



Mediji in informacije

Sodišče Evropske unije
SPOROČILO ZA MEDIJE št. 37/21
Luxembourg, 11. marec 2021

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi mnenje 1/19
Istanbulska konvencija

Generalni pravobranilec G. Hogan predlaga, naj Sodišče razsodi, da čeprav je Evropska unija podpisala Istanbulsko konvencijo, je Svet upravičen, da počaka – vendar k temu ni zavezan – na medsebojno soglasje vseh držav članic o tem, da jih bo ta konvencija zavezovala, preden se odloči, ali in v kolikšnem obsegu bo Evropska unija pristopila k tej konvenciji

Poleg tega predlaga, da se Istanbulska konvencija lahko sklene na podlagi členov 78(2), 82(2), 84 in 336 PDEU z dvema ločenima sklepoma

Istanbulsko konvencijo¹ o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima je Svet Evrope sprejel 7. aprila 2011 in je bila odprta za podpis 11. maja 2011. Prvi predlog Komisije za sklep Sveta o podpisu Istanbulske konvencije v imenu Evropske unije ni prejel zadostne podpore članic Sveta. Zato je bila sprejeta odločitev, da se zmanjša obseg predlagane sklenitve Istanbulske konvencije s strani Unije in se omeji zgolj na tiste pristojnosti, za katere se šteje, da spadajo v izključno pristojnost Unije. Da bi se upoštevali posebno stališče Irske in posebno stališče Združenega kraljestva, kot to določa Protokol št. 21, priložen PEU in PDEU, je bila sprejeta tudi odločitev o razdelitvi predloga Komisije za sklep Sveta o podpisu Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa.

Oba sklepa Sveta sta bila sprejeta 11. maja 2017. Prvi sklep zajema podpis Istanbulske konvencije s strani Evropske unije v zvezi z določbami te konvencije, ki spadajo v pristojnosti Unije na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, in kot materialnopravni podlagi sta navedena člena 82(2) in 83(1) PDEU.² Drugi sklep pokriva vidike te konvencije, ki se nanašajo na azil in nevračanje, kot materialnopravna podlaga pa je naveden člen 78(2) PDEU.³ V uvodne izjave obeh sklepov Sveta so vključena sklicevanja na pristojnosti Unije in njenih držav članic.

Evropski parlament je 9. julija 2019 v skladu s členom 218(11) PDEU zaprosil za mnenje Sodišča o pristopu Evropske unije k Istanbulski konvenciji. Evropski parlament s prvim vprašanjem sprašuje, kateri členi PDEU bi bili ustrezna pravna podlaga za sklep Sveta o sklenitvi Istanbulske konvencije v imenu Evropske unije. Sprašuje tudi, ali je treba oziroma mogoče sprejeti dva ločena sklepa o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije. Evropski parlament z drugim vprašanjem sprašuje, ali je sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije v skladu s členom 218(6) PDEU združljiva s Pogodbama, če vse države članice ne dosežejo medsebojnega soglasja o tem, da jih bo ta konvencija zavezovala.

V današnjih sklepnih predlogih generalni pravobranilec Gerard Hogan predlaga, naj Sodišče na vprašanja Evropskega parlamenta odgovori tako:

Če bodo namere Sveta glede obsega deljenih pristojnosti, ki naj bi se izvajale v okviru sklenitve Istanbulske konvencije, ostale nespremenjene, bi moral sklep o odobritvi

¹ Konvencija Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, 7. april 2011.

² Sklep Sveta (EU) 2017/865 z dne 11. maja 2017 o podpisu, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (UL 2017, L 131, str. 11).

³ Sklep Sveta (EU) 2017/866 z dne 11. maja 2017 o podpisu, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, kar zadeva azil in nevračanje (UL 2017, L 131, str. 13).

sklenitve, v imenu Unije, Istanbulske konvencije temeljiti na členih 78(2), 82(2), 84 in 336 PDEU kot materialnopravnih podlagah.

Sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije z dvema ločenima aktoma ne more povzročiti neveljavnosti teh aktov.

