



Zbirka odločb sodne prakse

STALIŠČE GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NIILA JÄÄSKINENA,
predstavljeno 13. maja 2014¹

Mnenje 1/13

Predlog Evropske komisije za izdajo mnenja

„Predlog za izdajo mnenja na podlagi člena 218(11) PDEU — Dopustnost — Pojem ‚predvideni sporazum‘ — Mednarodni sporazumi na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah — Haška konvencija z dne 25. oktobra 1980 o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok — Izključna ali deljena pristojnost Evropske unije za sprejetje pristopa tretje države k tej konvenciji — Sklenitev mednarodnega sporazuma, ki lahko vpliva na skupna pravila prava Unije ali spremeni njihovo področje uporabe v smislu člena 3(2) PDEU — Področje, ki je že v velikem delu zajeto s pravili prava Unije — Nevarnost poseganja v enotno in dosledno uporabo pravil prava Unije in v pravilno delovanje sistema, ki ga uvajajo — Povezava z Uredbo (ES) št. 2201/2003“

Kazalo

I – Uvod	2
II – Okvir predloga za izdajo mnenja	3
III – Postopek pred Sodiščem	4
IV – Dopustnost	4
A – Opredelitev listin, ki so predmet predloga za izdajo mnenja	5
B – Stranke zadevnih mednarodnih sporazumov	6
C – Stanje zadevnih mednarodnih sporazumov	9
V – Vsebina	11
A – Uvodne ugotovitve	11
B – Merila za razmejitev izključne zunanje pristojnosti Unije, izhajajoča iz sodne prakse pred Pogodbo DEU	12

¹ — Jezik izvirnika: francoščina.

C – Ohranitev upoštevnosti teh načel, izhajajočih iz sodne prakse, po začetku veljavnosti Pogodbe DEU	14
D – Uporaba meril, ki se nanašajo na vpliv na skupna pravila, v obravnavani zadevi	16
1. Značilnosti zadevnih mednarodnih sporazumov	16
2. Obstoje skupnih pravil na področju, ki je zajeto s temi mednarodnimi sporazumi	17
3. Nevarnost vpliva zadevnih mednarodnih sporazumov na ta skupna pravila	20
VI – Predlog	23

I – Uvod

1. Predmet tega stališča je predlog za izdajo mnenja, ki ga je pri Sodišču vložila Evropska komisija na podlagi člena 218(11) PDEU.² V tej zadevi je Sodišču postavljeno vprašanje, ali je sprejetje pristopa tretje države k Haaški konvenciji z dne 25. oktobra 1980 o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok (v nadaljevanju: Haaška konvencija iz leta 1980)³ v izključni pristojnosti Evropske unije. Vprašanje se poraja zlasti ob upoštevanju sprememb, uvedenih z Lizbonsko pogodbo glede delitve pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami, ki jo mora razjasniti Sodišče.

2. V uvodu je treba pojasniti, da je vsaka država članica Unije pogodbenica Haaške konvencije iz leta 1980, Unija kot taka pa ne, ker ta konvencija ne dovoljuje pristopa mednarodnih organizacij. Vendar je Komisija menila, da možnost sprejetja tretjih držav, ki so pristopile k tej konvenciji, kot je določena v njenem členu 38, spada v izključno zunanjo pristojnost Unije in da je torej potrebno, da države članice to sprejetje potrdijo hkrati in v interesu Unije, ne pa posamično in v lastnem imenu. Predloge sklepov Sveta, ki jih je Komisija predstavila v tem smislu, je zavrnila velika večina držav članic, pri čemer je treba opozoriti, da je večina od njih že sprejela pristop vsaj ene od teh tretjih držav.

3. Komisija ob podpori Evropskega parlamenta v utemeljitev svojega pristopa, ki mu nasprotujejo tako Svet Evropske unije kot skoraj vse države članice, ki so predložile stališča v obravnavani zadevi,⁴ trdi, da je v igri sklenitev mednarodnega sporazuma, ki lahko vpliva na skupna pravila prava Unije ali spremeni njihovo področje uporabe v smislu člena 3(2) PDEU.

4. Natančneje, obstajala naj bi nevarnost konkuriranja ali celo kolizije z Uredbo Sveta (ES) št. 2201/2003 z dne 27. novembra 2003 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1347/2000⁵ (v nadaljevanju: Uredba Bruselj IIa). Materialno področje uporabe te uredbe namreč delno sovпада s področjem uporabe Haaške konvencije iz leta 1980, saj prav tako vsebuje določbe

2 — Gre za prvo stališče po reviziji Poslovnika Sodišča, iz katere izhaja, da je v okviru postopka za izdajo mnenja potrebna opredelitev samo enega generalnega pravobranilca, in ne več vseh generalnih pravobranilcev (glej uvodno izjavo 5 ter člen 196 in naslednje navedenega poslovnika).

3 — Besedilo in z njim povezane objave (zlasti pojasnjevalno poročilo E. Pérez-Vere) so dostopni na internetnem naslovu http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=24.

4 — Samo italijanska vlada odobrava izključno pristojnost Unije, v nasprotju z dvajseterico drugih vlad, ki so se – včasih tudi podredno – izrekle o vsebini.

5 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 243, in popravek v UL 2009, L 70, str. 19.

o mednarodnih ugrabitvah otrok, od katerih nekatere napotujejo na navedeno konvencijo. Glede tega se postavlja vprašanje, ali so merila za presojo nevarnosti vplivanja mednarodnega sporazuma na skupna pravila, ki jih je opredelilo Sodišče v sodni praksi pred začetkom veljavnosti Pogodbe DEU, v obravnavani zadevi še upoštevna.

5. Vsekakor bo moralo Sodišče, preden ugotovi, ali je zunanja pristojnost Unije za sprejetje pristopa tretje države k navedeni konvenciji izključna ali deljena, preučiti, ali je ta predlog za izdajo mnenja dopusten, glede česar obstajajo resni dvomi.

6. Na podlagi tega bo treba najprej preveriti, ali listine, ki so predmet predloga za izdajo mnenja, res pomenijo „sporazume“, na katere se nanaša člen 218(11) PDEU, glede na to da so te listine netipične tako po svoji naravi kot po pogodbenicah, saj gre za niz izjav o sprejetju pristopa tretjih držav k navedeni konvenciji, ki so jih dale države članice, ne pa sama Unija. V primeru pritrdilnega odgovora bo treba ob upoštevanju zgoraj navedenega dejanskega okvira v nadaljevanju ugotoviti, ali so zadevni sporazumi še vedno „predvideni“ v smislu te določbe in torej ali lahko Sodišče izda koristno mnenje.

II – Okvir predloga za izdajo mnenja

7. Cilj Haaške konvencije iz leta 1980, ki je začela veljati 1. decembra 1983, je v skladu z njenim členom 1 „zagotoviti čimprejšnjo vrnitev otrok, ki so bili nezakonito odpeljani ali zadržani v kakšni pogodbenici“ in „zagotoviti, da se pravice do skrbi za otroka in osebnih stikov z njim po zakonu ene izmed pogodbenic dejansko spoštujejo v drugi pogodbenici“.

8. Med letoma 2007 in 2011 je osem držav, ki niso članice Unije, in sicer Republika Armenija, Republika Albanija, Republika Sejšeli, Kraljevina Maroko, Gabonska republika, Republika Singapur, Kneževina Andora in Ruska federacija, zaporedno deponiralo listine o pristopu k navedeni konvenciji.⁶

9. Vsako državo, ki pristopi k Haaški konvenciji iz leta 1980 v skladu s pravili, določenimi v prvem, drugem in tretjem odstavku njenega člena 38,⁷ ta konvencija zavezuje. Vendar je iz četrtega in petega odstavka navedenega člena 38 razvidno, da se za pristop nove države uporablja postopek sprejetja, tako da pristop učinkuje samo med državo, ki pristopi, in pogodbenicami, ki so izjavile, da sprejemajo ta pristop.⁸

10. Čeprav so pogodbenice Haaške konvencije iz leta 1980 samo države članice, in ne Unija, je Komisija vseeno menila, da je vprašanje mednarodne ugrabitve otrok v izključni zunanji pristojnosti Unije zaradi sprejetja Uredbe Bruselj IIa in vključitve vsebine navedene konvencije v to uredbo. Zato je 21. decembra 2011 sprejela osem predlogov sklepov Sveta o izjavah držav članic glede sprejetja v interesu Unije pristopa vsake od teh osmih tretjih držav k tej konvenciji.⁹

6 — In sicer 1. marca 2007, 4. maja 2007, 27. maja 2008, 9. marca 2010, 6. decembra 2010, 28. decembra 2010, 6. aprila 2011 in 28. julija 2011.

7 — V navedenih odstavkih je določeno, da „[k]aterakoli druga država lahko pristopi h konvenciji“, da se „[l]istine o pristopu [...] deponirajo pri Ministrstvu za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske“ in da „Konvencija začne veljati za državo, ki k njej pristopi, prvega dne tretjega koledarskega meseca po tem, ko je bila deponirana listina o pristopu“.

8 — V navedenih četrtem in petem odstavku je določeno, da je „[p]ristop [...] veljaven samo v odnosih med državo, ki pristopi, in tistimi pogodbenicami, ki izjavijo, da sprejemajo pristop. Tako izjava mora dati tudi katerakoli država članica, ki ratificira, sprejme ali potrdi konvencijo po pristopu. Taka izjava se deponira pri Ministrstvu za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske; to ministrstvo po diplomatski poti pošlje vsaki pogodbenici overjeno kopijo izjave“ in da „Konvencija začne veljati med državo, ki pristopi, in državo, ki je izjavila, da sprejema pristop, prvega dne tretjega koledarskega meseca po tem, ko je bila deponirana izjava o sprejetju“.

9 — Teh osem predlogov sklepov, priloženih k predlogu za izdajo mnenja, se je nanašalo na pristop k navedeni konvenciji, po številčnem vrstnem redu, Gabona (COM(2011) 904 final), Andore (COM(2011) 908 final), Sejšelov (COM(2011) 909 final), Ruske federacije (COM(2011) 911 final), Albanije (COM(2011) 912 final), Singapurja (COM(2011) 915 final), Maroka (COM(2011) 916 final) in Armenije (COM(2011) 917 final). V vseh je bilo določeno, da v interesu Evropske unije države članice tipsko izjavo o sprejetju pristopa zadevne tretje države predložijo sočasno, in ne pozneje kot dva meseca od sprejetja predloga.

11. Evropski parlament je te predloge sprejel z odobritvijo.¹⁰ V Svetu pa so predstavniki večine držav članic tem predlogom nasprotovali. Trdili so, da Svet nima pravne obveznosti za njihovo sprejetje, ker po njihovem mnenju izjava o sprejetju pristopa tretje države članice k Haaški konvenciji iz leta 1980 ni v izključni zunanji pristojnosti Unije, saj je ta konvencija predvsem instrument dvostranskega sodelovanja med pogodbenicami.¹¹ Svet torej zadevnih predlogov ni sprejel.

12. Poleg tega je večina držav članic posamično podala izjave o sprejetju enega ali več zadevnih pristopov, za nekatere od njih veliko pred zgoraj omenjenimi predlogi Komisije.¹²

13. V teh okoliščinah je Komisija menila, da je treba Sodišču na podlagi člena 218(11) PDEU predložiti ta predlog za izdajo mnenja, ki ga je vložila 21. junija 2013, in postaviti to vprašanje:

„Ali je sprejetje pristopa tretje države k [Haaški konvenciji iz leta 1980] v izključni pristojnosti Unije?“

III – Postopek pred Sodiščem

14. Pisna stališča so predložili Komisija, Evropski parlament in Svet ter češka, nemška, estonska, irska, grška, španska, francoska, italijanska, ciprska, latvijska, litovska, avstrijska, poljska, portugalska, romunska, slovaška, finska in švedska vlada in vlada Združenega kraljestva.

15. Sodišče je postavilo vprašanje glede vpliva posebnega položaja Kraljevine Danske na obravnavano zadevo, na katero je bilo treba odgovoriti pisno.¹³ Nanj so odgovorili Komisija, Evropski parlament in Svet ter češka, danska, španska, francoska in poljska vlada.

16. Na obravnavi, ki je potekala 1. aprila 2014, so ustna stališča podali predstavniki Komisije, Evropskega parlamenta in Sveta ter predstavniki češke, danske, nemške, grške, španske, francoske, italijanske, latvijske, poljske, romunske, finske in švedske vlade ter vlade Združenega kraljestva.

IV – Dopustnost

17. Svet in enajst od držav članic, ki so predložile pisna stališča,¹⁴ dvomijo o dopustnosti tega predloga za izdajo mnenja ali jo celo formalno izpodbijajo, Komisija in Evropski parlament pa menita nasprotno. Sam menim, da bi bilo treba ta predlog razglasiti zgolj za delno dopusten iz razlogov, ki jih bom navedel v nadaljevanju.

10 — Resolucija Evropskega parlamenta (2012/2791(RSP) z dne 22. novembra 2012 o izjavi držav članic glede sprejetja v interesu Evropske unije pristopa osmih tretjih držav k haaški Konvenciji iz leta 1980).

11 — Lambreth, I., Les aspects institutionnels de la dimension externe de la coopération judiciaire civile, v *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*, pod vodstvom M. Donya, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselj, 2012, str. 12 in naslednje, točka 17.

12 — Kot primer, Republika Latvija je sprejela pristop Republike Albanije od 3. julija 2007. Stanje pristopov k Haaški konvenciji iz leta 1980 in podroben seznam izjav o sprejetju teh pristopov sta dostopna na internetnih naslovih http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.status&cid=24 in http://www.hcch.net/index_fr.php?act=publications.details&pid=3282&dtid=36. Tam je razvidno, da so po pristopu Ruske federacije k njej pristopile tretje države, glede katerih se pojavlja enaka težava, kot je predmet tega predloga za izdajo mnenja.

