



Zbirka odločb sodne prakse

Mnenje 1/13 Mnenje, izdano na podlagi člena 218(11) PDEU

„Mnenje, izdano na podlagi člena 218(11) PDEU — Konvencija o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok — Pristop tretjih držav — Uredba (ES) št. 2201/2003 — Izključna zunanja pristojnost Evropske unije — Nevarnost poseganja v enotno in dosledno uporabo pravil Unije in v pravilno delovanje sistema, ki ga uvajajo“

Povzetek – Mnenje Sodišča (veliki senat) z dne 14. oktobra 2014

- Mednarodni sporazumi — Sklenitev — Predhodno mnenje Sodišča — Predlog za izdajo mnenja — Pogoji dopustnosti — Predlog, ki se mora nanašati na sklenitev sporazuma — Pojem sporazuma — Izjava o sprejetju pristopa h Konvenciji o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok — Vključitev — Zahteva*
(člen 218(1) in (11) PDEU; Poslovnik, člen 196(2))
- Mednarodni sporazumi — Sklenitev — Predhodno mnenje Sodišča — Predlog za izdajo mnenja — Pogoji dopustnosti — Predmet predloga — Delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami*
(člen 218(11) PDEU; Poslovnik, člen 196(2))
- Mednarodni sporazumi — Pogoji za sodelovanje, ki izključujejo sklenitev s strani Unije — Pristojnost Unije — Izvajanje s skupnim delovanjem držav članic*
- Mednarodni sporazumi — Sklenitev — Predhodno mnenje Sodišča — Predlog za izdajo mnenja — Pogoji dopustnosti — Predvideni sporazum — Pojem*
(člen 218(1) in (11) PDEU)
- Mednarodni sporazumi — Sklenitev — Predhodno mnenje Sodišča — Predlog za izdajo mnenja — Pogoji dopustnosti — Vprašanje, ki ga je mogoče obravnavati v pravnem postopku — Nevplivanje*
(člen 218(11) PDEU)
- Mednarodni sporazumi — Sklenitev — Pristojnost Unije — Konvencija o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok*
(člena 216(1) PDEU in 218(11) PDEU; Uredba Sveta št. 2201/2003)
- Mednarodni sporazumi — Sklenitev — Sprejetje pristopa tretje države h Konvenciji o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok — Pristojnost Unije — Izključnost — Temelj — Merilo presoje — Nevarnost vplivanja na Uredbo št. 2201/2003*
(člen 3(2) PDEU; Uredba Sveta št. 2201/2003)

1. Dejanje pristopa h Konvenciji o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok in izjava o sprejetju tega pristopa, čeprav se opravita z ločenima listinama, tako skupaj izražata soglasje volj zadevnih držav in torej pomenita mednarodni sporazum. Ker je izjava o sprejetju pristopa, ki jo deponira država članica, sestavni del mednarodnega sporazuma, sklenjenega s tretjo državo, spada pod pojem sporazuma v smislu člena 218(1) in (11) PDEU, vendar le če gre za predviden sporazum Unije v smislu teh določb.

(Glej točki 41 in 42.)

2. Mnenje Sodišča je med drugim mogoče pridobiti o vprašanjih, ki zadevajo delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami za sklenitev nekega sporazuma s tretjimi državami. Člen 196(2) Poslovnika Sodišča potrjuje to razlago.

(Glej točko 43.)

3. Če pogoji za sodelovanje pri tem sporazumu izključujejo, da ga lahko sklene Unija sama, čeprav spada v zunanjo pristojnost Unije, je mogoče to pristojnost izvajati s posredovanjem držav članic, ki delujejo v interesu Unije.

(Glej točko 44.)

4. V skladu s členom 218(1) in (11) PDEU je pri Sodišču mogoče vložiti predlog za izdajo mnenja, če sporazum predvideva Unija, kar pomeni, da ga predvidi ena ali več institucij Unije, ki imajo pristojnosti v okviru postopka iz člena 218 PDEU.

Poleg tega je predlog za izdajo mnenja dopusten, zlasti če je bil predlog Komisije v zvezi s sporazumom predložen Svetu in ob začetku postopka pred Sodiščem ni bil umaknjen. Ni pa treba, da Svet v tej fazi že izrazi namen skleniti ta sporazum. V teh okoliščinah je namreč mogoče šteti, da je bil predlog za izdajo mnenja vložen na podlagi legitimnih prizadevanj zadevnih institucij za seznanitev z obsegom pristojnosti Unije oziroma držav članic pred sprejetjem odločitve glede zadevnega sporazuma.

