



Generaladvokat Hogan foreslår Domstolen at fastslå, at selv om Unionen havde undertegnet Istanbulkonventionen, havde Rådet – uden at være tvunget hertil – ret til at vente med at afgøre, hvorvidt og i hvilket omfang Unionen ville tiltræde den pågældende konvention, indtil alle medlemsstater havde indgået en fælles aftale om at være bundet af konventionen.

*Han ligger desuden op til, at Istanbulkonventionen kunne indgås med **artikel 78, stk. 2, TEUF, artikel 82, stk. 2, TEUF, artikel 84 TEUF og 336 TEUF** som retsgrundlag ved to særskilte afgørelser.*

Istanbulkonventionen ¹ til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet blev vedtaget af Europarådet den 7. april 2011 og åbnet for undertegnelse den 11. maj 2011. Kommissionens første forslag til Rådets afgørelse om undertegnelse af Istanbulkonventionen på Unionens vegne fandt ikke tilstrækkelig støtte blandt Rådets medlemmer. Det blev derfor besluttet at begrænse forslaget anvendelsesområde og at reducere forslaget til Unionens indgåelse af Istanbulkonventionen til alene at omfatte de beføjelser, som blev anset for at høre ind under Unionens enekompetence. For at tage hensyn til Irlands og Det Forenede Kongeriges særlige stilling i medfør af protokol nr. 21 til EU-traktaten og EUF-traktaten blev det også besluttet at opdele Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om undertegnelse af Istanbulkonventionen i to særskilte afgørelser.

De to rådsafgørelser blev vedtaget den 11. maj 2017. Den første afgørelse indebar Unionens undertegnelse af Istanbulkonventionen i forhold til de bestemmelser i konventionen, der hørte ind under Unionens beføjelser inden for det retlige samarbejde i straffesager, og artikel 82, stk. 2, TEUF og artikel 83, stk. 1, TEUF var anført som materielt retsgrundlag ². Den anden afgørelse omfattede de aspekter af konventionen, der vedrører asyl og nonrefoulement, og artikel 78, stk. 2, TEUF ³ var anført som materielt retsgrundlag. Betragtningerne til begge rådsafgørelser indeholdt henvisninger til Unionens og medlemsstaternes beføjelser.

Den 9. juli 2019 anmodede Europa-Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 11, TEUF Domstolen om en udtalelse om Unionens tiltrædelse af Istanbulkonventionen. Med sit første spørgsmål spurgte Europa-Parlamentet, hvilken af artiklerne i EUF-traktaten der udgjorde det rette retsgrundlag for Rådets retsakt om indgåelse af Istanbulkonventionen på Unionens vegne. Europa-Parlamentet spurgte også, om det var nødvendigt eller muligt at vedtage to særskilte afgørelser om undertegnelse og om indgåelse af Istanbulkonventionen. Med sit andet spørgsmål spurgte Europa-Parlamentet, om Unionens indgåelse af Istanbulkonventionen i henhold til artikel 218, stk. 6, TEUF var forenelig med traktaterne, når der ikke forelå en fælles aftale mellem samtlige medlemsstater om at være bundet af konventionen.

¹ Europarådets konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet af 7.4.2011.

² Rådets afgørelse (EU) 2017/865 af 11.5.2017 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager (EUT 2017, L 131, s. 11).

³ Rådets afgørelse (EU) 2017/866 af 11.5.2017 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, for så vidt angår asyl og nonrefoulement (EUT 2017, L 131, s. 13).

I sit forslag til afgørelse, der blev fremsat i dag, foreslår generaladvokat Hogan Domstolen at besvare de spørgsmål, Parlamentets havde forelagt, som følger:

Hvis Rådets hensigt med hensyn til omfanget af den delte kompetence, der skal udøves efter indgåelse af Istanbulkonventionen, forbliver uændret, bør afgørelsen om at godkende indgåelsen af konventionen på Den Europæiske Unions vegne være baseret på artikel 78, stk. 2, TEUF, artikel 82, stk. 2, TEUF, artikel 84 TEUF og 336 TEUF som materielt retsgrundlag.

Unionens indgåelse af Istanbulkonventionen ved to særskilte retsakter kan ikke i sig selv medføre, at disse retsakter bliver ugyldige.