13 — Na podlagi Protokola (št. 22) o stališču Danske, ki je priložen k pogodbama o EU in o DEU, ta država članica ne sodeluje pri sprejetju ukrepov na podlagi naslova V tretjega dela Pogodbe DEU o območju svobode, varnosti in pravice in zlasti na podlagi njegovega poglavja 3 o pravosodnem sodelovanju v civilnih zadevah, tako da je Uredba Bruselj IIa ne obvezuje in se zanjo ne uporablja (uvodna izjava 31 in člen 2(3) te uredbe).

14 — In sicer češka, nemška, estonska, grška, francoska, ciprska, latvijska, litovska, avstrijska, poljska in romunska vlada. Poleg tega finska vlada pojasnjuje, da čeprav formalno ne podaja ugovora nedopustnosti, bi bil po njenem mnenju postopek zaradi neizpolnitve obveznosti po členu 258 PDEU primernejši za obravnavanje vprašanja, postavljenega v tej zadevi.

18. V skladu z odstavkom 11 člena 218 PDEU lahko Komisija¹⁵ pridobi mnenje Sodišča o vseh vprašanjih glede „združljivosti [...] s Pogodbama“ „predvidenega [mednarodnega¹⁶] sporazuma“ in „[k]adar je mnenje Sodišča odklonilno, lahko predvideni sporazum začne veljati le, če se spremeni ali če se spremenita Pogodbi“.

19. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, katere vsebina je povzeta v členu 196(2) Poslovnika Sodišča, se mnenje lahko nanaša tako na vprašanje, ali je sklenitev takega sporazuma združljiva s temeljnimi pravili prava Unije,¹⁷ kot tudi, kot v obravnavani zadevi, na vprašanje, ali ta osnutek spada v sfero pristojnosti Unije¹⁸.

A – Opredelitev listin, ki so predmet predloga za izdajo mnenja

20. Prvo vprašanje, ki se postavlja v obravnavani zadevi, je, ali se člen 218(11) PDEU uporablja za listine, kot so te, na katere se nanaša predlog za izdajo mnenja.¹⁹

21. Najprej je treba navesti, da se obravnavana zadeva nikakor ne nanaša na pogajanja o Haaški konvenciji kot taki ali na njeno sklenitev ali spremembo. Nanaša se samo na uporabo njenega člena 38 in na izvajanje upravičenja držav, ki so že pogodbenice Konvencije, iz tega člena, da bodisi sprejmejo svojo zavezo do novih držav, ki pristopijo, ali ne. Povedano drugače, vprašanje, ki ga je postavila Komisija, se v bistvu nanaša na delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami ne za spremembo vsebinskega področja uporabe Haaške konvencije iz leta 1980, ampak zgolj za razširitev njenega ozemeljskega področja uporabe.

22. Nemška vlada dopustnost tega predloga za izdajo mnenja prereka s trditvijo, da pojem sporazuma v skladu z dobesednim pomenom nujno zahteva soglasje izjavljenih volj. Trdi, da pristop tretje države k Haaški konvenciji iz leta 1980 na eni strani in izjava pogodbenice o sprejetju tega pristopa na drugi strani ne izpolnjujeta te zahteve, niti ob predpostavki, da se ta elementa obravnavata kot sestavna dela neločljive celote,²⁰ saj teh dejanj ni mogoče umeščati v pogodbeno razmerje, ki temelji na vzajemnosti.²¹

23. Menim, da je treba to trditev, ki je povsem teoretična, zavrniti. Iz sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da je to že od začetka ter ves čas široko in neformalistično pojmovalo vrsto mednarodnih sporazumov, ki so lahko predmet postopka za izdajo mnenja.²²

24. Poleg tega v skladu s členom 15(a) Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb²³ (v nadaljevanju: Dunajska konvencija) država privolitev, da jo veže pogodba, lahko izrazi s pristopom, če to določa pogodba. To pa velja na podlagi Haaške konvencije iz leta 1980.

15 — Enako kot država članica, Evropski parlament ali Svet.

16 — Oznaka „mednarodni“ res ni omenjena v navedenem odstavku 11, vendar je o njej mogoče sklepati iz tega, da se navedeni člen 218 umešča v naslov V petega dela Pogodbe DEU, ki je naslovljen „Mednarodni sporazumi“.

17 — Mnenji 1/75 (EU:C:1975:145, posebno str. 1360) in 1/78 (EU:C:1979:224, točka 30).

18 — Glej zlasti mnenji 2/91 (EU:C:1993:106, točka 3) in 1/08 (EU:C:2009:739, točke od 107 do 109).

19 — Pojasnjujem, da – drugače kot je mogoče razumeti stališče Sveta glede dopustnosti predloga za izdajo mnenja – predmet tega postopka niso predlogi Komisije, ki jih je ta zavrnil, ampak mednarodni sporazumi, ki so jih sklenile države članice, ki so jih ti predlogi skušali zaobjeti.

20 — Po mnenju Evropskega parlamenta prošnja tretje države za pristop in sprejetje tega pristopa s strani Unije, ki bi sprožilo uporabo navedene konvencije v razmerjih med to državo in Unijo, *skupaj* tvorita zavezujočo mednarodno obveznost, ki torej pomeni mednarodni sporazum v smislu člena 218 PDEU.

21 — Ta vlada trdi, da izjava o sprejetju na podlagi člena 38 Haaške konvencije iz leta 1980 ni sestavni del sporazuma o pristopu, saj že zgolj na podlagi deponiranja listin o pristopu in preteka trimesečnega obdobja za novo pogodbenico učinkujejo pravice in obveznosti iz te konvencije in zlasti obveznost določitve centralnega izvršilnega organa v skladu z njenim členom 6.

22 — V mnenju 1/75 (EU:C:1975:145) je bilo pojasnjeno, da se predlog za izdajo mnenja lahko nanaša na „*vsako obveznost*, ki jo prevzamejo subjekti mednarodnega prava in ki je zavezujoča, ne glede na njeno formalno klasifikacijo“ (moj poudarek). Glej tudi mnenje 2/92 (EU:C:1995:83, točka 8).

23 — Konvencija, sprejeta 23. maja 1969, ki je začela veljati 27. januarja 1980 (*Recueil des traités des Nations Unies*, zv. 1155, str. 331). Glede „pogodb v poenostavljeni obliki“ glej Klabbers, J., *The Concept of Treaty in International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2006, str. 46 in 73.

25. Člen 38 Haaške konvencije iz leta 1980 res uvaja sistem izmenjave privolitev, ki učinkuje zgolj *inter partes*, saj je v skladu s to določbo pristop k navedeni konvenciji veljaven samo v odnosih med državo, ki pristopi, in pogodbenicami, ki izjavijo, da pristop sprejmejo. Ta poenostavljeni sistem se v tem razlikuje od običajnih načinov pristopa k večstranski konvenciji. Vendar je skladen z zahtevami Dunajske konvencije, zlasti iz člena 11.²⁴

26. Posebnost Haaške konvencije iz leta 1980 je torej ta, da pristop ni večstranski, ker ga mora sprejeti vsaka od držav, ki so že pogodbenice, in ker so učinki tega morebitnega sprejetja omejeni na odnose med zadevnima državama. Dejansko ta poenostavljeni postopek sklenitve vsakega novega sporazuma o pristopu ustvarja sveženj dvostranskih odnosov mednarodnega prava, ki vsebinsko ustrezajo Haaški konvenciji iz leta 1980.²⁵ Namen tega mehanizma je pogodbenicam dati možnost odločitve, glede katerih držav bodo sprejele vezanost s to konvencijo, ki je enaka možnosti izbire, ki je obstajala ob prvotni sklenitvi te konvencije.

27. Vendar ta posebni mehanizem, ki je povsem skladen z načelom pogodbene svobode, s katerim je urejeno pogodbeno pravo, nikakor ne spreminja dejstva, da akt o pristopu in izjava o sprejetju tega med zadevnima državama ustvarjata pogodbeno razmerje, ki temelji na vzajemnosti in za katero je zato mogoče šteti, da pomeni resničen mednarodni „sporazum“ v smislu člena 218(11) PDEU, ne da bi bilo treba glede tega obravnavati vprašanje, ali je ta izjava glede na besedilo Haaške konvencije iz leta 1980 samostojna ali akcesorna.

28. Zato ob upoštevanju predmeta in narave listin, ki so predmet predloga za izdajo mnenja, vprašanje, ki je bilo postavljeno v obravnavani zadevi, lahko spada na področje, zajeto s členom 218(11) PDEU.

B – Stranke zadevnih mednarodnih sporazumov

29. Ob upoštevanju razprav, ki so potekale v okviru obravnavane zadeve, je treba na drugem mestu preveriti, ali je za zadevne sporazume, torej izjave, s katerimi države članice sprejmejo pristop tretjih držav k Haaški konvenciji iz leta 1980, dejansko mogoče šteti, da se zanje uporabi člen 218(11) PDEU, čeprav Unija kot taka ni njihova pogodbenica.

30. V besedilu te določbe niso izrecno opredeljene stranke mednarodnih sporazumov, glede katerih je mogoče izdati mnenje, saj v nasprotju z odstavkom 1 tega člena v odstavku 11 ni natančno določeno, ali gre za sporazume „med Unijo in tretjimi državami“.²⁶

31. Iz sodne prakse Sodišča in zlasti iz njegovega mnenja 2/91 pa jasno izhaja, da na dopustnost predloga za izdajo mnenja ne vpliva, da zadevno listino sprejmejo države članice, ki skupaj delujejo v interesu Unije, in ne Unija sama, ker Unija lahko izvaja svojo zunanjo pristojnost z njihovim posredovanjem.²⁷ Ta sodna praksa se mi zdi povsem upoštevana v obravnavani zadevi.

24 — Navedeni člen 11 določa, da se „[p]rivolitev države, da jo mednarodna pogodba zavezuje, [...] lahko izrazi s podpisom, izmenjavo listin, ki sestavljajo mednarodno pogodbo, ratifikacijo, sprejetjem, odobritvijo ali pristopom ali na kateri koli drug dogovorjen način“.

25 — V bistvu se ta primer ne razlikuje od predpostavke, da bi država članica sklenila dvostranski sporazum s tretjo državo, katerega vsebina bi bila enaka vsebini navedene konvencije, na podlagi postopka, določenega v Uredbi Sveta (ES) št. 664/2009 z dne 7. julija 2009 o uvedbi postopka za pogajanja in sklenitev sporazumov med državami članicami in tretjimi državami o pristojnosti, priznavanju in izvrševanju sodnih odločb in sklepov v zakonskih sporih, zadevah v zvezi s starševsko odgovornostjo in zadevah v zvezi s preživitvinskimi obveznostmi ter pravu, ki se uporablja v zadevah v zvezi s preživitvinskimi obveznostmi (UL L 200, str. 46, in popravek v UL 2011, L 241, str. 35). O prenosu pristojnosti po oceni Komisije, ki je določen v tej uredbi, glej Lambreth, I., *op. cit.* v opombi 11, točka 22 in naslednje.

26 — Ta redakcijska razlika je toliko opaznejša, ker je pred Lizbonsko pogodbo odstavku 6 člena 300 ES, ki se je nanašal na postopek za izdajo mnenja, sledil odstavek 7, iz katerega je bilo mogoče sklepati, da so se vsi odstavki pred to zadnjo določbo uporabljali samo za „sporazume, sklenjene v skladu s pogoji iz tega člena“, medtem ko to za enakovredno določbo, člen 218(11) PDEU, ne velja več.

27 — Sodišče je v mnenju 2/91 (EU:C:1993:106, točka 5) ugotovilo, da so bili izpolnjeni pogoji za vložitev predloga za izdajo mnenja, z navedbo, da „čeprav Skupnost sama [ni mogla] skleniti [zadevne] konvencije, bi se njena zunanja pristojnost, če bi bilo to potrebno, lahko izvajala s posredovanjem držav članic, ki bi skupno delovale v interesu Skupnosti“ (moj poudarek). Glede te možnosti posrednega izvajanja zunanje pristojnosti Unije glej tudi sodbo Komisija/Grčija (C-45/07, EU:C:2009:81, točka 31).

32. V obravnavani zadevi ni sporno, da Unija kot taka ne more biti pogodbenica Haaške konvencije iz leta 1980, ker v njej ni nobenega določila, ki bi dovoljevalo pristop regionalne organizacije za gospodarsko povezovanje, kakršna je Unija,²⁸ čeprav je ta odslej članica Haaške konference o mednarodnem zasebnem pravu (v nadaljevanju: HCCH).²⁹

33. Zato lahko na podlagi člena 38, četrty odstavek, te konvencije samo države članice Unije, ki so vse pogodbenice navedene konvencije, formalno sprejmejo novo državo, ki pristopi. Vendar bi to lahko naredile tudi v interesu Unije, če bi Unija s svojo pobudo vse države članice povabila in jih pooblastila, naj ravnajo tako, pri čemer je treba navesti, da bi to pooblastilo izražalo njeno voljo za to, naj se njena zunanja pristojnost izvršuje z njihovim posredovanjem zaradi nezmožnosti lastnega delovanja.³⁰

34. Tako Komisija v skladu z navedbami v predlogu za izdajo mnenja trdi, da bi morale države članice, zato da bi lahko sprejele pristop tretje države k Haaški konvenciji iz leta 1980, pridobiti „predhodn[i] sklep Sveta o odobritvi, ki je pravno potreben, kadar je sporazum v izključni pristojnosti Unije“. Poleg tega je v vsakem od svojih zgoraj navedenih predlogov sklepov³¹ predlagala, naj države članice to storijo „v interesu Unije“ in „istočasno v časovnem okviru, ki se določi s sklepom Sveta“, na podlagi „člena 218 [PDEU] skupaj s členom 81(3)“³².

