



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN LAUSUNTO 1/13 (suuri jaosto) 14 päivänä lokakuuta 2014

SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla annettu lausunto — Yksityisoikeuden alaa koskeva yleissopimus kansainvälisestä lapsikaappauksesta — Kolmansien valtioiden liittyminen — Asetus (EY) N:o 2201/2003 — Euroopan unionin yksinomainen ulkoinen toimivalta — Riski siitä, että unionin sääntöjen yhtenäiseen ja johdonmukaiseen soveltamiseen ja niillä käyttöön otetun järjestelmän moitteettomaan toimintaan vaikutetaan haitallisesti

Lausuntomenettelyssä 1/13,

jossa on kyse SEUT 218 artiklan 11 kohtaan perustuvasta lausuntopyynnöstä, jonka Euroopan komissio on esittänyt 21.6.2013,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešić ja J.-C. Bonichot sekä tuomarit A. Rosas, J. Malenovský (esittelevä tuomari), A. Arabadjiev, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger ja A. Prechal,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.4.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Euroopan komissio, asiamiehinnään F. Castillo de la Torre ja A.-M. Rouchaud-Joët,
- Belgian hallitus, asiamiehinnään C. Pochet, J.-C. Halleux ja T. Materne,
- Tšekin hallitus, asiamiehinnään M. Smolek ja E. Ruffer,
- Tanskan hallitus, asiamiehenään C. Thorning,
- Saksan hallitus, asiamiehinnään T. Henze ja J. Kemper,
- Viron hallitus, asiamiehenään K. Kraavi-Käerdi,
- Irlannin hallitus, asiamiehinnään T. Joyce ja E. McPhillips,
- Kreikan hallitus, asiamiehenään T. Papadopoulou,
- Espanjan hallitus, asiamiehinnään M. Sampol Pucurull ja N. Díaz Abad,
- Ranskan hallitus, asiamiehinnään E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues ja D. Colas,

- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan avvocato dello Stato M. Fiorilli ja avvocato dello Stato P. Garofoli,
 - Kyproksen hallitus, asiamiehinään I. Neophytou ja D. Kalli,
 - Latvian hallitus, asiamiehinään I. Kalniņš ja D. Pelše,
 - Liettuan hallitus, asiamiehinään K. Dieninis ja A. Svinkūnaitė,
 - Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,
 - Puolan hallitus, asiamiehinään M. Arciszewski, B. Majczyna ja A. Miłkowska,
 - Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Fernandes ja S. Nunes de Almeida,
 - Romanian hallitus, asiamiehinään R.-H. Radu, A.-G. Vacaru ja A. Voicu,
 - Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,
 - Suomen hallitus, asiamiehenään J. Heliskoski,
 - Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk ja U. Persson,
 - Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään M. Holt, avustajinaan barrister J. Holmes ja barrister R. Palmer,
 - Euroopan parlamentti, asiamiehinään A. Caiola ja A. Pospíšilová Padowska,
 - Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Monteiro ja A. De Elera,
- kuultuaan julkisasiamiestä,
- on antanut seuraavan

lausunnon

1. 1.Euroopan komissio on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan lausuntopyynnön:

”Jos kolmas maa liittyy [Haagissa 25.10.1980 tehtyyn yksityisoikeuden alaa koskevaan yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta (jäljempänä vuoden 1980 Haagin yleissopimus)], kuuluuko liittymistä koskeva hyväksyntä [Euroopan] unionin yksinomaiseen toimivaltaan?”

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

2. 2.Kaikki jäsenvaltiot ovat vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen sopimuspuolia. Unioni ei ole sen sopimuspuoli.
3. 3.Yleissopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:”Tämän yleissopimuksen tarkoituksena on:
 - a) a) turvata johonkin sopimusvaltioon luvattomasti viedyn tai sieltä luvattomasti palauttamatta jääneen lapsen pikainen palauttaminen;

- b) b) turvata se, että sopimusvaltion oikeusjärjestykseen perustuvia huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia oikeuksia kunnioitetaan toisissa sopimusvaltioissa.”
4. 4.Yleissopimuksen 3 artiklassa määrätään seuraavaa:”Lapsen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä on pidettävä luvattomana, jos:
- a) a) se loukkaa huoltoon liittyviä oikeuksia, jotka kuuluvat henkilölle, laitokselle tai muulle elimelle, joko yhdessä tai yksin, sen valtion oikeusjärjestyksen mukaisesti, missä lapsella oli asuinpaikka välittömästi ennen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä; ja
- b) b) näitä oikeuksia oli poisviemisen tai palauttamatta jättämisen hetkellä tosiasiallisesti käytetty, joko yhdessä tai yksin, tai olisi käytetty, jollei poisviemistä tai palauttamatta jättämistä olisi tapahtunut.

– –”

5. 5.Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen II luku koskee keskusviranomaisia. Yleissopimuksen 6 artiklan mukaan, joka sisältyy II lukuun, kukin sopimusvaltio nimeää keskusviranomaisen huolehtimaan niistä velvoitteista, joita tämä sopimus näille viranomaisille asettaa. Yleissopimuksen 7 artiklan mukaan keskusviranomaisten tulee olla keskenään yhteistyössä ja niiden tulee edistää yhteistyötä valtioidensa toimivaltaisten viranomaisten välillä. Niiden tulee erityisesti ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin muuhun valtioon kuin siihen, missä lapsella on asuinpaikka, luvattomasti poisviedyn tai kyseiseen asuinpaikkavaltioon palauttamatta jääneen lapsen (jäljempänä luvattomasti poisviety lapsi) olinpaikan selvittämiseksi ja lapsen vapaaehtoisesta palauttamisen turvaamiseksi tai sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Niiden on myös tällaiselle lapselle koituvan enemmän vahingon ehkäisemiseksi ryhdyttävä väliaikaisiin toimenpiteisiin tai huolehdittava niihin ryhtymisestä. Niiden on pantava vireille oikeudenkäynti tai hallinnollinen menettely tai helpotettava vireillepanoa tarkoituksena saada lapsi palautetuksi, taikka asian koskiessa tapaamisoikeutta järjestettävä tai turvattava se, että voidaan tehokkaasti käyttää tapaamisoikeutta eli oikeutta viedä lapsi rajoitetuksi ajanjaksoksi muuhun paikkaan kuin lapsen asuinpaikkaan (jäljempänä tapaamisoikeus). Niiden on järjestettävä sellaiset hallinnolliset toimenpiteet, jotka voivat olla välttämättömiä lapsen turvallisen palauttamisen varmistamiseksi.
6. 6.Yleissopimuksen III lukuun, jonka otsikko on ”Lapsen palauttaminen”, sisältyvät 8–20 artikla.
7. 7.Yleissopimuksen 8 artiklan ensimmäisessä kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Henkilö, laitos tai muu elin, joka väittää, että lapsi on viety pois tai jätetty palauttamatta huoltoa koskevien oikeuksien vastaisesti, voi tehdä hakemuksen joko sen valtion keskusviranomaiselle, missä lapsella on asuinpaikka, tai jonkin toisen sopimusvaltion keskusviranomaiselle saadakseen apua lapsen palauttamisen turvaamiseksi.”

8. 8.Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 12 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jos lapsi on 3 artiklassa tarkoitetulla tavalla luvattomasti viety pois tai jätetty palauttamatta ja lapsen palauttamista koskeva menettely on pantu vireille sen sopimusvaltion oikeus- tai hallintoviranomaisessa, missä lapsi on, vuoden kuluessa luvattomasta poisviemisestä tai palauttamatta jättämisestä lukien, asianomaisen viranomaisen on määrättävä lapsi välittömästi palautettavaksi.

