



Служба „Преса и
информация“

Съд на Европейския съюз
ПРЕССЪОБЩЕНИЕ № 37/21
Люксембург, 11 март 2021 г.

Заклучение на генералния адвокат по дело Становище 1/19
Истанбулска конвенция

Генералният адвокат Gerard Hogan предлага на Съда да постанови, че въпреки подписването на Истанбулската конвенция от Европейския съюз Съветът има правото, но не и задължението, да изчака общото съгласие на всички държави членки да бъдат обвързани от тази конвенция, преди да реши дали и в каква степен Съюзът ще се присъедини към нея

Според генералния адвокат Истанбулската конвенция може да се сключи на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и членове 84 ДФЕС и 336 ДФЕС с две отделни решения

Истанбулската конвенция¹ за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие е приета от Съвета на Европа на 7 април 2011 г. и е открита за подписване на 11 май 2011 г. Първото предложение на Комисията за решение на Съвета за подписването на Истанбулската конвенция от името на Съюза не събира достатъчна подкрепа сред членовете на Съвета. Затова е взето решение да се ограничат областите, в които Съюзът ще сключи Истанбулската конвенция, така че това да са само области, в които се смята, че Съюзът има изключителна компетентност. За да се отчетат особените позиции на Ирландия и Обединеното кралство съгласно Протокол № 21, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, също така е решено предложението на Комисията за решение на Съвета за подписването на Истанбулската конвенция да се раздели на две отделни решения.

Тези две решения на Съвета са приети на 11 май 2017 г. Първото е за подписването на Истанбулската конвенция от Съюза по отношение на частите на Конвенцията, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и като негови материалноправни основания са посочени член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС². Второто решение обхваща аспектите на Конвенцията, свързани с правото на убежище и забраната за връщане, а като негово материалноправно основание е посочен член 78, параграф 2 ДФЕС³. В съображенията на двете решения на Съюза се съдържат препратки към правомощията на Съюза и на държавите членки.

На 9 юли 2019 г. на основание член 218, параграф 11 ДФЕС Европейският парламент подава до Съда искане за становище относно присъединяването на Съюза към Истанбулската конвенция. С първия си въпрос Европейският парламент пита кои членове от Договора за функционирането на ЕС са подходящите правни основания за акта на Съвета за сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза. Той иска и да се установи дали е необходимо или възможно да се приемат две отделни решения за подписването и за сключването на Истанбулската конвенция. С втория си въпрос Европейският парламент

¹ Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, приета на 7 април 2011 г.

² Решение (ЕС) 2017/865 на Съвета от 11 май 2017 година за подписване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на частите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (ОВ L 131, 2017 г., стр. 11).

³ Решение (ЕС) 2017/866 на Съвета от 11 май 2017 година за подписване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на правото на убежище и забраната за връщане (ОВ L 131, 2017 г., стр. 13).

пита дали сключването на Истанбулската конвенция от Съюза в съответствие с член 218, параграф 6 ДФЕС е съвместимо с Договорите в отсъствието на общо съгласие на всички държави членки да бъдат обвързани от тази конвенция.

В днешното си заключение генералният адвокат Gerard Hogan предлага на Съда да отговори на въпросите на Европейския парламент, както следва:

Ако остане непроменена волята на Съвета относно обхвата на споделените правомощия, които следва да бъдат упражнени при сключването на Истанбулската конвенция, решението за разрешаване на сключването на тази конвенция от името на Съюза трябва от материалноправна гледна точка да бъде прието на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и членове 84 ДФЕС и 336 ДФЕС.

Сключването на Истанбулската конвенция от Съюза с две отделни решения не би могло да доведе до невалидност на тези актове.

Решението на Съюза да сключи Истанбулската конвенция би било съвместимо с Договорите, ако бъде прието в отсъствието на общо съгласие на всички държави членки да бъдат обвързани от тази конвенция. То обаче би било съвместимо с Договорите и ако бъде прието едва след постигането на такова общо съгласие. Единствено Съветът е компетентен да реши кой от тези два подхода е за предпочитане.

Генералният адвокат смята, че всички въпроси, които Европейският парламент поставя на Съда, трябва да се приемат за допустими, с изключение на втората част от първия въпрос, но само доколкото се отнася до решението за подписване на Истанбулската конвенция. Всъщност, щом Парламентът е можел, но не е оспорил валидността на решенията за подписване и те съответно са влезли в сила, тази институция не може да използва производството за становище, за да заобиколи сроковете за обжалване.

Подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция

Генералният адвокат предлага да се следва линията в практиката на Съда, съгласно която актовете с няколко цели или няколко съставни части трябва по принцип да имат едно правно основание и само по изключение — няколко правни основания, а именно онези, които съответстват на преобладаващите или поне на основните цели или съставни части на акта. Оттук следва, че няма значение дали при приемането на съответния акт се упражняват други правомощия, ако те се отнасят до второстепенни цели или съставни части на акта.

Нещо повече, когато Съюзът не смята да упражнява всички свои правомощия, според генералния адвокат е важно решението, с което се разрешава сключването на международното споразумение, да се разграничава от самото това споразумение. Тъй като във връзка с присъединяването към Истанбулската конвенция е ясно, че Съветът иска Съюзът да упражни само някои от правомощията си, генералният адвокат Hogan смята, че е уместно да се вземе предвид не цялата Истанбулска конвенция, а само онези части от нея, които от гледна точка на правото на Съюза ще са задължителни за Съюза.

