja EUT-sopimuksissa annetaan unionille yksinomainen toimivalta, eikä SEUT 3 artiklan 2 kohtaa.

103 — Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (EU:C:2013:441, 114 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (EU:C:2014:224, 93 kohta).

104 — Ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (EU:C:2013:441, 116 ja 117 kohta).

105 — Ks. tämän kannanoton 58 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

76. Mielestäni asiaa ei voida tarkastella yksinomaan vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen kannalta, koska esillä olevan lausuntopyynnön tarkoituksena on saada lausunto kansainvälisistä sopimuksista, jotka eivät merkitse tämän tekstin sisällön muuttamista vaan sen soveltamisalan laajentamista unionin jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välillä. Kääntäen voidaan todeta, että uusien liittyjävaltioiden hyväksymistä koskevien selitysten, joista tässä on kyse, ei voida katsoa olevan itsenäisesti olemassa, sillä näillä toimilla on nimenomaan tarkoitus tuottaa oikeusvaikutuksia yleissopimuksen määräyksen eli sen 38 artiklan osalta.<sup>106</sup> On luonnollisesti otettava huomioon, että kyseiset toimet ovat siihen nähden liitännäisiä ja että näiden toimien merkityksen tutkimisessa ei olisi mieltä, jos sivuutettaisiin teksti, johon niiden tarkoitus perustuu ja jonka avulla niillä on olennaisia oikeusvaikutuksia.

77. Sillä, että nämä kaksi asiakirjatyyppeä liittyvät läheisesti toisiinsa, on väistämättä vaikutuksia sen arvioimiseen, onko unionin toimivalta yksinomaista vai jaettua, minkä vuoksi tämä arviointi voidaan suorittaa ainoastaan yhdistetysti, toisin sanoen ottamalla huomioon samalla sekä vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen määräysten että hyväksymistä koskevien selitysten, joilla saatetaan puuttua unionin oikeuden sääntöihin, mahdollinen kielteinen vaikutus näihin sääntöihin.

78. Sitä vastoin tämän arvioinnin kannalta on merkityksetöntä, että ainoastaan joitakin osia suunnitelluista kansainvälisistä sopimuksista sovelletaan kilpailevasti tai ne ovat jopa ristiriidassa unionin oikeuteen perustuvien sääntöjen kanssa. Kuten julkisasiamies Sharpston totesi, ”sanojen ’siltä osin kuin’ [SEUT 3 artiklan 2 kohdassa] käytön perusteella on selvää, että sopimus saattaa osittain kuulua unionin yksinomaiseen toimivaltaan tällä perusteella, vaikka toimivalta voi silti olla muilta osin jaettua”.<sup>107</sup> Tätä lähestymistapaa tukevat sekä viimeaikainen lainsäädäntö<sup>108</sup> että EUT-sopimusta aikaisempi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, josta ilmenee, että unioni on voinut saavuttaa yksinomaisen toimivallan, vaikka yhteisten sääntöjen ja kyseessä olevan kansainvälisen sopimuksen kattamat alat eivät ole täysin yhtenevät,<sup>109</sup> ja että näitä sääntöjä on pikemminkin verrattava kansainvälisen sopimuksen olennaisiin tavoitteisiin.<sup>110</sup>

## 2. Yhteisten sääntöjen olemassaolo näiden kansainvälisten sopimusten kattamalla alalla

79. Edellä mainituista oikeuskäytännön mukaisista kriteereistä<sup>111</sup> ilmenee, että määritettäessä, kuuluvatko suunnitellut kansainväliset sopimukset ”alaan, jota jo suurelta osin kattavat yhteiset säännöt”, on viitattava sekä asian kannalta merkityksellisten yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen että niiden luonteeseen ja sisältöön, jolloin on otettava huomioon paitsi voimassa olevat yhteiset säännöt myös niiden kehitys, jos se on ennakoitavissa.

80. Esillä olevassa asiassa on kiistatonta, että kansainvälistä lapsikaappausta koskevalla yksityisoikeuden alalla, joka on vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen ja siihen liittyvien hyväksymistä koskevien selitysten täsmällisenä kohteena, unioni on jo käyttänyt sisäistä toimivaltaansa Bryssel II a -asetuksen yhteydessä.

81. Näiden yhteisten sääntöjen ulottuvuudesta on todettava, että kyseisellä asetuksella on laajempi aineellinen soveltamisala kuin vuoden 1980 Haagin yleissopimuksella. Viimeksi mainitun tarkoituksena on sopimusvaltioiden yhteistyön avulla ”suojata lasta kansainvälisesti lapsen luvattoman poisviemisen tai palauttamatta jättämisen haitallisilta vaikutuksilta ja saattaa voimaan menettelyjä, joiden tarkoituksena on turvata lapsen pikainen palauttaminen valtioon, jossa lapsella on asuinpaikka, sekä

106 — Ks. tämän kannanoton 9 kohta.

107 — Ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (EU:C:2014:224, 90 kohta).

108 — Ks. mm. päätöksen 2014/52 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

109 — Lausunto 1/03 (EU:C:2006:81, 120 ja 126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

110 — Ks. tuomio Portugali v. neuvosto (C-268/94, EU:C:1996:461) sekä Rosas, A., ”Exclusive, shared and national competence in the context of EU external relations: do such distinctions matter?”, mainittu edellä alaviitteessä 38, s. 24 ja viite 27.