Oikeus- tai hallintoviranomaisen on määrättävä lapsi palautettavaksi, vaikkakin menettely on pantu vireille vasta sen jälkeen, kun ensimmäisestä kappaleesta tarkoitettu vuoden määräaika on kulunut umpeen, jollei näytetä, että lapsi on sopeutunut uuteen ympäristöönsä.

Jos pyynnön vastaanottaneen valtion oikeus- tai hallintoviranomaisella on aihetta olettaa, että lapsi on viety toiseen valtioon, se voi lykätä asian käsittelyn toistaiseksi tai jättää hakemuksen tutkimatta.”

9. Yleissopimuksen 13 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Edellä olevan artiklan määräysten estämättä pyynnön vastaanottaneen valtion oikeus- tai hallintoviranomainen ei ole velvollinen määräämään lasta palautettavaksi, jos henkilö, laitos tai muu elin, joka vastustaa palauttamista, näyttää toteen, että:
- a) a) henkilö, laitos tai muu elin, jolle lapsen henkilöstä huolehtiminen kuului, ei ollut tosiasiallisesti käyttänyt huoltoa koskevia oikeuksia lapsen poisviemisen tai palauttamatta jättämisen ajankohtana taikka oli poisviemisen tai palauttamatta jättämisen joko sen tapahtuessa tai jälkikäteen hyväksynyt; tai
 - b) b) on olemassa vakava vaara, että palauttaminen saattaisi lapsen ruumiillisille tai henkisille vaurioille alttiiksi taikka että lapsi muutoin joutuisi kestävämpään tilanteeseen.

Oikeus- tai hallintoviranomainen voi lisäksi kieltäytyä määräämästä lasta palautettavaksi, jos lapsi vastustaa palauttamista ja jos viranomainen katsoo, että lapsi on saavuttanut sellaisen iän ja kypsyyden, että lapsen mielipiteeseen on aiheellista kiinnittää huomiota.

Tässä artiklassa tarkoitettuja olosuhteita harkitessaan oikeus- ja hallintoviranomaisten on otettava huomioon ne lapsen sosiaalista taustaa koskevat tiedot, jotka on toimittanut sen valtion keskusviranomainen tai muu toimivaltainen viranomainen, jossa lapsella on asuinpaikka.”

10. Yleissopimuksen 16 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jos sen sopimusvaltion oikeus- tai hallintoviranomainen, minne lapsi on viety tai mistä lapsi on jätetty palauttamatta, on saanut tiedon siitä, että kysymyksessä on 3 artiklassa tarkoitettu luvaton lapsen poisvieminen tai palauttamatta jättäminen, se ei saa antaa ratkaisua lapsen huoltoa koskevista oikeuksista ennen kuin on selvitetty, että tämän sopimuksen mukaisia edellytyksiä lapsen palauttamiselle ei ole olemassa, tai ellei hakemusta lapsen palauttamisesta ole tehty kohtuullisessa ajassa edellä mainitun tiedon saamisesta lukien.”

11. Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen IV lukuun, jonka otsikko on ”Tapaamisoikeus”, sisältyy 21 artikla. Kyseisen 21 artiklan ensimmäisessä kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Hakemus toimenpiteisiin ryhtymisestä tapaamisoikeuden tehokkaan toteuttamisen järjestämiseksi tai turvaamiseksi voidaan tehdä sopimusvaltion keskusviranomaiselle samalla tavoin kuin lapsen palauttamista koskeva hakemus.”

12. Yleissopimuksen V luku, jonka otsikko on ”Yleiset määräykset”, sisältää 22–36 artiklan, joissa täsmennetään erityisesti luvattomasti poisviedyn lapsen palauttamiseen ja tapaamisoikeuden toteuttamisen takeisiin liittyvät yhteiset menettelylliset määräykset.

13. Yleissopimuksen VI lukuun, jonka otsikko on ”Loppumääräykset”, sisältyvässä 38 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jokainen muu valtio voi liittyä yleissopimukseen.

Liittymiskirja on talletettava Alankomaiden ulkoasiainministeriön huostaan.

Tämä yleissopimus tulee voimaan siihen liittyneen valtion osalta kolmannen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen kun asianomainen valtio on tallettanut liittymiskirjansa.

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.

Yleissopimus tulee voimaan liittyjävaltion ja liittymisen hyväksyneen valtion välillä kolmannen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen kun hyväksymistä koskeva selitys on talletettu.”

Unionin oikeus

14. 14.Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioista ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta 27.11.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2201/2003 (EUVL L 338, s. 1) johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Lapsen luvaton poisviemistä tai palauttamatta jättämistä koskeissa 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. – –”

15. 15.Asetuksen 8 artiklassa säädetään seuraavaa:”1. Jäsenvaltion tuomioistuimet ovat toimivaltaisia vanhempainvastuuta koskevista asioista, jos lapsen asuinpaikka on asian vireillepanoajankohtana kyseisessä jäsenvaltiossa.2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovelletaan, jollei 9, 10 ja 12 artiklassa toisin säädetä.”
16. 16.Asetuksen 10 artikla koskee jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivaltaa lapsikaappaustapauksissa. Siinä säädetään, että jos lapsi on luvatta viety pois tai jätetty palauttamatta, toimivalta säilyy sen jäsenvaltion tuomioistuimilla, jossa lapsen asuinpaikka oli välittömästi ennen luvaton pois viemistä tai palauttamatta jättämistä, siihen saakka, kun lapsi on saanut asuinpaikan toisesta jäsenvaltiosta, sen a ja b alakohdassa lueteltujen lisäedellytysten mukaisesti.
17. 17.Asetuksen 11 artiklassa säädetään seuraavaa:”1. Jos henkilö, laitos tai muu elin, jolla on oikeus lapsen huoltoon, hakee jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta [vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen] nojalla tuomiota saadakseen palautetuksi lapsen, joka on luvattomasti viety muuhun jäsenvaltioon – tai jätetty palauttamatta muusta jäsenvaltiosta – kuin jossa lapsen asuinpaikka oli välittömästi ennen luvaton pois viemistä tai palauttamatta jättämistä, sovelletaan 2–8 kohtaa.2. Sovellettaessa vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 12 ja 13 artiklaa on varmistettava, että lapselle annetaan mahdollisuus tulla kuulluksi oikeuskäsittelyn aikana, ellei sitä pidetä perusteettomana lapsen iän tai kehitystason huomioon ottaen.3. Tuomioistuimen, jolle lapsen palauttamispyyntö tehdään 1 kohdan mukaisesti, on toimittava pyynnön käsittelyssä pikaisesti, noudattaen nopeimpia käytettävissä olevia kansallisen lainsäädännön menettelyjä.

Tuomioistuimen on, paitsi jos se on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi mahdotonta, annettava tuomionsa viimeistään kuuden viikon kuluttua siitä, kun pyyntö on toimitettu sille, sanotun kuitenkin rajoittamatta ensimmäisen alakohdan soveltamista.4. Tuomioistuin ei voi kieltäytyä lapsen palauttamisesta vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 13 artiklan b kohdan perusteella, jos on todettu, että on toteutettu riittävät järjestelyt lapsen suojelemiseksi hänen palauttamisensa jälkeen.5.

