



Presă și informare

Curtea de Justiție a Uniunii Europene
COMUNICAT DE PRESĂ nr. 37/21
Luxemburg, 11 martie 2021

Concluziile avocatului general în cererea de aviz 1/19
Convenția de la Istanbul

Domnul avocat general Hogan propune Curții să declare că, deși Uniunea Europeană a semnat Convenția de la Istanbul, Consiliul are dreptul să aștepte, fără a fi însă forțat să facă acest lucru, acordul comun al tuturor statelor membre pentru a-și asuma obligații prin convenția menționată înainte de a decide dacă și în ce măsură Uniunea Europeană va adera la aceasta.

Domnul avocat general sugerează în continuare că Convenția de la Istanbul poate fi încheiată în temeiul articolelor 78 alineatul (2), 82 alineatul (2), 84 și 336 TFUE prin două decizii separate.

Convenția de la Istanbul¹ privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice a fost adoptată de Consiliul Europei la 7 aprilie 2011 și a fost deschisă spre semnare la 11 mai 2011. O primă propunere a Comisiei pentru o decizie a Consiliului privind semnarea Convenției de la Istanbul în numele Uniunii Europene nu a obținut suficientă susținere din partea membrilor Consiliului. În consecință, s-a decis restrângerea domeniului de aplicare al propunerii de încheiere de către Uniune a Convenției de la Istanbul și limitarea pur și simplu a acesteia numai la competențele care au fost considerate ca încadrându-se în competența exclusivă a Uniunii. Pentru a ține seama de pozițiile specifice ale Irlandei și ale Regatului Unit, astfel cum prevede Protocolul nr. 21 anexat la TUE și TFUE, s-a decis de asemenea împărțirea propunerii Comisiei de decizie a Consiliului privind semnarea Convenției de la Istanbul în două decizii separate.

Cele două decizii ale Consiliului au fost adoptate la 11 mai 2017. Cea dintâi implică semnarea de către Uniunea Europeană a Convenției de la Istanbul în ceea ce privește dispozițiile acesteia care intră în competențele Uniunii ce țin de cooperarea judiciară în materie penală și menționa drept temeiuri juridice materiale articolul 82 alineatul (2) și articolul 83 alineatul (1) TFUE². Cea de a doua acoperă aspectele convenției menționate care se referă la azil și nereturnare și menționa drept temei juridic material articolul 78 alineatul (2) TFUE³. Considerentele celor două decizii ale Consiliului includeau trimiteri la competențele Uniunii și ale statelor membre.

La 9 iulie 2019, Parlamentul European a solicitat, în conformitate cu articolul 218 alineatul (11) TFUE, avizul Curții de Justiție privind aderarea Uniunii Europene la Convenția de la Istanbul. Prin intermediul primei întrebări, Parlamentul European dorește să afle care sunt articolele din TFUE care ar trebui să constituie temeiurile juridice adecvate pentru actul Consiliului privind încheierea în numele Uniunii a Convenției de la Istanbul. Acesta întreabă de asemenea dacă este sau nu necesară sau posibilă adoptarea a două decizii separate referitoare la semnarea și la încheierea Convenției de la Istanbul. Prin intermediul celei de a doua întrebări, Parlamentul European dorește să afle dacă încheierea de către Uniune a Convenției de la Istanbul, în conformitate cu articolul 218 alineatul (6) TFUE, este compatibilă cu tratatele în lipsa unui acord comun al tuturor statelor membre cu privire la consimțământul lor de a-și asuma obligații prin această convenție.

¹ Convenția privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, 7 aprilie 2011.

² Decizia (UE) 2017/865 a Consiliului din 11 mai 2017 privind semnarea, în numele Uniunii Europene, a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, în ceea ce privește aspectele legate de cooperarea judiciară în materie penală (JO 2017, L 131, p. 11).

³ Decizia (UE) 2017/866 a Consiliului din 11 mai 2017 privind semnarea, în numele Uniunii Europene, a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, în ceea ce privește azilul și nereturnarea (JO 2017, L 131, p. 13).

În concluziile de astăzi, domnul avocat general Gerard Hogan propune Curții să răspundă la întrebările adresate de Parlamentul European după cum urmează:

În cazul în care intențiile Consiliului cu privire la întinderea competențelor partajate care urmează să fie exercitate la încheierea Convenției de la Istanbul rămân neschimbate, decizia care autorizează Uniunea să efectueze această încheiere trebuie să se întemeieze pe articolele 78 alineatul (2), 82 alineatul (2), 84 și 336 TFUE.