111 — Ks. lausunto 2/91 (EU:C:1993:106, 25 kohta) ja lausunto 1/03 (EU:C:2006:81, 126 kohta).

turvata tapaamisoikeuden [ja huoltoa koskevien oikeuksien] suojaaminen”.<sup>112</sup> Sitä vastoin Bryssel II a -asetuksella säännellään unionin jäsenvaltioiden välillä ”tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa”.<sup>113</sup> Tällä asetuksella on kuitenkin rajat ylittävien lapsikaappausten yksityisoikeudellisen kohtelun osalta samat tavoitteet kuin yleissopimuksella, ja se sisältää useita vastaavia säännöksiä tämän yleissopimuksen sisällyttämisen vuoksi, vaikka ne eivät ole täysin identtisiä.<sup>114</sup>

82. Tältä osin on huomattava, että vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen tärkeimpien määräysten joukossa sen 3 artiklassa vahvistetaan edellytykset, joiden täytyessä ”lapsen poisviemistä tai palauttamatta jättämisestä on pidettävä luvattomana”; sen 6 ja 7 artikla koskevat ”keskusviranomaisia”, jotka sopimusvaltioiden on nimettävä erityisesti yhteistyötä varten;<sup>115</sup> sen 8–20 artiklassa, jotka koskevat ”lapsen palauttamista”, määrätään menettelytavoista, joiden mukaan sopimusvaltioiden keskus-, oikeus- tai hallintoviranomaisten on ryhdyttävä toimenpiteisiin lapsen välittömäksi palauttamiseksi poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta; 16 artiklassa täsmennetään erityisesti, että sen valtion oikeusviranomaisen, minne lapsi on viety tai mistä lapsi on jätetty palauttamatta, ei saa antaa ratkaisua lapsen huoltoa koskevista oikeuksista ennen kuin on selvitetty, että yleissopimuksessa vahvistettuja edellytyksiä lapsen palauttamiselle ei ole olemassa; 21 artiklassa määrätään, että ”hakemus toimenpiteisiin ryhtymisestä tapaamisoikeuden tehokkaan toteuttamisen järjestämiseksi tai turvaamiseksi voidaan tehdä sopimusvaltion keskusviranomaiselle samalla tavoin kuin lapsen palauttamista koskeva hakemus”.

83. Bryssel II a -asetuksessa on paitsi samankaltainen määritelmä käsitteelle ”lapsen luvaton poisvieminen tai palauttamatta jättäminen”<sup>116</sup> myös useita säännöksiä, joilla on samat tavoitteet ja jotka siis koskevat samoja asioita kuin nämä vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen määräykset. Nämä ovat erityisesti kyseisen asetuksen 10 artikla, jossa vahvistetaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten erityistä toimivaltaa koskeva sääntö ”lapsikaappaustapauksissa”;<sup>117</sup> sen 11 artikla, jossa säädetään yksityiskohtaisesti menettelyistä ”lapsen palauttamiseksi”; sen 41 ja 42 artikla, jotka koskevat jäsenvaltiossa annettujen tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon yhteydessä ”lapsen tapaamisoikeutta koskevien tiettyjen tuomioiden ja lapsen palauttamista edellyttävien tiettyjen tuomioiden täytäntöönpanokelpoisuutta”; sekä sen 53 artikla, jossa säännellään ”keskusviranomaisten välistä yhteistyötä vanhempainvastuuta koskevissa asioissa”.

112 — Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen johdanto-osan mukaisesti, jota on täydennetty sen 1 artiklan asiasisällöllä.

113 — Bryssel II a -asetuksen otsikon mukaisesti.

114 — Ks. yksityiskohtaisempaa tarkastelua varten Fulchiron, H., ”La lutte contre les enlèvements d'enfants”teoksessa *Le nouveau droit communautaire du divorce et de la responsabilité parentale*, toim. H. Fulchiron ja C. Nourissat, Dalloz, Pariisi, 2005, s. 223–, jossa korostetaan, että ”vuoden 1980 Haagin yleissopimus on tietyllä tapaa sisällytetty lapsikaappausten estämistä koskevaan yhteisön politiikkaan: siitä tulee tämän politiikan perusta, jolle asetuksella rakennetaan Euroopan alueen omat mekanismit, joilla jatketaan ja vahvistetaan yleissopimuksen sääntöjen tehokkuutta”.

115 — Yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään, että kunkin sopimusvaltion on nimettävä keskusviranomaisen huolehtimaan niistä velvoitteista, joita yleissopimus näille viranomaisille asettaa. Sen 7 artiklassa täsmennetään keskusviranomaisten veloitteet ja tehtävät. Yleisesti niiden on oltava keskenään yhteistyössä ja edistettävä yhteistyötä valtioidensa toimivaltaisten viranomaisten välillä. Niiden tulee erityisesti ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin muun muassa lapsen olinpaikan selvittämiseksi ja mahdollisuuksien mukaan lapsen vapaaehtoisesta palauttamisen turvaamiseksi tai sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseksi, lapselle koituvan enemmän vahingon ehkäisemiseksi, palauttamista koskevan menettelyn vireille panemiseksi tai vireillepanon helpottamiseksi ja hallinnollisten toimenpiteiden järjestämiseksi lapsen turvallisen palauttamisen varmistamiseksi.

116 — Ks. Bryssel II a -asetuksen 2 artiklan 11 kohta.