35. Če bo Sodišče mnenja, da Unija dejansko ima izključno pristojnost na področju, ki je zajeto s predvidenimi sporazumi, bi bilo pooblastilo državam članicam res potrebno, saj bi v skladu s pravnimi pravili, ki jih je sprejela Unija, te sporazume običajno morala skleniti izključno ona.³³

36. Glede tega poudarjam, da je mogoče opredeliti tri ločene primere, v katerih lahko države članice posredujejo v okviru izključne zunanje pristojnosti Unije, ne da bi šlo formalno za sporazum, sklenjen „med Unijo in tretjimi državami“, na kakršne se nanaša člen 218(1) PDEU.³⁴ Prvi primer je, da države članice delujejo skupaj v interesu Unije.³⁵ V drugem primeru ena država članica sklene mednarodni sporazum posamično, vendar v interesu Unije.³⁶ Tretji primer je, da država ravna v lastnem imenu, vendar na način, ki je združljiv z interesom Unije.³⁷

28 — Omejitev izhaja iz členov 37, prvi odstavek, in 38, prvi odstavek, navedene konvencije.

29 — Evropska skupnost je postala članica HCCH 3. aprila 2007 (glej uvodno izjavo 3 Sklepa Sveta 2006/719/ES z dne 5. oktobra 2006 o pristopu Skupnosti k Haaški konferenci o mednarodnem zasebnem pravu (UL L 297, str. 1)), po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe pa jo je nasledila Unija z učinkom od 1. decembra 2009. Iz tega naslova je Unija med drugim podpisala Haaško konvencijo z dne 23. novembra 2007 o mednarodni izterjavi preživnine otrok in drugih oblik družinskih preživnin, kot to izrecno dopušča člen 58(3) te konvencije.

30 — Podobna ovira je obstajala v okviru mnenja 2/91 (EU:C:1993:106), ker so Konvencijo št. 170 Mednarodne organizacije dela, ki je bila predmet te zadeve, lahko ratificirale samo države članice te organizacije, in ne Skupnost. Glej tudi uvodni izjavi 4 in 5 Sklepa Sveta 2014/52/EU z dne 28. januarja 2014 o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije ratificirajo Konvencijo Mednarodne organizacije dela o varnosti pri uporabi kemikalij pri delu iz leta 1990 (Konvencija št. 170) (UL L 32, str. 33).

31 — Glej opombo na strani 9 tega stališča.

32 — V skladu z zadnjo določbo „Svet po posebnem zakonodajnem postopku določi ukrepe, ki zadevajo družinsko pravo s čezmejnimi posledicami. Svet odloča soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom.“

33 — Glej v tem smislu uvodne izjave od F do H zgoraj navedene resolucije 2012/2791 Evropskega parlamenta.

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, str. 1 in naslednje.

35 — Glej na primer zgoraj navedeni Sklep Sveta 2014/52.

36 — Glej na primer Monetarni sporazum med vlado Republike Francije, v imenu Evropske skupnosti, in vlado njegove presvetle visokosti monaškega kneza (UL 2002, L 142, str. 59).

37 — Glej na primer dvostranske ali regionalne sporazume, ki spadajo na področje uporabe Uredbe št. 664/2009.

37. Če zadevno področje spada v sfero izključne pristojnosti Unije, mora v teh treh primerih izdati pooblastilo državam članicam v skladu s členom 2(1) PDEU, ta dovolitev pa ima lahko več oblik in je lahko omejena z nekaterimi pogoji.³⁸ Iz zgoraj navedene sodne prakse³⁹ je razvidno, da je postopek za izdajo mnenja, določen v členu 218(11) PDEU, mogoče začeti vsaj v položaju, ki ustreza prvemu od teh primerov.

38. Pojasnujem, da tako v primeru sklenitve mednarodnega sporazuma v interesu Unije po izrecnem pooblastilu Sveta⁴⁰ ta ne bo imel nobenih pravnih učinkov na odnose med Unijo in zadevnimi tretjimi državami.⁴¹ S temi državami bodo na podlagi mednarodnega prava zavezane samo države članice, Unija kot taka pa ne.⁴² V tem primeru Unija ne ponuja niti jamstev niti se kako drugače mednarodno ne zaveže.⁴³ Poleg tega je samo po sebi umevno, da tretje države ne bi vezal učinek navedenega sklepa Sveta.

39. Po mojem mnenju to pomeni, da se za obravnavani primer ne uporabi sodna praksa Sodišča glede dopustnosti predloga za izdajo mnenja glede volje Unije, da se zaveže v mejah zadevnega mednarodnega sporazuma, in glede trenutka, ko je njena privolitev glede tega postala dokončna.⁴⁴ Izdano mnenje bo učinkovalo zgolj na ravni pravic in obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije tako za institucije kot za države članice, in bo omejeno na vprašanje, ali ima pristojnost za delovanje Unija ali države članice.

40. Ne glede na ta posebni okvir je v skladu s pravilom, izhajajočim iz mnenja 2/91,⁴⁵ povsem dopustno, da je predmet postopka za izdajo mnenja, tako kot v obravnavani zadevi, vprašanje delitve pristojnosti v zvezi z osnutkom mednarodnega sporazuma, katerega pogodbenica formalno ne bi bila Unija, ampak bi bil sklenjen s posredovanjem držav članic, pooblaščenih za skupno delovanje v njenem interesu.⁴⁶

41. Vendar bi bilo treba po mojem mnenju na podlagi tretjega merila za presojo, ki je časovne narave, razčleniti dopustnost tega predloga za izdajo mnenja.

38 — Rosas, A., Exclusive, shared and national competence in the context of EU external relations: do such distinctions matters?, v *The European Union in the World, Essays in Honour of Marc Maresceau*, pod vodstvom I. Govaere in drugih, Martinus Nijhoff, Leiden, 2014, str. 32 in 33.

39 — Glej točko 31 tega stališča.

40 — Glej na primer Sklep Sveta 2003/93/ES z dne 19. decembra 2002 o pooblastitvi držav članic, da v interesu Skupnosti podpišejo Haaško konvencijo iz leta 1996 o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju, uveljavljanju in sodelovanju glede starševske odgovornosti in ukrepov za varstvo otrok (UL L 48, str. 1) in Odločbo Sveta 2008/431/ES z dne 5. junija 2008 o pooblastitvi nekaterih držav članic, da v interesu Skupnosti ratificirajo to konvencijo ali pristopijo k njej ter pooblastitvi nekaterih držav članic, da dajo izjavo o uporabi ustreznih notranjih predpisov zakonodaje Skupnosti (UL L 151, str. 36).

41 — Glej Rosas, A., The status in EU Law of international agreements concluded by EU Member States, *Fordham International Law Journal*, 2011, zvezek 34, posebno str. od 1331 do 1335 in 1344.

42 — Prav tam, posebno str. od 1333 do 1335.

43 — Kadar ima Unija izključno pristojnost, vendar ne more biti pogodbenica zadevnega sporazuma, kot je to v obravnavani zadevi, je vloga, ki jo igra pri izvrševanju te pristojnosti, torej v praksi nekoliko prikrita z vidika tretjih držav (Rosas, A., Exclusive, shared and national competence in the context of EU external relations: do such distinctions matters?, *op. cit.* v opombi 38, str. 31, 33 in 42).

44 — Sodišče je v mnenju 1/94 (EU:C:1994:384, točka 12) pojasnilo, da se mu lahko vprašanje z namenom izdaje mnenja postavi „kadar koli, preden je privolitev Skupnosti, da se bo zavezala s sporazumom, dokončno izražena. Do takšne privolitve sporazum ostaja predvideni sporazum.“

45 — Glej točko 31 tega stališča.

46 — Glede celotnega tega vprašanja glej Adam, S., *La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*, zbirka Droit de l'Union européenne – Thèses, Bruylant, Bruselj, 2011, posebno str. 565 in naslednje.

C – Stanje zadevnih mednarodnih sporazumov

42. Treba je poudariti, da mora biti v skladu z besedilom člena 218(11) PDEU,⁴⁷ v katerem je dvakrat pojasnjeno, da mora biti sporazum „predviden“,⁴⁸ in ne že sklenjen, postopek za izdajo mnenja pri Sodišču začeti *ex ante*, torej pred sklenitvijo zadevnega sporazuma.

43. Kot namreč poudarja Sodišče že od prvega izdanega mnenja dalje, je postopek za izdajo mnenja „namenjen preprečitvi zapletov, ki bi lahko izvirali iz sodnega izpodbijanja združljivosti mednarodnih sporazumov, ki zavezujejo Skupnost [zdaj Unijo], s Pogodbo“.⁴⁹

44. Tako je primarno namenjen izognitvi uveljavljanja odgovornosti Unije, če bi se izpodbijala zakonitost zadevnega mednarodnega sporazuma po njegovi sklenitvi,⁵⁰ ker bi to lahko povzročilo škodo vsem zainteresiranim strankam, tudi tretjim državam.⁵¹ Prav tako v primeru, kakršen je ta v obravnavani zadevi, v katerem Unija sama ne more skleniti sporazuma,⁵² postopek za izdajo mnenja lahko prepreči pravne „zaplete“, nastale zaradi položajev, v katerih bi države članice prevzele zaveze na podlagi sporazuma brez potrebnega pooblastila, čeprav z vidika prava Unije nimajo več potrebne zakonodajne pristojnosti za izvrševanje teh zavez.

45. Ta preventivna vloga očitno ni več upoštevna in predlog za izdajo mnenja izgubi predmet, če mednarodni sporazum, na katerega se nanaša, ni več v fazi osnutka, ampak nasprotno pogodbenice že zavezuje.⁵³ Obravnavano zadevo je treba preučiti ob upoštevanju tega funkcionalnega pristopa k pojmu „predvideni sporazum“.

46. V obravnavani zadevi ni sporno, da je večina držav članic posamično in v lastnem imenu že sprejela pristop ene, več ali celo vseh osmih tretjih držav, ki so pristopile k Haaški konvenciji iz leta 1980 in na katere se nanaša predlog za izdajo mnenja. Natančneje, ob vložitvi predloga za izdajo mnenja, torej 21. junija 2013, od 28 držav članic *nobenega* od zadevnih pristopov niso sprejele samo Republika Avstrija, Portugalska republika, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Kraljevina Danska, pri čemer pa je treba spomniti, da ima zadnja poseben položaj glede pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah v Uniji.⁵⁴ Ostalih 24 držav članic pa je s tretjimi državami sklenilo vsaj enega od sporazumov, na katere se nanaša obravnavani predlog za izdajo mnenja, ker so sprejele pristop teh držav k navedeni konvenciji.

47. V zvezi z izjavami o sprejetju, ki so jih tako deponirale zadnjenavedene države članice, je treba potrditi, da nobene od njih ni mogoče obravnavati kot mednarodni sporazum, ki bi bil ob začetku postopka pred Sodiščem še vedno „predviden“, čeprav je ta zahteva izrecno določena v členu 218(11) PDEU. Ta ugotovitev sama po sebi Sodišču onemogoča, da izda mnenje na tej podlagi. V skladu z zgoraj navedeno sodno prakso Sodišča menim, da je ta postopek za izdajo mnenja izgubil predmet in koristnost v delu, v katerem se nanaša na tisti niz izjav o sprejetju pristopa, ki že učinkujejo z vidika mednarodnega prava, in da predlog za izdajo mnenja torej glede njih ni dopusten.

47 — Enaka zahteva je navedena v členu 196(2) Poslovnika.

48 — Za dopustnost predloga za izdajo mnenja je to potrebno, a zadošča, da je postopek odločanja glede osnutka sporazuma prišel v fazo, v kateri je predmet sporazuma znan, tako da se Sodišče lahko izreče o združljivosti tega osnutka s Pogodbama, čeprav še obstaja nekaj neusklajenih možnosti in razhajanj v zvezi z oblikovanjem zadevnega besedila (mnenje 1/09, EU:C:2011:123, točka 53).

49 — Mnenje 1/75 (EU:C:1975:145, posebno str. 1360). Glej tudi mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 47 in navedena sodna praksa).

50 — V skladu z mnenjem 2/94 (EU:C:1996:140, točka 6) mora biti predlog za izdajo mnenja vložen „v fazi pred sklenitvijo sporazuma, ki bi bil lahko predmet izpodbijanja v zvezi z zakonitostjo akta Skupnosti o sklenitvi, izvedbi ali uporabi“.

51 — Mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 48 in navedena sodna praksa).

52 — Glej tudi mnenje 2/91 (EU:C:1993:106) in zgoraj navedeni sklep 2014/52.

53 — V mnenju 3/94 (EU:C:1995:436, točki 19 in 23) je poudarjeno, da „cilja preprečitve [...] ni več mogoče doseči, če se Sodišče izreče o že sklenjenem sporazumu [...], in da zato ni treba odgovoriti na predlog za izdajo mnenja“.

54 — Glej opombo 13 tega stališča.

48. Nasprotno pa je navedeni predlog po mojem mnenju dopusten v delu, v katerem se nanaša na pristojnost Unije, da se izreče o zadevnih izjavah o sprejetju, ki jih ob vložitvi predloga za izdajo mnenja države članice, z izjemo Kraljevine Danske, še niso deponirale,⁵⁵ ker so bili zadevni dvostranski sporazumi takrat še vedno v fazi mogočega osnutka, torej res samo „predvideni“ v smislu člena 218(11) PDEU.