Tuomioistuin ei voi kieltäytyä lapsen palauttamisesta, ellei lapsen palauttamista pyytäneelle henkilölle ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi.6. Jos tuomioistuin on antanut tuomion palauttamatta jättämisestä vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 13 artiklan perusteella, tuomioistuimen on kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti joko suoraan tai keskusviranomaisensa kautta toimitettava sen jäsenvaltion toimivaltaiselle tuomioistuimelle tai keskusviranomaiselle, jossa lapsen asuinpaikka oli

välittömästi ennen luvatonta pois viemistä tai palauttamatta jättämistä, jäljennös palauttamatta jättämistä koskevasta tuomiosta ja asiaankuuluvista asiakirjoista, erityisesti oikeudessa kuulemista koskevasta pöytäkirjasta. Tuomioistuimen on saatava mainitut asiakirjat yhden kuukauden kuluessa palauttamatta jättämistä koskevan tuomion antamispäivästä. 7. Jos jokin osapuoli ei ole jo saattanut asiaa oikeuden käsiteltäväksi siinä jäsenvaltiossa, jossa lapsen asuinpaikka oli välittömästi ennen luvatonta pois viemistä tai palauttamatta jättämistä, sen tuomioistuimen tai keskusviranomaisen, joka saa 6 kohdassa tarkoitettun tiedon, on ilmoitettava siitä osapuolille ja pyydettyä heitä esittämään huomautuksia tuomioistuimelle kansallisen lainsäädännön mukaisesti kolmen kuukauden kuluessa ilmoituspäivästä, jotta tuomioistuin voi käsitellä lapsen huoltajuuskysymystä.

Jos tuomioistuin ei saa huomautuksia määräajassa, se päättää asian käsittelyn, sanotun kuitenkin rajoittamatta tässä asetuksessa olevia toimivaltasääntöjä. 8. Huolimatta lapsen palauttamatta jättämistä koskevan tuomion antamisesta vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 13 artiklan perusteella, tämän asetuksen nojalla toimivaltaisen tuomioistuimen myöhemmin antama lapsen palauttamista edellyttävä tuomio on täytäntöönpanokelpoinen III luvun 4 jakson mukaisesti lapsen palauttamisen turvaamiseksi.”

18. 18.Asetuksen N:o 2201/2003 41 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”– tapaamisoikeus, joka on myönnetty jäsenvaltiossa annetussa täytäntöönpanokelpoisessa tuomiossa, on tunnustettava ja on pantavissa täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa ilman, että on tarpeen julistaa se täytäntöönpanokelpoiseksi, ja ilman, että on mahdollista kiistää sen tunnustamista, jos tuomiosta on annettu todistus tuomion antaneessa jäsenvaltiossa –”

19. 19.Asetuksen 42 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”– lapsen palauttaminen [asetuksen N:o 2201/2003 11 artiklan 8 kohdan mukaisesti], jota jäsenvaltiossa annettu täytäntöönpanokelpoinen tuomio edellyttää, on tunnustettava ja on pantavissa täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa ilman, että on tarpeen julistaa se täytäntöönpanokelpoiseksi, ja ilman, että on mahdollista kiistää sen tunnustamista, jos tuomiosta on annettu todistus tuomion antaneessa jäsenvaltiossa –”

20. 20.Asetuksen IV lukuun, jonka otsikko on ”Keskusviranomaisen välinen yhteistyö vanhempainvastuuta koskevissa asioissa”, sisältyvät sen 53–58 artikla.

21. 21.Asetuksen 55 artiklan mukaan keskusviranomaiset ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin erityisesti tietojen ja avun antamiseksi vanhempainvastuunkantajille, jotka hakevat tuomioiden, varsinkin lapsen tapaamisoikeutta ja palauttamista koskevien tuomioiden, tunnustamista ja täytäntöönpanoa niiden alueella.

22. 22.Asetuksen N:o 2201/2003 57 artiklassa säädetään seuraavaa: ”1. Vanhempainvastuunkantaja voi hakea 55 artiklassa tarkoitettua apua sen jäsenvaltion keskusviranomaiselta, jossa hänen asuinpaikkansa on, tai sen jäsenvaltion keskusviranomaiselta, jossa lapsen asuinpaikka on tai jossa lapsi on. Pyyntöön on yleensä liitettävä kaikki sellaiset saatavilla olevat tiedot, jotka voivat helpottaa sen täytäntöönpanoa. Jos avunpyyntö koskee tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvan vanhempainvastuuta koskevan tuomion tunnustamista tai täytäntöönpanoa, vanhempainvastuunkantajan on liitettävä siihen todistukset, joista säädetään 39 artiklassa, 41 artiklan 1 kohdassa tai 42 artiklan 1 kohdassa. 2. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle [unionin] toimielinten virallinen kieli tai viralliset kielet, jota

tai joita saa käyttää viestinnässä keskusviranomaisten kanssa niiden oman virallisen kielen tai omien virallisten kielten lisäksi.3. Edellä olevan 55 artiklan mukaisen keskusviranomaisten avun on oltava maksutonta.4. Kukin keskusviranomainen vastaa omista kuluistaan.”

23. 23.Asetuksen 60 artiklassa säädetään seuraavaa:”Jäsenvaltioiden välisissä suhteissa tällä asetuksella on etusija suhteessa seuraaviin yleissopimuksiin nähden siltä osin kuin ne koskevat tämän asetuksen piiriin kuuluvia asioita:

– –

- e) e) [vuoden 1980 Haagin yleissopimus].”

24. 24.Asetuksen 62 artiklassa säädetään seuraavaa:”1. Edellä – – 60 ja 61 artiklassa mainittuja sopimuksia ja yleissopimuksia sovelletaan edelleen asioissa, joista tässä asetuksessa ei säädetä.2. Edellä 60 artiklassa mainitut yleissopimukset ja erityisesti vuoden 1980 Haagin yleissopimus ovat edelleen voimassa niiden sopimuspuolina olevien jäsenvaltioiden välillä 60 artiklan mukaisesti.”

Asiayhteys, jossa lausuntoa on pyydetty

25. 25.Armenian tasavalta, Albanian tasavalta, Seychellien tasavalta, Marokon kuningaskunta, Singaporen tasavalta, Gabonin tasavalta, Andorran ruhtinaskunta ja Venäjän federaatio ovat eri ajankohtina yksi toisensa jälkeen tallettaneet vuoden 1980 Haagin yleissopimusta koskevat liittymiskirjat.
26. 26.Koska komissio katsoi kansainvälisten lapsikaappausten alan kuuluvan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, se antoi 21.12.2011 kahdeksan ehdotusta Euroopan unionin neuvoston päätöksiä jäsenvaltioiden antamista selityksistä, joiden mukaan ne hyväksyvät unionin edun mukaisesti näiden kahdeksan valtion liittymisen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen.
27. 27.Neuvostossa useimmat jäsenvaltioiden edustajat katsoivat, että neuvostolla ei ollut oikeudellista velvollisuutta hyväksyä näitä ehdotuksia, koska unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa asianomaisella alalla. Näin ollen neuvosto ei hyväksynyt kyseisiä ehdotuksia.
28. 28.Näissä olosuhteissa komissio katsoi, että on asianmukaista esittää unionin tuomioistuimelle tämä lausuntopyyntö SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla.

Tutkittavaksi ottaminen

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

29. 29.Tšekin, Saksan, Viron, Kreikan, Ranskan, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Itävallan, Puolan ja Romanian hallitukset sekä neuvosto katsovat, että lausuntopyyntö on jätettävä tutkimatta, koska se ei täytä edellytyksiä, joiden vallitessa unionin toimiin voi käynnistää SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitetun menettelyn.
30. 30.Tämä pyyntö ei niiden mukaan ensiksikään koske kyseisessä määräyksessä tarkoitetun ”sopimuksen” tekemistä, koska sen kohteena on liittymisen hyväksymistä koskevien selitysten tallettaminen vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 38 artiklan neljännen kappaleen nojalla (jäljempänä liittymisen hyväksymistä koskevat selitykset).
31. 31.Kun otetaan huomioon, että nämä selitykset ovat kyseisen yleissopimuksen täytäntöönpanotoimia, lausuntopyyntö ei niiden mukaan koske kansainvälisen sopimuksen tekemistä vaan unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa tämän yleissopimuksen täytäntöönpanon alalla.