117 — Sen mukaan kyseisen asetuksen 8 artiklassa säädetyn pääsäännön mukaisesti lapsen asuinpaikan tuomioistuimen lähtökohtaisesta toimivallasta voidaan poiketa ainoastaan tiukkojen edellytysten täytyessä.

84. Näistä yhtäläisyyksistä huolimatta Bryssel II a -asetuksen johdanto-osasta ilmenee,<sup>118</sup> että sen tarkoituksena ei ole korvata kokonaan vuoden 1980 Haagin yleissopimusta vaan täydentää sitä. Tämän asetuksen V luvussa<sup>119</sup> näiden kahden asiakirjan välinen yhteys järjestetään siten, että asetuksella on etusija yleissopimukseen nähden jäsenvaltioiden välisissä suhteissa lukuun ottamatta yleissopimuksen kattamia asioita, joista kyseisessä asetuksessa ei säädetä.

85. Nämä kaksi asiakirjaa ovat vahvasti limittäisiä, ja niiden yhdistäminen on jokseenkin monimutkaista, kuten ilmenee kyseisen asetuksen 11 artiklan säännöksistä, kun siinä pyritään toteuttamaan kahden erillisen tavoitteen eli jatkuvuuden ja muutoksen välinen synteesi. Tämä on seurausta poliittisesta kompromissista niiden jäsenvaltioiden, jotka pitivät tarpeettomana tämän alan lainsäädäntöä unionissa, ja niiden jäsenvaltioiden välillä, jotka kannattivat vuoden 1980 Haagin yleissopimuksella käyttöön otetun järjestelmän vahvistamista erityisesti niiden väärinkäytösten estämiseksi, jotka johtuivat tämän yleissopimuksen 13 artiklan b kohdassa pikaisen palauttamisen periaatteesta määrätyn poikkeuksen soveltamisesta.<sup>120</sup>

86. On totta, että Bryssel II a -asetuksen alueellinen soveltamisala poikkeaa vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen alueellisesta soveltamisalasta, sillä se rajoittuu unionin jäsenvaltioiden viranomaisten välisiin suhteisiin. Näin ollen tässä asetuksessa vahvistettuja sääntöjä, jotka kattavat ”vanhempainvastuuta koskevat tuomiot, mukaan luettuina lastensuojelutoimenpiteet”,<sup>121</sup> ei ole tarkoitus soveltaa silloin, kun yhteistyömenettely lapsen palauttamiseksi on tarpeen jäsenvaltion ja kolmannen valtion välillä. On kuitenkin mahdollista, että kyseistä asetusta sovelletaan, kun lapsella on asuinpaikka kolmannessa valtiossa,<sup>122</sup> ja että asia koskee tällä perusteella myös kolmannen valtion viranomaisia. Ei voida liioin pitää mahdottomana, että kolmannen valtion kyseiseen yleissopimukseen liittymisen hyväksymisellä tai hyväksymättä jättämisellä, mikä aiheuttaa tässä asiassa ongelmia, voi olla vaikutus myös jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin. Palaan vielä tähän kysymykseen.<sup>123</sup>

87. Tarkasteltaessa tähän asetukseen perustuvien yhteisten sääntöjen luonnetta erityisesti alalla, jossa sitä sovelletaan yhdessä vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen kanssa, eli rajat ylittäviä lapsikaappauksia koskevilla asioilla on huomattava, että nämä jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivaltaa sekä niiden antamien tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat säännöt ovat sitovia toimenpiteitä, jotka merkitsevät täydellistä yhdenmukaistamista eivätkä yhdenmukaistamisen vähimmäistasoa. Erityisesti Bryssel II a -asetuksen 11 artiklan 3 kohdassa ja 15 artiklan 5 kohdassa vaaditaan toimivaltaisilta viranomaisilta nopeutta ja muun muassa kuuden viikon määräajan noudattamista yhdenmukaisesti ja tiukemmin sanamuodoin kuin kyseisen yleissopimuksen 11 artiklan sanamuodossa, jossa pelkästään kannustetaan toimimaan. Jäsenvaltioiden lainsäädäntövalta on siten nykyisin rajallinen näissä asioissa.

118 — Bryssel II a -asetuksen johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan, että ”lapsen luvaton poisviemistä tai palauttamatta jättämistä koskevilla tapauksissa lapsi olisi palautettava viipymättä, ja tähän tarkoitukseen olisi edelleen sovellettava [vuoden 1980] Haagin yleissopimusta sellaisena kuin sitä täydentävät tämän asetuksen ja erityisesti 11 artiklan säännökset. – –”

119 — Kyseinen V luku koskee ”asetuksen suhdetta muihin säädöksiin”. Sen 60 artiklan e alakohdan mukaan jäsenvaltioiden välisissä suhteissa tällä asetuksella on etusija muun muassa suhteessa vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen nähden siltä osin kuin se koskee tämän asetuksen piiriin kuuluvia asioita. Asetuksen 62 artiklassa lisätään, että ”60 ja 61 artiklassa mainittuja sopimuksia ja yleissopimuksia sovelletaan edelleen asioissa, joista tässä asetuksessa ei säädetä”, ja että ”erityisesti vuoden 1980 Haagin yleissopimus [on] edelleen voimassa [sen] sopimuspuolina olevien jäsenvaltioiden välillä 60 artiklan mukaisesti”.