49. Kot je na obravnavi potrdil predstavnik Komisije, ta postopek ne glede na to, kakšno vsebinsko stališče bo zavzelo Sodišče, ne bo povzročil nikakršne spremembe na ravni mednarodnega prava, ker zaveze, nastale s preteklimi sprejetji pristopa, nikakor ne bodo omajane z odgovorom na predlog za izdajo mnenja; največ, kar bo ta postopek omogočil, je ugotavljanje morebitne neizpolnitve obveznosti zgoraj omenjenih 24 držav članic z vidika prava Unije.

50. Vendar – tako kot češka, grška, francoska, poljska in finska vlada ter Svet – menim, da predlog za izdajo mnenja, ki ga določa člen 218(11) PDEU, ni primerno pravno sredstvo, če je bil cilj Komisije z začetkom postopka pred Sodiščem resnično doseči konec prakse več držav članic, ki so posamično sprejele pristop tretjih držav k Haaški konvenciji iz leta 1980, kar se zdi, da je bil njen namen.⁵⁶ Komisija bi lahko s tem namenom kot varuh Pogodb vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU⁵⁷ proti državam članicam, ki so sprejele to prakso, v delu, v katerem ta posega na področje pristojnosti Unije,⁵⁸ tako kot je to storila v zadevah, v katerih je bil izdan niz sodb, poimenovanih „odprto nebo“,⁵⁹ pri čemer je treba navesti, da bi ta druga vrsta postopka zahtevala spoštovanje načel, ki se v postopku za izdajo mnenja ne uporabljajo.⁶⁰

51. Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj ta predlog za izdajo mnenja razglasi zgolj za delno dopusten, in sicer samo v delu, v katerem se nanaša na tiste izjave o sprejetju pristopa obravnavanih tretjih držav k Haaški konvenciji iz leta 1980, ki ob vložitvi tega predloga države članice, z izjemo posebnega primera Kraljevine Danske, še niso bile deponirale.⁶¹ V preostalem, torej glede tistih izjav o sprejetju, ki so bile na ta dan že deponirane, bi bilo treba po mojem mnenju ta predlog za izdajo mnenja razglasiti za nedopusten, ker se s tega vidika ne nanaša na „predviden“ sporazum v smislu člena 218(11) PDEU, ampak na sporazum, ki je bil že sklenjen.

55 — Do takrat na primer Kraljevina Belgija in Zvezna republika Nemčija nista sprejeli pristopa Gabonske republike in Ruske federacije. Republika Bolgarija in Republika Hrvaška sta sprejeli samo zadnjenavedeno tretjo državo, pristopa ostalih sedmih tretjih držav, na katere se nanaša ta predlog za izdajo mnenja, pa ne. Portugalska republika pa ni sprejela pristopa nobene od njih.

56 — Komisija v predlogu (točka 8) trdi, da „bo z mnenjem Sodišča tudi odpravljena sedanja praksa nekaterih držav članic, ki so že sprejele pristop tretjih držav brez predhodnega sklepa Sveta o odobritvi, ki je pravno potreben, kadar je sporazum v izključni pristojnosti Unije“ (moj poudarek). Čeprav se Komisija sklicuje na „aktualno prakso“, je do nekaterih sprejetij prišlo že leta 2007, torej veliko pred začetkom postopka pred Sodiščem.

57 — Češka republika navaja, da je Komisija po neuspehih predlogih za sprejetje njenega predloga skupnega stališča znotraj Sveta proti tej državi članici, pa tudi proti vsaj še trem drugim začela postopek, poimenovan EU Pilot, ki se izvede pred formalno vložitvijo tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Komisija naj bi si nato premislila in vložila ta predlog za izdajo mnenja. Republika Poljska pojasnjuje, da je Komisija že vložila tako tožbo proti nekaterim državam članicam, ki so izjavile, da neodvisno sprejemajo pristop Ruske federacije k Haaški konvenciji iz leta 1980.

58 — Torej ob predpostavki, da bi bila v obravnavani zadevi ugotovljena izključna zunanja pristojnost Unije.

59 — Sodbe Komisija/Združeno kraljestvo (C-466/98, EU:C:2002:624); Komisija/Danska (C-467/98, EU:C:2002:625); Komisija/Švedska (C-468/98, EU:C:2002:626); Komisija/Finska (C-469/98, EU:C:2002:627); Komisija/Belgija (C-471/98, EU:C:2002:628); Komisija/Luksemburg (C-472/98, EU:C:2002:629); Komisija/Avstrija (C-475/98, EU:C:2002:630) in Komisija/Nemčija (C-476/98, EU:C:2002:631).

60 — Zlasti načela v zvezi z dokaznim bremenom in pravico do obrambe.

61 — Da lahko Sodišče izda mnenje, je namreč potrebno in zadošča, da je vsaj eden od zadevnih sporazumov še vedno „predviden“ v smislu člena 218(11) PDEU.

V – Vsebina

A – Uvodne ugotovitve

52. V uvodu je treba opozoriti, da je namen postopka za izdajo mnenja, določenega v členu 218(11) PDEU, poleg izognitve kolizijam pravnih pravil⁶² opredeliti, kakšen je zgolj glede na pravila prava Unije *obseg pristojnosti* Unije in držav članic *na področju*, ki je predmet zadevnega mednarodnega sporazuma, *in ne opredeliti, ali ima Unija* na podlagi členov 216 PDEU in 217 PDEU⁶³ *sposobnost*, da se zaveže v mejah tega sporazuma.⁶⁴

53. Poleg tega ni sporno, da je „od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe [v skladu z naslovom IV Pogodbe ES] Skupnost [odslej Unija] pristojna sprejemati ukrepe, ki spadajo na področje pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami, kolikor je to potrebno za dobro delovanje notranjega trga. Skupnost [in nato Unija] je to pristojnost uporabila pri sprejetju številnih instrumentov, med katerimi je veliko takih, ki deloma ali v celoti pokrivajo ista področja kot HCCH.“⁶⁵

54. Tako prekrivanje med drugim obstaja med določbami Haaške konvencije iz leta 1980 in določbami Uredbe Bruselj IIa na občutljivem področju mednarodnih ugrabitev otrok. Vprašanje, postavljeno v obravnavanem predlogu za izdajo mnenja, v okviru katerega je treba ugotoviti, ali ima Unija izključno pristojnost v zvezi s sprejetjem pristopa tretje države k navedeni konvenciji, je torej zelo pereče.

55. Vse institucije in velika večina vlad, ki so predložile stališča,⁶⁶ se strinjajo, da je Unija nosilka pristojnosti za sklenitev takega mednarodnega sporazuma. Tudi sam menim, da je treba načelo te zunanje pristojnosti v obravnavani zadevi šteti za samoumevno, pri čemer je treba opozoriti, da je ta pristojnost lahko izrecno podeljena s Pogodbama ali pa lahko posredno izhaja iz drugih določb Pogodb ali aktov sekundarne zakonodaje Unije, če predhodno sprejetje skupnih pravil povzroči to nujnost,⁶⁷ kot je to v obravnavani zadevi. V okviru pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah namreč člen 81 PDEU in zlasti njegov odstavek 3, ki se nanaša na družinske zadeve, ne določa izrecno pristojnosti Unije za sklepanje mednarodnih sporazumov na tem področju, vendar ta posredno izhaja iz drugih določb prava Unije.⁶⁸

62 — Do teh bi lahko prišlo med vsebino predvidenih mednarodnih sporazumov in vsebino pravil na podlagi prava Unije.

63 — Natančneje, člen 216(1) PDEU določa, da „Unija lahko sklene sporazum z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kadar je tako določeno v Pogodbah ali kadar je v okviru politik Unije sklenitev sporazuma potrebna bodisi za doseganje enega od ciljev iz Pogodb, bodisi kadar je tako določeno v pravno zavezujočem aktu Unije, bodisi kadar sporazum lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe“.

64 — Glej mnenje 2/91 (EU:C:1993:106, točka 4).

65 — Uvodna izjava 2 zgoraj navedenega Sklepa Sveta 2006/719 in priloga II k njemu, naslovljena „Izjava o pristojnosti Evropske skupnosti, v kateri so opredeljena področja, za katera so države članice svojo pristojnost prenesle na Evropsko skupnost“, zlasti točki 2 in 5. Vendar tam ni izrecno navedeno, na katerih področjih delovanja HCCH ima Skupnost izključno zunanjo pristojnost (Rosas, A., *Exclusive, shared and national competence in the context of EU external relations: do such distinctions matters?*, *op. cit.* v opombi 38, str. 30).

66 — Razen grške, francoske in poljske vlade, ki menijo, da lahko da Unija nima nikakršne pristojnosti za sprejetje pristopa tretje države k Haaški konvenciji iz leta 1980.

67 — Glej zlasti sodbo Komisija/Svet, imenovano AETR (22/70, EU:C:1971:32, točki 16 in 17), ter mnenji 2/94 (EU:C:1996:140, točka 26) in 1/03 (EU:C:2006:81, točka 114 in navedena sodna praksa).

68 — Zlasti je sposobnost Unije za sklenitev teh sporazumov posredno priznana v členu 2 Protokola (št. 22) o stališču Danske, ki je priložen pogodbama o EU in o DEU, v katerem so omenjeni „mednarodn[i] sporazum[i], ki jih je Unija sklenila na podlagi navedenega naslova [V tretjega dela Pogodbe DEU]“.

56. Te institucije in vlade pa so veliko bolj razdeljene glede narave te zunanje pristojnosti, torej glede vprašanja, ali jo Unija lahko izvršuje izključno ali pa države članice ohranijo del vzporedne pristojnosti na tem področju.⁶⁹ Medtem ko italijanska vlada, Komisija in Evropski parlament menijo, da so v tem okviru izpolnjeni pogoji za ugotovitev izključne pristojnosti Unije, Svet in druge vlade, ki so se vsebinsko opredelile, nasprotno zagovarjajo deljeno pristojnost.⁷⁰ Sam bi izbral prvo stališče iz razlogov, ki bodo navedeni v nadaljevanju.

57. Vendar pojasnujem, da če bi se Sodišče dejansko izreklo v korist izključne zunanje pristojnosti Unije, to ne bi omajalo diskrecijske pravice Sveta glede (ne)uporabe te pristojnosti za namene sklenitve zadevnih mednarodnih sporazumov, in sicer s posredovanjem držav članic, ki so pogodbenice Haške konvencije iz leta 1980, saj je sprejeto, da Unija sama tega ni sposobna storiti.⁷¹ Poleg tega odločitev, ki bo sprejeta, ne bo prejudicirala odgovora na vprašanje, ali bi države članice, ki bi jih Unija tako pooblastila za namene sprejetja pristopa zadevnih tretjih držav, to morale storiti oziroma ali bi jim bilo to morebiti prepovedano, če bi se Unija odločila zavrniti pristop. Na ta vprašanja namreč ni mogoče odgovoriti v okviru postopka za izdajo mnenja.

B – Merila za razmejitve izključne zunanje pristojnosti Unije, izhajajoča iz sodne prakse pred Pogodbo DEU

58. Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je načela, ki se uporabljajo za opredelitev, ali je bila pristojnost Skupnosti za sklepanje sporazumov z mednarodnim učinkom izključna ali ne, opredelilo Sodišče, zlasti v sodbi, imenovani AETR,⁷² kot je bilo jasno navedeno v zgoraj navedenem Sklepu Komisije 2006/719.⁷³ V tem sklepu je navedeno, da „[č]eprav v Pogodbi ES ne najdemo izrecne omembe zunanje pristojnosti, iz sodne prakse [Sodišča] izhaja, da navedene določbe Pogodbe ES ne predstavljajo samo pravne podlage za notranje akte Skupnosti, ampak tudi za sklepanje mednarodnih sporazumov[⁷⁴]. Skupnost lahko sklepa mednarodne sporazume [...] v vsakem primeru, ko je že bila uporabljena notranja pristojnost zaradi sprejetja ukrepov za izvajanje skupnih politik, naštetih zgoraj, ali če je mednarodni sporazum potreben za doseg enega od ciljev Evropske skupnosti[⁷⁵]. Zunanja pristojnost Skupnosti je izključna, če mednarodni sporazum zadeva notranja pravila Skupnosti ali spreminja njihovo področje uporabe.[⁷⁶] V takih primerih prevzema zunanje zaveze do tretjih držav ali mednarodnih organizacij Skupnost, in ne države članice. Mednarodni sporazum je lahko v celoti ali delno v izključni pristojnosti Skupnosti.“

59. Povedano drugače, v skladu s tako navedeno sodno prakso je bila lahko izključna zunanja pristojnost podeljena Skupnosti implicitno, če je obstajalo tveganje, da bi predvideni mednarodni sporazum negativno vplival na skupna pravila, izhajajoča iz njenega predhodnega izvrševanja notranje pristojnosti, to načelo pa kaže na simetrijo med tema dvema vrstama pristojnosti.⁷⁷

69 — V Izjavi št. 36 o členu 218 Pogodbe DEU o pogajanjih in sklepanju mednarodnih sporazumov držav članic v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice je potrjeno, da „se lahko države članice pogajajo in sklepajo sporazume s tretjimi državami [...] na področjih iz poglavja 3] naslova V tretjega dela, kolikor so ti sporazumi v skladu s pravom Unije“. To pravilo, ki se uporabi v primeru deljene pristojnosti, nikakor ne vpliva na načela razmejitve med zadnjenavedeno in izključno pristojnostjo Unije, ki izhajajo iz Pogodbe DEU in sodne prakse.

70 — Nekatere od njih so se za deljeno pristojnost izrekle zgolj podredno v primerjavi z njihovim primarnim predlogom o nedopustnosti predloga za izdajo mnenja ali o popolnem neobstoju zunanje pristojnosti Unije na tem področju.

71 — Glej točki 32 in 33 tega stališča.

72 — EU:C:1971:32.

73 — Ta navedba je vzeta iz točke 6 Priloge II k navedenemu sklepu.