32. 32."Sopimus" tarkoittaa lisäksi kirjaimellisesti aina välipuhetta, joka edellyttää kahta yhteneväistä tahdonilmaisua. Se, että kolmas valtio liittyy samaan välipuheeseen ja sopimusvaltio hyväksyy tämän liittymisen, ei niiden mukaan merkitse kahta yhtäpitävää tahdonilmaisua, koska näitä toimia ei voida sijoittaa vastavuoroisen sopimussuhteen piiriin. Kyse ei ole yhtäpitävistä selityksistä liittymissopimuksen yhteydessä eikä sopimuksen muuttamisesta. Tämä selitys on pelkästään vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen sisäinen väline, jonka tarkoituksena on yleissopimuksen alueellisen soveltamisalan laajentaminen.
33. 33.Toiseksi lausuntopyyntö ei niiden mukaan koske unionin ja kolmansien valtioiden välistä sopimusta SEUT 218 artiklan 1 ja 11 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Yhtäältä unioni ei voi liittyä tähän yleissopimukseen, koska sen 38 artiklan mukaan tämä mahdollisuus on vain valtioilla. Toisaalta unionilla ei ole toimivaltaa tallettaa liittymisen hyväksymistä koskevia selityksiä.
34. 34.Kun neuvosto kolmanneksi kieltäytyi hyväksymästä edellä 26 kohdassa mainittuja päätösehdotuksia, se päätti niiden mukaan olla tukematta kyseisiin valtioihin nähden näiden ehdotusten kohteena olevia liittymisen hyväksymistä koskevia selityksiä, joten kyse ei ollut yhdenkään näistä valtioista kanssa "suunnitellusta" sopimuksesta SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettu tavoin.
35. 35.Neljänneksi komissio pyrkii niiden mukaan lausuntopyyntönsä varjolla tosiasiallisesti lopettamaan nykyisen käytännön, jota ovat noudattaneet eräät jäsenvaltiot, jotka ovat erikseen hyväksyneet eräiden liittjävaltioiden liittymiset. Tällaisessa tilanteessa komission olisi pitänyt nostaa näitä jäsenvaltioita vastaan jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne SEUT 258 artiklan nojalla.
36. 36.Euroopan parlamentti ja komissio katsovat, että lausuntopyyntö on otettava tutkittavaksi.

Unionin tuomioistuimen kannanotto

Liittymisen hyväksymistä koskevan selityksen luokitteluinen "sopimuksen" osatekijäksi

37. 37.Valtiosopimusoikeutta koskevan 23.5.1969 tehdyn Wienin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen a alakohdan mukaan kansainvälinen sopimus voi sisältyä yhteen tai kahteen taikka useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan. Nämä asiakirjat voivat siis antaa muodon kahden tai useamman kansainvälisen oikeuden subjektin yhteisymmärryksen ilmaisulle.
38. 38.Käsiteltävässä asiassa vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 38 artiklassa määrätään kahdesta toisiinsa liittyvästä asiakirjasta eli liittymiskirjasta ja liittymisen hyväksymistä koskevasta selityksestä.
39. 39.Näissä kahdessa asiakirjassa esitetyt tahdonilmaisut ovat yhtäpitävät sekä mainitun yleissopimuksen liittjävaltion että tämän liittymisen hyväksyvän valtion tavoitteleman päämäärän eli sen osalta, että ne sitoutuvat vastavuoroisesti kansainvälisen oikeuden mukaan soveltamaan samaa yleissopimusta kahdenvälisissä suhteissaan.
40. 40.Nämä asiakirjat yhdessä tarkasteltuina tuottavat lisäksi asianomaisten valtioiden tarkoittaman vaikutuksen. Vuoden 1980 Haagin yleissopimus tulee sen 38 artiklan viidennen kappaleen mukaan voimaan liittjävaltion ja liittymisen hyväksyneen valtion välillä kolmannen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun liittymisen hyväksymistä koskeva selitys on talletettu.
41. 41.Niinpä vaikka liittymiskirja ja liittymisen hyväksymistä koskeva selitys onkin laadittu eri asiakirjoille, ne ilmaisevat yhdessä asianomaisten valtioiden yhteisymmärrystä ja muodostavat siis kansainvälisen sopimuksen.

42. 42.Koska jäsenvaltion tallettama liittymisen hyväksymistä koskeva selitys on näin ollen kolmannen valtion kanssa tehdyn kansainvälisen sopimuksen osatekijä, se kuuluu SEUT 218 artiklan 1 ja 11 kohdassa tarkoitettun ”sopimuksen” käsitteen piiriin, kuitenkin sillä edellytyksellä, että kyse on unionin suunnittelemasta sopimuksesta näissä määräyksissä tarkoitetuin tavoin.

Onko unionin mahdotonta liittyä vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen ja tallettaa tähän yleissopimukseen liittymisen hyväksymistä koskevia selityksiä?

43. 43.Väitteestä, jonka mukaan unionin on mahdotonta liittyä vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen, on todettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lausuntoa unionin tuomioistuimelta voidaan erityisesti pyytää kysymyksissä, jotka koskevat unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoa määrätyn sopimuksen tekemiseksi kolmansien valtioiden kanssa. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 196 artiklan 2 kohta vahvistaa tämän tulkin (ks. mm. lausunto 1/03, EU:C:2006:81, 112 kohta ja lausunto 1/08, EU:C:2009:739, 109 kohta). Käsiteltävässä asiassa lausuntopyyntö koskee kysymystä siitä, onko unionilla sen omien oikeussääntöjen perusteella toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia liittymisen hyväksymistä koskevien selitysten avulla. Pyyntö ei koske niitä esteitä, joita unioni toimivaltaansa käyttäessään voi kohdata tällaisten sopimusten tekemistä koskevien kansainvälisten sääntöjen vuoksi.
44. 44.Missään tapauksessa merkitystä ei ole kysymyksellä siitä, voiko unionin ehkä olla mahdotonta tulla muodollisesti kansainvälisen sopimuksen sopimuspuoleksi. Siinä tapauksessa, että tällaiseen sopimukseen liittymistä koskevien ehtojen mukaan unioni ei itse voi tehdä sopimusta, vaikka viimeksi mainittu kuuluukin unionin ulkoisen toimivallan alaan, tätä toimivaltaa voidaan käyttää unionin edun mukaisesti toimivien jäsenvaltioiden välityksellä (ks. vastaavasti lausunto 2/91, EU:C:1993:106, 5 kohta).

