



Nezavisni odvjetnik G. Hogan predlaže da Sud zauzme stajalište prema kojemu je Vijeće ovlašteno čekati, ali nije na to obvezno, zajednički sporazum svih država članica, iako je Unija potpisala Istanbulsku konvenciju, da pristanu biti obvezane tom konvencijom prije nego što odluči hoće li joj Unija pristupiti i u kojoj mjeri

Nezavisni odvjetnik također navodi da se Istanbulska konvencija može sklopiti dvjema zasebnim odlukama na temelju članka 78. stavka 2., članka 82. stavka 2., članka 84. i članka 336. UFEU-a

Istanbulsku konvenciju¹ o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji usvojilo je Vijeće Europe 7. travnja 2011. te je otvorena za potpisivanje 11. svibnja 2011. Prvi Komisijin Prijedlog odluke Vijeća o potpisivanju Istanbulske konvencije u ime Unije nije ostvario dovoljnu potporu članova Vijeća. Stoga je odlučeno da se predloženi opseg Unijina sklapanja Istanbulske konvencije smanji i jednostavno ograniči samo na ona područja za koja se smatralo da ulaze u isključivu nadležnost Unije. Kako bi se uzeli u obzir specifični položaji Irske i Ujedinjene Kraljevine u smislu Protokola br. 21 uz UEU i UFEU, također je odlučeno podijeliti Komisijin Prijedlog odluke Vijeća o potpisivanju Istanbulske konvencije u dvije zasebne odluke.

Obje odluke Vijeća usvojene su 11. svibnja 2017. Prva se odnosila na potpisivanje Istanbulske konvencije u ime Europske unije u pogledu njezinih odredaba koje ulaze u nadležnosti Unije u području pravosudne suradnje u kaznenim stvarima te su kao materijalne pravne osnove bili navedeni članak 82. stavak 2. i članak 83. stavak 1. UFEU-a². Druga je obuhvaćala područja te konvencije koja se odnose na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja te je kao materijalna pravna osnova bio naveden članak 78. stavak 2. UFEU-a³. Uvodne izjave obiju odluka Vijeća sadržavale su upućivanja na nadležnosti Unije i njezinih država članica.

Europski parlament 9. srpnja 2019. zatražio je u skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a mišljenje Suda o pristupanju Unije Istanbulskoj konvenciji. Svojim prvim pitanjem Europski parlament pita koji bi članci UFEU-a trebali biti odgovarajuća pravna osnova za akt Vijeća o sklapanju u ime Unije Istanbulske konvencije. On također pita je li potrebno ili moguće usvojiti dvije zasebne odluke o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije. Svojim drugim pitanjem Europski parlament pita je li Unijino sklapanje Istanbulske konvencije prema postupku iz članka 218. stavka 6. UFEU-a usklađeno s Ugovorima ako ne postoji zajednički sporazum svih država članica da pristaju biti obvezane tom konvencijom.

U svojem današnjem mišljenju nezavisni odvjetnik Gerard Hogan predlaže da Sud na pitanja koja je uputio Europski parlament odgovori na sljedeći način:

Ako namjere Vijeća u pogledu razmjera dijeljenih nadležnosti koje treba izvršiti prilikom sklapanja Istanbulske konvencije ostanu iste, odluka o odobravanju sklapanja te konvencije

¹ Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, 7. travnja 2011.

² Odluka Vijeća (EU) 2017/865 od 11. svibnja 2017. o potpisivanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima (SL 2017., L 131, str. 11.)

³ Odluka Vijeća (EU) 2017/866 od 11. svibnja 2017. o potpisivanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*) (SL 2017., L 131, str. 13.)

u ime Unije treba se temeljiti na članku 78. stavku 2., članku 82. stavku 2., članku 84. i članku 336. UFEU-a kao materijalnim pravnim osnovama.

Unijino sklapanje Istanbulske konvencije putem dvaju zasebnih akata ne može te akte učiniti nevaljanima.