Încheierea de către Uniune a Convenției de la Istanbul prin intermediul a două acte separate nu este de natură să invalideze aceste acte.

Decizia Uniunii de a încheia Convenția de la Istanbul ar fi compatibilă cu tratatele în cazul în care ar fi adoptată în absența unui acord comun al tuturor statelor membre cu privire la consimțământul lor de a-și asuma obligații prin această convenție. Aceasta ar fi însă compatibilă cu tratatele și dacă ar fi adoptată numai după constatarea unui astfel de acord comun. Revine exclusiv Consiliului sarcina de a decide care dintre aceste două soluții este preferabilă.

Domnul avocat general consideră că toate întrebările adresate Curții de Parlamentul European trebuie considerate admisibile, cu excepția primei întrebări litera b), dar numai în măsura în care aceasta se referă la decizia de a semna Convenția de la Istanbul. Astfel, întrucât Parlamentul European nu a contestat, cum ar fi putut să facă, validitatea deciziilor de semnare, iar acestea au devenit, așadar, definitive, instituția menționată nu poate utiliza procedura de aviz pentru a eluda termenele aplicabile acțiunii în anulare.

Temeiurile juridice adecvate pentru încheierea Convenției de la Istanbul

Domnul avocat general propune să fie urmată linia jurisprudențială a Curții conform căreia, în cazul în care un act urmărește mai multe finalități sau are mai multe componente, acel act trebuie să se bazeze în principiu pe un singur temei juridic și în mod excepțional pe mai multe astfel de temeiuri juridice, și anume cele impuse de finalitățile sau componentele preponderente sau cel puțin de finalitățile sau componentele principale ale actului respectiv. Rezultă că este irelevant dacă au fost exercitate alte competențe în cursul adoptării actului în cauză atât timp cât celelalte competențe se referă la finalități sau componente ale acelui act care sunt accesorii.

În plus, în cazul în care Uniunea urmează să nu își exercite toate competențele, în opinia domnului avocat general, este important să se facă distincție între decizia de autorizare a încheierii unui acord internațional și acordul însuși. Dat fiind că, în ceea ce privește aderarea la Convenția de la Istanbul, este clar că Consiliul intenționează ca Uniunea să exercite numai unele dintre competențele sale, domnul avocat general Hogan crede că este oportun să se ia în considerare nu întreaga Convenție de la Istanbul, ci mai degrabă doar acele părți ale convenției care, din punctul de vedere al dreptului Uniunii, vor fi obligatorii pentru Uniune.

În această privință, domnul avocat general Hogan arată că, în prezenta cerere de aviz, nu pare să fie necesar să se statueze în mod definitiv dacă Uniunea are, astfel cum consideră Consiliul, competență exclusivă să încheie Convenția de la Istanbul în materie de azil și imigrație și de cooperare judiciară în materie penală și, în consecință, dacă Uniunea are obligația să își exercite competențele amintite. Întrebarea adresată de Parlament se întemeiază pe premisa că Uniunea va exercita, cel puțin, competențele pe care le deține în materie de azil și imigrație și de cooperare judiciară în materie penală.

Odată analizate obiectivele și componentele Convenției de la Istanbul, domnul avocat general Hogan observă că încheierea de către Uniune a Convenției de la Istanbul este susceptibilă să vizeze un mare număr de competențe de care Uniunea dispune în mod exclusiv sau partajat cu statele membre și, prin urmare, un mare număr de temeiuri juridice prevăzute de TFUE ar putea fi teoretic pertinente. El adaugă însă că temeiul sau temeiurile juridice ale unui act nu trebuie să reflecte toate competențele exercitate pentru adoptarea acestuia. Decizia de autorizare a încheierii

de către Uniune a Convenției de la Istanbul ar trebui să se bazeze numai pe temeiul sau temeiurile juridice care corespund centrului de gravitație al acestei decizii. Pentru a stabili un asemenea temei juridic, domnul avocat general Hogan consideră necesar să se țină seama nu numai de obiectivele și componentele Convenției de la Istanbul, ci și de obiectivele și componentele mai specifice ale deciziei respective ca atare.