Liittymisen hyväksymistä koskevan selityksen luokittelu ”suunnitellun” sopimuksen osatekijäksi ajankohtana, jolloin lausuntopyyntö esitettiin

45. 45.Ensiksikin SEUT 218 artiklan 1 ja 11 kohdan mukaisesti unionin tuomioistuimelle voidaan esittää lausuntopyyntö, kun unioni suunnittelee sopimusta, mikä merkitsee, että sitä suunnittelee yksi tai useampi unionin toimielin, jolla on toimivalta SEUT 218 artiklan mukaisessa menettelyssä. Komissio kuuluu näihin toimielimiin.
46. 46.Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että lausuntopyyntö otetaan tutkittavaksi erityisesti silloin, kun komission sopimusta koskeva ehdotus on esitetty neuvostolle, eikä sitä ole peruutettu ajankohtana, jolloin asia saatetaan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sen sijaan ei ole välttämätöntä, että neuvosto olisi jo tässä vaiheessa ilmaissut aikomuksen tällaisen sopimuksen tekemisestä. Näissä olosuhteissa on ilmeistä, että lausuntopyyntö perustuu asianomaisten toimielinten hyväksyttävään pyrkimykseen saada selville unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan laajuus ennen asianomaista sopimusta koskevan päätöksen tekemistä (ks. vastaavasti lausunto 2/94, EU:C:1996:140, 11–18 kohta).
47. 47.SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaisella lausuntomenettelyllä pyritään, kuten julkisasiamies toteaa kannanottonsa 44 kohdassa, sellaisten oikeudellisten ongelmien välttämiseen, joita voi aiheutua tilanteista, joissa jäsenvaltiot tekevät kansainvälisiä sitoumuksia ilman tarvittavaa valtuutusta, kun niillä ei unionin oikeuden perusteella ole enää näiden sitoumusten toteuttamiseksi tarvittavaa lainsäädäntövaltaa.
48. 48.On nimittäin niin, että tuomioistuimen ratkaisusta, jossa mahdollisesti todetaan jäsenvaltioita sitovan kansainvälisen sopimuksen tekemisen jälkeen, että tällainen sopimus on yhteensopimaton unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon kanssa, voisi aiheutua vakavia vaikeuksia paitsi

unionin sisällä myös kansainvälisissä suhteissa ja vahinkoa kaikille osapuolille, joita asia koskee, kolmannet valtiot mukaan lukien (ks. analogisesti lausunto 3/94, EU:C:1995:436, 17 kohta ja lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 48 kohta).

49. 49. On lopuksi huomattava, että mahdollisuus esittää lausuntopyyntö ei edellytä, että unionin toimielimet, joita asia koskee, ovat ensin päässeet keskenään lopulliseen yhteisymmärrykseen unionin ulkoisen toimivallan käytön mahdollisuudesta tai tarkoituksenmukaisuudesta. On nimittäin niin, että parlamentille, neuvostolle, komissiolle ja jäsenvaltioille annettua oikeutta pyytää lausuntoa unionin tuomioistuimelta voidaan käyttää erillisesti ja ilman minkäänlaista yhteistoimintaa (ks. lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 55 kohta).
50. 50. Käsiteltävässä asiassa komissio on esittänyt neuvostolle ehdotuksia päätöksistä, joissa annetaan jäsenvaltioille valtuudet tallettaa kahdeksaa kolmatta valtiota koskevat liittymisen hyväksymistä koskevat selitykset. Komission ajatuksena on sen näin toimiessa siis ollut, että unioni tekee asianomaiset sopimukset sen edun mukaisesti toimivien jäsenvaltioiden välityksellä. Unionin tuomioistuimessa ei myöskään ole väitetty, että nämä ehdotukset olisi peruutettu. Lisäksi on niin, että vaikka neuvosto vastustaa päätöksiä, tämä vastustus ei perustu siihen, onko tarkoituksenmukaista, että kyseessä olevat sopimukset tosiasiallisesti tehdään, vaan ainoastaan sen näkemykseen, jonka mukaan unionilla ei ole yksinomaista ulkoista toimivaltaa asianomaisella alalla. Näissä olosuhteissa kansainvälisten sopimusten, joiden osatekijöitä nämä selitykset ovat, voidaan katsoa olevan ”suunniteltuja” sopimuksia ajankohtana, jolloin lausuntopyyntö esitettiin.
51. 51. Tätä päätelmää ei horjuta se, että eräät jäsenvaltiot ovat jo tallettaneet liittymisen hyväksymistä koskevat selitykset vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen tallettajalle ajankohtana, jolloin unionin tuomioistuin antaa ratkaisunsa tästä lausuntopyynnöstä. Vaikka edellä 47 kohdassa mainitusta tavoitteesta johtuu, että jotta asianomaista sopimusta voitaisiin pitää ”suunniteltuna”, se ei saa olla tehtynä ennen kuin unionin tuomioistuin antaa ratkaisunsa lausuntopyynnöstä, pelkästään tämä seikka ei poista täysin kohdetta tältä pyynnöltä.

Lausuntomenettelyn käyttäminen vääristyneellä tavalla

52. 52. Neuvoston ja eräiden jäsenvaltioiden väitteestä, jonka mukaan lausuntomenettelyä on käytetty vääristyneellä tavalla, on todettava, että komissio katsoo käsiteltävässä asiassa, että unioni saavutti yksinomaisten ulkoisen toimivallan tallettaa liittymisen hyväksymistä koskevat selitykset vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen tallettajalle asetuksen N:o 2201/2003 voimaantulopäivänä 1.8.2004 ja että tästä ajankohdasta lähtien jäsenvaltiot eivät enää voineet tehdä tätä ilman unionin valtuutusta. Kyseisen ajankohdan ja sen päivän – 21.12.2011 – välillä, jolloin komissio antoi edellä 26 kohdassa mainitut ehdotukset, eri jäsenvaltiot tallettivat kaikkiaan yli 300 liittymisen hyväksymistä koskevaa selitystä.
53. 53. Vaikka on totta, että komissio ei tänä ajanjaksona nostanut ainuttakaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta näitä jäsenvaltiota vastaan näistä lukuisista toimista, jotka lausuntopyynnössä asetetaan implisiittisesti kyseenalaisiksi, unionin tuomioistuimella ei ole kuitenkaan käytettävissään mitään sellaisia konkreettisia ja objektiivisia seikkoja, joiden perusteella se voisi päätellä, että komissio olisi tämän pyynnön laatiessaan toiminut yksinomaan tai ainakin ratkaisevassa määrin SEUT 258 artiklassa määrätyn menettelyn välttämiseksi.
54. 54. Joka tapauksessa se, että tietyt tämän lausuntomenettelyn yhteydessä esiin tulleet kysymykset voitaisiin käsitellä mahdollisten SEUT 258 artiklan nojalla nostettujen kumoamiskanteiden yhteydessä, ei ole esteenä sille, että unionin tuomioistuimelta voidaan pyytää lausuntoa SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla. Lausuntomenettelyssä on voitava ratkaista kaikki kysymykset, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman arvioinnin kohteena, kunhan nämä kysymykset ovat kyseisen menettelyn tarkoituksen mukaisia (ks. vastaavasti lausunto 2/92, EU:C:1995:83, 14 kohta).