Unionens afgørelse om at indgå Istanbulkonventionen vil være forenelig med traktaterne, hvis den bliver vedtaget i mangel af en fælles aftale mellem alle medlemsstaterne, hvori de erklærer sig indforstået med at være bundet af den pågældende konvention. Det vil imidlertid også være foreneligt med traktaterne, hvis afgørelsen først bliver vedtaget, efter at der er opnået en sådan fælles aftale. Det tilkommer alene Rådet at afgøre, hvilken af de to løsninger der er den foretrukne.

Det er generaladvokatens opfattelse, at alle de spørgsmål, som Europa-Parlamentet har forelagt Domstolen, bør antages til realitetsbehandling, bortset fra anden del af det første spørgsmål, dog kun for så vidt som det vedrørte afgørelsen om at undertegne Istanbulkonventionen. Eftersom Europa-Parlamentet ikke – hvilket det kunne have gjort – bestred gyldigheden af afgørelserne om undertegnelse, hvorfor afgørelserne nu er endelige, kan denne institution ikke bruge en udtalelsessag til at omgå fristerne for et annullationssøgsmål.

Det relevante retsgrundlag for indgåelse af Istanbulkonventionen

Generaladvokaten foreslår, at Domstolen følger den eksisterende praksis, hvorefter en retsakt, når den har flere formål eller består af flere led, i princippet kun skal have et enkelt retsgrundlag og kun i undtagelsestilfælde flere, og de skal svare til retsgrundlaget for retsaktens primære led eller i det mindste for retsaktens væsentligste formål eller hovedleddene. Det følger heraf, at det ikke er afgørende, om der udøves andre beføjelser i forbindelse med vedtagelsen af den pågældende retsakt, så længe disse andre beføjelser dækker accessoriske formål med eller led i retsakten.

Når Unionen ikke ønsker at udøve alle sine beføjelser, er det efter generaladvokatens opfattelse desuden vigtigt at sondre mellem afgørelsen om godkendelse af indgåelsen af en international aftale og selve den pågældende aftale. Eftersom det vedrørende tiltrædelsen af Istanbulkonventionen var tydeligt, at det var Rådets hensigt, at Unionen kun skulle udøve en del af sine beføjelser, mener generaladvokat Hogan, at det er relevant ikke at tage stilling til hele Istanbulkonventionen, men alene til de dele af konventionen, som fra et EU-retligt synspunkt er bindende for Unionen.

I denne forbindelse anfører generaladvokat Hogan, at det i den foreliggende sag ikke forekommer at være nødvendigt at træffe endelig afgørelse om, hvorvidt Unionen, som det var Rådets opfattelse, havde enekompetence til at indgå Istanbulkonventionen inden for områderne asyl, indvandring og retligt samarbejde i straffesager, og dermed om Unionen var forpligtet til at udøve de nævnte beføjelser. Det spørgsmål, som Europa-Parlamentet har forelagt, er baseret på den forudsætning, at Unionen i det mindste ville udøve sine beføjelser inden for områderne asyl, indvandring og retligt samarbejde i straffesager.

Efter at have analyseret Istanbulkonventionens formål og led fastslår generaladvokat Hogan, at Unionens indgåelse af Istanbulkonventionen sandsynligvis ville vedrøre et stort antal situationer, hvor Unionen enten har enekompetence eller kompetence i forening med medlemsstaterne, og derfor kunne en lang række retsgrundlag i henhold til TEUF teoretisk være relevante. Han tilføjer dog, at det ikke er meningen, at en retsacts retsgrundlag skal reflektere samtlige beføjelser udøvet for at vedtage retsakten. Afgørelsen om at bemyndige Unionen til at indgå Istanbulkonventionen bør kun baseres på det eller de retsgrundlag svarende til, hvad tyngdepunktet for denne afgørelse

vil være. For at fastlægge dette retsgrundlag finder generaladvokat Hogan det nødvendigt ikke blot at tage hensyn til Istanbulkonventions formål og led, men også at tage hensyn til de formål og led, der er mere specifikke for selve afgørelsen.

Generaladvokat Hogans tager også højde for relevansen af andre retsgrundlag end dem, der var nævnt i Europa-Parlamentets spørgsmål, ved at undersøge forskellige beføjelser, der sandsynligvis kan blive berørt af Istanbulkonventionen. Han foreslår derefter, at Domstolen besvarer det første spørgsmål med, at afgørelsen om at bemyndige Unionen til at indgå konventionen – henset til anvendelsesområdet af den konklusion, som Rådets havde overvejet – skal baseres på artikel 78, stk. 2, TEUF, artikel 82, stk. 2, TEUF, artikel 84 TEUF og 336 TEUF.

