



Traktaterne er ikke til hinder for, at Rådet før vedtagelse af afgørelsen om Unionens indgåelse af Istanbulkonventionen afventer, at der foreligger en »fælles overenskomst« mellem medlemsstaterne, men denne institution må ikke ændre proceduren for indgåelse af denne konvention ved at gøre indgåelsen betinget af en forudgående konstatering af, at der foreligger en sådan »fælles overenskomst«

Domstolen præciserer det korrekte materielle retsgrundlag for vedtagelse af Rådets retsakt om indgåelse af den del af Istanbulkonventionen, der er genstand for den påtænkte aftale, og fastslår, at retsakten om indgåelse kan opdeles i to særskilte afgørelser, når det godtgøres, at der foreligger et objektivt behov

Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet¹ henhører dels under Den Europæiske Unions kompetence, dels under medlemsstaternes kompetence. Den vil derfor få karakter af en blandet aftale, der som sådan vil skulle indgås af Unionen og medlemsstaterne. I det forslag, som Kommissionen vedtog med henblik på undertegnelse af denne konvention på Unionens vegne, var artikel 82, stk. 2, TEUF og artikel 84 TEUF anført som retsgrundlag. Da dette forslag ikke opnåede tilstrækkelig støtte i Rådet for Den Europæiske Union, blev det besluttet at begrænse undertegnelsen af konventionen til de områder, der er omfattet af konventionen, og som henhører under Unionens enekompetence, således som disse var blevet identificeret af Rådet. Denne institution erstattede derfor det nævnte materielle retsgrundlag med en henvisning til artikel 78, stk. 2, TEUF, artikel 82, stk. 2, TEUF og artikel 83, stk. 1, TEUF. For at tage hensyn til Irlands særlige situation, der er omhandlet i protokol nr. 21², blev afgørelsen om undertegnelse i øvrigt opdelt i to særskilte afgørelser.

Disse to afgørelser vedrørte undertegnelsen af Istanbulkonventionen for så vidt angår henholdsvis spørgsmål om retligt samarbejde i straffesager³ og om asyl og nonrefoulement⁴. I overensstemmelse med disse to afgørelser blev Istanbulkonventionen undertegnet på Unionens vegne den 13. juni 2017. Der var imidlertid endnu ikke blevet vedtaget nogen afgørelse om Unionens indgåelse af denne konvention, idet Rådet tilsyneladende anså vedtagelsen af en sådan afgørelse for betinget af, at der forinden forelå en »fælles overenskomst« mellem samtlige medlemsstater om at være bundet af denne konvention inden for de områder, der henhører under deres kompetencer.

Den 9. juli 2019 indgav Europa-Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 11, TEUF en anmodning om udtalelse om Unionens indgåelse af Istanbulkonventionen til Domstolen. Med det første spørgsmål ønskede Parlamentet oplyst dels, hvilke retsgrundlag der var de rette for Rådets retsakt om indgåelse af denne konvention, dels, om det var nødvendigt eller muligt at opdele såvel

¹ Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, vedtaget den 7.4.2011 (herefter »Istanbulkonventionen«).

² Protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten (herefter »protokol nr. 21«).

³ Rådets afgørelse (EU) 2017/865 af 11.5.2017 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager (EUT 2017, L 131, s. 11).

⁴ Rådets afgørelse (EU) 2017/866 af 11.5.2017 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, for så vidt angår asyl og nonrefoulement (EUT 2017, L 131, s. 13).

retsakten om undertegnelse som retsakten om indgåelse af konventionen i to særskilte afgørelser. Med det andet spørgsmål ønskede Parlamentet oplyst, om traktaterne muliggjorde eller krævede, at Rådet før indgåelsen af Istanbulkonventionen på Unionens vegne skulle afvente, at der forelå en »fælles overenskomst« mellem medlemsstaterne om at være bundet af denne konvention inden for de områder, som henhører under deres kompetencer.

I udtalelsen besvarer Domstolen (Store Afdeling) Parlamentets spørgsmål som følger.

For det første er traktaterne med forbehold for, at de krav, der er fastsat i artikel 218, stk. 2, 6 og 8, TEUF, til enhver tid er overholdt, ikke til hinder for, at Rådet, når det handler på en måde, som er forenelig med dets forretningsorden, før vedtagelse af afgørelsen om Unionens indgåelse af Istanbulkonventionen afventer, at der foreligger en »fælles overenskomst« mellem medlemsstaterne. Traktaterne er derimod til hinder for, at Rådet kan tilføje en yderligere fase til den procedure for indgåelse, der er fastsat i denne artikel, ved at gøre vedtagelsen af afgørelsen om indgåelse betinget af, at der foretages en forudgående konstatering af, at der foreligger en sådan »fælles overenskomst«.

For det andet udgøres det korrekte materielle retsgrundlag for vedtagelse af Rådets retsakt om Unionens indgåelse af den del af Istanbulkonventionen, der er genstand for den påtænkte aftale, af artikel 78, stk. 2, TEUF, artikel 82, stk. 2, TEUF samt artikel 84 TEUF og 336 TEUF.

