



Press och information

Europeiska unionens domstol
PRESSMEDDELANDE nr 37/21
Luxemburg den 11 mars 2021

Generaladvokatens förslag till yttrande 1/19
Istanbulkonventionen

Generaladvokat Gerard Hogan föreslår att domstolen ska fastställa att även om unionen har undertecknat Istanbulkonventionen får rådet – utan att ha någon skyldighet att göra så – invänta att samförstånd nåtts mellan samtliga medlemsstater om att vara bundna av konventionen innan rådet beslutar om och i vilken utsträckning unionen ska ansluta sig till denna konvention.

*Generaladvokaten föreslår vidare att Istanbulkonventionen ska ingås med stöd av **artiklarna 78.2, 82.2, 84 och 336 FEUF** genom två separata beslut.*

Istanbulkonventionen¹ om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet antogs av Europarådet den 7 april 2011 och öppnades för undertecknande den 11 maj 2011. Kommissionens första förslag till rådets beslut om undertecknande av Istanbulkonventionen på Europeiska unionens vägnar erhöll inte det stöd av rådets medlemmar som krävdes. Det beslutades därför att förslaget om unionens ingående av Istanbulkonventionen skulle inskränkas till att endast avse de befogenheter som ansågs omfattas av unionens exklusiva befogenheter. I syfte att beakta Irlands och Förenade kungarikets särskilda ställning enligt protokoll (nr 21), som är bifogat FEU och FEUF, beslutades även att kommissionens förslag till rådets beslut om undertecknande av Istanbulkonventionen skulle delas upp i två separata beslut.

Rådets två beslut antogs den 11 maj 2017. Det första beslutet omfattar undertecknande av Istanbulkonventionen på Europeiska unionens vägnar med avseende på bestämmelser som omfattas av EU:s befogenheter i frågor som rör straffrättsligt samarbete. I detta beslut anges artiklarna 82.2 och 83.1 FEUF som rättslig grund.² Det andra beslutet omfattar de aspekter av konventionen som rör asyl och non-refoulement. I detta beslut anges artikel 78.2 FEUF som rättslig grund.³ Skälen i båda besluten hänvisade till unionens och medlemsstaternas befogenheter.

Den 9 juli 2019 ingav Europaparlamentet i enlighet med artikel 218.11 FEUF en begäran om att domstolen ska yttra sig över Europeiska unionens anslutning till Istanbulkonventionen. Genom sin första fråga önskar Europaparlamentet få klargjort vilka artiklar i FEUF som utgör lämpliga rättsliga grunder för rådets beslut om ingående av Istanbulkonventionen på unionens vägnar. Europaparlamentet undrar också om det är nödvändigt eller möjligt att dela upp undertecknande och ingående av konventionen i två separata beslut. Genom sin andra fråga undrar Europaparlamentet om unionens ingående av Istanbulkonventionen i enlighet med artikel 218.6 FEUF är förenligt med fördragen i avsaknad av samförstånd mellan samtliga medlemsstater, om att vara bundna av konventionen.

I dagens förslag till yttrande föreslår generaladvokat Gerard Hogan att domstolen ska besvara Europaparlamentets frågor på följande sätt:

¹ Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, 7 april 2011.

² Rådets beslut (EU) 2017/865 av den 11 maj 2017 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet vad avser frågor som rör straffrättsligt samarbete (EUT L 131, 2017, s. 11).

³ Rådets beslut (EU) 2017/866 av den 11 maj 2017 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet vad avser asyl och non-refoulement (EUT L 131, 2017, s. 13).

Om rådets avsikter med avseende på omfattningen av de delade befogenheter som ska utövas vid ingåendet av Istanbulkonventionen förblir oförändrade, ska beslutet om bemyndigande att ingå konventionen på unionens vägnar ha artiklarna 78.2, 82.2, 84 och 336 FEUF som materiella rättsliga grunder .

Unionens ingående av Istanbulkonventionen genom två separata rättsakter innebär inte att dessa akter är ogiltiga.