Domnul avocat general Hogan are de asemenea în vedere relevanța altor temeiuri juridice decât cele menționate de Parlamentul European în întrebarea sa, examinând diferite competențe susceptibile să fie vizate de Convenția de la Istanbul. El propune în continuare ca la prima întrebare Curtea să răspundă în sensul că, având în vedere sfera de aplicare a încheierii preconizate de Consiliu, decizia care autorizează Uniunea să treacă la această încheiere trebuie să se întemeieze pe articolele 78 alineatul (2), 82 alineatul (2), 84 și 336 TFUE.

Cu privire la aspectul dacă autorizația de încheiere a Convenției de la Istanbul poate fi acordată prin intermediul a două decizii separate

Domnul avocat general Hogan observă că întrebarea adresată de Parlamentul European privește validitatea formală viitoare a deciziei de încheiere a Convenției de la Istanbul. În această privință, trebuie amintit că din articolul 263 TFUE rezultă că validitatea formală a unui act poate fi contestată numai dacă a fost încălcată o normă fundamentală de procedură. Domnul avocat general consideră că încheierea Convenției de la Istanbul prin intermediul a două decizii în locul uneia nu pare a fi de natură să aibă consecințe asupra regulilor de vot aplicate, cum a fost cazul într-o hotărâre anterioară a Curții.

Aceasta întrucât, în primul rând, nu se contestă că, indiferent de numărul de decizii care vor fi adoptate, adoptarea lor va intra în sfera de competență a Uniunii. În al doilea rând, în ceea ce privește regulile de vot, trebuie remarcat că scindarea unei decizii în două acte separate ar putea vicia încheierea unui acord internațional în cazul în care primul act ar fi adoptat în conformitate cu o anumită regulă de vot, iar al doilea ar fi adoptat în temeiul unei alte reguli de vot, în condițiile în care, dacă ar fi fost adoptat un singur act, s-ar fi aplicat o singură regulă. În prezenta cerere de aviz însă, toate temeiurile juridice avute în vedere conduc la aplicarea aceleiași proceduri.

Domnul avocat general Hogan propune, așadar, Curții să răspundă la întrebarea Parlamentului European în sensul că încheierea de către Uniune a Convenției de la Istanbul prin două acte separate nu este de natură să invalideze aceste acte.

Problema validității deciziei Consiliului de a încheia Convenția de la Istanbul în cazul în care aceasta ar fi adoptată în absența unui acord comun al tuturor statelor membre cu privire la consimțământul lor de a-și asuma obligații în temeiul respectivei convenții

În această privință, domnul avocat general Hogan concluzionează că Consiliul nu are nicio obligație nici să aștepte acordul comun al statelor membre, nici să încheie un acord internațional, precum Convenția de la Istanbul, imediat după semnarea lui. Acestuia îi revine mai degrabă sarcina de a examina care este cea mai bună soluție, pe baza unor factori precum amploarea riscului de neexecutare nejustificată a acordului mixt în cauză de către un stat membru, sau posibilitatea obținerii majorității necesare în cadrul Consiliului pentru a exercita singur toate competențele partajate.

În consecință, acesta propune Curții să răspundă la a doua întrebare în sensul că, mai întâi, decizia Uniunii de a încheia Convenția de la Istanbul ar fi compatibilă cu tratatele în cazul în care ar fi adoptată în absența unui acord comun al tuturor statelor membre cu privire la consimțământul lor de a-și asuma obligații prin această convenție. Aceasta ar fi însă compatibilă cu tratatele și dacă decizia Uniunii de a încheia Convenția de la Istanbul ar fi adoptată numai după constatarea unui astfel de acord comun. Revine exclusiv Consiliului sarcina de a decide care dintre aceste două soluții este preferabilă.

MENȚIUNE: Concluziile avocatului general nu sunt obligatorii pentru Curtea de Justiție. Misiunea avocaților generali este de a propune Curții, în deplină independență, o soluție juridică în cauza care le este atribuită. Judecătorii Curții urmează să delibereze în această cauză. Hotărârea va fi pronunțată la o dată ulterioară.

MENȚIUNE: Un stat membru, Parlamentul European, Consiliul sau Comisia poate obține avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea unui acord preconizat cu dispozițiile tratatelor. În cazul unui aviz negativ al Curții, acordul respectiv poate intra în vigoare numai după modificarea acestuia sau revizuirea tratatelor.

Document neoficial, destinat presei, care nu angajează răspunderea Curții de Justiție.

[Textul integral](#) al concluziilor se publică pe site-ul CURIA în ziua lecturii.

Persoana de contact pentru presă: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293