74 — Glej sodbo Komisija/Svet, imenovano AETR (EU:C:1971:32, točka 16).

75 — Mnenji 1/76 (EU:C:1977:63) in 2/91 (EU:C:1993:106) ter sodbi Komisija/Svet, imenovana AETR (EU:C:1971:32), in Komisija/Danska (EU:C:2002:625).

76 — Sodbi Komisija/Svet, imenovana AETR (EU:C:1971:32, točka 17), in Komisija/Danska (EU:C:2002:625, točka 77). Moj poudarek.

77 — Generalni pravobranilec Y. Bot je prav tako nedavno navedel, da se „[n]ačelo vzporednosti zunanje in notranje pristojnosti, ki izhaja iz zgoraj navedene sodbe AETR, [...] torej pogojuje s tem, da Unija predhodno izvaja pristojnost s sprejetjem skupnih pravil – tudi na področjih, ki ne spadajo v katero od skupnih politik [...] – in s tem, da delovanje držav vpliva na skupna pravila“ (sklepni predlogi v zadevi Green Network, C-66/13, EU:C:2014:156, točka 39).

60. Merilo glede vplivanja na skupna pravila je bilo opredeljeno v poznejši sodni praksi Sodišča. Ta je bila razvita v treh glavnih fazah,⁷⁸ pri čemer je bila zadnja mnenje 1/03.⁷⁹ Sodišče je v njem najprej navedlo, da so trije primeri⁸⁰, ki so bili navedeni v mnenju 1/94 in povzeti v zgoraj navedenih sodbah, imenovanih *odprto* nebo, le „primeri, izraženi v posebnem kontekstu, ki ga je upoštevalo Sodišče“.⁸¹ Nato je navedlo, da je „Sodišče [...] zelo na splošno priznalo izključno pristojnost Skupnosti zlasti takrat, kadar je sklenitev sporazuma s strani držav članic nezdržljiva z enotnostjo skupnega trga in enotno uporabo prava Skupnosti[⁸²] [...] ali kadar bi zaradi obstoječih predpisov Skupnosti [...] vsak sporazum na tem področju nujno vplival na predpise Skupnosti v smislu zgoraj navedene sodbe AETR“.⁸³ Pojasnilo je tudi, da za izključno pristojnost, pridobljeno na tej zadnji podlagi, „ni nujno, da se področje, ki ga pokriva mednarodni sporazum, popolnoma ujema s področjem, ki ga pokrivajo predpisi Skupnosti“⁸⁴, niti da obstaja bistveno protislovje med zavezami, ki izhajajo iz takšnega sporazuma, in pravili Skupnosti.⁸⁵

61. Kot je navedel generalni pravobranilec Y. Bot,⁸⁶ „se je Sodišče [...] z zgoraj navedenim mnenjem 1/03 [...], v katerem je povzelo svojo sodno prakso, vrnilo k širšemu pojmovanju vpliva na skupna pravila“ in je „poleg tega izoblikovalo analitično metodo za opredelitev, ali je merilo, zajeto v besedni zvezi *področje, ki ga večinoma že urejajo pravila Skupnosti*,^[87] izpolnjeno“. Glede tega je navedlo, da mora analiza na eni strani „temeljiti ne le na razsežnosti zadevnih pravil, temveč tudi na njihovi *naravi in vsebini*“, in na drugi strani „upoštevati *trenutno stanje* prava Skupnosti na zadevnem področju in *perspektive njegovega razvoja*, če so te v času zadevne analize *predvidljive*“.⁸⁸ Poudarilo je tudi, „da je bistveno zagotoviti *enotno in dosledno uporabo* predpisov Skupnosti in *dobro delovanje sistema*, katerega del so, z namenom ohraniti polno učinkovitost prava Skupnosti“.⁸⁹

62. Dodajam, da je Sodišče v istem mnenju opozorilo, da „ima Skupnost *zgolj dodeljeno pristojnost* in da je treba pristojnost, ki ni izrecno določena s [P]ogodbo in je izključna, utemeljiti z ugotovitvami *konkretne analize* razmerja med načrtovanim sporazumom in veljavnim pravom Skupnosti, iz katerega izhaja, da bi lahko sklenitev takega sporazuma vplivala na predpise Skupnosti“.⁹⁰

63. Iz razlogov, ki bodo navedeni v nadaljevanju, menim, da merila za razmejitev izključne zunanje pristojnosti Unije in metode njihove uporabe, ki jih je tako opredelilo Sodišče, ostajajo upoštevana za odgovor na vprašanje, postavljeno v obravnavanem predlogu za izdajo mnenja, čeprav se ta umešča v okvir določb Pogodbe DEU, in ne več v okvir določb Pogodbe ES.

78 — Generalni pravobranilec Y. Bot je navedel (prav tam, točka 43 in naslednje), da je v *prvi* od navedenih faz sodne prakse zadoščalo zgolj ujemanje, pa čeprav samo delno, zadevnih področij notranjih skupnih pravil in obravnavanih mednarodnih zavez (sodba Komisija/Svet, imenovana AETR, EU:C:1971:32, točki 30 in 31, ter mnenje 2/91, EU:C:1993:106, točka 25), medtem ko je v drugi fazi Sodišče sprejelo strožji pristop in je uporabo načela vzporednosti zunanje in notranje pristojnosti pogojilo s tremi posebnimi merili (mnenje 1/94, EU:C:1994:384, točke 77, 95 in 96, ter zgoraj navedene sodbe „odprto nebo“, zlasti sodba Komisija/Danska, EU:C:2002:625, točka 77 in naslednje).

79 — EU:C:2006:81. Poznejša mnenja ne vsebujejo pojasnil tega pojma.

80 — In sicer da Skupnost „pridobi izključno zunanjo pristojnost“, če je „v svoje notranje zakonodajne akte vključila klavzule v zvezi z obravnavanjem državljanov tretjih držav“, ali „je svoje institucije izrecno pooblastila za sklepanje pogodb s tretjimi državami“, ali „izvedla popolno usklajitev na določenem področju“ (sodba Komisija/Danska, EU:C:2002:625, točki 83 in 84 in navedena sodna praksa).

81 — Mnenje 1/03 (EU:C:2006:81, točka 121).

82 — Sodba Komisija/Svet, imenovana AETR (EU:C:1971:32, točka 31).

83 — Mnenje 1/03 (EU:C:2006:81, točka 122 in navedena sodna praksa).

84 — Prav tam (točka 126).

85 — Mnenje 2/91 (EU:C:1993:106, točka 25) ter sodbi Komisija/Danska (EU:C:2002:625, točka 82), in Komisija/Nemčija (C-433/03, EU:C:2005:462, točka 45).

86 — Sklepni predlogi v zadevi Green Network (EU:C:2014:156, točke od 48 do 50).

87 — Merilo, navedeno v mnenju 2/91 (EU:C:1993:106, točka 25). Moj poudarek.

88 — Mnenje 1/03 (EU:C:2006:81, točka 126). Moj poudarek.

89 — Prav tam (točka 128). Moj poudarek.

90 — Prav tam (točka 124). Moj poudarek. Na to načelo dodelitve pristojnosti se nanaša tudi mnenje 1/08 (EU:C:2009:739, točka 110) in je vsebovano v členu 5(1) PEU.

C – Ohranitev upoštevnosti teh načel, izhajajočih iz sodne prakse, po začetku veljavnosti Pogodbe DEU

64. Člen 3(2) PDEU zdaj poleg izključne pristojnosti, ki je na Unijo prenesena na področjih, taksativno naštetih v odstavku 1 tega člena,⁹¹ določa, da ima „Unija [...] tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu Unije ali je potrebna, da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, *ali kolikor lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe*“ (moj poudarek).

65. Najprej je treba navesti, da je v skladu s to določbo s splošno vsebino izključnost pristojnosti odvisna zgolj od vsebine sporazuma, brez razlikovanja glede na pogodbenice,⁹² iz česar izhaja, da ga lahko sklene s tretjimi državami Unija sama ali s posredovanjem svojih držav članic, kot je to predvideno v obravnavani zadevi.

66. Vse stranke, ki so Sodišču predložile stališča v obravnavani zadevi, se, po mojem mnenju upravičeno, strinjajo, da se je treba o izključnosti pristojnosti Unije izreči glede na člen 3(2) PDEU in da je v obravnavani zadevi od treh primerov, določenih v tej določbi, upošteven samo zadnji. Ni namreč sporno, da sklepanje zadevnih mednarodnih sporazumov ne spada v izključno pristojnost, ki bi bila izrecno predvidena v aktu prava Unije, in da ta ukrep ni potreben, da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti na področju, ki je zajeto s temi sporazumi. Zato je v obravnavani zadevi narava zunanje pristojnosti Unije odvisna samo od tega, ali bi sprejetje pristopa tretje države k Haaški konvenciji iz leta 1980 lahko vplivalo na skupna pravila ali spremenilo njihovo področje uporabe v smislu navedenega odstavka 2.

67. Stranke zavzemajo različna stališča glede razlage zadnjega elementa te določbe, zlasti če, kot velja v obravnavani zadevi, je področje, ki je zajeto s predvidenim mednarodnim sporazumom, vsaj delno zajeto z upoštevnimi skupnimi pravili. Komisija, Evropski parlament in italijanska vlada menijo, da bi obstoj izključne zunanje pristojnosti lahko izhajal iz tega, da na eni strani področje Haaške konvencije iz leta 1980 v veliki meri sovпада s pravili Unije, saj ta konvencija vsebuje določbe, ki so enakovredne in tesno povezane z določbami iz Uredbe Bruselj IIa, in da je bil na drugi strani z navedeno uredbo uveden enovit skupni sistem, ki temelji na mehanizmu te konvencije. Svet in vse druge vlade, ki so intervenirale v obravnavani zadevi, pa te navedbe prerekajo in zagovarjajo strožji pristop, v skladu s katerim od začetka veljavnosti člena 3(2) PDEU Uniji ne bi smela biti priznana izključna pristojnost v teh okoliščinah.

68. Za razrešitev te sporne točke je treba primarno ugotoviti, ali so nekdanja merila iz sodne prakse, na podlagi katerih je mogoče opredeliti vplivanje na skupna pravila, še vedno upoštevana, morda celo odločilna, kljub spremembam, ki so bile uvedene z Lizbonsko pogodbo. To vprašanje morebitne ohranitve se postavlja zlasti glede merila, izhajajočega iz mnenja 2/91,⁹³ ki se nanaša na to, da je zadevno področje „že v velikem delu pokrito s [...] pravili [Unije]“, in glede dopolnilnega merila iz mnenja 1/03,⁹⁴ ki se nanaša na nevarnost poseganja v „enotno in dosledno uporabo predpisov [Unije] in dobro delovanje sistema, katerega del so“.

91 — In sicer carinska unija, določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga, monetarna politika držav članic, katerih valuta je euro, ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike in skupna trgovinska politika.

92 — Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:224, točka 90).

93 — EU:C:1993:106, točka 25. Navedeno merilo je nato Sodišče večkrat uporabilo (glej zlasti sodno prakso, navedeno v opombi 25 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Green Network (EU:C:2014:156)).

94 — EU:C:2006:81, točke od 126 do 128.

69. Enako kot generalni pravobranilki J. Kokott⁹⁵ in E. Sharpston⁹⁶ menim, da morajo merila iz sodne prakse, ki se nanašajo na izključno zunanjo pristojnost Unije, obstati tudi v novem normativnem okviru, ki ga pomeni člen 3(2) PDEU, ker se zdi, da so bila s to določbo kodificirana navedena merila.⁹⁷ Čeprav zgoraj omenjene dikcije v členu 3(2) PDEU kot take res niso bile povzete zaradi pojasnitve, kaj obsega pojem vplivanja v smislu navedenega odstavka,⁹⁸ se mi zdi očitno, da so avtorji Pogodbe DEU to sodno prakso upoštevali in da so elementi presoje, ki jih je razvilo Sodišče, še vedno uporabljivi, tako z vidika zgodovinskega kot normativnega okvira, v katerega se umešča ta določba.

70. Analiza nastanka Pogodbe DEU namreč pokaže, da so njeni avtorji želeli ohraniti sodno prakso s tega področja, ne pa se od nje oddaljiti, kot zatrjuje Svet, ne predlaga pa nobenega dokaza v utemeljitev svoje teze.⁹⁹ Ob zavedanju, da je bila Pogodba DEU v veliki meri navdihnena z neuspehim predlogom Pogodbe o ustavi za Evropo, je zanimivo omeniti, da so bile članice Konvencije o prihodnosti Evrope spodbujene k oblikovanju določb prihodnje pogodbe glede izključne zunanje pristojnosti „v skladu z obstoječo sodno prakso Sodišča“ in tako, „da bo izrecno izražena sodna praksa Sodišča“.¹⁰⁰

71. Poleg tega široki razlagi, ki jo predlagam, ne nasprotuje preučitev sistema, katerega del je člen 3(2) PDEU. Nemška, estonska, latvijska, avstrijska in švedska vlada in vlada Združenega kraljestva ohraniti merila iz sodne prakse, v skladu s katerim za izključno pristojnost Unije zadošča, da je področje „že v velikem delu zajeto s skupnimi pravili“, nasprotujejo s sklicevanjem na Protokol (št. 25) o izvajanju deljenih pristojnosti, ki je priložen k Pogodbi EU in k Pogodbi DEU,¹⁰¹ in pravilo o prednostnem izvajanju deljenih pristojnosti, ki je določeno v členu 2(2) PDEU. V skladu z njihovimi trditvami iz teh besedil izhaja, da upoštevanje tega, da je Unija že izvrševala svojo notranjo pristojnost, lahko velja samo za elemente, ki so bili urejeni s tako sprejetim aktom, ne pa za celotno zadevno področje. Vendar tako kot Komisija menim, da niti navedeni protokol (št. 25) niti člen 2(2) PDEU, ki je edini člen, na katerega napotuje ta protokol,¹⁰² ne pomenita formalne ovire za uporabo sodne prakse pred Pogodbo DEU, ker ti določbi obravnavata zgolj pogoje za izvajanje deljene pristojnosti in njun cilj nikakor ni omejiti primere izključne pristojnosti, ki so določeni v členu 3(2) PDEU, kot so že navedli drugi generalni pravobranilci.¹⁰³

72. Glede tega je generalna pravobranilka J. Kokott zelo dobro poudarila, „da izključna pristojnost v skladu s tretjo možnostjo iz člena 3(2) PDEU *ni v prvi vrsti odvisna od samega obstoja ali neobstoja skupnih pravil na določenem področju, ampak se navezuje na nevarnost vpliva na ta skupna pravila ali na spremembo njihovega področja uporabe*. Taka nevarnost *lahko nastane že*, če mednarodni sporazum vsebuje določbe, ki so vsebinsko *tesno povezane* s skupnostnimi pravili, s katerimi je zadevno področje

95 — Sklepni predlogi v zadevi Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:441, točke od 110 do 117).