120 — Lenaerts, K., ”The Interpretation of the Brussels II bis Regulation by the European Court of Justice” teoksessa *Mélanges en hommage à Albert Weitzel*, toim. L. Weitzel, Pedone, Pariisi, 2013, s. 138 ja 139, jossa mainitaan McElevy, P., ”The New Child Abduction Regime in the European Union: Symbiotic Relationship or Forced Partnership?”, *Journal of Private International Law*, 2005, nro 1, s. 5–, jossa esitetään kyseiseen kompromissiin johtaneet vaiheet ja perusteet.

121 — Bryssel II a -asetuksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen sanamuodon mukaisesti.

122 — Näin voi olla tilanteessa, jossa jäsenvaltion tuomioistuimen hyväksi on tehty oikeuspaikkasopimus (12 artikla) tai jossa lapsen olinpaikka on jäsenvaltion alueella (13 artikla). Ks. Devers, A. ja Bosse-Platière, H., ”Les frontières de l’espace de liberté, de sécurité et de justice en matière familiale” teoksessa *La dimension externe de l’espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm: un bilan à mi-parcours*, teos on mainittu edellä alaviitteessä 11, 11 kohta.

123 — Ks. tämän kannanoton 92 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

88. Kyseisten yhteisten sääntöjen sisällöstä voidaan todeta, että tietyt Bryssel II a -asetuksen säännökset sisältävät nimenomaisen viittauksen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen.<sup>124</sup> Tämän asetuksen johdanto-osan 17 ja 18 perustelukappaleessa olevien mainintojen lisäksi viittauksia kyseiseen yleissopimukseen ja erityisesti sen 12 ja 13 artiklaan on tehty asetuksen 11 artiklan 1, 2, 4, 6<sup>125</sup> ja 8 kohdassa, sillä näillä kahdella yleissopimuksen artiklalla ja näillä viimeksi mainituilla säännöksillä on sama kohde eli lapsen palauttamista koskevat menettelytavat. Saman asetuksen 42 artiklan 2 kohdassa viitataan myös vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 13 artiklan merkitykseen lapsen palauttamista edellyttävän jäsenvaltion tuomioistuimen antaman tuomion täytäntöönpanokelpoisuuden yhteydessä. Tästä seuraa, että etenkin henkilön, jolla on oikeus lapsen huoltoon ja joka vaatii asianomaisen lapsen palauttamista jäsenvaltion tuomioistuimessa näiden kahden asiakirjan samanaikaisen soveltamisen perusteella, on noudatettava näissä yleissopimuksen määräyksissä asetettuja edellytyksiä.

89. Näiden seikkojen perusteella näyttää siltä, että rajat ylittävien lapsikaappausten ala on jo ainakin ”suurelta osin” säännelty asiaa koskevilla unionin oikeuden yhteisillä säännöillä. Vaikka Bryssel II a -asetuksen säännöksissä ja erityisesti sen 11 artiklassa säädetään vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen soveltamisesta edelleen jäsenvaltioiden välillä, tämän soveltamisen on vastedes tapahduttava unionin oikeuteen perustuvan velvoitteen nojalla ja tämän asetuksen kannalta tarkasteltuna, toisin sanoen soveltamalla yhdessä siinä säädettyjä erityisiä sääntöjä, joilla on tältä osin etusija kyseisen yleissopimuksen määräyksiin nähden.<sup>126</sup>

90. Yleissopimuksella ja asetuksella on kuitenkin eri sisältö ja ulottuvuus, sillä Bryssel II a -asetuksella on otettu käyttöön toimivallanjako ja jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä koskeva järjestelmä, jota on sekä vahvistettu että parannettu yleissopimuksen mukaisiin mekanismeihin nähden, kun otetaan huomioon viimeksi mainituissa mekanismeissa havaitut heikkoudet, niiden todellisesta merkityksestä huolimatta.<sup>127</sup> Unionin lainsäätäjä on tässä tarkoituksessa käyttänyt neljää pääasiallista keinoa.<sup>128</sup> Ensinnäkin tilanteet, joissa pikaista palauttamista voidaan vastustaa, on määritetty rajoittamalla näitä tilanteita.<sup>129</sup> Toiseksi silloinkin, kun palauttamista vastustetaan kyseisen yleissopimuksen 13 artiklan nojalla, lapsen alkuperäjäsenvaltion tuomioistuimilla on viime kädessä oikeus ratkaista oikeutta lapsen huoltoon koskeva asia, jotta kaappauksesta tehtäisiin mahdollisuuksien mukaan vähemmän houkuttelevaa tekijälle ja jotta tätä ei missään tapauksessa suositaisi tuomioistuimissa.<sup>130</sup> Kolmanneksi on säädetty menettelyjen keston lyhentämisestä. Neljänneksi

124 — Komission ehdotuksen neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta lapsen huoltoa koskevista asioista (KOM(2001) 505 lopullinen; EYVL C 332 E, s. 269) 5 artiklassa säädettiin jopa, että ”lapsikaappausten” tapauksissa ”edellä 3 artiklassa tarkoitetut toimivaltaiset tuomioistuimet käyttävät toimivaltaansa [vuoden 1980 Haagin] yleissopimuksen mukaisesti”.

125 — Tämän 6 kohdan sisältöä on verrattava kyseisen asetuksen johdanto-osan 18 perustelukappaleen sisältöön.

