



**Ugovorima se ne zabranjuje Vijeću da prije donošenja odluke o Unijinu sklapanju Istanbulske konvencije čeka „zajedničku suglasnost” država članica, ali ta institucija ne može izmijeniti postupak sklapanja te konvencije na način da to sklapanje uvjetuje prethodnim utvrđenjem takve „zajedničke suglasnosti”**

*Sud pojašnjava odgovarajuću materijalnu pravnu osnovu za donošenje akta Vijeća o sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji je predmet predviđenog sporazuma i navodi da se akt o sklapanju sporazuma može razdvojiti na dvije zasebne odluke ako se za to utvrdi objektivna potreba*

Istanbulska konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji<sup>1</sup> obuhvaćena je djelomično nadležnošću Europske unije, a djelomično nadležnostima država članica. Stoga bi ta konvencija trebala postati mješoviti sporazum koji su kao takav sklopile Unija i države članice. Prijedlog odluke o potpisivanju te konvencije u ime Unije, koji je usvojila Komisija, sadržavao je kao materijalnu pravnu osnovu članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a. Budući da taj prijedlog nije dobio dovoljnu potporu u Vijeću Europske unije, odlučeno je da se potpisivanje konvencije ograniči na njezina područja koja su obuhvaćena isključivom nadležnošću Unije, kako ju je utvrdilo Vijeće. Stoga je ta institucija prethodno navedenu materijalnu pravnu osnovu zamijenila člankom 78. stavkom 2., člankom 82. stavkom 2. i člankom 83. stavkom 1. UFEU-a. Osim toga, kako bi se uzeo u obzir poseban položaj Irske, predviđen Protokolom br. 21<sup>2</sup>, odluka o potpisivanju razdvojena je na dvije zasebne odluke.

Te se dvije odluke odnose na potpisivanje Istanbulske konvencije u pogledu pitanja povezanih s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima<sup>3</sup> odnosno azilom i zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja<sup>4</sup>. U skladu s tim dvjema odlukama, Istanbulska konvencija potpisana je u ime Unije 13. lipnja 2017. Međutim, do danas nije donesena nikakva odluka o sklapanju te konvencije od strane Unije s obzirom na to da se čini da Vijeće uvjetuje donošenje takve odluke prethodnim postojanjem „zajedničke suglasnosti” svih država članica da budu obvezane tom konvencijom u područjima koja su obuhvaćena njihovim nadležnostima.

Europski parlament 9. srpnja 2019. podnio je Sudu na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a zahtjev za mišljenje u pogledu Unijina sklapanja Istanbulske konvencije. Svojim prvim pitanjem Parlament pita, s jedne strane, koje su odgovarajuće pravne osnove akta Vijeća o sklapanju te konvencije i, s druge strane, je li potrebno ili moguće razdvojiti akt o potpisivanju i akt o sklapanju konvencije na dvije zasebne odluke. Svojim drugim pitanjem Parlament pita dopušta li se odnosno nalaže li se Ugovorima Vijeću da prije sklapanja Istanbulske konvencije u ime Unije čeka

<sup>1</sup> Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, donesena 7. travnja 2011. (u daljnjem tekstu: Istanbulska konvencija)

<sup>2</sup> Protokol (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priložen UEU-u i UFEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol br. 21)

<sup>3</sup> Odluka Vijeća (EU) 2017/865 od 11. svibnja 2017. o potpisivanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima (SL 2017., L 131, str. 11.)

<sup>4</sup> Odluka Vijeća (EU) 2017/866 od 11. svibnja 2017. o potpisivanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*) (SL 2017., L 131, str. 13.)

„zajedničku suglasnost” država članica da budu obvezane tom konvencijom u područjima koja su obuhvaćena njihovim nadležnostima.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću, u svojem mišljenju odgovara na pitanja Parlamenta na sljedeći način.

Kao prvo, pod uvjetom da se u svakom trenutku potpuno poštuju zahtjevi predviđeni člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a, Ugovorima se ne zabranjuje Vijeću, koje postupa u skladu sa svojim Poslovníkom, da prije donošenja odluke o Unijinu sklapanju Istanbulske konvencije čeka „zajedničku suglasnost” država članica. Nasuprot tomu, njima mu se zabranjuje dodavanje dodatnog stadija u postupku sklapanja koji je predviđen tim člankom, na način da se donošenje odluke o sklapanju navedene konvencije uvjetuje prethodnim utvrđenjem takve „zajedničke suglasnosti”.

Kao drugo, odgovarajuća materijalna pravna osnova za donošenje akta Vijeća o Unijinu sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji je predmet predviđenog sporazuma sastoji se od članka 78. stavka 2., članka 82. stavka 2. te članaka 84. i 336. UFEU-a.