96 — Sklepni predlogi v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2014:224, posebno točke od 81 do 97).

97 — Glede tega glej zlasti stališča, ki so jih v obravnavani zadevi predložili Komisija, estonska, irska, ciprska, portugalska vlada in vlada Združenega kraljestva ter Parlament in Svet; sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2013:441, točka 112); 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, št. 1, str. 277 in naslednje, opomba 52.

98 — Izraz „kadar sklenitev [mednarodnega] sporazuma lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe“ je vsebovan tudi v členu 216(1) PDEU, vendar ni podrobneje pojasnjeno, kako ga je treba razumeti. V zvezi z vsebino te določbe in v zvezi s tem, da je to, da se njena formulacija in formulacija v členu 3(2) PDEU v nekaterih jezikovnih različicah razlikujeta, brez pomena, glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2014:224, točka 88).

99 — To pomanjkanje je omenila tudi generalna pravobranilka J. Kokott v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2013:441, točka 111).

100 — Končno poročilo delovne skupine V Dopolnilne pristojnosti, z dne 4. novembra 2002, CONV 375/1/02, str. 7 (<http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00375-re01.fr02.pdf>), in končno poročilo delovne skupine VII Zunanje delovanje EU z dne 16. decembra 2002, CONV 459/02 str. 4, točka 4, in str. 16, točka 18 (<http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00459.fr02.pdf>). Glej tudi opombo 55 sklepnih predlogov generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2014:224).

101 — Edini člen tega protokola določa, da „[k]adar Unija ukrepa na posameznem področju, potem glede na člen 2(2) [PDEU] o deljenih pristojnostih zajema obseg izvajanja pristojnosti le elemente, ki jih ureja zadevni akt Unije, in torej ne zajema celotnega področja“.

102 — Brez kakršne koli omembe odstavka 1 navedenega člena 2, ki se nanaša na primere, v katerih pogodbi o EU in o DEU Uniji podeljujeta izključno pristojnost, in člena 3(2) PDEU.

103 — Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2013:441, točka 114 in naslednje) in generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2014:224, točka 93).

z vidika prava Unije že v velikem delu pokrito. Mednarodni sporazum lahko namreč celo takrat negativno vpliva na skupnostna pravila, če *skupnostna pravila in mednarodni sporazum ne urejajo točno istih ‚elementov‘ (v smislu Protokola št. 25)*. Glede na navedeno merilo področja, ki je že v velikem delu pokrito s skupnostnimi pravili, ki ga je razvila sodna praksa, tudi po uveljavitvi Lizbonske pogodbe ni izgubilo svojega pomena¹⁰⁴ (moj poudarek).

73. Zato menim, da analiza, ki jo je razvilo Sodišče v okviru razlaganja določb Pogodbe ES, ki so se nekoč uporabljale, še vedno ostaja v ozadju trenutno veljavnih določb člena 3(2) PDEU.

D – Uporaba meril, ki se nanašajo na vpliv na skupna pravila, v obravnavani zadevi

74. Pri presoji, ali je Unija izključno pristojna za sklenitev mednarodnih sporazumov, ki so predmet tega predloga za izdajo mnenja, je treba določbe člena 3(2) PDEU razlagati in uporabiti ob upoštevanju načel iz sodne prakse, na katera je bilo opozorjeno zgoraj.¹⁰⁵ To pomeni, da Sodišče preuči, ali na eni strani obstajajo skupna pravila na področju, ki je zajeto s temi sporazumi, in na drugi strani, v kolikšni meri lahko sklenitev teh sporazumov vpliva na njihovo vsebino in/ali področje uporabe. Pred tem so v obravnavani zadevi s tega vidika potrebna nekatera pojasnila glede predvidenih mednarodnih sporazumov.

1. Značilnosti zadevnih mednarodnih sporazumov

75. Ob upoštevanju stališč, ki so bila predložena Sodišču, se postavlja vprašanje, ali je treba nevarnost, da bi zadevni mednarodni sporazumi vplivali na pravila Unije v smislu člena 3(2) PDEU, presojati glede na Haaško konvencijo iz leta 1980, glede na izjave o sprejetju pristopa tretjih držav k tej konvenciji ali pa morda glede na ta dva instrumenta skupaj.

76. Menim, da je preučevanje zgolj glede na Haaško konvencijo iz leta 1980 izključeno, ker se je treba v okviru obravnavanega predloga za izdajo mnenja opredeliti glede mednarodnih sporazumov, s katerimi se ne spreminja vsebina tega besedila, ampak se razširja področje njegove uporabe med državami članicami Unije in tretjimi državami. Nasprotno izjavam o sprejetju novih pogodbenic, ki so predmet obravnavane zadeve, ni mogoče priznati samostojnega obstoja, saj je namen teh aktov prav zagotoviti učinek ene od določb Konvencije, in sicer njenega člena 38.¹⁰⁶ Zato je torej jasno, da je treba upoštevati, da so navedeni akti glede na to konvencijo akcesorni in da preučitev njihovih učinkov ne bi imela smisla, če ne bi bilo upoštevano besedilo, na katerem temelji njihov obstoj in prek katerega vsebinsko učinkujejo.

77. Tesne povezave med tema dvema vrstama instrumentov nujno vplivajo na presojo, ali je pristojnost Unije izključna ali deljena, tako da ta ne more biti izvedena drugače kot povezano, torej ob upoštevanju negativnega učinka, ki ga imajo lahko na pravila Unije tako določbe Haaške konvencije iz leta 1980 kot določbe izjav o sprejetju, ki lahko posegajo v navedena pravila.

78. V okviru te presoje pa ni upoštevno, da zgolj nekateri elementi predvidenih mednarodnih sporazumov konkurirajo s pravili prava Unije ali so v koliziji z njimi. Kot je namreč navedla generalna pravobranilka E. Sharpston, „[u]poraba besede ‚kolikor‘ [v členu 3(2) PDEU] jasno kaže, da lahko deli mednarodnega sporazuma spadajo v izključno pristojnost Unije na tej podlagi, medtem ko je glede drugih delov pristojnost še vedno lahko deljena“.¹⁰⁷ To razlago potrjujeta nedavno pozitivno pravo¹⁰⁸

104 — Sklepni predlogi v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2013:441, točki 116 in 117).

105 — Glej točko 58 in naslednje tega stališča.

106 — Glej točko 9 tega stališča.

107 — Sklepni predlogi v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2014:224, točka 90).

108 — Glej zlasti uvodno izjavo 3 Sklepa 2014/52.

in sodna praksa Sodišča pred Pogodbo DEU, iz katere izhaja, da je Unija lahko pridobila izključno pristojnost tudi, če se področje, zajeto s skupnimi pravili, ne ujema popolnoma s področjem zadevnega mednarodnega sporazuma,¹⁰⁹ in da je ustrežnejša primerjava teh pravil z bistvenimi cilji mednarodnega sporazuma.¹¹⁰

2. Obstoje skupnih pravil na področju, ki je zajeto s temi mednarodnimi sporazumi

79. V skladu z zgoraj omenjenimi merili iz sodne prakse¹¹¹ se je treba zaradi ugotovitve, ali predvideni mednarodni sporazumi spadajo na „področje, ki je že v velikem delu pokrito s skupnimi pravili“, opreti na obseg upoštevanih skupnih pravil ter njihovo naravo in vsebino, ob upoštevanju ne zgolj njihovega trenutnega stanja, ampak tudi njihovega razvoja, če ga je mogoče predvideti.

80. V obravnavani zadevi je jasno, da je Unija na področju civilnopravnih vidikov mednarodne ugrabitve otrok, ki je ravno predmet Haaške konvencije iz leta 1980 in z njo povezanih sprejetih pristopov, že izvajala svojo notranjo pristojnost v okviru Uredbe Bruselj IIa.

81. V zvezi z obsegom teh skupnih pravil se zdi, da je materialno področje uporabe navedene uredbe širše od področja uporabe Haaške konvencije iz leta 1980. Cilji zadnje so s pomočjo sodelovanja med pogodbenicami „na mednarodni ravni otroka varovati pred škodljivimi učinki neupravičene premestitve ali zadržanja ter uvesti postopke za zagotovitev takojšnje vrnitve otroka v državo, kjer ima običajno prebivališče, in zagotoviti dejansko spoštovanje pravic do stikov [in pravice do skrbi za otroka]“. ¹¹² Uredba Bruselj IIa pa med državami članicami Unije ureja „pristojnost in priznavanje ter izvrševanje sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo“. ¹¹³ Vendar ima glede civilnega obravnavanja mednarodnih ugrabitvev otrok ta uredba povsem enake cilje kot navedena konvencija in vsebuje celoto določb, ki so zaradi vključitve te konvencije enakovredne, čeprav niso povsem enake. ¹¹⁴

82. Glede tega je treba opozoriti, da med glavnimi določbami Haaške konvencije iz leta 1980 člen 3 opredeljuje pogoje, pod katerimi je „otrok nezakonito odpeljan ali zadržan“. Njena člena 6 in 7 se nanašata na „centralni izvršilni organ“, ki ga morajo določiti pogodbenice zlasti zaradi sodelovanja. ¹¹⁵ Njeni členi od 8 do 20, ki se nanašajo na „vrnitev otroka“, določajo, kako morajo ukrepati centralni izvršilni organi, sodni organi in upravni organi pogodbenic zaradi zagotovitve takojšnje vrnitve otroka razen v posebnih okoliščinah. V členu 16 je zlasti pojasnjeno, da sodni organi pogodbenice, v katero je bil otrok odpeljan ali v kateri je zadržan, ne izdajo meritorne odločbe o pravici do skrbi za otroka, dokler se ne ugotovi, da se otrok ne bo vrnil na podlagi te konvencije. Člen 21 določa, da se „[p]rošnja za sklenitev sporazuma za organiziranje ali zagotovitev učinkovitega uveljavljanja pravice do osebnih stikov z otrokom [...] lahko vloži pri centralnih izvršilnih organih pogodbenic enako kot prošnja za vrnitev otroka“.

109 — Mnenje 1/03 (EU:C:2006:81, točki 120 in 126 in navedena sodna praksa).

110 — Glej sodbo Portugalska/Svet (C-268/94, EU:C:1996:461), in Rosas, A., *Exclusive, shared and national competence in the context of EU external relations: do such distinctions matters?*, *op. cit.* v opombi 38, str. 24 in opomba 27.

111 — Glej mnenji 2/91 (EU:C:1993:106, točka 25) in 1/03 (EU:C:2006:81, točka 126).

112 — Kot je določeno v preambuli Haaške konvencije iz leta 1980, na tem mestu dopolnjeni z vsebino njenega člena 1.

113 — V skladu z naslovom Uredbe Bruselj IIa.

114 — Za podrobnejšo obravnavo glej Fulchiron, H., *La lutte contre les enlèvements d'enfants*, v *Le nouveau droit communautaire du divorce et de la responsabilité parentale*, pod vodstvom H. Fulchirona in C. Nourissata, Dalloz, Pariz, 2005, str. 223 in naslednje, ki poudarja, da „je Haaška konvencija iz leta 1980 nekako vključena v politiko Skupnosti glede boja proti ugrabitvam otrok: postaja njena podlaga, na kateri uredba uvaja mehanizme za evropski prostor, ki podaljšujejo in krepijo učinkovitost pravil iz Konvencije“.

115 — Člen 6 določa, da vsaka pogodbenica določi centralni izvršilni organ, ki izpolnjuje obveznosti, ki so po konvenciji predvidene za tak organ. V členu 7 so podrobno navedene dolžnosti in naloge centralnih izvršilnih organov. Na splošno morajo med seboj sodelovati in pospeševati sodelovanje med pristojnimi organi v pogodbenicah. Zlasti morajo ukreniti vse potrebno, da se odkrije kraj, kjer živi otrok, in da se zagotovi prostovoljna vrnitev otroka ali sporazumno reši to vprašanje, da se preprečijo nadaljnje nevarnosti za otroka, da se začne ali olajša začetek postopka za zagotovitev vrnitve otroka in da se sklenejo potrebni in ustrezni upravni sporazumi za zagotovitev varne vrnitve otroka.