126 — Tämän asetuksen 61 artiklan nojalla. Siitä, että vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen määräysten soveltaminen on muuttunut jäsenvaltioiden välisissä suhteissa, ks. McEavay, P., mainittu edellä alaviitteessä 120, erityisesti s. 18–, sekä Gonzalez Beifuss, C., ”EC Legislation in Matters of Parental Responsibility and Third States” teoksessa *International Civil Litigation in Europe and Relations with Third States*, toim. A. Nuyts ja N. Watté, Bruylant, Bryssel, 2005, s. 493–, erityisesti 15 kohta.

127 — Yhtenä kimmokkeena aloitteelle, joka johti asiaa koskevien yhteisön sääntöjen antamiseen, oli toteamus vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen soveltamisen tehokkuuden tietyistä rajoituksista jäsenvaltioiden välillä (ks. Tenreiro, M., ”L’espace judiciaire européen en matière de droit de la famille – Le nouveau règlement ’Bruxelles II’” teoksessa *Le nouveau droit communautaire du divorce et de la responsabilité parentale*, mainittu edellä alaviitteessä 114, s. 40 ja 45–, sekä Bryssel II a -asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa tarkoitettu aloite).

128 — Ks. mm. Bryssel II a -asetuksen johdanto-osan 17 ja 18 perustelukappale sekä 11, 41 ja 42 artikla. Ks. Fulchiron, H., mainittu edellä alaviitteessä 114, s. 231–.

129 — Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 36 artiklassa annetun alueellista poikkeusta koskevan mahdollisuuden mukaisesti.

130 — Ks. Bryssel II a -asetuksen 11 artiklan 8 kohta. Kyse on viimeksi mainittuun sisältyvästä keskeisestä innovaatiosta (ks. Armstrong, S., ”L’articulation des règlements communautaires et des conventions de La Haye” teoksessa *Le nouveau droit communautaire du divorce et de la responsabilité parentale*, mainittu edellä alaviitteessä 114, s. 117; Devers, A. ja Bosse-Platière, H., mainittu edellä alaviitteessä 122, s. 42 sekä Mellone, M., ”Les instruments européens de coopération judiciaire civile et les conventions internationales signées par les États membres: quelle coordination?” teoksessa *La dimension externe de l’espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm: un bilan à mi-parcours*, mainittu edellä alaviitteessä 11, s. 257).

eksekvatuurimenettely on poistettu tapaamisoikeutta koskevilta tuomioilta sekä lapsen palauttamista kaappauksen jälkeen koskevilta tuomioilta, jotka ovat täytäntöönpanokelpoisia ja joista on annettu asianmukaiset todistukset tuomiot antaneissa jäsenvaltion tuomioistuimissa. Lisäksi lapsen kuulemiselle on annettu merkitys, jota sillä ei ollut vuoden 1980 Haagin yleissopimuksessa.<sup>131</sup>

91. Mielestäni yksi SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun kolmanteen tilanteeseen liittyvistä edellytyksistä, sellaisina kuin ne on täsmennetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, täytty näin ollen tässä suhteessa. Asiassa on vielä tarkasteltava näistä edellytyksistä viimeistä, joka koskee vaikutuksia, joita lausuntopyynnössä tarkoitetuilla kansainvälisillä sopimuksilla voi olla niiden kattamalla alalla siten olemassa oleviin yhteisiin sääntöihin.

3. Vaara siitä, että kyseessä olevat kansainväliset sopimukset vaikuttavat näihin yhteisiin sääntöihin

92. Kuten edellä on jo todettu,<sup>132</sup> pelkkä sellaisten yhteisten sääntöjen olemassaolo, joilla jo suurelta osin säännellään alaa, jolla kyseessä olevia kansainvälisiä sopimuksia sovelletaan, ei ole itsessään riittävä peruste unionin yksinomaiselle ulkoiselle toimivallalle. Lisäksi on tarpeen, että näillä sopimuksilla on kielteinen vaikutus, joka muodostuu vaarasta, että ne vaikuttavat kyseisiin sääntöihin tai muuttavat niiden ulottuvuutta SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla, vaikka ne eivät johtaisi aineelliseen ristiriitaan. Tällainen vaara voi kuitenkin aiheutua jo pelkästään siitä, että nämä kansainväliset sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka liittyvät läheisesti kyseisiin yhteisiin sääntöihin. On nimittäin mahdollista, että tällaisen liittymän olemassaolo vaikeuttaa unionin oikeuden säännösten asianmukaisen soveltamisen ja tehokkaan vaikutuksen varmistamista.

93. Esillä olevassa asiassa kyseessä olevien kahden asiakirjan välillä on useita liittymiä, jotka voivat aiheuttaa vaikuttamisongelman. Tämä pätee erityisesti Bryssel II a -asetuksen 11 artiklan ja vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 12 ja 13 artiklan väliseen mahdolliseen suhteeseen, sillä kyseisen 11 artiklan 2–8 kohdassa tarkoitetuilla säännöillä joko korvataan tämän yleissopimuksen asiaa koskevat määräykset tai rajoitetaan tiukasti niiden täytäntöönpanoa.<sup>133</sup> Kuten komissio korostaa havainnollistamalla näkemystään konkreettisesti,<sup>134</sup> vaikeudet eivät ole pelkästään hypoteettisia, vaan ne voisivat käytännössä ilmetä eri tavoin.