Kao treće, protokoli br. 21 i 22<sup>5</sup> opravdavaju razdvajanje akta o sklapanju na dvije zasebne odluke samo u mjeri u kojoj se takvim razdvajanjem nastoji uzeti u obzir okolnost da Irska odnosno Kraljevina Danska ne sudjeluju u mjerama koje su poduzete na temelju sklapanja predviđenog sporazuma i koje su obuhvaćene područjem primjene tih protokola, promatranih u njihovoj cjelini.

## Ocjena Suda

### *Dopuštenost zahtjeva za mišljenje*

Postupkom za donošenje mišljenja nastoji se izbjeći komplikacije koje bi proizašle iz osporavanja sudskim putem spojivosti s Ugovorima međunarodnih sporazuma koji obvezuju Uniju. Imajući u vidu, među ostalim, taj cilj, Sud utvrđuje da je zahtjev za mišljenje dopušten, osim drugog dijela prvog pitanja u dijelu u kojem se on odnosi na razdvajanje akta o potpisivanju na dvije odluke. Naime, Unija je potpisala Istanbulsku konvenciju više od dvije godine prije podnošenja zahtjeva za mišljenje, tako da se preventivni cilj koji se nastoji postići člankom 218. stavkom 11. UFEU-a više ne bi mogao ostvariti. Osim toga, Parlament je mogao tužbom za poništenje osporavati odluke o potpisivanju.

### *Praksa „zajedničke suglasnosti”*

Što se tiče prakse čekanja „zajedničke suglasnosti” država članica da budu obvezane mješovitim sporazumom, Sud najprije ističe da se Ugovorima zabranjuje Vijeću da pokretanje postupka sklapanja konvencije uvjetuje prethodnim utvrđenjem takve „zajedničke suglasnosti”. Naime, ako bi ta praksa trebala imati takav doseg, njome bi se uspostavio hibridni postupak odlučivanja jer bi sama mogućnost da Unija sklopi mješoviti sporazum u potpunosti ovisila o volji svake od država članica da bude obvezana takvim sporazumom u područjima koja su obuhvaćena njihovim nadležnostima. Međutim, takav hibridni postupak odlučivanja nije u skladu s člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a, kojim se sklapanje međunarodnog sporazuma predviđa u obliku akta koji donosi Vijeće kvalificiranom većinom.

S obzirom na navedeno, Vijeće ima, u granicama postupka predviđenog tim odredbama, marginu političke prosudbe kako u pogledu odluke o tome hoće li postupiti po prijedlogu za sklapanje međunarodnog sporazuma, i, ovisno o slučaju, u kojoj će to mjeri učiniti, tako i u pogledu odabira prikladnog trenutka za donošenje takve odluke. Slijedom toga, ništa ne sprečava Vijeće da produlji svoje interne rasprave kako bi se ostvarila bliža suradnja između država članica i institucija Unije u postupku sklapanja sporazuma, što može podrazumijevati čekanje „zajedničke suglasnosti”.

Međutim, ta se margina političke prosudbe načelno izvršava kvalificiranom većinom, tako da takva većina u Vijeću može u svakom trenutku i u skladu s pravilima predviđenima njegovim

---

<sup>5</sup> Protokol (br. 22) o stajalištu Danske priložen UFEU-u i UFEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol br. 22)

Poslovníkom naložiti okončanje rasprava i donošenje odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma.

### *Odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije*

U okviru pitanja koje se odnosi na pravne osnove, Sud najprije mora definirati predmet i doseg svojeg razmatranja. U tom pogledu, budući da odluku o sklapanju Istanbulske konvencije mora donijeti Vijeće kvalificiranom većinom, uz prethodnu suglasnost Parlamenta, na tim je institucijama da, u granicama postavljenog pitanja, preciziraju područje „predviđenog sporazuma” u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a. Stoga Sud razmatra Istanbulsku konvenciju samo u odnosu na one njezine dijelove koji prema tekstu tog pitanja i sadržaju odluka o potpisivanju moraju biti obuhvaćeni aktom o sklapanju sporazuma. S obzirom na te elemente, Sud polazi od premise prema kojoj će se taj akt odnositi na odredbe Istanbulske konvencije koje su povezane s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azilom i zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja te obvezama institucija i javne uprave Unije u mjeri u kojoj su te odredbe obuhvaćene nadležnošću Unije.