83. Uredba Bruselj IIa poleg podobne opredelitve pojma „neupravičena premestitev ali zadržanje [otroka]“¹¹⁶ vsebuje nekaj določb, ki se nanašajo na enake cilje in ki torej pokrivajo enaka področja kot te določbe Haaške konvencije iz leta 1980. Gre zlasti za člen 10 navedene uredbe, ki opredeljuje pravilo o posebni pristojnosti sodišč držav članic „v primerih ugrabitve otroka“,¹¹⁷ za njen člen 11, ki podrobneje obravnava postopke, ki se uporabijo z namenom „vrnitve otroka“, za njena člena 41 in 42, ki se v okviru priznavanja in izvrševanja določb, ki so bile izdane v drugi državi članici, nanašata na „izvršljivost nekaterih sodnih odločb o pravici do stikov in nekaterih sodnih odločb o vrnitvi otroka“, in za njen člen 53, ki ureja „sodelovanje med osrednjimi organi v zadevah starševske odgovornosti“.

84. Kljub tem podobnostim iz uvodnega dela Uredbe Bruselj IIa¹¹⁸ izhaja, da njen namen ni popolnoma nadomestiti Haaško konvencijo iz leta 1980, ampak jo dopolnjevati. V poglavju V te uredbe¹¹⁹ je povezava med tema instrumentoma urejena tako, da ta uredba nadomesti Konvencijo v razmerjih med državami članicami, razen na področjih, ki jih pokriva ta konvencija in ki jih navedena uredba ne ureja.

85. Ta instrumenta se močno prekrivata, njuno povezovanje pa je dokaj kompleksno, kot je razvidno iz določb člena 11 navedene uredbe, ki poskuša združiti dva različna cilja, in sicer kontinuiteto in spremembo. To je rezultat političnega kompromisa med tistimi državami članicami, ki se jim je ureditev tega področja na ravni Unije zdela nepotrebna, in tistimi državami članicami, ki so predlagale, da je treba sistem, uveden s Haaško konvencijo iz leta 1980, okrepiti zlasti za odpravo zlorab, povzročenih z uporabo izjeme od načela takojšnje vrnitve, ki je določena v členu 13(b) te konvencije.¹²⁰

86. Ozemeljsko področje uporabe Uredbe Bruselj IIa se res razlikuje od ozemeljskega področja uporabe Haaške konvencije iz leta 1980, saj je omejeno na razmerja med organi držav članic Unije. Tako se pravila, ki se nanašajo na „odločbe o starševski odgovornosti, vključno z ukrepi za zaščito otrok“¹²¹ iz te uredbe ne uporabijo, če je potreben postopek sodelovanja z namenom vrnitve ugrabljenega otroka med državo članico in tretjo državo. Vendar se navedena uredba lahko uporabi, če ima otrok običajno prebivališče v tretji državi¹²² in če so tudi organi tretje države vpleteni iz tega naslova. Poleg tega ni mogoče izključiti, da lahko (ne)sprejetje pristopa tretje države k navedeni konvenciji, ki je problematično v obravnavani zadevi, vpliva tudi na odnose med državami članicami. K temu se bom še vrnil.¹²³

87. Glede narave skupnih pravil, ki izhajajo iz te uredbe, zlasti na področju, na katerem se ta uporablja skupaj s Haaško konvencijo iz leta 1980, torej na področju mednarodnih ugrabitvev otrok, je treba navesti, da so ta pravila o pristojnosti sodišč držav članic, o vzajemnem priznavanju in o izvrševanju odločb, ki jih izdajo zadnjenavedena, kogentni ukrepi, ki povzročijo popolno usklajevanje, ne zgolj

116 — Glej člen 2(11) Uredbe Bruselj IIa.

117 — Na podlagi katere je mogoče od ohranitve pristojnosti, ki je v skladu s splošnim pravilom iz člena 8 navedene uredbe načeloma vezana na kraj običajnega prebivališča otroka, odstopiti samo, če so izpolnjeni strogi pogoji.

118 — V uvodni izjavi 17 Uredbe Bruselj IIa je navedeno, da je treba „[v] primerih neupravičene premestitve ali zadržanja otroka [...] nemudoma doseči otrokovo vrnitev in v ta namen se Haaška konvencija [iz leta] 1980 uporablja še naprej, kot je bila dopolnjena z določbami te uredbe, zlasti s členom 11 [...]“.

119 — V navedenem Poglavju V je urejeno „razmerje do drugih pravnih instrumentov“. V skladu z njenim členom 60(e) v razmerjih med državami članicami ta uredba nadomešča med drugim Haaško konvencijo iz leta 1980, če se nanaša na zadeve, urejene s to uredbo. V členu 62 je dodano, da „[s]porazumi in konvencije iz členov [...] 60 in 61 še naprej učinkujejo na pravnih področjih, za katera se ta uredba ne uporablja“, in da „zlasti Haaška konvencija iz leta 1980 v skladu s členom 60 še naprej učinkuj[e] med državami članicami, ki so [njene] pogodbenice“.

120 — Lenaerts, K., The Interpretation of the Brussels II bis Regulation by the European Court of Justice, v *Mélanges en hommage à Albert Weitzel*, pod vodstvom L. Weitzla, Pedone, Pariz, 2103, str. 138 in 139, ki navaja McEleavy, P., The New Child Abduction Regime in the European Union: Symbiotic Relationship or Forced Partnership?, *Journal of Private International Law*, 2005, št. 1, str. 5 in naslednje, v katerem so navedene faze in razlogi, ki so pripeljali do tega kompromisa.

121 — V skladu z besedilom uvodne izjave 5 Uredbe Bruselj IIa.

122 — Za to gre lahko v primeru dogovora o pristojnosti v korist sodišča države članice (člen 12), ali če se otrok nahaja na ozemlju države članice (člen 13). Glej Devers, A., in Bosse Platière, H., Les frontières de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en matière familiale, v *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*, navedeno v opombi 11, točka 11.

123 — Glej točko 92 in naslednje tega stališča.

minimalno. Natančneje, člena 11(3) in 15(5) Uredbe Bruselj IIa pristojnim organom nalagata hitrost pri ukrepanju ter zlasti enotno in strožje spoštovanje šesttedenskega roka v primerjavi z roki, ki so zgolj priporočljivi, iz člena 11 navedene konvencije. Zakonodajna pooblastila držav članic so torej trenutno na teh področjih več kot omejena.

88. Nazadnje, glede vsebine teh skupnih pravil je mogoče navesti, da nekatere določbe Uredbe Bruselj IIa vsebujejo izrecno napotitev na Haaško konvencijo iz leta 1980.¹²⁴ Poleg omemb v uvodnih izjavah 17 in 18 te uredbe napotitve na navedeno konvencijo in zlasti na njena člena 12 in 13 vsebuje člen 11(1), (2), (4), (6)¹²⁵ in (8) Uredbe, pri čemer je treba opozoriti, da imajo ta dva člena Konvencije in zadnje določbe enak predmet, in sicer postopek za „vrnitev otroka“. Člen 42(2) iste uredbe se prav tako nanaša na bistvo člena 13 Haaške konvencije iz leta 1980 o izvršljivosti odločbe sodišča države članice, s katero je bila odrejena vrnitev otroka. Iz tega izhaja, da je treba spoštovati pogoje iz teh določb navedene konvencije, zlasti s strani nosilca pravic do varstva in vzgoje otroka, ki zahteva vrnitev zadevnega otroka pri sodišču države članice s sklicevanjem na dosledno uporabo teh dveh instrumentov.

89. Ob upoštevanju teh elementov se mi zdi, da je področje mednarodnih ugrabitev otrok že vsaj „v velikem delu“ urejeno z upoštevnimi skupnimi pravili prava Unije. Namreč, čeprav določbe Uredbe Bruselj IIa in zlasti njen člen 11 določajo ohranitev uporabe Haaške konvencije iz leta 1980 med državami članicami, mora ta uporaba odslej izhajati iz obveznosti na podlagi prava Unije in z vidika te uredbe, torej v povezavi s posebnimi pravili, ki jih ta določa in ki glede tega prevladajo nad določbami navedene konvencije.¹²⁶

90. Vendar sta pomen in obseg zadnjenavedenih določb drugačna, saj je bil z Uredbo Bruselj IIa uveden sistem delitve pristojnosti in sodelovanja med organi držav članic, ki je okrepljen in izboljšán v primerjavi z mehanizmi na podlagi te konvencije, upoštevajoč pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene v njih, kljub njihovem dejanskemu prispevku.¹²⁷ Zakonodajalec Unije je v ta namen uporabil štiri glavne mehanizme.¹²⁸ Prvič, določen je bil okvir za primere, v katerih je mogoče zavrniti takojšnjo vrnitev, da bi se omejili.¹²⁹ Drugič, tudi v primeru zavrnitve vrnitve na podlagi člena 13 navedene konvencije imajo sodišča države članice izvora otroka zadnjo besedo glede meritornega odločanja o pravici do varstva in vzgoje, da bi, če je to mogoče, storilca odvrnili od ugrabitve in da ta vsekakor ne bi bila spodbujana s pravnega vidika.¹³⁰ Tretjič, določeno je bilo krajše trajanje postopkov. Četrtrič, razglasitev izvršljivosti je ukinjena za odločbe o pravici do stikov in za odločbe o vrnitvi otroka po ugrabitvi, ki so izvršljive in glede katerih je bilo izdano potrdilo s strani sodišč države članice, ki so jih izdala. Poleg tega je zaslišanje otroka pridobilo pomen, ki mu v Haaški konvenciji iz leta 1980 ni bil priznan.¹³¹

124 — Člen 5 predloga Uredbe Sveta o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo, ki ga je vložila Komisija (COM(2001) 505 final, UL 2001, C 332E, str. 269) je celo določal, da v primeru „ugrabitve otrok“ „pristojni organi v smislu člena 3 izvajajo svojo pristojnost v skladu s Haaško konvencijo [iz leta 1980]“.

125 — Odstavek 6, katerega vsebino je treba primerjati z vsebino uvodne izjave 18 navedene uredbe.

126 — Na podlagi člena 61 te uredbe. Glede tega, da je uporaba določb Haaške konvencije iz leta 1980 drugačna v razmerjih med državami članicami, glej McEleavy, P., *op. cit.* v opombi 120, posebno str. 18 in naslednje, ter Gonzalez Beilfuss, C., *EC Legislation in Matters of Parental Responsibility and Third States*, v *International Civil Litigation in Europe and Relations with Third States*, pod vodstvom A. Nuyts, in N. Watté, Bruylant, Bruselj, 2005, str. 493 in naslednje, posebno točka 15.

127 — Eden od vzvodov pobude, ki je pripeljala do sprejetja pravil Skupnosti na tem področju, je bila ugotovitev nekaterih omejenosti glede učinkovitosti uporabe Haaške konvencije iz leta 1980 med državami članicami (glej Tenreiro, M., *L'espace judiciaire européen en matière de droit de la famille – Le nouveau règlement „Bruxelles II“*, v *Le nouveau droit communautaire du divorce et de la responsabilité parentale*, *op. cit.* v opombi 114, str. 40 in str. 45 in naslednje, in pobudo iz uvodne izjave 4 Uredbe Bruselj IIa).

128 — Glej zlasti uvodni izjavi 17 in 18 ter člene 11, 41 in 42 Uredbe Bruselj IIa. Glej Fulchiron, H., *op. cit.* v opombi 114, str. 231 in naslednje.

129 — V skladu z možnostjo regionalnega odstopanja, ki ga dopušča člen 36 Haaške konvencije iz leta 1980.

130 — Glej člen 11(8) Uredbe Bruselj IIa. Gre za bistveno novost v njej (glej Armstrong, S., *L'articulation des règlements communautaires et des conventions de La Haye*, v *Le nouveau droit communautaire du divorce et de la responsabilité parentale*, *op. cit.* v opombi 114, str. 117; Devers, A., in Bosse-Platière, H., *op. cit.* v opombi 122, str. 42, in Mellone, M., *Les instruments européens de coopération judiciaire civile et les conventions internationales signées par les États membres: quelle coordination?*, v *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*, *op. cit.* v opombi 11, str. 257).

131 — Armstrong, S., *op. cit.* v opombi 130, str. 114. Glej zlasti člene 11(2), 23, 41 in 42 te uredbe.

91. Menim, da je torej eden od pogojev, lastnih tretjemu primeru iz člena 3(2) PDEU, kot so pojasnjeni v sodni praksi Sodišča, s tem izpolnjen. Preučiti je treba še zadnjega od teh pogojev, ki se nanaša na posledice, ki jih imajo lahko mednarodni sporazumi, na katere se nanaša predlog za izdajo mnenja, za skupna pravila, ki tako obstajajo na področju, ki jih ti pokrivajo.

3. Nevarnost vpliva zadevnih mednarodnih sporazumov na ta skupna pravila

92. Kot je že bilo navedeno,¹³² preprost obstoj skupnih pravil, ki že v veliki meri urejajo področje, na katerem se uporabljajo zadevni mednarodni sporazumi, sam po sebi ne zadošča za utemeljitev izključne zunanje pristojnosti Unije. Poleg tega je nujno, da imajo ti sporazumi negativen učinek, ki ga pomeni nevarnost, da bodo vplivali na navedena pravila ali spremenili njihovo področje uporabe v smislu člena 3(2) PDEU, čeprav vsebinsko ne bi bili v nasprotju z njimi. Vendar lahko ta nevarnost obstaja že zgolj zato, ker ti mednarodni sporazumi vsebujejo določbe, ki so tesno povezane z zadevnimi skupnimi pravili. Mogoče je namreč, da bi obstoj teh povezav otežil zagotavljanje pravilne uporabe in učinkovitosti določb prava Unije.

93. V obravnavani zadevi med zadevnima instrumentoma obstajajo številne povezave, glede katerih bi se lahko pojavil problem vplivanja. To je posebno res v zvezi z mogočimi interakcijami med členom 11 Uredbe Bruselj IIa ter členoma 12 in 13 Haaške konvencije iz leta 1980, saj pravila iz odstavkov od 2 do 8 navedenega člena 11 bodisi nadomeščajo upoštevne člene te konvencije bodisi strogo uokvirjajo njihovo uporabo.¹³³ Kot je poudarila Komisija s konkretnim prikazom svojega stališča,¹³⁴ težave niso zgolj hipotetične, ampak bi se lahko dejansko pojavile z več vidikov.