55. 55.Kaiken edellä esitetyn perusteella komission esittämä lausuntopyyntö on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

56. 56.Parlamentti ja komissio toteavat, että unionilla on yksinomainen ulkoinen toimivalta antaa liittymisen hyväksymistä koskevat selitykset. Vuoden 1980 Haagin yleissopimus ja asetus N:o 2201/2003 ensinnäkin kattavat saman alan, koska ne molemmat koskevat luvattomasti poisvietyjen lasten palauttamismenettelyä, tapaamisoikeutta ja keskusviranomaisten yhteistyötä vanhempainvastuun alalla.
57. 57.Nämä säännöt muodostavat niiden mukaan toisiinsa erottamattomasti liittyvien sääntöjen kokonaisuuden. Unionin lainsäätäjä ei tosin ole pitänyt tarpeellisena mainitun yleissopimuksen määräysten toistamista kyseisessä asetuksessa. Se on kuitenkin tosiasiallisesti sisällyttänyt ne asetukseen täydentämällä ja vahvistamalla näitä määräyksiä. Sekä asetuksen N:o 2201/2003 11 artiklalla että tämän asetuksen muilla luvattomasti poisvietyjen lasten palauttamista koskevilla artikloilla on sama soveltamisala kuin yleissopimuksella. Niitä voidaan soveltaa vain samanaikaisesti vastaavien sopimusmääräysten kanssa.
58. 58.Unionin yksinomainen ulkoinen toimivalta koskee parlamentin ja komission mukaan vuoden 1980 Haagin yleissopimusta kokonaisuudessaan. Vaikka jotkin säännöt olisivat irrotettavissa tästä yleissopimuksesta, olisi sovellettava yhteisöjen tuomioistuimen lausunnossaan 2/91 (EU:C:1993:106) vahvistamaa periaatetta, jonka mukaan ulkoisen toimivallan on oltava yksinomaista silloin, kun alan jo suurelta osin kattavat unionin säännöt. Tilanne on tällainen käsiteltävässä asiassa.
59. 59.Parlamentin ja komission tavoin Italian hallitus katsoo, että kaikki edellytykset unionin yksinomaisen ulkoisen toimivallan syntymiseksi liittymisen hyväksymistä koskevien selitysten osalta täyttyvät.
60. 60.Sen sijaan Belgian, Tšekin, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Itävallan, Puolan, Portugalin, Romanian, Slovakian, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto katsovat kaikki, että unionilla ei ole yksinomaista ulkoista toimivaltaa tältä osin. Kreikan, Ranskan ja Puolan hallitukset katsovat lisäksi, että unionilla ei ole lainkaan toimivaltaa tällä alalla.
61. 61.Ensiksi komissio korostaa lausuntopyynnössä niiden mukaan virheellisesti asetuksen N:o 2201/2003 ja vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen välisiä samankaltaisuuksia sen sijaan, että se tutkisi sitoumusta, jota tämä pyyntö koskee, eli liittymisen hyväksymistä koskevaa selitystä. Tämä sitoumus ei voi vaikuttaa haitallisesti kyseisen asetuksen yhtenäiseen ja johdonmukaiseen soveltamiseen, koska tällä selityksellä on eri tavoite, sillä viimeksi mainittu liittyy kolmansien valtioiden keskusviranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön, kun asetuksella puolestaan säännellään vain jäsenvaltioiden keskusviranomaisten välistä yhteistyötä.
62. 62.Yleissopimuksen nojalla perustetut keskusviranomaiset tekevät niiden mukaan vastavuoroista yhteistyötä itsenäisesti, joten se, että jonkin jäsenvaltion keskusviranomainen tekee yhteistyötä kolmannen valtion muiden keskusviranomaisten kanssa, ei vaikuta millään tavoin kahden jäsenvaltion keskusviranomaisten väliseen yhteistyöhön. Tästä seuraa, että se, että jokin jäsenvaltio hyväksyy yksipuolisesti tiettyjen kolmansien valtioiden liittymisen tähän yleissopimukseen, ei vaikuta millään tavoin unionin oikeuden yhtenäiseen ja johdonmukaiseen soveltamiseen jäsenvaltioiden keskusviranomaisten välisen yhteistyön alalla.

63. 63.Toiseksi on niin, että vaikka lausuntopyyntöä olisi tutkittava vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen valossa, yksinomaisten ulkoisten toimivallan olemassaolo ei niiden mukaan voi johtua siitä, että tämän yleissopimuksen soveltamisala on väitetysti suurelta osin vastaavien unionin oikeussääntöjen kattama. Tämä arviointiperuste ei ensinnäkään ole merkityksellinen, koska sitä ei ole toistettu SEUT 3 artiklan 2 kohdassa, jossa kodifioitiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee unionin yksinomaista toimivaltaa kansainvälisen sopimuksen tekemiseen koskevia arviointiperusteita. Tämän yleissopimuksen ja asetuksen N:o 2201/2003 soveltamisalat ovat vain osittain päällekkäiset sekä siltä osin kuin kyse on säänneltävistä suhteista että siltä osin kuin kyse on henkilöistä, joihin näitä välineitä sovelletaan. Lopuksi mainitun asetuksen ja mainitun yleissopimuksen välillä vallitsevat päällekkäisyydet eivät voi perustaa unionin yksinomaista toimivaltaa, koska ne ovat abstrakteja, eikä niiden perusteella voida osoittaa tämän yleissopimuksen vaikutusta mainittuun asetukseen.
64. 64.Vaikka kolmanneksi se, että eräät jäsenvaltiot hyväksyvät liittyjävaltion liittymisen mutta toiset eivät, voi aiheuttaa tilanteita, jotka eivät ole kovin toivottavia, ja johtaa siihen, että mahdollisuus vedota vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen siihen liittyviä valtiota vastaan vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen, tämä kuuluu niiden mukaan itse yleissopimuksen luonteeseen eikä estä asetuksen asianmukaista soveltamista.

Unionin tuomioistuimen kannanotto

Unionin tuomioistuimen tarkastelun kohde

65. 65.On aluksi syytä todeta, että käsiteltävässä asiassa liittymisen hyväksymistä koskeva selitys ja siis kansainvälinen sopimus, jonka osatekijä se on, ovat liitännäisiä vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen nähden, jolla säännellään niiden olemassaoloa ja niiden vaikutuksia ja josta kyseistä selitystä ja kyseistä sopimusta ei siis voida irrottaa. Kuten edellä 39 kohdassa on todettu, kyseisen sopimuksen tarkoitus on mahdollistaa koko tämän yleissopimuksen soveltaminen asianomaisten kahden valtion kahdenvälisissä suhteissa.
66. 66.Tästä seuraa, että käsiteltävänä olevan lausuntopyynnön tarkastelussa on otettava huomioon kaikki kyseisessä yleissopimuksessa vahvistetut oikeudet ja velvollisuudet.

Unionin toimivallan olemassaolo

67. 67.Unionin toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia saattaa paitsi perustua perussopimuksilla nimenomaisesti annettuun toimivaltaan myös olla johdettavissa implisiittisesti muista perussopimusten määräyksistä ja unionin toimielinten näiden määräysten perusteella antamista toimista. Kun näille toimielimille on unionin oikeudessa vahvistettu toimivalta unionin sisäisissä asioissa jonkin tietyn tavoitteen toteuttamiseksi, unioni on tällöin aina toimivaltainen tekemään tarvittavat kansainväliset sitoumukset kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, vaikka tästä ei olisi annettu nimenomaista säännöstä tai määräystä (lausunto 1/03, EU:C:2006:81, 114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Viimeksi mainittua tilannetta koskee lisäksi SEUT 216 artiklan 1 kohta.
68. 68.Käsiteltävässä asiassa on huomattava, että vuoden 1980 Haagin yleissopimus koskee yksityisoikeudellista yhteistyötä rajat ylittävän lasten poisiennin alalla. Se kuuluu siis sellaisen perheoikeuden alaan, jolla on rajat ylittävä vaikutus ja jolla unionilla on sisäinen toimivalta SEUT 81 artiklan 3 kohdan nojalla. Unioni on lisäksi käyttänyt tätä toimivaltaa antamalla asetuksen N:o 2201/2003. Näissä olosuhteissa unionilla on ulkoinen toimivalta alalla, joka on tämän yleissopimuksen kohteena.