Unionens beslut om ingående av Istanbulkonventionen skulle vara förenligt med fördragen om det antogs i avsaknad av ett samförstånd mellan samtliga medlemsstater om att samtycka till att vara bundna av konventionen. Beslutet skulle emellertid också vara förenligt med fördragen om det antogs först sedan ett sådant samförstånd har uppnåtts. Det ankommer uteslutande på rådet att besluta vilken av dessa båda lösningar som är att föredra.

Generaladvokaten anser att de frågor som Europaparlamentet ställt kan upptas till prövning med undantag för den andra delen av den första frågan, men endast såvitt denna avser beslutet att underteckna Istanbulkonventionen. Europaparlamentet har nämligen inte bestridit giltigheten av besluten om undertecknande, vilket det hade kunnat göra. Dessa beslut har därför blivit slutgiltiga. Europaparlamentet kan således inte använda förfarandet med att begära domstolens yttrande för att kringgå de tidsfrister som reglerar talan om ogiltigförklaring.

Lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av Istanbulkonventionen

Generaladvokaten föreslår att följa domstolens linje i praxis, enligt vilken en rättsakt som har flera syften eller flera beståndsdelar i princip ska antas med stöd av en enda rättslig grund och i endast i undantagsfall med stöd av flera rättsliga grunder, nämligen dem som motsvarar det dominerande eller åtminstone huvudsakliga syftet eller beståndsdelarna i den aktuella rättsakten. Av detta följer att det är oväsentligt huruvida andra befogenheter har utövats i samband med antagandet av rättsakten i fråga, så länge som dessa andra befogenheter rör syften eller beståndsdelar som är underordnade.

När unionen inte ska utöva alla sina befogenheter är det därför enligt generaladvokaten viktigt att göra åtskillnad mellan beslutet om bemyndigande att ingå ett internationellt avtal och själva avtalet. Vad gäller ingåendet av Istanbulkonventionen framgår det nämligen att det är rådets avsikt att unionen endast ska utöva vissa av sina befogenheter. Generaladvokat Gerard Hogan anser det därför lämpligt att inte beakta hela Istanbulkonventionen, utan endast de delar av konventionen som enligt unionsrätten kommer att vara bindande för unionen.

I detta avseende påpekar Generaladvokat Gerard Hogan att det i förevarande fall inte framstår som nödvändigt att slutgiltigt avgöra huruvida unionen, såsom rådet anser, har exklusiv befogenhet att ingå Istanbulkonventionen inom området för asyl, invandring och straffrättsligt samarbete och följaktligen huruvida unionen är skyldig att utöva nämnda befogenheter. Europaparlamentets fråga grundas på antagandet att unionen kommer att utöva, åtminstone, de befogenheter unionen har på området för asyl, invandring och straffrättsligt samarbete.

Efter en analys av Istanbulkonventionens syfte och beståndsdelar påpekar Generaladvokat Gerard Hogan att unionens ingående av Istanbulkonventionen sannolikt kommer att beröra ett stort antal befogenheter som den innehar ensam eller tillsammans med medlemsstaterna. Följaktligen kan ett stort antal rättsliga grunder i FEUF i teorin vara relevanta. Generaladvokaten tillägger dock att en rättsakts rättsliga grund/grunder inte är avsedd att spegla samtliga de befogenheter som utövats för antagandet. Beslutet om bemyndigande av unionens ingående av Istanbulkonventionen bör endast baseras på den eller de rättsliga grunder som motsvarar var beslutets tyngdpunkt kommer att ligga. För att fastställa en dylik rättslig grund anser Generaladvokat Gerard Hogan det nödvändigt att beakta inte endast konventionens syften och beståndsdelar, utan även de syften och beståndsdelar som är mer specifika för själva beslutet.

Generaladvokat Gerard Hogan resonerar även kring huruvida det finns andra rättsliga grunder än dem som Europaparlamentet har nämnt i sin fråga som kan vara relevanta och tar upp olika befogenheter som sannolikt kommer att beröras av Istanbulkonventionen. Han föreslår därefter att domstolen ska besvara den första frågan så, att med hänsyn till omfattningen av det ingående som rådet planerar ska beslutet om bemyndigande av unionen att ingå konventionen grundas på artiklarna 78.2, 82.2, 84 och 336 FEUF.