Odluka Unije o sklapanju Istanbulske konvencije bila bi u skladu s Ugovorima ako bi bila donesena bez zajedničkog sporazuma svih država članica da pristaju biti obvezane tom konvencijom. Međutim, također bi bilo u skladu s Ugovorima i ako bi ta odluka bila donesena tek nakon postizanja takvog zajedničkog sporazuma. Isključivo je na Vijeću da odluči koje je od tih dvaju rješenja prikladnije.

Nezavisni odvjetnik smatra da sva pitanja koja je Europski parlament uputio Sudu treba smatrati dopuštenima, osim drugog dijela prvog pitanja, ali samo u mjeri u kojoj se odnosi na odluku o potpisivanju Istanbulske konvencije. Naime, budući da Europski parlament nije osporavao valjanost odluka o potpisivanju, iako je to mogao učiniti, te su one stoga postale konačne, on se ne može koristiti postupkom donošenja mišljenja kako bi zaobišao vremenska ograničenja primjenjiva na tužbu za poništenje.

Odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije

Nezavisni odvjetnik predlaže zadržavanje smjera sudske prakse Suda prema kojoj se akt koji ima više ciljeva ili sastavnih dijelova načelno mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi ili iznimno na više njih, i to, konkretno, na onima koje odgovaraju prevladavajućim ili, barem, glavnim ciljevima ili sastavnim dijelovima tog akta. Iz toga proizlazi da je nebitno jesu li prilikom donošenja danog akta izvršene druge nadležnosti ako se te druge nadležnosti odnose na ciljeve ili sastavne dijelove tog akta koji su po sadržaju sporedni.

Štoviše, nezavisni odvjetnik smatra da je važno da se u slučaju kada Unija neće izvršiti sve svoje nadležnosti odluka o odobravanju sklapanja međunarodnog sporazuma razlikuje od samog sporazuma. Budući da je u pogledu pristupanja Istanbulskoj konvenciji jasno da je namjera Vijeća da Unija izvršava samo neke od svojih nadležnosti, nezavisni odvjetnik G. Hogan smatra da nije prikladno razmotriti čitavu Istanbulsku konvenciju, nego samo one njezine dijelove koji će iz perspektive prava Unije biti obvezujući za Uniju.

U tom pogledu nezavisni odvjetnik G. Hogan primjećuje da se ne čini da je nužno konačno odlučiti o tome ima li Unija, kako Vijeće smatra, isključivu nadležnost sklopiti Istanbulsku konvenciju u područjima azila i useljavanja te pravosudne suradnje u kaznenim stvarima i stoga o tome je li Unija obvezna izvršiti te nadležnosti. Pitanje koje je uputio Europski parlament temelji se na premisi da će Unija izvršavati barem nadležnosti koje posjeduje u područjima azila i useljavanja te pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

Slijedom analize ciljeva i sastavnih dijelova Istanbulske konvencije, nezavisni odvjetnik G. Hogan primjećuje da će se Unijino sklapanje Istanbulske konvencije vjerojatno odnositi na velik broj Unijinih isključivih nadležnosti ili nadležnosti koje dijeli s državama članicama te bi stoga velik broj pravnih osnova iz UFEU-a teoretski mogao biti bitan. Međutim, on dodaje da pravna osnova odnosno pravne osnove akta ne moraju odražavati sve nadležnosti koje su izvršene prilikom njegova donošenja. Odluka o odobravanju Unijina sklapanja Istanbulske konvencije trebala bi se temeljiti samo na pravnoj osnovi odnosno pravnim osnovama koje odgovaraju onomu što će biti težište te odluke. Kako bi se odredila takva pravna osnova, nezavisni odvjetnik G. Hogan smatra da treba uzeti u obzir ne samo ciljeve i sastavne dijelove Istanbulske konvencije, nego i ciljeve i sastavne dijelove same te odluke.