94. En pidä suoraan ongelmallisena sitä, että jäsenvaltioiden erikseen antama hyväksyminen kolmannen valtion liittymiselle voi johtaa kansainvälisten lapsikaappausten vaihtelevasti toimivaan käsittelyyn. Nämä vaihtelut nimittäin sisältyvät jo vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen järjestelmään, sillä siinä määrätään, että uuden sopimusvaltion liittyminen tulee voimaan sopimuspuolena jo olevaan valtioon nähden vasta, kun tämä on hyväksynyt liittymisen, minkä vuoksi näitä määräyksiä sovelletaan kahdenvälisen suhteiden perusteella. Unionin oikeuden kannalta järjestelmien välinen ero johtuu siitä, että Tanskan kuningaskunta ei ole hyväksynyt Bryssel II a -asetuksessa säädettyä järjestelmää,<sup>135</sup> mikä merkitsee sitä, että sen ja muiden jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin sovelletaan rajat ylittävän lapsikaappauksen tapauksessa kyseistä yleissopimusta eikä tätä asetusta, aivan kuten kyse olisi kolmannesta valtiosta.

95. Katson kuitenkin, että jos vain jotkin jäsenvaltiot hyväksyvät kolmannen valtion liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen, näiden kahden asiakirjan välinen suhde voi muuttua monimutkaisemmaksi jäsenvaltioiden välisissä suhteissa.

131 — Armstrong, S., mainittu edellä alaviitteessä 130, s. 114. Ks. mm. kyseisen asetuksen 11 artiklan 2 kohta ja 23, 41 ja 42 artikla.

132 — Ks. mm. tämän kannanoton 72 kohta.

133 — Devers, A. ja Bosse-Platière, H., mainittu edellä alaviitteessä 122, s. 29–, erityisesti s. 41.

134 — Komissio on havainnollistanut asiaa lausuntopyyntönsä 78 ja 79 kohdassa sekä istunnossa. Ks. myös Euroopan parlamentin esittämässään kirjallisissa huomautuksissa antamat esimerkit.

135 — Ks. tämän kannanoton alaviite 13. Ks. myös tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 22.12.2000 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 44/2001 (EYVL 2001, L 12, s. 1) osalta lausunto 1/03 (EU:C:2006:81, 7, 14, 23 ja 135 kohta).

96. Erityisesti Bryssel II a -asetuksessa säädetty, toisessa jäsenvaltiossa annettujen tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeva yksinkertaistettu mekanismi, muun muassa eksekvatuurimenettelystä luopuminen niiden palauttamista koskevien tuomioiden osalta, joista on annettu todistus, on rakennettu jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välisen keskinäisen luottamuksen periaatteesta muodostuvan ”oikeudellisen yhteistyön kulmakiven” varaan, etenkin näissä järjestelmissä tarjotun oikeussuojan vastaavuuden osalta, mikä on unionille ominainen periaate.<sup>136</sup> Sitä vastoin pyynnön vastaanottaneen valtion tuomioistuinten ja tuomion antaneen valtion tuomioistuinten väliset suhteet kääntyvät usein päinvastaisiksi tilanteessa, joka edellyttää suhdetta kolmansiin valtioihin, erityisesti vuoden 1980 Haagin yleissopimuksella perustetun järjestelmän yhteydessä, arvioitaessa, onko lapsen palauttaminen asuinmaahansa hänen etunsa mukaista.<sup>137</sup>

97. Erityisesti vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 6 ja 7 artiklan mukainen keskusviranomaisten asema<sup>138</sup> on yksi tällä yleissopimuksella käyttöön otetun yhteistyöjärjestelmän keskeisistä osista. Näin ollen on olennaista, kuten kyseessä olevissa komission päätösehdotuksissa perustellusti korostetaan,<sup>139</sup> että kolmannen valtion liittymiselle annetun jäsenvaltion hyväksymisen ennakoedellytyksenä on se, että tämä tuleva sopimuspuoli on nimennyt keskusviranomaisen, jonka tehtävänä on muun muassa auttaa Euroopan kansalaisia tapauksissa, joissa lapsia on viety luvottomasti tähän kolmanteen valtioon.

98. Mielestäni Bryssel II a -asetuksella yhdessä vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen kanssa käyttöön otetut lapsikaappausten käsittelymekanismit vaarantuisivat, jos jokainen jäsenvaltio voisi vapaasti vahvistaa edellytykset, joiden täyttyessä se hyväksyy kolmannen valtion liittymisen tähän yleissopimukseen. Pidän olennaisena sitä, että neuvosto voi arvioida yhteisesti ja yhteensovitetusti<sup>140</sup> kolmannen liittyjävaltion luotettavuutta oikeudellisen ja hallinnollisen yhteistyön kannalta komission ehdotuksen perusteella. Ilman tällaista yhteistoimintahanketta olisi unionin tuomioistuimen määrittämien arviointiperusteiden mukaisesti vaarana, että Bryssel II a -asetuksen säännösten yhtenäistä ja johdonmukaista soveltamista ja tällä asetuksella perustetun järjestelmän moitteetonta toimintaa haitattaisiin, mikä vaarantaisi unionin oikeuden sääntöjen täyden tehokkuuden.<sup>141</sup>

99. Lisään vielä, että jäsenvaltioiden on SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla unioniin kohdistuvan lojaalisuusvelvollisuutensa mukaisesti pidätyttävä tekemästä kolmansien valtioiden kanssa sopimusta, jolla voi olla tällaisia haitallisia vaikutuksia yhteisiin sääntöihin. Sillä, että unionille annetaan yksinomaisen ulkoinen toimivalta symmetrisesti niiden alojen kanssa, joilla se on antanut sisäisen

136 — Ks. kyseisen asetuksen johdanto-osan 2 ja 21 perustelukappale. Tenreiro toteaa perustellusti, että ”uusi yhteisön järjestelmä, joka koskee lapsikaappausten käsittelyä, perustuu keskinäisen luottamuksen periaatteelle ja jäsenvaltioiden väliselle lujitetulle yhteistyölle. Tällainen järjestelmä ei olisi toteutettavissa eikä todennäköisesti myöskään toivottava maailmanlaajuisessa yhteydessä” (mainittu edellä alaviitteessä 127, s. 47).