Sklep Unije o sklenitvi Istanbulske konvencije bi bil združljiv s Pogodbama, če bi bil sprejet brez medsebojnega soglasja vseh držav članic o tem, da jih bo ta konvencija zavezovala. Vendar bi bil ta sklep združljiv s Pogodbama tudi, če bi bil sprejet šele po tem, ko bi bilo takšno medsebojno soglasje doseženo. Izključno Svet mora odločiti, katera od teh dveh rešitev je primernejša.

Po mnenju generalnega pravobranilca je treba vsa vprašanja, ki jih je Evropski parlament predložil Sodišču, šteti za dopustna, razen drugega dela prvega vprašanja, vendar le v delu, v katerem se nanaša na sklep o podpisu Istanbulske konvencije. Ker Evropski parlament ni izpodbijal veljavnosti sklepov o podpisu, čeprav bi to lahko storil, in sta ta zato postala dokončna, ta institucija postopka za izdajo mnenja ne sme uporabiti, da bi obšla roke, ki veljajo za vložitev ničnostne tožbe.

Ustrezna pravna podlaga v zvezi s sklenitvijo Istanbulske konvencije

Generalni pravobranilec predlaga, naj se sledi usmeritvi sodne prakse Sodišča, v skladu s katero mora akt, če sledi več ciljem ali ima več delov, načeloma temeljiti na eni sami pravni podlagi in le izjemoma na več pravnih podlagah, in sicer tistih, ki ustrezajo prevladujočim oziroma vsaj glavnim ciljem ali delom tega akta. Iz tega izhaja, da ni pomembno, ali so se med sprejemanjem zadevnega akta izvajale druge pristojnosti, če se te druge pristojnosti nanašajo na cilje ali dele tega akta, ki so stranskega pomena.

Poleg tega, če Unija ne bo izvajala vseh svojih pristojnosti, je po mnenju generalnega pravobranilca pomembno, da se sklep o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma razlikuje od samega sporazuma. Ker je v zvezi s pristopom k Istanbulski konvenciji jasno, da Svet želi, da Unija izvaja le nekaj svojih pristojnosti, generalni pravobranilec G. Hogan meni, da je primerno obravnavati le tiste dele Istanbulske konvencije, ki bodo z vidika prava Unije zavezujoči za Unijo, in ne celotne konvencije.

V zvezi s tem generalni pravobranilec G. Hogan ugotavlja, da se v obravnavani zadevi ne zdi nujno, da se dokončno odloči, ali ima Unija, kot to meni Svet, izključno pristojnost za sklenitev Istanbulske konvencije na področju azila in priseljevanja ter na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in, posledično, ali je Unija zavezana izvajati te pristojnosti. Vprašanje, ki ga je predložil Evropski parlament, temelji na premisi, da bo Unija izvajala vsaj pristojnosti, ki jih ima na področju azila in priseljevanja ter na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah.

Po opravljeni preučitvi ciljev in delov Istanbulske konvencije generalni pravobranilec G. Hogan ugotavlja, da se lahko sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije nanaša na številne pristojnosti, ki jih ima Unija sama ali ki si jih deli z državami članicami, in zato so lahko teoretično upoštevne številne pravne podlage iz PDEU. Vendar dodaja, da ni nujno, da pravna podlaga oziroma pravne podlage akta odražajo vse pristojnosti, ki se izvajajo za njegovo sprejetje. Sklep o odobritvi sklenitve Istanbulske konvencije s strani Unije bi moral temeljiti le na pravni podlagi oziroma pravnih podlagah, ki ustrezajo temu, kar bo težišče tega sklepa. Za določitev take pravne podlage je po mnenju generalnega pravobranilca G. Hogana treba upoštevati ne le cilje in dele Istanbulske konvencije, ampak tudi tiste cilje in dele, ki so konkretneje povezani s samim sklepom.

Generalni pravobranilec G. Hogan obravnava tudi ustreznost pravnih podlag, ki niso tiste, ki jih je Evropski parlament navedel v vprašanju, s preučitvijo različnih pristojnosti, na katere se bo najverjetneje nanašala Istanbulska konvencija. Nato predlaga, naj Sodišče na prvo vprašanje odgovori, da mora glede na obseg sklenitve, ki jo predvideva Svet, sklep, s katerim je Uniji odobrena sklenitev te konvencije, temeljiti na členih 78(2), 82(2), 84 in 336 PDEU.

