



Kontakty z Mediami  
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

**KOMUNIKAT PRASOWY nr 176/21**

Luksemburg, 6 października 2021 r.

Opinia 1/19  
Konwencja stambulska

**Traktaty nie zabraniają Radzie oczekiwanie, przed przyjęciem decyzji w sprawie zawarcia przez Unię konwencji stambulskiej, na „wspólne porozumienie” państw członkowskich, ale instytucja ta nie może zmieniać procedury zawarcia tej konwencji uzależniając to zawarcie od uprzedniego osiągnięcia takiego „wspólnego porozumienia”**

*Trybunał wyjaśnił właściwą materialną podstawę prawną do przyjęcia aktu Rady dotyczącego zawarcia części konwencji stambulskiej będącej przedmiotem przewidywanej umowy – Akt zawarcia może zostać rozdzielony na dwie odrębne decyzje, w sytuacji gdy zostanie stwierdzona obiektywna tego potrzeba*

Konwencja stambulska o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej<sup>1</sup> wchodzi, po części, w zakres kompetencji Unii Europejskiej, a po części, w zakres kompetencji państw członkowskich. Staje się ona zatem umową mieszaną, zawartą jako taka przez Unię i państwa członkowskie. We wniosku dotyczącym przyjętej przez Komisję decyzji w sprawie podpisania w imieniu Unii tej konwencji jako materialną podstawę prawną wskazano art. 82 ust. 2 TFUE i art. 84 TFUE. Ponieważ wniosek ten nie uzyskał wystarczającego poparcia w Radzie Unii Europejskiej, zdecydowano się ograniczyć podpisanie konwencji do kwestii objętych tą konwencją wchodzących w zakres określonej przez Radę kompetencji wyłącznej Unii. Instytucja ta zastąpiła zatem wyżej wymienioną materialną podstawę prawną art. 78 ust. 2, art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 TFUE. Ponadto, w celu uwzględnienia szczególnej sytuacji Irlandii, o której mowa w protokole nr 21<sup>2</sup>, decyzja w sprawie podpisania została rozdzielona na dwie odrębne decyzje.

Obydwie te decyzje dotyczą podpisania konwencji stambulskiej w odniesieniu, odpowiednio, do kwestii związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych<sup>3</sup>, oraz azylem i zasadą non-refoulement.<sup>4</sup> Zgodnie z tymi dwiema decyzjami konwencja stambulska została podpisana w imieniu Unii w dniu 13 czerwca 2017 r. Do dnia dzisiejszego nie przyjęto jednak żadnej decyzji w sprawie zawarcia tej konwencji przez Unię, ponieważ wydaje się, że Rada uzależnia przyjęcie takiej decyzji od uprzedniego istnienia „wspólnego porozumienia” wszystkich państw członkowskich co do związania się ową konwencją w dziedzinach należących do ich kompetencji.

W dniu 9 lipca 2019 r. Parlament Europejski zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie, na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE, opinii w sprawie zawarcia przez Unię konwencji stambulskiej. W pytaniu pierwszym Parlament dąży, po pierwsze, do ustalenia jakie są właściwe podstawy prawne aktu Rady dotyczącego zawarcia tej konwencji, a po drugie, czy konieczne lub możliwe jest rozdzielenie zarówno aktu w sprawie podpisania jak i aktu w sprawie zawarcia konwencji na dwie

<sup>1</sup> Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, przyjęta w dniu 7 kwietnia 2011 r. („konwencja stambulska”).

<sup>2</sup> Protokół (nr 21) w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączony do traktatu UE i do traktatu FUE („protokół nr 21”).

<sup>3</sup> Decyzja Rady (UE) 2017/865 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (Dz.U. 2017, L 131, s. 11).