137 — Lenaerts, K., mainittu edellä alaviitteessä 120, s. 131, viite 12 ja s. 151.

138 — Ks. tämän kannanoton alaviite 115.

139 — Ks. mm. ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden antamasta selityksestä, jonka mukaan ne hyväksyvät Euroopan unionin edun mukaisesti Gabonin liittymisen yksityisoikeuden alaa koskevaan vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta (KOM(2011) 904 lopullinen, s. 3, 5 (13 perustelukappale) ja 6 (1 artikla)) ja jossa korostetaan, että ”koska vuoden 1980 [Haagin] yleissopimuksen määräyksiä voidaan soveltaa täysimääräisesti vasta sitten kun sopimusvaltio on nimennyt yleissopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun keskusviranomaisen, liittymisen hyväksymistä koskevan selityksen olisi tultava voimaan sen jälkeen kun Gabon on nimennyt kyseisen keskusviranomaisen”.

140 — Tällaisen yhteensovittamisen tarve tilanteessa, jossa jäsenvaltio ja kolmas valtio tekevät unionin yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluvan sopimuksen, on johtanut mm. asetuksen N:o 664/2009 antamiseen (ks. johdanto-osan kahdeksas perustelukappale).

141 — Ks. lausunto 1/03 (EU:C:2006:81, 128 kohta).

toimivaltansa perusteella norveja, pyritään muun muassa estämään se, että jäsenvaltiot voisivat heikentää unionin toimintaa tai jopa tehdä sen tyhjäksi ulkoisin keinoin.<sup>142</sup> Tämä lojaalisuus on sitäkin tärkeämpää tilanteessa, jossa – kuten tässä tapauksessa – ainoastaan jäsenvaltiot voivat tehdä kyseisiä aloja koskevan kansainvälisen sopimuksen.<sup>143</sup>

100. Lausunnossa 1/03 tarkoitettujen unionin oikeuden ennustettavissa olevien kehitysnäkymien osalta<sup>144</sup> ei ole pois suljettua, että Bryssel II a -asetusta muutetaan siten, että sen soveltamisalaa laajennetaan koskemaan ulkoisia tilanteita, kuten on tehty asetuksen N:o 44/2001 eli niin sanotun Bryssel I -asetuksen osalta, jonka säännökset on uudistettu<sup>145</sup> tämänsuuntaisesti.<sup>146</sup> Voisi itse asiassa olla tarkoituksenmukaista, että unionissa toteutetut tiukemmat suojelutoimenpiteet rajat ylittäviä kaappauksia vastaan eivät johda sellaisten lasten syrjintään, joilla on asuinpaikka unionin alueen ulkopuolella.<sup>147</sup> Tämä edellyttäisi kuitenkin vielä riittävää luottamusta kyseisten kolmansien valtioiden tuomioistuineläytökseen ja tästä seikasta neuvottelemista.<sup>148</sup>

101. Mielestäni etenkin se, että vuoden 1980 Haagin yleissopimuksessa määrätty yhteistyömekanismi ulotetaan koskemaan uusia kolmansia valtioita, voisi vaikuttaa Bryssel II a -asetuksella käyttöön otettuun rajat ylittävien lapsikaappausten käsittelyä koskevaan järjestelmään. Tämä yleissopimus on nimittäin tietyllä tapaa sisällytetty kyseiseen asetukseen,<sup>149</sup> joten se, mitkä tähän yleissopimukseen liittyneet kolmannet valtiot hyväksytään, ei ole unionin oikeuden kehityksen kannalta neutraali kysymys.<sup>150</sup>

102. Lopuksi on vielä todettava, että vaikka vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen voidaan ymmärtää toimivan sopimusvaltioiden lukuisten kahdenvälisen suhteiden perusteella, sen sanamuodon mahdolliset muutokset edellyttäisivät kaikkien näiden valtioiden yksimielisyyttä. Näin ollen mikä tahansa uusi liittyminen tähän yleissopimukseen on omiaan laajentamaan niiden sopimuspuolten lukumäärää, joiden kanssa unionin jäsenvaltioiden olisi neuvoteltava ja löydettävä konsensus siinä tapauksessa, että unioni haluaisi yleissopimuksen sisältöä muutettavan. Koska kolmannen valtion liittymisen hyväksyminen johtaa uuteen poliittiseen tilanteeseen ja muuttaa Bryssel II a -asetuksen ja kyseisen yleissopimuksen välisen suhteen olennaisia edellytyksiä, mielestäni on tärkeää, että unionissa voitaisiin käyttää eräänlaista yhteistä tarkastusoikeutta yleissopimukseen liittyvien kolmansien valtioiden hyväksymisessä, erityisesti siltä osin kuin kyse on näiden viimeksi mainittujen valtioiden kyvystä täyttää yleissopimuksessa asetetut velvollisuudet ja niiden poliittisesta tahdosta tehdä asianmukaisesti yhteistyötä unionin kanssa.