Huruvida bemyndigandet att ingå Istanbulkonventionen kan ges i form av två separata beslut

Generaladvokat Gerard Hogan noterar att den fråga som har ställts av Europaparlamentet avser den formella framtida giltigheten av beslutet att ingå Istanbulkonventionen. I detta avseende ska det påpekas att det följer av artikel 263 FEUF att en rättsakts formella giltighet kan ifrågasättas endast om en väsentlig formföreskrift har åsidosatts. Generaladvokaten anser att i förevarande fall förefaller ingåendet av Istanbulkonventionen genom två beslut i stället för ett emellertid inte vara av en sådan art att det kan få sådana konsekvenser för de tillämpade omröstningsreglerna som dem som domstolen påpekade i en av sina tidigare domar.

Detta beror, för det första, på att det inte har bestritts att oavsett hur många beslut som kommer att antas så kommer antagandet av dem att omfattas av unionens befogenhet. Vad gäller omröstningsreglerna påpekas för det andra att en uppdelning av ett beslut i två separata akter kan medföra att ingåendet av ett internationellt avtal är rättsstridigt, om den ena akten antas enligt en viss omröstningsregel och den andra akten enligt en annan omröstningsregel, under omständigheter där endast en omröstningsregel skulle ha varit tillämplig om endast en akt hade antagits. I förevarande fall leder emellertid alla de berörda rättsliga grunderna till tillämpning av samma förfarande.

Generaladvokat Gerard Hogan föreslår därför att domstolen ska besvara Europaparlamentets fråga så, att unionens ingående av Istanbulkonventionen genom två separata rättsakter inte kan medföra att dessa akter är ogiltiga.

Huruvida rådets beslut om ingående av Istanbulkonventionen skulle vara giltigt om det antogs i avsaknad av samförstånd mellan samtliga medlemsstaterna om att samtycka till att vara bundna av konventionen

I detta avseende finner Generaladvokat Gerard Hogan att rådet inte är skyldigt att invänta samförstånd mellan medlemsstaterna och inte heller är skyldigt att ingå ett internationellt avtal såsom Istanbulkonventionen omedelbart efter att ha undertecknat det. Det är i stället upp till rådet att, mot bakgrund av faktorer såsom omfattningen av risken för att en medlemsstat oberättigat underlåter att tillämpa det blandade avtalet i fråga, bedöma möjligheten att uppnå nödvändig majoritet i rådet för att ensamt utöva alla de delade befogenheterna.

Han föreslår därför att domstolen ska besvara den andra frågan så, att unionens beslut att ingå Istanbulkonventionen skulle vara förenligt med fördragen om det antogs i avsaknad av ett samförstånd mellan samtliga medlemsstater om att samtycka till att vara bundna av konventionen. Det skulle emellertid också vara förenligt med fördragen om unionens beslut att ingå Istanbulkonventionen antogs först sedan ett sådant samförstånd har uppnåtts. Det ankommer uteslutande på rådet att besluta vilken av dessa båda lösningar som är att föredra.

PÅPEKANDE: Generaladvokatens förslag till yttrande är inte bindande för domstolen. Generaladvokaternas uppdrag består i att fullständigt oavhängigt föreslå domstolen en rättslig lösning i det mål som de har fått i uppdrag att handlägga. Domstolens domare ska nu inleda en enskild överläggning i förevarande mål. Domstolens yttrande kommer att meddelas vid ett senare datum.

PÅPEKANDEN: En medlemsstat, Europaparlamentet, rådet eller kommissionen får inhämta EU-domstolens yttrande om huruvida ett planerat avtal är förenligt med fördragen. Om EU-domstolen finner att så inte är fallet, kan avtalet inte träda i kraft, såvida inte avtalet eller fördragen ändras.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Förslaget till yttrande i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA den dag som förslaget föredras.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127