For det tredje kan protokol nr. 21 og nr. 22⁵ udelukkende begrunde, at retsakten om indgåelse opdeles i to særskilte afgørelser, for så vidt som en sådan opdeling har til formål at tage hensyn til den omstændighed, at Irland og Kongeriget Danmark ikke deltager i de foranstaltninger, som træffes i forbindelse med den påtænkte aftale, og som henhører under anvendelsesområdet for disse protokoller, når de betragtes i deres helhed.

Domstolens bemærkninger

Om formaliteten vedrørende anmodningen om udtalelse

Udtalellesproceduren har til formål at forhindre de problemer, der ville opstå, hvis det ad rettens vej blev gjort gældende, at Unionens bindende internationale aftaler er uforenelige med traktaterne. Navnlige henset til dette formål fastslår Domstolen, at anmodningen om udtalelse skulle antages til realitetsbehandling, med undtagelse af den anden del af det første spørgsmål, for så vidt som det vedrørte opdelingen af retsakten om undertegnelse i to afgørelser. Istanbulkonventionen blev nemlig undertegnet af Unionen mere end to år før indgivelsen af anmodningen om udtalelse, således at det forebyggende formål, der forfølges med artikel 218, stk. 11, TEUF, ikke længere kunne nås. I øvrigt havde Parlamentet haft mulighed for at anfægte afgørelserne om undertegnelse gennem et annullationssøgsmål.

Om praksis med »fælles overenskomst«

Hvad angår den praksis, der består i at afvente, at der mellem medlemsstaterne foreligger en »fælles overenskomst« om at være bundet af en blandet aftale, bemærker Domstolen først, at traktaterne er til hinder for, at Rådet gør indledningen af proceduren for indgåelse af en konvention betinget af, at det på forhånd konstateres, at der foreligger en sådan »fælles overenskomst«. Hvis denne praksis skulle have en sådan rækkevidde, ville den nemlig indføre en hybrid beslutningsproces, idet selve muligheden for, at Unionen kan indgå en blandet aftale, er fuldstændig afhængig af hver enkelt medlemsstats vilje til at være bundet af en sådan aftale på de områder, der henhører under deres kompetencer. En sådan hybrid beslutningsproces er imidlertid uforenelig med artikel 218, stk. 2, 6 og 8, TEUF, hvorefter indgåelsen af en international aftale anses for at ske ved en retsakt, der vedtages med kvalificeret flertal af Rådet.

Inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i disse bestemmelser, henhører såvel afgørelsen om at fremme eller ikke at fremme forslaget om at indgå en international aftale og i

⁵ Protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten (herefter »protokol nr. 22«).

givet fald i hvilket omfang som valget af, hvornår det er hensigtsmæssigt at skride til vedtagelse af en sådan afgørelse, imidlertid under Rådets politiske råderum. Der er derfor intet til hinder for, at Rådet kan forlænge sine drøftelser med henblik på at opnå et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne og Unionens institutioner under proceduren for indgåelse, hvilket kan nødvendiggøre, at det afventes, at der foreligger en »fælles overenskomst«.

Dette politiske råderum udøves principielt med kvalificeret flertal, hvilket indebærer, at et sådant flertal i Rådet til enhver tid og efter de regler, der er fastsat i Rådets forretningsorden, kan medføre, at drøftelserne afsluttes, og at afgørelsen om indgåelsen af den internationale aftale vedtages.

Om de korrekte retsgrundlag for indgåelse af Istanbulkonventionen

I forbindelse med spørgsmålet om retsgrundlag foretager Domstolen først en præcisering af formålet med og rækkevidden af undersøgelsen. Eftersom afgørelsen om indgåelse af Istanbulkonventionen skulle vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter godkendelse fra Parlamentet, påhvilede det i denne henseende disse institutioner inden for rammerne af det forelagte spørgsmål at præcisere rækkevidden af den »påtænkte aftale« som omhandlet i artikel 218, stk. 11, TEUF. Domstolen foretager derfor en undersøgelse af Istanbulkonventionen alene i lyset af de dele af konventionen, som ifølge ordlyden af dette spørgsmål og indholdet af afgørelserne om undertegnelse ville blive omfattet af retsakt om indgåelse. Henset hertil tager Domstolen udgangspunkt i den forudsætning, at denne retsakt omfattede de bestemmelser i Istanbulkonventionen, som har tilknytning til spørgsmål om retligt samarbejde i straffesager, om asyl og nonrefoulement samt om Unionens institutioner og offentlige forvaltning, for så vidt som disse bestemmelser henhører under Unionens kompetencer.