142 — Kyseinen lojaalisuusvelvollisuus edellyttää sitä, että edes silloin, kun jäsenvaltiot säilyttävät oikeuden tehdä sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa, ne eivät estä unionin toimivallan täytäntöönpanoa ja että ne pidättyvät vaarantamasta perustamissopimusten tavoitteiden saavuttamista, mukaan lukien sitoumuksilla, joita ne ovat tehneet osallistuessaan kansainväliseen järjestykseen (ks. tuomio komissio v. Kreikka, EU:C:2009:81, 29 ja 30 kohta; Neframi, E., ”Renforcement des obligations des États membres dans le domaine des relations extérieures”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, s. 601– ja julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto, EU:C:2014:224, 98 kohta).

143 — Lausunto 2/91 (EU:C:1993:106, 10, 37 ja 38 kohta).

144 — *Ibidem*, lausunnon 126 kohta.

145 — Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 12.12.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1215/2012 (EUVL L 351, s. 1).

146 — Tässä tarkoituksessa siinä on otettu käyttöön toimivaltaa koskevia sääntöjä, joita sovelletaan, vaikka vastaajalla olisi kotipaikka kolmannessa valtiossa (asetuksen N:o 1215/2012 johdanto-osan 14 perustelukappale), sekä järjestelmä, jonka avulla jäsenvaltioiden tuomioistuimet voivat ottaa huomioon kolmansien valtioiden tuomioistuimissa vireillä olevat menettelyt (kyseisen asetuksen johdanto-osan 23 ja 24 perustelukappale sekä 33 ja 34 artikla).

147 — Ks. vastaavasti Armstrong, S., mainittu edellä alaviitteessä 130, s. 118.

148 — Ks. Lambrecht, I., mainittu edellä alaviitteessä 11, 36 kohta.

149 — Ks. myös tämän kannanoton alaviite 114.

150 — Sikäli kuin vuoden 1980 Haagin yleissopimus on erottamaton osa Bryssel II a -asetusta, mikä tahansa tätä yleissopimusta koskeva muutos voi heijastua kyseiseen asetukseen ja haitata sen johdonmukaista soveltamista. Vastaavasti asetuksen N:o 664/2009 4 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään, että arvioidessaan, voiko jäsenvaltio aloittaa viralliset neuvottelut kolmannen valtion kanssa, komission on muun muassa varmistettava, että ”suunniteltu sopimus ei aiheuttaisi haittaa – – yhteisön ulkosuhdepolitiikan tavoitteelle ja tarkoitukselle”.



103. Koska vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen tarkoitus koskee siten alaa, jota jo suurelta osin kattavat yhteiset säännöt, joiden tehokasta vaikutusta esillä olevan kaltaiset kansainväliset sopimukset voivat haitata, välittömänä seurauksena tästä unionin sisäisen toimivallan käyttämisestä on ollut sille alalla annettava yksinomaisen ulkoinen toimivalta. Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden on toimittava unionin edun mukaisesti ja yhteensovitetusti hyväksyessään kolmannen valtion liittymisen kyseiseen yleissopimukseen.

104. Tämä päätelmä on nähdäkseni tehtävä huolimatta siitä todellisesta ongelmasta, joka voi aiheutua kaapattujen lasten edun kannalta, jos kansainvälinen yhteistyö viivästyy sen vuoksi, että tällainen yhteensovitettu hyväksyminen on mahdollisesti käytännössä vaikea saada nopeasti aikaan, sillä unionin yksinomaista toimivaltaa voidaan rajoittaa ainoastaan objektiivisten kriteerien perusteella.<sup>151</sup>

105. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamisen rajoissa komission esittämään kysymykseen myöntävästi eli siten, että unionilla on yksinomaisen ulkoinen toimivalta.

## VI Kannanotto

106. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että unionin tuomioistuin

- ottaa tutkittavaksi Euroopan komission esittämän lausuntopyynnön siltä osin kuin se koskee jäsenvaltioiden – Tanskan kuningaskuntaa lukuun ottamatta – selityksiä, joita ei ollut vielä talletettu tämän pyynnön esittämissäpäivinä ja joiden mukaan ne hyväksyvät tässä pyynnössä tarkoitettujen kolmansien valtioiden liittymisen 25.10.1980 tehtyyn yksityisoikeuden alaa koskevaan Haagin yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta, ja
- vastaa esitettyyn kysymykseen, että sen hyväksyminen, että kolmas valtio liittyy kyseiseen Haagin yleissopimukseen, kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

151 — Lausunnossa 1/08 (EU:C:2009:739, 127 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että se on ”jo katso[nut], että toimivallan jakoa koskevan kysymyksen ratkaisu ei voi olla riippuvainen niistä mahdollisista vaikeuksista, joita saattaa ilmetä kyseisten sopimusten hallinnoinnin yhteydessä (lausunto 1/94, [EU:C:1994:384], 107 kohta; ks. myös vastaavasti em. lausunto 2/00, [EU:C:2001:664], 41 kohta) [tai] mahdollisi[sta] vaikeuksi[sta], jotka liittyvät sopimusten tekemiseen”.