Toimivallan luonne

69. 69.EUT-sopimuksessa ja erityisesti sen 3 artiklan 2 kohdassa täsmennetään edellytykset, joiden vallitessa unionilla on yksinomainen ulkoinen toimivalta.
70. 70.On kiistatonta, että kolmannen valtion vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen liittymisen hyväksymisestä ei säädetä missään unionin lainsäädäntötoimessa ja että se ei ole tarpeen, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa. Näin ollen lausuntopyyntöä on tarkasteltava SEUT 3 artiklan 2 kohtaan sisältyvään edellytykseen nähden, jonka nojalla unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se "voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta".
71. 71.Tämän edellytyksen noudattamista on tarkasteltava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, jonka mukaan riski siitä, että jäsenvaltioiden tekemillä kansainvälisillä sitoumuksilla vaikutetaan haitallisesti unionin yhteisiin sääntöihin tai muutetaan kyseisten sääntöjen ulottuvuutta, millä voidaan perustella unionin yksinomainen ulkoinen toimivalta, on olemassa silloin, kun kyseiset sitoumukset kuuluvat näiden sääntöjen soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio komissio v. neuvosto, ns. ERTA-tapaus, 22/70, EU:C:1971:32, 30 kohta; tuomio komissio v. Tanska, C-467/98, EU:C:2002:625, 82 kohta ja tuomio komissio v. neuvosto, C-114/12, EU:C:2014:2151, 66–68 kohta).
72. 72.Tällaista riskiä koskevan toteamuksen edellytyksenä ei ole se, että kansainvälisten sitoumusten kattama ala ja unionin säännösten kattama ala ovat täysin yhdenmukaiset (ks. lausunto 1/03, EU:C:2006:81, 126 kohta ja tuomio komissio v. neuvosto, EU:C:2014:2151, 69 kohta).
73. 73.Erityisesti kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa unionin yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä silloin, kun kyseiset sitoumukset kuuluvat alaan, jonka tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat (ks. vastaavasti lausunto 2/91, EU:C:1993:106, 25 ja 26 kohta). Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, ja toisin kuin neuvosto ja eräät huomautuksensa esittäneet hallitukset väittävät, tällainen seikka on edelleen merkityksellinen SEUT 3 artiklan 2 kohdan yhteydessä sen arvioimiseksi, täyttyykö edellytys, joka koskee riskiä siitä, että vaikutetaan unionin yhteisiin sääntöihin tai muutetaan niiden ulottuvuutta (tuomio komissio v. neuvosto, EU:C:2014:2151, 70, 72 ja 73 kohta).
74. 74.Koska unionilla on vain toimivalta, joka sille on annettu, toimivallan, joka on kaiken lisäksi yksinomainen, olemassaolon on perustuttava suunnitellun kansainvälisen sopimuksen ja voimassa olevan unionin oikeuden välisen suhteen kokonaisvaltaisesta ja konkreettisesta tarkastelusta tehtyihin päätelmiin. Tässä tarkastelussa on otettava huomioon sekä unionin sääntöjen että suunnitellun sopimuksen määräysten kattama ala, niiden ennustettavissa olevat kehitysnäkymät sekä näiden sääntöjen ja määräysten luonne ja sisältö sen varmistamiseksi, onko kyseessä oleva sopimus omiaan haittaamaan unionin sääntöjen yhtenäistä ja johdonmukaista soveltamista ja niillä perustetun järjestelmän moitteetonta toimintaa (ks. lausunto 1/03, EU:C:2006:81, 126, 128 ja 133 kohta ja tuomio komissio v. neuvosto, EU:C:2014:2151, 74 kohta).
- – Asianomaisten alojen yhdenmukaisuus
75. 75.Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksessa määrätään erityisemmin kahdesta menettelystä eli yhtäältä menettelystä luvattomasti poisvietyjen lasten palauttamiseksi ja toisaalta menettelystä tapaamisoikeuden toteuttamisen turvaamiseksi.
76. 76.Siltä osin kuin ensiksi on kyse menettelystä luvattomasti poisvietyjen lasten palauttamiseksi, kyseisen yleissopimuksen 8–11 artiklan määräykset koskevat palauttamista koskevan hakemuksen tekemistä sopimusvaltion keskusviranomaiselle, tämän hakemuksen toimittamista sen sopimusvaltion keskusviranomaiselle, missä lapsi on, sekä hakemuksen käsittelyä viimeksi mainitun valtion oikeus- tai hallintoviranomaisten toimesta. Kyseisen yleissopimuksen 12 artiklassa määrätään edellytyksistä, joiden vallitessa oikeus- tai hallintoviranomaisten on määrättävä tämän lapsen palauttamisesta

sopimusvaltioon, missä lapsella oli asuinpaikka välittömästi ennen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä. Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 13 ja 20 artiklassa täsmennetään tilanteet, joissa viimeksi mainittu viranomaiset voivat kieltäytyä lapsen palauttamisesta ja tehdä päätöksen palauttamatta jättämisestä.

77. 77.Asetuksella N:o 2201/2003, muun muassa asetuksen 11 artiklassa, täydennetään ja täsmennetään mainittuja yleissopimuksen sääntöjä. Niinpä asetuksen 11 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan periaate asianomaisen lapsen kuulemisesta kyseisen yleissopimuksen 12 ja 13 artiklassa tarkoitettussa menettelyssä. Asetuksen 11 artiklan 3 kohdassa säädetään määräajasta, jonka kuluessa päätös luvattomasti poisviedyn lapsen palauttamisesta on tehtävä. Asetuksen 11 artiklan 4–6 kohdassa rajoitetaan jäsenvaltion tuomioistuimen mahdollisuutta kieltäytyä lapsen palauttamisesta saman yleissopimuksen perusteella siten, että tämän mahdollisuuden käytölle asetetaan lisäedellytyksiä. Asetuksen N:o 2201/2003 11 artiklan 8 kohdassa, luettuna yhdessä asetuksen 42 artiklan kanssa, otetaan käyttöön menettely, jolla helpotetaan luvattomasti poisvietyjen lasten palauttamista ja joka täydentää vuoden 1980 Haagin yleissopimuksessa määrättyä menettelyä. Näiden säännösten mukaan mainitun asetuksen nojalla toimivaltainen tuomioistuin voi huolimatta siitä, että on annettu lapsen palauttamatta jättämistä koskeva ratkaisu tämän yleissopimuksen 13 artiklan perusteella, antaa myöhemmin lapsen palauttamista edellyttävän ratkaisun; tämä ratkaisu on tunnustettava täytäntöönpanokelpoiseksi jäsenvaltiossa, jossa lapsi oleskelee, eivätkä tämän valtion viranomaiset voi kiistää tätä tunnustamista.
78. 78.Kaikkien edellisessä kohdassa mainittujen asetuksen N:o 2201/2003 säännösten sisällöstä käy ilmi, että ne joko perustuvat vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen sääntöihin tai niissä säädetään seurauksista, joita viimeksi mainittujen soveltamisesta on aiheuduttava. Nämä kaksi säännösten luokkaa muodostavat siis jakamattoman normikokonaisuuden, jota sovelletaan luvattomasti poisvietyjen lasten palauttamismenettelyihin unionissa.
79. 79.Menettelyä tapaamisoikeuden toteuttamisen turvaamiseksi käsitellään kyseisessä yleissopimuksessa erityisesti vain sen 21 artiklassa, jossa rajoitetaan määräämään mahdollisuudesta tehdä tätä toteuttamista koskevia hakemuksia sopimusvaltioiden keskusviranomaisille ja asettamaan viimeksi mainituille velvoitteita toimia siten, että tapaamisoikeutta voidaan käyttää häiriöttömästi.
80. 80.Asetuksessa N:o 2201/2003 vahvistetaan analogiset perussäännöt tämän oikeuden käyttämisen osalta. Erityisesti sen 55 ja 57 artiklan mukaan vanhempainvastuunkantaja voi hakea apua tapaamisoikeuden toteuttamiseksi sen jäsenvaltion keskusviranomaiselta, jossa hänen asuinpaikkansa on, tai sen jäsenvaltion keskusviranomaiselta, jossa lapsen asuinpaikka on tai jossa lapsi on.
81. 81.Lopulta vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen sisältyy yleisiä määräyksiä, jotka ovat luvattomasti poisviedyn lapsen palauttamista ja tapaamisoikeuden toteuttamista koskeville menettelyille yhteisiä. Tämän yleissopimuksen 22 ja 26 artiklasta käy ilmi, että toimivaltaiset viranomaiset eivät saa vaatia, jollei tietyistä poikkeuksista muuta johdu, maksuja tai vakuutta näiden menettelyjen yhteydessä. Mainitun yleissopimuksen 23 artiklan mukaan mainittujen menettelyiden yhteydessä ei saa vaatia asiakirjan laillistamista tai tätä vastaavaa muodollisuutta. Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen 24 artiklassa täsmennetään, millä kielillä tämän yleissopimuksen soveltamista koskevat hakemukset voidaan osoittaa pyynnön vastaanottaneen valtion keskusviranomaiselle. Lisäksi kyseisen yleissopimuksen 25 artiklassa määrätään, että henkilö, jolla on asuinpaikka sopimusvaltiossa ja joka tekee tällaisen hakemuksen, on oikeutettu saamaan maksuttoman oikeudenkäynnin ja oikeusapua jokaisessa sopimusvaltiossa samoin edellytyksin kuin jos hän olisi tuon valtion kansalainen ja hänellä olisi siellä asuinpaikka.
82. 82.Asetuksessa N:o 2201/2003 säädetään samankaltaisista muodollisuuksista, joita sovelletaan menettelyyn luvattomasti poisviedyn lapsen palauttamiseksi ja menettelyyn tapaamisoikeuden toteuttamisen turvaamiseksi. Erityisesti tämän asetuksen 57 artiklan 3 kohdasta seuraa, että keskusviranomaisten antama apu on maksutonta. Mainitun asetuksen 41 artiklan mukaan