Hvad for det første angår det retlige samarbejde i straffesager fastslår Domstolen, henset til antallet og rækkevidden af de bestemmelser i Istanbulkonventionen, der henhører under Unionens kompetence, som nævnt i artikel 82, stk. 2, TEUF⁶ og artikel 84 TEUF⁷, at disse sidstnævnte bestemmelser skulle indgå blandt retsgrundlagene for retsakt om indgåelse. De i konventionen fastsatte forpligtelser, der henhører under det område, som er omfattet af artikel 83, stk. 1, TEUF⁸, har til gengæld en yderst begrænset rækkevidde for Unionen, hvilket indebærer, at retsakt om indgåelse ikke kan baseres på denne bestemmelse.

Hvad for det andet angår asyl og nonrefoulement bemærker Domstolen, at selv om Istanbulkonventionen kun indeholder tre artikler, der vedrører disse områder, udgør disse artikler et særskilt kapitel, som ikke kan anses for at være accessorisk eller at have en yderst begrænset rækkevidde, hvilket indebærer, at artikel 78, stk. 2, TEUF⁹ skulle indgå som en del af det materielle retsgrundlag for retsakt om indgåelse.

Hvad for det tredje angår Unionens offentlige forvaltning skal Unionen sikre, at de forpligtelser, der følger af konventionen, og som henhører under artikel 336 TEUF¹⁰, er fuldt ud opfyldt, og denne bestemmelse skulle derfor indgå blandt retsgrundlagene.

Om opdelingen af retsakt om indgåelse af Istanbulkonventionen i to særskilte afgørelser

Spørgsmålet om opdelingen af retsakt om indgåelse i to særskilte afgørelser har forbindelse til spørgsmålet om anvendelsen af protokol nr. 21 for så vidt angår Irland, som følge af identificeringen af de bestemmelser i afsnit V, tredje del, i EUF-traktaten, som udgør retsgrundlagene for indgåelsen af den påtænkte aftale. Irland deltager principielt ikke i Rådets

⁶ I henhold til denne bestemmelse kan Unionen fastsætte minimumsregler om bl.a. anerkendelse af bevismidler mellem medlemsstater, enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen og kriminalitetslovens rettigheder.

⁷ Denne bestemmelse tillægger Unionen kompetence til at fastsætte foranstaltninger for at fremme og støtte medlemsstaternes indsats inden for området for kriminalitetsforebyggelse.

⁸ I henhold til denne bestemmelse er Unionen tillagt kompetence til at fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt straffene herfor, bl.a. på området for menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn.

⁹ Denne bestemmelse vedrører Unionens kompetencer på området for asyl, subsidær beskyttelse og midlertidig beskyttelse.

¹⁰ Som omhandler vedtægten for Unionens tjenestemænd og ansættelsesvilkårene for Unionens øvrige ansatte.

vedtagelse af de foranstaltninger, der henhører under denne del, medmindre denne medlemsstat selv giver meddelelse om, at den ønsker at deltage. På grundlag af denne protokol ønskede Irland ikke at deltage i Unionens indgåelse af den del af Istanbulkonventionen, der vedrører asyl og nonrefoulement, idet denne medlemsstat ville deltage i de øvrige dele.

Det er imidlertid ikke muligt delvist at deltage i en tilsvarende foranstaltning som omhandlet i protokol nr. 21. Det er endvidere ikke tilladt at foretage en opdeling af retsakt om indgåelse af den påtænkte aftale i to afgørelser med henblik på at gøre det muligt for Irland at deltage i vedtagelsen af en af de to afgørelser, men ikke i den anden, selv om hver enkelt af afgørelserne om indgåelse vedrører foranstaltninger, som henhører under tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten.

Hvis det godtgøres, at forskellige retsgrundlag finder anvendelse på retsakt om indgåelse af en international aftale, kan der foreligge et objektivi behov for at opdele denne retsakt i flere afgørelser. Dette kan bl.a. være tilfældet, hvis en sådan opdeling har til formål at tage hensyn til den omstændighed, at Irland eller Kongeriget Danmark ikke deltager i de foranstaltninger, der påtænkes indført som led i indgåelsen af en international aftale, som henhører under anvendelsesområdet for henholdsvis protokol nr. 21 eller nr. 22, når andre foranstaltninger, der påtænkes indført som led i indgåelsen af denne aftale, ikke henhører under dette anvendelsesområde. Eftersom de bestanddele, der udgør det materielle retsgrundlag for retsakt om indgåelse af den påtænkte aftale, omfatter artikel 336 TEUF, som ikke henhører under anvendelsesområdet for protokol nr. 21 og nr. 22, var det i det foreliggende tilfælde muligt at begrunde et objektivi behov for at opdele retsakt om indgåelse af Istanbulkonventionen.

BEMÆRKNING: En medlemsstat, Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen kan indhente udtalelse fra Domstolen om en påtænkt aftales forenelighed med traktaterne eller om kompetencen til at indgå denne aftale. I tilfælde af negativ udtalelse fra Domstolen kan den påtænkte aftale kun træde i kraft, hvis den ændres, eller traktaterne revideres.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Udtalelsen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afgivelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127