В това отношение генералният адвокат Hogan отбелязва, че не изглежда необходимо в настоящия случай да се взема окончателно решение дали, както смята Съветът, Съюзът има изключителна компетентност за сключването на Истанбулската конвенция в областта на убежището и имиграцията и в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и дали съответно Съюзът е длъжен да упражни правомощията си в тези области. Отправеният от Европейския парламент въпрос вече е основан на допускането, че Съюзът ще упражни най-малкото правомощията си в областта на убежището и имиграцията и в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

След като анализира целите и съставните части на Истанбулската конвенция, генералният адвокат Ноган отбелязва, че сключването на тази конвенция от Съюза може да е свързано с редица правомощия на Съюза, както изключителни, така и споделени с държавите членки, и затова теоретично може да са релевантни редица правни основания от Договора за функционирането на ЕС. Той обаче добавя, че не е необходимо правното основание на акта да отразява всички правомощия, упражнени за приемането му. Решението за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция от Съюза следва да се приеме единствено на правното основание или правните основания, което или които съответства(т) на това къде ще е центърът на тежестта на това решение. За да се определи кое е това правно основание, според генералния адвокат Ноган е необходимо да се вземат предвид не само целите и частите на Истанбулската конвенция, но и онези цели и части, които са по-специфични за самото това решение.

Генералният адвокат Ноган разглежда и евентуалната релевантност на други правни основания извън посочените от Европейския парламент във въпросите му, като за целта той анализира различните правомощия, които биха могли да имат отношение към Истанбулската конвенция. След това той предлага на Съда да отговори на първия въпрос в смисъл, че като се имат предвид частите, в които Съветът предвижда да сключи Конвенцията, решението, с което се разрешава на Съюза да я сключи, трябва да се приеме на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и членове 84 ДФЕС и 336 ДФЕС.

Може ли разрешението за сключване на Истанбулската конвенция да се даде с две отделни решения?

Генералният адвокат Ноган отбелязва, че зададеният от Европейския парламент въпрос се отнася до формалната бъдеща валидност на решението за сключване на Истанбулската конвенция. В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 263 ДФЕС формалната валидност на даден акт може да е под съмнение само когато е нарушено съществено процесуално изискване. Генералният адвокат констатира, че сключването на Истанбулската конвенция с две решения вместо с едно видимо не би могло да има последици за прилаганите правила за гласуване, както е било по предишно дело, вече решено от Съда.

Всъщност, първо, какъвто и да е броят на приетите решения, приемането им безспорно ще е от компетентността на Съюза. Второ, що се отнася до правилата за гласуване, следва да се отбележи, че разделянето на решението на два отделни акта може да опорочи сключването на международно споразумение, ако първият от приеманите актове се приеме по едно правило за гласуване, а вторият — по друго, при положение че в случай на приемане на единен акт би било приложимо само едно правило за гласуване. В настоящия случай обаче всички разглеждани правни основания водят до прилагането на една и съща процедура.

Затова генералният адвокат Ноган предлага на Съда да отговори на Европейския парламент, че сключването на Истанбулската конвенция от Съюза с два отделни акта не би могло да доведе до невалидност на тези актове.

Въпросът за валидността на евентуалното решение на Съвета за сключването на Истанбулската конвенция, ако бъде прието в отсъствието на общо съгласие на всички държави членки относно желанието им да бъдат обвързани от тази конвенция

По този въпрос генералният адвокат Ноган приема, че Съветът не е длъжен да изчаква общото съгласие на държавите членки, нито е длъжен да сключва международни споразумения като Истанбулската конвенция веднага след подписването им. Въсъщност от Съвета зависи да прецени — според фактори като обхвата на риска от неоправдано неизпълнение на съответното смесено споразумение от някоя държава членка — дали е възможно да събере необходимото мнозинство в Съвета, за да упражни сам всички споделени правомощия.

Затова генералният адвокат предлага на втория въпрос да се отговори в смисъл, че решението на Съюза да сключи Истанбулската конвенция би било съвместимо с Договорите, ако бъде прието в отсъствието на общо съгласие на всички държави членки относно тяхното желание да бъдат обвързани от тази конвенция. То обаче би било съвместимо с Договорите и ако бъде прието едва след постигането на такова общо съгласие. Единствено Съветът е компетентен да реши кой от тези два подхода е за предпочитане.

ЗАБЕЛЕЖКА: Заключениеето на генералния адвокат не обвързва Съда. Задачата на генералните адвокати е да предложат на Съда, при пълна независимост, правно разрешение на делото, което им е поверено. Съдиите от Съда пристъпват към разисквания по делото. Съдебното решение ще бъде постановено на по-късна дата.

ЗАБЕЛЕЖКА: Всяка държава членка, Европейският парламент, Съветът или Комисията може да поиска становището на Съда относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите. В случай на отрицателно становище от страна на Съда предвиденото споразумение не може да влезе в сила, освен ако не се нанесат изменения в него или не се преразгледат Договорите.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Съда

[Пълният текст](#) на заключението е публикуван на уебсайта CURIA в деня на обявяването

За допълнителна информация се свържете с Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293