tapaamisoikeus, joka on myönnetty jäsenvaltiossa annetussa täytäntöönpanokelpoisessa tuomiossa, on tunnustettava ja on pantavissa täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa ilman, että on tarpeen julistaa se täytäntöönpanokelpoiseksi, ja ilman, että on mahdollista kiistää sen tunnustamista. Asetuksen N:o 2201/2003 42 artiklassa säädetään asetuksen 11 artiklan 8 kohdassa tarkoitettujen lapsen palauttamista edellyttävien tuomioiden analogisesta tunnustamisesta. Tämän asetuksen 57 artiklan 2 kohdan mukaan viestinnässä jäsenvaltioiden keskusvirastoille voidaan käyttää muuta kuin viimeksi mainittujen kieltä. Lopulta asetuksen 50 artiklassa säädetään, että jos siinä jäsenvaltiossa, jossa tuomio on annettu, hakijalle on myönnetty kokonaan tai osittain maksuton oikeusapu tai vapautus kulujen tai maksujen suorittamisesta, on hänelle myös saman asetuksen 41, 42 ja 48 artiklassa tarkoitetussa luvattomasti poisviedyn lapsen palauttamista koskevassa menettelyssä ja tapaamisoikeuden toteuttamista koskevassa menettelyssä myönnettävä maksuton oikeusapu tai vapautus kulujen tai maksujen suorittamisesta niin laajalti kuin se on mahdollista täytäntöön panevan jäsenvaltion lain mukaan.

83. 83.Edellä esitetyn perusteella on todettava, että asetuksen N:o 2201/2008 säännökset kattavat suurelta osin vuoden 1980 Haagin yleissopimuksessa säännelty kaksi menettelyä eli menettelyn luvattomasti poisvietyjen lasten palauttamiseksi ja menettelyn tapaamisoikeuden toteuttamisen turvaamiseksi. Näin ollen unionin sääntöjen voidaan katsoa kattavan koko tämän yleissopimuksen.
- Riski siitä, että vaikutetaan yhteisiin sääntöihin
84. 84.Sen riskin olemassaolosta, että vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen määräykset ja liittymisen hyväksymistä koskevat selitykset vaikuttavat unionin sääntöihin, kun otetaan huomioon niiden luonne ja sisältö, on todettava yhtäältä, että asetuksella N:o 2201/2003 otetaan käyttöön yhtenäiset säännöt, jotka sitovat jäsenvaltioiden viranomaisia.
85. 85.Toisaalta mainitun asetuksen säännösten ja kyseisen yleissopimuksen määräysten – erityisesti asetuksen 11 artiklan säännösten ja yleissopimuksen III luvun määräysten – päällekkäisyyden ja niiden välillä vallitsevan läheisen sidoksen vuoksi yleissopimuksen määräykset voivat vaikuttaa asetuksen N:o 2201/2003 sääntöjen sisältöön, ulottuvuuteen ja tehokkuuteen.
86. 86.Tätä päätelmää ei horjuta se, että lukuisat mainitun asetuksen säännökset ja tämän saman yleissopimuksen määräykset voivat vaikuttaa keskenään johdonmukaisilta. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa unionin sääntöihin, vaikka näiden välillä ei olisi olemassa ristiriitaa (ks. vastaavasti lausunto 2/91, EU:C:1993:106, 25 ja 26 kohta ja tuomio komissio v. neuvosto, EU:C:2014:2151, 71 kohta).
87. 87.Vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen ja asetuksen N:o 2201/2003 välinen suhde täsmennetään erityisesti tämän asetuksen 60 artiklassa, jonka mukaan mainitulla asetuksella on etusija tähän yleissopimukseen nähden siltä osin kuin näillä kahdella välineellä säänneltyt asiat ovat päällekkäisiä.
88. 88.Tästä asetukselle N:o 2201/2003 annetusta ensisijaisuudesta huolimatta on olemassa riski siitä, että tällä asetuksella vahvistettujen yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen ja tehokkuuteen vaikuttaa se, että jäsenvaltioiden taholta hyväksytään epäyhtenäisesti kolmansien valtioiden liittymiset vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen.
89. 89.Kuten parlamentti ja komissio ovat korostaneet, on niin, että jos jäsenvaltioilla – eikä unionilla – olisi toimivalta hyväksyä tai olla hyväksymättä uuden kolmannen valtion liittyminen vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen, olisi olemassa riski siitä, että vaikutettaisiin haitallisesti asetuksen N:o 2201/2003 yhtenäiseen ja johdonmukaiseen soveltamiseen ja erityisesti jäsenvaltioiden viranomaisten välisen yhteistyön sääntöihin aina silloin, kun tilanne, johon liittyy lapsen kansainvälinen poisvienti, koskee kolmatta valtiota ja kahta jäsenvaltiota, joista toinen on hyväksynyt tämän kolmannen valtion liittymisen tähän yleissopimukseen mutta toinen ei.

90. 90.Edellä esitetyn perusteella on todettava, että sen hyväksyminen, että kolmas valtio liittyy vuoden 1980 Haagin yleissopimukseen, kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Näin ollen unionin tuomioistuin (suuri jaosto) antaa seuraavan lausunnon:

Sen hyväksyminen, että kolmas valtio liittyy Haagissa 25.10.1980 tehtyyn yksityisoikeuden alaa koskevaan yleissopimukseen kansainvälisestä lapsikaappauksesta, kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Allekirjoitukset