Poleg tega je postopek za izdajo mnenja na podlagi člena 218(11) PDEU namenjen preprečitvi pravnih zapletov, nastalih zaradi položajev, v katerih bi države članice prevzele mednarodne zaveze brez potrebnega pooblastila, čeprav z vidika prava Unije nimajo več potrebne zakonodajne pristojnosti za izvrševanje teh zavez.

Nazadnje se za to, da se lahko vloži predlog za izdajo mnenja, ne zahteva, da med institucijami Unije že obstaja dokončno soglasje glede možnosti ali primernosti izvajanja zunanje pristojnosti Unije.

(Glej točke od 45 do 47 in 49.)

5. Okoliščina, da bi bilo nekatera vprašanja, ki so se pojavila v postopku za izdajo mnenja, mogoče obravnavati v okviru morebitnih tožb zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, nikakor ne nasprotuje temu, da se Sodišču lahko predložijo na podlagi člena 218(11) PDEU. V postopku za izdajo mnenja mora biti namreč mogoče rešiti vsako vprašanje, ki je lahko predmet sodne presoje, če ta vprašanja ustrezajo cilju tega postopka.

(Glej točko 54.)

6. Pristojnost Unije za sklepanje mednarodnih sporazumov lahko izhaja ne le iz izrecne podelitve s Pogodbama, ampak lahko implicitno izhaja tudi iz drugih določb Pogodb in iz aktov, ki so jih na podlagi teh določb sprejele institucije Unije. Natančneje, če so v pravu Unije navedenim institucijam

podeljene notranje pristojnosti zaradi uresničitve nekega cilja, je Unija pristojna za sprejetje mednarodnih zavez, potrebnih za uresničitev tega cilja, čeprav glede tega ni izrecne določbe. Na zadnjo predpostavko se prav tako nanaša člen 216(1) PDEU.

Haaška konvencija iz leta 1980 o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok pa se nanaša na sodelovanje v civilnih zadevah na področju čezmejnega premeščanja otrok in tako spada na področje družinskega prava s čezmejnimi učinki, na katerem ima Unija notranjo pristojnost na podlagi člena 81(3) PDEU. Poleg tega je Unija to pristojnost izvajala s sprejetjem Uredbe št. 2201/2003 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo. V teh okoliščinah ima Unija zunanjo pristojnost na področju, ki je predmet te konvencije.

(Glej točki 67 in 68.)

7. Sprejetje pristopa tretje države k Haaški konvenciji iz leta 1980 o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok je v izključni pristojnosti Unije.

Ker ima namreč Unija zgolj prenesene pristojnosti, je treba obstoj zunanje pristojnosti, še zlasti izključne, utemeljiti z ugotovitvami na podlagi celovite in konkretne analize razmerja med predvidenim mednarodnim sporazumom in veljavnim pravom Unije. Pri tej analizi je treba upoštevati področja, ki so pokrita s pravili Unije in z določbami predvidenega sporazuma, perspektive njihovega razvoja, ki jih je mogoče predvideti, ter naravo in vsebino teh pravil in določb, da bi preverili, ali zadevni sporazum lahko posega v enotno in dosledno uporabo pravil Unije in v pravilno delovanje sistema, ki ga uvajajo.

Po eni strani pa se določbe Uredbe št. 2201/2003 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo v velikem delu nanašajo na oba postopka, ki sta urejena v navedeni konvenciji, in sicer postopek, ki se nanaša na vrnitev otrok, ki so bili nezakonito odpeljani, in postopek za zagotovitev uveljavljanja pravice do stikov z otrokom. Tako je treba za celoto te konvencije šteti, da je zajeta s pravili Unije.

Po drugi strani kljub primarnosti Uredbe št. 2201/2003 o navedeni konvenciji, ki je priznana v členu 60 navedene uredbe, obstaja nevarnost, da bo na obseg in učinkovitost skupnih pravil, ki so določena s to uredbo, vplivalo to, da države članice neusklajeno sprejemajo pristope tretjih držav k Haaški konvenciji. Če bi bile namreč za sprejetje ali nesporejete pristopa nove tretje države k Haaški konvenciji pristojne države članice, in ne Unija, bi vedno, ko bi primer mednarodne ugrabitve otroka zadeval tretjo državo in dve državi članici, od katerih bi ena sprejela pristop te tretje države k tej konvenciji, druga pa ne, obstajala nevarnost poseganja v enotno in dosledno uporabo Uredbe št. 2201/2003 in zlasti v pravila o sodelovanju med organi držav članic.

(Glej točke 74, 83, od 88 do 90 in izrek.)