Nezavisni odvjetnik G. Hogan također razmatra relevantnost pravnih osnova koje Europski parlament u svojem pitanju nije naveo te ispituje različite nadležnosti koje će Istanbulska konvencija vjerojatno zahvaćati. On zatim predlaže da Sud na prvo pitanje odgovori na način da se, s obzirom na opseg sklapanja koji Vijeće predviđa, odluka o odobravanju Uniji tog sklapanja mora temeljiti na članku 78. stavku 2., članku 82. stavku 2., članku 84. i članku 336. UFEU-a.

Pitanje može li se odobrenje za sklapanje Istanbulske konvencije dati putem dviju odluka

Nezavisni odvjetnik G. Hogan primjećuje da se pitanje Europskog parlamenta odnosi na formalnu buduću valjanost odluke o sklapanju Istanbulske konvencije. U tom se pogledu treba podsjetiti na to da iz članka 263. UFEU-a proizlazi da se formalna valjanost akta može dovesti u pitanje samo ako je došlo do povrede bitnog postupovnog zahtjeva. On smatra da se ne čini da bi sklapanje Istanbulske konvencije putem dviju odluka umjesto jedne bilo takve prirode da bi utjecalo na primjenjiva pravila glasovanja, kao što je to bio slučaj u ranijoj presudi Suda.

Razlog tome je taj što je, kao prvo, nesporno da će donošenje svih odluka, neovisno o tome koliko će ih se donijeti, biti u nadležnosti Unije. Kao drugo, kada je riječ o pravilima glasovanja, treba istaknuti da razdvajanje odluke u dva zasebna akta može sklapanje međunarodnog sporazuma učiniti ništavim ako se prvi akt donese prema jednom pravilu glasovanja, a drugi prema drugom pravilu glasovanja, dok bi se u slučaju donošenja samo jednog akta primijenilo samo jedno pravilo glasovanja. Međutim, u predmetnom su slučaju takve okolnosti da sve pravne osnove koje dolaze u obzir podrazumijevaju primjenu istog postupka.

Nezavisni odvjetnik G. Hogan stoga predlaže da Sud odgovori na pitanje Europskog parlamenta na način da Unijino sklapanje Istanbulske konvencije putem dvaju zasebnih akata ne može te akte učiniti nevaljanima.

Pitanje valjanosti odluke Vijeća o sklapanju Istanbulske konvencije ako bi bila donesena bez zajedničkog sporazuma svih država članica da pristaju biti obvezane tom konvencijom

U tom pogledu nezavisni odvjetnik G. Hogan navodi da Vijeće nije obvezno čekati zajednički sporazum država članica niti sklopiti međunarodni sporazum, kao što je to Istanbulska konvencija, odmah nakon njegova potpisivanja. Umjesto toga, na njemu je da procijeni, s obzirom na čimbenike kao što je opseg opasnosti od neopravdanog neizvršavanja mješovitog sporazuma od strane države članice, mogućnost stjecanja potrebne većine u Vijeću kako bi samo moglo izvršiti sve dijeljene nadležnosti.

On stoga predlaže da se na drugo pitanje odgovori na način da bi, kao prvo, odluka Unije o sklapanju Istanbulske konvencije bila u skladu s Ugovorima ako bi bila donesena bez zajedničkog sporazuma svih država članica da pristaju biti obvezane tom konvencijom. Međutim, također bi bilo u skladu s Ugovorima i ako bi ta odluka bila donesena tek nakon postizanja takvog zajedničkog sporazuma. Isključivo je na Vijeću da odluči koje je od tih dvaju rješenja prikladnije.

NAPOMENA: Sud nije vezan mišljenjem nezavisnog odvjetnika. Zadaća je nezavisnih odvjetnika predložiti Sudu u punoj neovisnosti pravno rješenje u predmetu za koji su zaduženi. Suci Suda sada počinju vijećati u ovom predmetu. Presuda će se donijeti naknadno.

NAPOMENA: Država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija mogu pribaviti mišljenje Suda o tome je li predviđeni sporazum u skladu s Ugovorima. Ako je mišljenje Suda negativno, predviđeni sporazum može stupiti na snagu samo ako se izmijeni ili ako se revidiraju Ugovori.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjelovit tekst](#) mišljenja objavljuje se na stranici CURIA na dan čitanja.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293