<sup>4</sup> Decyzja Rady (UE) 2017/866 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do azylu i zasady non-refoulement (Dz.U. 2017, L 131, s. 13).

odrębne decyzje. W pytaniu drugim Parlament dąży do ustalenia, czy traktaty zezwalają Radzie na oczekiwanie lub wymagają od niej oczekiwania, przed zawarciem konwencji stambulskiej w imieniu Unii, na „wspólne porozumienie” państw członkowskich co do związania się ową konwencją w dziedzinach wchodzących w zakres ich kompetencji.

W swojej opinii Trybunał orzekający w składzie wielkiej izby udzielił następujących odpowiedzi na pytania zadane przez Parlament.

Po pierwsze, z zastrzeżeniem pełnego poszanowania w każdym czasie wymogów, określonych w art. 218 ust. 2, 6 i 8 TFUE, traktaty nie zabraniają Radzie, działającej zgodnie ze swoim regulaminem wewnętrznym, aby przed przyjęciem decyzji w sprawie zawarcia przez Unię konwencji stambulskiej oczekiwała na „wspólne porozumienie” państw członkowskich. Natomiast zabraniają jej one dodawania kolejnego etapu do procedury zawierania umów przewidzianej w postanowieniach tego artykułu poprzez uzależnienie przyjęcia decyzji w sprawie zawarcia konwencji od uprzedniego osiągnięcia takiego „wspólnego porozumienia”.

Po drugie, właściwą materialną podstawę prawną przyjęcia aktu Rady w sprawie zawarcia przez Unię części konwencji stambulskiej, która jest przedmiotem przewidywanej umowy, stanowi art. 78 ust. 2, art. 82 ust. 2 oraz art. 84 i 336 TFUE.

Po trzecie, protokoły nr 21 i nr 22<sup>5</sup> uzasadniają rozdzielenie na dwie odrębne decyzje aktu w sprawie zawarcia jedynie w zakresie, w jakim takie rozdzielenie zmierza do uwzględnienia okoliczności, że Irlandia lub Królestwo Danii nie uczestniczą w środkach przyjętych w związku z zawarciem przewidywanej umowy i które wchodzą w zakres zastosowania tych protokołów, rozpatrywanych jako całość.

## **Ocena Trybunału**

### *W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie opinii*

Celem postępowania w sprawie wydania opinii jest unikanie komplikacji, które mogłyby wynikać z kwestionowania przed sądami zgodności z traktatami umów międzynarodowych wiążących Unię. Mając na względzie w szczególności ten cel, Trybunał stwierdził, że wniosek o wydanie opinii jest dopuszczalny, z wyjątkiem drugiej części pytania pierwszego, w zakresie, w jakim dotyczy ono rozdzielenia aktu w sprawie podpisania na dwie decyzje. Konwencja stambulska została bowiem podpisana przez Unię ponad dwa lata przed złożeniem wniosku o wydanie opinii, w związku z czym cel zapobiegawczy, do którego zmierza art. 218 ust. 11 TFUE, nie mógł już zostać osiągnięty. Ponadto Parlament mógł zakwestionować decyzje w sprawie podpisania w drodze skargi o stwierdzenie nieważności.

### *W przedmiocie praktyki „wspólnego porozumienia”*

W odniesieniu do praktyki oczekiwania na „wspólne porozumienie” państw członkowskich co do związania się umową mieszaną, Trybunał wskazał najpierw, że traktaty zabraniają Radzie uzależniania wszczęcia procedury zawarcia umowy od uprzedniego osiągnięcia takiego „wspólnego porozumienia”. Gdyby bowiem praktyka ta miała taki zakres, doprowadziłaby do ustanowienia hybrydowego procesu decyzyjnego, ponieważ sama możliwość zawarcia przez Unię umowy mieszanej zależałaby całkowicie od woli każdego z państw członkowskich do związania się taką umową w dziedzinach wchodzących w zakres ich kompetencji. Tymczasem taki hybrydowy proces decyzyjny jest niezgodny z art. 218 ust. 2, 6 i 8 TFUE, który pojmuje zawarcie umowy międzynarodowej jako akt przyjmowany przez Radę kwalifikowaną większością głosów.