Hvorvidt der kunne gives tilladelse til at indgå Istanbulkonventionen ved to særskilte afgørelser

Generaladvokat Hogan anfører, at spørgsmålet fra Europa-Parlamentet vedrører den formelle fremtidige gyldighed af afgørelsen om at indgå Istanbulkonventionen. Det skal i denne forbindelse holdes for øje, at det følger af artikel 263 TEUF, at der kun kan rejses tvivl om en retsakts formelle gyldighed ved tilsidesættelse af væsentlige procedurekrav. Generaladvokaten fastslår, at indgåelsen af Istanbulkonventionen ved hjælp af to afgørelser i stedet for én ikke i sig selv forekommer at kunne få konsekvenser for de anvendte afstemningsregler, som det var tilfældet i en tidligere dom fra Domstolen.

Dette skyldtes for det første, at det var ubestridt, at Unionen havde beføjelse til at vedtage afgørelserne, uanset antallet af vedtagne afgørelser. For det andet blev det i forhold til afstemningsreglerne anført, at en opdeling af afgørelsen i to særskilte retsakter kunne gøre indgåelsen af en international aftale ugyldig, hvis den første retsakt, der skulle vedtages, blev vedtaget i henhold til en bestemt afstemningsregel, og den anden blev vedtaget i medfør af en anden afstemningsregel under omstændigheder, hvor kun én regel ville have fundet anvendelse, hvis kun én retsakt skulle have været vedtaget. Som det var tilfældet i den foreliggende sag, var det dog sådan, at alle de omhandlede retsgrundlag førte til anvendelse af samme procedure.

Generaladvokat Hogan foreslår således, at Domstolen besvarer Europa-Parlamentets spørgsmål med, at Unionens indgåelse af Istanbulkonventionen ved to særskilte retsakter ikke i sig selv kan medføre, at disse retsakter er ugyldige.

Spørgsmålet om gyldigheden af Rådets afgørelse om at indgå Istanbulkonventionen, hvis den var blevet vedtaget i mangel af en fælles aftale mellem samtlige medlemsstater, hvori de giver samtykke til at være bundet af den pågældende konvention

I denne henseende fastslår generaladvokat Hogan, at Rådet ikke var forpligtet til at afvente medlemsstaternes fælles aftale, og at Rådet heller ikke var forpligtet til at indgå en international aftale såsom Istanbulkonventionen umiddelbart efter, at den blev undertegnet. Det tilkom i stedet Rådet at træffe beslutning herom i lyset af forhold såsom omfanget af risikoen for, at en medlemsstat uberettiget undlader at opfylde den pågældende blandede aftale, og hvorvidt det er muligt at få det nødvendige flertal i Rådet til at udøve samtlige delte kompetencer alene.

Han foreslår således, at det andet spørgsmål bliver besvaret med, at Unionens afgørelse om at indgå Istanbulkonventionen ville være forenelig med traktaterne, hvis den blev vedtaget i mangel af en fælles aftale mellem alle medlemsstater, hvori de giver samtykke til at være bundet af konventionen. Den ville dog også være forenelig med traktaterne, hvis Unionens afgørelse om at indgå Istanbulkonventionen først blev vedtaget, efter at der var opnået en sådan fælles aftale. Det tilkommer alene Rådet at afgøre, hvilken af de to løsninger der var den foretrukne.

BEMÆRKNING: Generaladvokatens forslag til afgørelse er ikke bindende for Domstolen. Generaladvokaten har til opgave fuldstændig uafhængigt at foreslå Domstolen, hvorledes den pågældende sag skal afgøres. Domstolen indleder herefter sin rådslagning og afstemning, og dommen i sagen vil blive afsagt på et senere tidspunkt.

BEMÆRKNING: En medlemsstat, Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen kan indhente udtalelse fra Domstolen om en påtænkt aftales forenelighed med traktaterne. I tilfælde af negativ udtalelse fra Domstolen kan den påtænkte aftale kun træde i kraft, hvis den ændres, eller traktaterne revideres.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Forslaget til afgørelse](#) til afgørelse offentliggøres på webstedet CURIA på fremsættelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127