94. Po mojem mnenju ni neposredno problematično, da lahko to, da države članice posamično sprejmejo pristop tretje države, pripelje do obravnavanja mednarodnih ugrabitev otrok z različnim obsegom. Te variacije so namreč že značilne za sistem Haaške konvencije iz leta 1980, saj je v njej določeno, da so učinki pristopa nove pogodbenice v razmerju do države, ki je že pogodbenica te konvencije, pogojeni s tem, da ga ta sprejme, iz česar izhaja, da se njene določbe uporabljajo na podlagi dvostranskih odnosov. Poleg tega z vidika prava Unije razlika med ureditvami izhaja iz tega, da Kraljevina Danska ne sodeluje v sistemu, določenem v Uredbi Bruselj IIa,¹³⁵ kar pomeni, da se za razmerja med njo in drugimi državami članicami v primerih mednarodne ugrabitve uporabi navedena konvencija, in ne ta uredba, kot da bi šlo za tretje države.

95. Vendar menim, da bi v primeru, da bi zgolj nekatere države članice sprejele pristop tretje države k Haaški konvenciji iz leta 1980, povezave med tema instrumentoma lahko postale zapletenejšje v razmerjih med državami članicami.

96. Natančneje, poenostavljeni mehanizem priznavanja in izvrševanja odločb, izdanih v drugi državi, ki je določen v Uredbi Bruselj IIa, zlasti ukinitve razglasitve izvršljivosti za odločbe o vrnitvi, glede katerih je bilo izdano potrdilo, izhaja iz „temelja za oblikovanje resničnega pravosodnega prostora“, ki ga pomeni načelo medsebojnega zaupanja med pravnimi sistemi držav članic, zlasti glede na

132 — Glej zlasti točko 72 tega stališča.

133 — Devers, A., in Bosse-Platière, H., *op. cit.* v opombi 122, str. 29 in naslednje, posebno str. 41.

134 — Prikazi Komisije v točkah 78 in 79 predloga za izdajo mnenja in na obravnavi. Glej tudi primere, ki jih je v pisnih stališčih navedel Evropski parlament.

135 — Glej opombo 13 tega stališča. Glej tudi, kar zadeva Uredbo Sveta (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 42), mnenje 1/03 (EU:C:2006:81, točke 7, 14, 23 in 135).

enakovrednost sodnega varstva, ki ga zagotavljajo, to načelo pa je lastno Uniji.¹³⁶ Nasprotno so odnosi med sodišči zaprosene države in države izvora pogosto obrnjeni, če položaj zahteva interakcijo s tretjimi državami in zlasti v okviru sistema, ki je bil uveden s Haaško konvencijo iz leta 1980 zaradi presoje, ali je v korist otroka, da se vrne v državo, v kateri je prebival.¹³⁷

97. Vsekakor je vloga centralnih izvršilnih organov v skladu s členoma 6 in 7 Haaške konvencije iz leta 1980¹³⁸ eden ključnih elementov sistema sodelovanja, ki je bil uveden s to konvencijo. Zato je nujno, kot je pravilno poudarjeno v zadevnih predlogih sklepa Komisije,¹³⁹ da se za sprejetje pristopa tretje države s strani države članice določi predhodni pogoj, da je ta bodoča pogodbenica določila centralni izvršilni organ, zadolžen zlasti za pomoč evropskim državljanom v primerih nezakonite premestitve otrok v to tretjo državo.

98. Po mojem mnenju bi bili mehanizmi obravnavanja ugrabitev otrok, uvedeni z Uredbo Bruselj IIa v povezavi s Haaško konvencijo iz leta 1980, ogroženi, če bi vsaka država članica lahko svobodno določala pogoje, pod katerimi bi sprejela pristop tretje države k tej konvenciji. Zdi se mi bistveno, da je lahko zanesljivost tretje države, ki pristopi, z vidika pravosodnega in upravnega sodelovanja predmet skupne in usklajene presoje Sveta¹⁴⁰ na podlagi predloga Komisije. Brez takšnega poskusa usklajenega delovanja bi obstajala nevarnost poseganja v enotno in dosledno uporabo določb Uredbe Bruselj IIa in v pravilno delovanje sistema, ki ga ta uvaja, kar bi v skladu z merili presoje, ki jih je razvilo Sodišče, škodilo polni učinkovitosti pravila prava Unije.¹⁴¹

99. Dodajam, da države članice v skladu z dolžnostjo lojalnega sodelovanja, ki jo imajo na podlagi člena 4(3) PEU, ne smejo skleniti sporazuma s tretjo državo, ki bi imel take škodljive učinke za skupna pravila. To, da je Uniji izključna zunanja pristojnost dodeljena sorazmerno s področji, na katerih je sprejela predpise na podlagi svoje notranje pristojnosti, je namreč namenjeno zlasti preprečitvi tega, da bi lahko države članice z zunanjimi ukrepanjem oslabile ali celo ovirale delovanje Unije.¹⁴² To lojalno sodelovanje je toliko bolj nujno v primerih, v katerih, tako kot v obravnavani zadevi, lahko samo države članice sklenejo mednarodni sporazum, ki spada na navedena področja.¹⁴³

136 — Glej uvodni izjavi 2 in 21 te uredbe. M. Tenreiro pravilno opozarja, da „nova ureditev Skupnosti glede obravnavanja primerov ugrabitve otrok [...] temelji na načelu medsebojnega zaupanja in okrepljenega sodelovanja med državami članicami. Taka ureditev ne bi bila uresničljiva in verjetno tudi ne zaželen v svetovnem okviru“ (*op. cit.* v opombi 127, str. 47).

137 — Lenaerts, K., *op. cit.* v opombi 120, str. 131, opomba 12, in str. 151.

138 — Glej opombo 115 tega stališča.

139 — Glej zlasti Predlog sklepa Sveta o izjavi držav članic glede sprejetja v interesu Evropske unije pristopa Gabona k Haaški Konvenciji iz leta 1980 o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok (COM(2011) 904 final, str. 3, 5 (uvodna izjava 13) in 6 (člen 1)), v katerem je poudarjeno, da „[o]b upoštevanju, da se določbe [Haaške] Konvencije iz leta 1980 lahko polno uporabljajo šele, ko pogodbenica določi centralni organ v skladu s členom 6 [navedene konvencije], bo izjava o sprejemu začela učinkovati, ko bo Gabon določil tak centralni organ“.

140 — Potreba po tem usklajevanju v primeru sporazuma med državo članico in tretjo državo s področja izključne pristojnosti Unije je med drugim spodbudila sprejetje Uredbe št. 664/2009 (glej uvodno izjavo 8).

141 — Glej mnenje 1/03 (EU:C:2006:81, točka 128).

142 — Ta dolžnost lojalnega sodelovanja pomeni, da države članice, tudi kadar ohranijo pravico, da se zavežejo v mejah sporazumov s tretjimi državami, ne smejo ovirati izvajanja pristojnosti Unije in ogroziti uresničitve ciljev Pogodb, niti s sprejetjem zavez v okviru njihovega sodelovanja v mednarodni organizaciji (glej sodbo Komisija/Grčija, EU:C:2009:81, točki 29 in 30; Neff, E., *Renforcement des obligations des États membres dans le domaine des relations extérieures*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, str. 601 in naslednje, in sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet, EU:C:2014:224, točka 98).

143 — Mnenje 2/91 (EU:C:1993:106, točke 10, 37 in 38).

100. V zvezi s predvidljivimi perspektivami razvoja prava Unije v smislu mnenja 1/03¹⁴⁴ ni mogoče izključiti, da bo Uredba Bruselj IIa spremenjena tako, da bo njeno področje uporabe razširjeno na zunanje položaje, kot je to veljalo za Uredbo št. 44/2001, imenovano Bruselj I, katere določbe so bile predmet prenovitve¹⁴⁵ v tem smislu.¹⁴⁶ Zdi se smiselno, da okrepljeni varnostni ukrepi proti mednarodnim ugrabitvam, sprejeti v Uniji, ne vodijo do diskriminacije otrok, ki imajo običajno prebivališče zunaj ozemlja Unije.¹⁴⁷ Vendar je potrebno tudi, da obstaja zadostna stopnja zaupanja v pravosodni sistem zadevnih tretjih držav in da je to vprašanje predmet usklajevanja.¹⁴⁸

101. Po mojem mnenju bi lahko na sistem obravnavanja mednarodnih ugrabitv otrok, uveden z Uredbo Bruselj IIa, še toliko bolj vplivala razširitev mehanizma sodelovanja, določenega s Haaško konvencijo iz leta 1980, na nove tretje države. Ta konvencija je bila namreč do neke mere vključena v navedeno uredbo,¹⁴⁹ tako da vprašanje, katere tretje države, ki pristopijo k tej konvenciji, so sprejete, z vidika razvoja prava Unije ni nevtrarno.¹⁵⁰

102. Nazadnje je treba navesti, da čeprav je Haaško konvencijo iz leta 1980 mogoče razumeti, kot da deluje na podlagi niza dvostranskih odnosov med pogodbenicami, bi morebitne spremembe njenega besedila zahtevale soglasno privolitev vseh teh držav. Tako se lahko z vsakim novim pristopom k tej konvenciji poveča število pogodbenic, s katerimi bi se države članice Unije morale pogajati in iskati dogovor, če bi ta želela, da bi se besedilo konvencije spremenilo. Ker sprejetje pristopa tretje države ustvarja novo politično situacijo in spreminja parametre interakcije med Uredbo Bruselj IIa in navedeno konvencijo, je po mojem mnenju nujno, da je mogoče izvrševati neko pravico do skupnega nadzora znotraj Unije v zvezi s sprejetjem tretjih držav, ki pristopijo k tej konvenciji, zlasti glede njihove zmožnosti za izpolnjevanje obveznosti, ki so določene v konvenciji, in glede njihove politične volje za primerno sodelovanje z Unijo.

103. Ker predmet Haaške konvencije iz leta 1980 tako spada na področje, ki je že v veliki meri zajeto s skupnimi pravili, katerih polno učinkovitost bi lahko ogrozili mednarodni sporazumi, kot so ti v obravnavani zadevi, je bila Uniji, da je lahko izvajala svojo notranjo pristojnost, dodeljena izključna zunanja pristojnost na tem področju. Iz tega izhaja, da morajo države članice v zvezi s sprejetjem pristopa tretje države k navedeni konvenciji delovati v interesu Unije in usklajeno.

104. Po mojem mnenju ta ugotovitev velja ne glede na dejansko težavo v zvezi s koristmi ugrabljenih otrok, ki bi lahko nastala zaradi zamude pri mednarodnem sodelovanju, če bi bilo morda težko hitro konkretizirati tako usklajeno sprejetje, ker je razmejitev sfere izključne pristojnosti Unije mogoča samo na podlagi objektivnih meril.¹⁵¹

105. Zato Sodišču priporočam, naj na vprašanje, ki ga je postavila Komisija, v mejah dopustnosti predloga za izdajo mnenja odgovori pritrdilno, torej v smislu izključne zunanje pristojnosti Unije.

144 — Prav tem (točka 126).

145 — Uredba (EU) št. 1215/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2012 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL L 351, str. 1).

146 — V ta namen so bila določena pravila o pristojnosti, ki se uporabijo tudi, če toženec stalno prebiva v tretji državi (uvodna izjava 14 Uredbe št. 1215/2012), in mehanizem, ki sodiščem držav članic omogoča, da upoštevajo postopke, ki potekajo pred sodišči tretjih držav (uvodni izjavi 23 in 24 ter člena 33 in 34 navedene uredbe).

147 — V tem smislu Armstrong, S., *op. cit.* v opombi 130, str. 118.

148 — Glej Lambreth, I., *op. cit.* v opombi 11, točka 36.

149 — Glej tudi opombo 114 tega stališča.

150 — Ker je Haaška konvencija vključena v Uredbo Bruselj IIa, bi vsaka sprememba te konvencije lahko vplivala na navedeno uredbo in posegla v njeno dosledno uporabo. Prav tako člen 4(2)(c) Uredbe št. 664/2009 določa, da se mora Komisija pri oceni, ali se država članica lahko začne formalno pogajati s tretjo državo, med drugim prepričati, da „načrtovani sporazum ne bi ogrozil dogovorjenih ciljev in namena zunanje politike Skupnosti“.

151 — Sodišče je namreč v mnenju 1/08 (EU:C:2009:739, točka 127) opozorilo, da je „že razsodilo, da vprašanja delitve pristojnosti ni mogoče reševati glede na morebitne težave, ki se lahko pojavijo pri upravljanju zadevnih sporazumov (mnenje 1/94, [EU:C:1994:384], točka 107; glej v tem smislu tudi [...] mnenje 2/00, [EU:C:2001:664], točka 41) [...] [ali] glede [na] morebitn[e] težav[e] pri sklepanju sporazumov“.

VI – Predlog

106. Iz zgoraj navedenih razlogov Sodišču predlagam, naj:

- predlog za izdajo mnenja, ki ga je vložila Evropska komisija, razglasi za dopusten v delu, v katerem se nanaša na izjave držav članic – razen Kraljevine Danske – o sprejetju pristopa tretjih držav k Haaški konvenciji z dne 25. oktobra 1980 o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok, na katere se nanaša ta predlog, ki še niso bile deponirane ob vložitvi tega predloga, in
- na postavljeno vprašanje odgovori, da je sprejetje pristopa tretje države k navedeni Haaški konvenciji v izključni pristojnosti Evropske unije.