Što se tiče, kao prvo, pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, a s obzirom na broj i doseg odredbi Istanbulske konvencije koje su obuhvaćene nadležnošću Unije iz članka 82. stavka 2.<sup>6</sup> i članka 84. UFEU-a<sup>7</sup>, Sud smatra da te potonje odredbe moraju biti dio pravnih osnova akta o sklapanju sporazuma. Nasuprot tomu, obveze koje sadržava konvencija i koje ulaze u područje obuhvaćeno člankom 83. stavkom 1. UFEU-a<sup>8</sup> imaju izuzetno ograničen doseg za Uniju, tako da se akt o sklapanju sporazuma ne može temeljiti na toj odredbi.

Kao drugo, kad je riječ o azilu i zabrani prisilnog udaljenja ili vraćanja, iako Istanbulska konvencija sadržava samo tri članka koji se odnose na ta područja, oni čine zasebno poglavlje koje se ne može smatrati akcesornim ili izuzetno ograničenog dosega, tako da bi članak 78. stavak 2. UFEU-a<sup>9</sup> trebao biti sastavni dio materijalne pravne osnove akta o sklapanju sporazuma.

Kao treće, Unija bi u pogledu svoje javne uprave trebala osigurati potpuno ispunjenje obveza naloženih Konvencijom koje su obuhvaćene člankom 336. UFEU-a<sup>10</sup>, pri čemu ta odredba stoga mora biti jedna od pravnih osnova.

### *Razdvajanje akta o sklapanju Istanbulske konvencije na dvije zasebne odluke*

Pitanje koje se odnosi na razdvajanje akta o sklapanju sporazuma na dvije odluke povezano je s primjenjivošću Protokola br. 21 u odnosu na Irsku, s obzirom na utvrđenje odredbi koje su obuhvaćene glavom V. trećeg dijela UFEU-a kao pravnih osnova za sklapanje predviđenog sporazuma. U načelu, Irska ne sudjeluje u usvajanju mjera Vijeća koje su obuhvaćene tim dijelom, osim ako ne prijavi svoju želju za sudjelovanjem. Na temelju tog protokola Irska nije namjeravala sudjelovati u Unijinu sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji se odnosi na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja, ali je pritom sudjelovala u sklapanju drugih dijelova te konvencije.

Međutim, isključeno je selektivno sudjelovanje u istoj mjeri na koju se odnosi Protokol br. 21. Isto tako, nije dopušteno razdvajanje akta o sklapanju predviđenog sporazuma na dvije odluke kako bi se Irskoj omogućilo sudjelovanje u donošenju jedne od dviju odluka, ali ne i druge, iako se svaka od odluka o sklapanju sporazuma odnosi na mjere koje su obuhvaćene glavom V. trećeg dijela UFEU-a.

<sup>6</sup> Na temelju te odredbe Unija može utvrditi minimalna pravila, među ostalim, o uzajamnom prihvaćanju dokaza među državama članicama, pravima pojedinaca u kaznenom postupku i pravima žrtava kaznenog djela.

<sup>7</sup> Tom se odredbom Uniji dodjeljuje nadležnost za utvrđivanje mjera za promicanje i podupiranje djelovanja država članica u području suzbijanja kriminaliteta.

<sup>8</sup> U skladu s tom odredbom, Unija je nadležna za utvrđivanje minimalnih pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija u području, među ostalim, trgovanja ljudima i seksualnog iskorištavanja žena i djece.

<sup>9</sup> Ta se odredba odnosi na nadležnosti Unije u području azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite.

<sup>10</sup> Taj se članak odnosi na Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske unije.

Međutim, ako se utvrdi da se na akt o sklapanju međunarodnog sporazuma primjenjuju različite pravne osnove, može postojati objektivna potreba za razdvajanje tog akta na više odluka. To osobito može biti slučaj ako se takvim razdvajanjem uzima u obzir okolnost da Irska odnosno Kraljevina Danska ne sudjeluju u mjerama predviđenima za sklapanje međunarodnog sporazuma koje su obuhvaćene područjem primjene Protokola br. 21 odnosno Protokola br. 22, dok druge mjere predviđene za to isto sklapanje nisu obuhvaćene tim područjem primjene. U ovom slučaju, budući da se među sastavnim dijelovima materijalne pravne osnove akta o sklapanju predviđenog sporazuma nalazi članak 336. UFEU-a, koji nije obuhvaćen područjem primjene protokola br. 21 i 22, moguće je utvrditi postojanje objektivne potrebe za razdvajanje akta o sklapanju Istanbulske konvencije.

---

**NAPOMENA:** Država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija mogu pribaviti mišljenje Suda o tome je li predviđeni sporazum u skladu s Ugovorima ili o nadležnosti za sklapanje tog sporazuma. Ako je mišljenje Suda negativno, predviđeni sporazum može stupiti na snagu samo ako se on izmijeni ili ako se revidiraju Ugovori.

---

*Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.*

[Cjelovit tekst](#) mišljenja objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293