Ali se lahko sklenitev Istanbulske konvencije odobri z dvema ločenima sklepoma?

Generalni pravobranilec G. Hogan ugotavlja, da se vprašanje Evropskega parlamenta nanaša na formalno prihodnjo veljavnost sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije. V zvezi s tem je treba opozoriti, da iz člena 263 PDEU izhaja, da je mogoče formalno veljavnost akta izpodbijati le v primeru bistvene kršitve postopka. Po njegovem mnenju se ne zdi, da bi sklenitev Istanbulske konvencije z dvema sklepoma namesto z enim samim lahko imela posledice za veljavna pravila o glasovanju, kot je bil primer v prejšnji sodbi Sodišča.

Tako je, ker, prvič, ni sporno, da bo, ne glede na število sklepov, ki bodo sprejeti, za njihovo sprejetje pristojna Unija. Drugič, v zvezi s pravili o glasovanju je treba opozoriti, da bi razdelitev sklepa na dva ločena akta lahko vplivala na sklenitev mednarodnega sporazuma, če bi bil v okoliščinah, v katerih bi se v primeru sprejetja enega samega akta uporabilo samo eno pravilo o glasovanju, prvi akt sprejet z uporabo enega pravila o glasovanju, drugi akt pa na podlagi drugega pravila o glasovanju. Vendar v obravnavani zadevi vse zadevne pravne podlage vodijo k uporabi istega postopka.

Generalni pravobranilec G. Hogan zato predlaga, naj Sodišče na vprašanje Evropskega parlamenta odgovori, da sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije z dvema ločenima aktoma ne more povzročiti neveljavnosti teh aktov.

Vprašanje veljavnosti sklepa Sveta o sklenitvi Istanbulske konvencije, če bi bil ta sklep sprejet brez medsebojnega soglasja vseh držav članic o tem, da jih bo ta konvencija zavezovala

V zvezi s tem generalni pravobranilec G. Hogan ugotavlja, da Sveta nič ne zavezuje niti k temu, da bi moral počakati na medsebojno soglasje držav članic, niti k sklenitvi mednarodnega sporazuma, kakršen je Istanbulska konvencija, takoj po njegovem podpisu. Namesto tega mora Svet ob upoštevanju dejavnikov, kot je tveganje neupravičenega neizvajanja zadevnega mešanega sporazuma s strani posamezne države članice, presoditi, kakšna je možnost, da v tej instituciji doseže potrebno večino, da lahko sam izvaja vse deljene pristojnosti.

Zato predlaga, naj se na drugo vprašanje odgovori, prvič, da bi bil sklep Unije o sklenitvi Istanbulske konvencije združljiv s Pogodbama, če bi bil sprejet brez medsebojnega soglasja vseh držav članic o tem, da jih bo ta konvencija zavezovala. Vendar bi bil navedeni sklep združljiv s Pogodbama tudi, če bi bil sprejet šele po tem, ko bi bilo takšno medsebojno soglasje že doseženo. Izključno Svet mora odločiti, katera od teh dveh rešitev je primernejša.

OBVESTILO: Sklepni predlogi generalnega pravobranilca za Sodišče niso zavezujoči. Naloga generalnih pravobranilcev je, da Sodišču popolnoma neodvisno predlagajo pravno rešitev zadeve, ki jo obravnavajo. Sodniki Sodišča zdaj začenejajo posvetovanje o zadevi. Sodba bo razglašena pozneje.

OBVESTILO: Država članica, Evropski parlament, Svet ali Komisija lahko pridobijo mnenje Sodišča glede združljivosti predvidenega sporazuma s Pogodbama. Kadar je mnenje Sodišča odklonilno, lahko predvideni sporazum začne veljati le, če se ta sporazum spremeni ali če se spremenita Pogodbi.

Neuradni dokument za medije, ki Sodišča ne zavezuje.

[Celotno besedilo](#) sklepnih predlogov je objavljeno na spletnem mestu CURIA na dan predstavitve.

Kontaktna oseba: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793