Niemniej w granicach ustanowionej w tych postanowieniach procedury zarówno decyzja o tym czy i w jakim zakresie podjąć działania w sprawie wniosku dotyczącego zawarcia umowy międzynarodowej, jak i wybór odpowiedniego terminu na przyjęcie takiej decyzji mieszczą się w zakresie politycznego uznania Rady. W konsekwencji, nic nie stoi na przeszkodzie, aby Rada

---

<sup>5</sup> Protokół (nr 22) w sprawie stanowiska Danii, załączony do traktatu UE i do traktatu FUE („protokół nr 22”).

przedłużyła dyskusje na swoim forum w celu osiągnięcia ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi i instytucjami Unii w procesie zawierania danej umowy, co może wymagać oczekiwania na osiągnięcie „wspólnego porozumienia”.

Niemniej jednak ten zakres politycznego uznania jest wykonywany, co do zasady, większością kwalifikowaną, w związku z czym taka większość w ramach Rady może, w dowolnym momencie i zgodnie z zasadami przewidzianymi w jej regulaminie wewnętrznym, narzucić zamknięcie debaty i przyjęcie decyzji w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej.

#### *W przedmiocie właściwych podstaw prawnych zawarcia konwencji stambulskiej*

W ramach kwestii dotyczącej podstaw prawnych Trybunał musiał przede wszystkim określić cel i zakres przeprowadzanej przez niego analizy. W tym względzie, ponieważ decyzja w sprawie zawarcia konwencji stambulskiej powinna zostać przyjęta przez Radę większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu, do tych instytucji należy uściślenie, w granicach postawionego pytania, zakresu „przewidywanej umowy” w rozumieniu art. 218 ust. 11 TFUE. W związku z tym Trybunał zbadał konwencję stambulską w świetle jedynie tych części konwencji, które zgodnie z brzmieniem tego pytania i zgodnie z treścią decyzji w sprawie podpisania, mają być objęte aktem zawarcia. Mając na względzie te okoliczności Trybunał wyszedł z założenia, że akt ten będzie dotyczył postanowień konwencji stambulskiej mających związek ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, z azyłem i zasadą non-refoulement oraz ze zobowiązaniami nałożonymi na instytucje i administrację publiczną Unii, w zakresie w jakim postanowienia te wchodzą w zakres kompetencji Unii.

W odniesieniu, w pierwszej kolejności, do współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, z uwagi na liczbę i treść postanowień konwencji stambulskiej, które wchodzą w zakres kompetencji Unii, o której mowa w art. 82 ust. 2 TFUE<sup>6</sup> i w art. 84 TFUE<sup>7</sup>, Trybunał orzekł, że postanowienia te powinny stanowić jedną z podstaw prawnych aktu zawarcia. Natomiast zobowiązania zawarte w konwencji należące do dziedziny objętej art. 83 ust. 1 TFUE<sup>8</sup> posiadają w odniesieniu do Unii niezwykle ograniczony zakres, w związku z czym akt zawarcia nie może opierać się na tym postanowieniu.

W odniesieniu, w drugiej kolejności, do azyłu i zasady non-refoulement, chociaż konwencja stambulska zawiera tylko trzy artykuły dotyczące tych kwestii, tworzą one odrębny rozdział, którego nie można uznać za pomocniczy lub posiadający niezwykle ograniczony zakres, w związku z czym art. 78 ust. 2 TFUE<sup>9</sup> powinien stanowić element składowy materialnej podstawy prawnej aktu zawarcia.

W trzeciej kolejności, w odniesieniu do własnej administracji publicznej, Unia powinna zapewnić pełne wykonanie zobowiązań nałożonych konwencją, które wchodzą w zakres stosowania art. 336 TFUE<sup>10</sup>, w związku z czym postanowienie to powinno stanowić jedną z podstaw prawnych aktu zawarcia.

#### *W przedmiocie rozdzielenia aktu zawarcia konwencji stambulskiej na dwie odrębne decyzje*

Kwestia dotycząca rozdzielenia aktu zawarcia na dwie decyzje jest związana z możliwością zastosowania protokołu nr 21 w odniesieniu do Irlandii, z uwagi na wskazanie postanowień objętych częścią trzecią tytułem V traktatu FUE jako podstaw prawnych zawarcia przewidywanej umowy. Co do zasady Irlandia nie uczestniczy w przyjęciu przez Radę środków objętych tą częścią

<sup>6</sup> Zgodnie z tym postanowieniem Unia może ustanowić normy minimalne, w odniesieniu zwłaszcza do dopuszczalności dowodów między państwami członkowskimi, praw osób w postępowaniu karnym oraz praw ofiar przestępstw.

<sup>7</sup> Postanowienie to nadaje Unii kompetencję do ustanawiania środków w celu promowania i wspierania działania państw członkowskich w dziedzinie zapobiegania przestępczości.

<sup>8</sup> Zgodnie z treścią tego postanowienia Unia posiada kompetencję do ustanowienia norm minimalnych dotyczących określania przestępstw oraz kar, między innymi, w dziedzinie handlu ludźmi oraz seksualnego wykorzystywania kobiet i dzieci.

<sup>9</sup> Postanowienie to dotyczy kompetencji Unii w dziedzinie azyłu, ochrony uzupełniającej i ochrony tymczasowej.

<sup>10</sup> Dotyczącego regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej oraz warunków zatrudnienia innych pracowników Unii.

konwencji, o ile nie zgłosi ona chęci uczestniczenia w ich przyjęciu i stosowaniu. Na podstawie tego protokołu Irlandia nie zamierzała uczestniczyć w zawieraniu przez Unię części konwencji stambulskiej dotyczącej azylu i zasady non-refoulement, uczestnicząc jednocześnie w zawieraniu pozostałych części.

Tymczasem selektywny udział w tym samym środku objętym protokołem nr 21 jest wykluczony. Podobnie nie jest dozwolone rozdzielanie aktu zawarcia przewidywanej umowy na dwie decyzje w celu umożliwienia Irlandii udziału w przyjęciu jednej z tych decyzji, ale nie drugiej, nawet jeśli każda z decyzji w sprawie zawarcia dotyczyłaby środków objętych częścią trzecią tytułem V traktatu FUE.

Jeżeli jednak okaże się, że do aktu zawarcia umowy międzynarodowej mają zastosowanie różne podstawy prawne, może zaistnieć obiektywna potrzeba podzielenia tego aktu na kilka decyzji. Może tak być zwłaszcza w sytuacji, gdy takie rozdzielanie ma na celu uwzględnienie okoliczności, że Irlandia lub Królestwo Danii nie uczestniczą w środkach przewidzianych w ramach zawarcia umowy międzynarodowej, które wchodzą w zakres stosowania, odpowiednio protokołu nr 21 i nr 22, podczas gdy inne środki przewidziane w ramach tego samego zawarcia nie są objęte tym zakresem stosowania. W tym przypadku, ponieważ jedną z materialnych podstaw prawnych aktu zawarcia przewidywanej umowy stanowi art. 336 TFUE, który nie wchodzi w zakres stosowania protokołów nr 21 i 22, można stwierdzić istnienie obiektywnej potrzeby rozdzielania aktu zawarcia konwencji stambulskiej na dwie decyzje.

---

**UWAGA:** Państwo członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą uzyskać opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami lub w sprawie kompetencji do zawarcia takiej umowy. W przypadku negatywnej opinii Trybunału, przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja traktatów.

---

*Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.*

*[Pełny tekst](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.*

*Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793*