



De Verdragen staan er niet aan in de weg dat de Raad het besluit over de sluiting van het Verdrag van Istanbul door de Unie pas vaststelt nadat de lidstaten een „gemeenschappelijk akkoord” hebben bereikt, maar deze instelling kan de procedure voor de sluiting van dat verdrag niet wijzigen door deze sluiting afhankelijk te maken van de voorafgaande constatering dat er sprake is van een dergelijk „gemeenschappelijk akkoord”

Het Hof preciseert wat de juiste materiële rechtsgrondslag is voor de vaststelling van de handeling van de Raad tot sluiting van het gedeelte van het Verdrag van Istanbul waarop de voorgenomen overeenkomst betrekking heeft. De handeling tot sluiting van dat verdrag kan in twee afzonderlijke besluiten worden opgesplitst wanneer dat objectief nodig blijkt

Het Verdrag van Istanbul inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld¹ (hierna: „Verdrag van Istanbul”) behoort deels tot de bevoegdheden van de Europese Unie en deels tot die van de lidstaten. Dit verdrag is bijgevolg een gemengde overeenkomst, die als zodanig door de Unie en de lidstaten moet worden gesloten. In het door de Commissie vastgestelde voorstel voor een besluit tot ondertekening namens de Unie van dat verdrag werden artikel 82, lid 2, en artikel 84 VWEU als materiële rechtsgrondslag vermeld. Aangezien dit voorstel binnen de Raad van de Europese Unie onvoldoende steun kreeg, werd besloten de ondertekening van het Verdrag van Istanbul te beperken tot de daarin geregelde aangelegenheden die behoren tot wat volgens de Raad de exclusieve bevoegdheid van de Unie vormt. Deze instelling heeft de bovengenoemde materiële rechtsgrondslag dan ook vervangen door artikel 78, lid 2, artikel 82, lid 2, en artikel 83, lid 1, VWEU. Om rekening te houden met de bijzondere situatie van Ierland, waarop Protocol nr. 21² betrekking heeft, werd het besluit tot ondertekening bovendien opgesplitst in twee afzonderlijke besluiten.

Deze besluiten hebben betrekking op de ondertekening van het Verdrag van Istanbul voor zover het gaat om kwesties die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken³ respectievelijk asiel en non-refoulement⁴. Overeenkomstig beide besluiten is het Verdrag van Istanbul op 13 juni 2017 namens de Unie ondertekend. Tot op heden is er echter geen besluit over de sluiting van dit verdrag door de Unie vastgesteld, aangezien de Raad deze vaststelling afhankelijk lijkt te stellen van de voorwaarde dat alle lidstaten vooraf een „gemeenschappelijk akkoord” hebben bereikt om op de binnen hun bevoegdheden vallende gebieden gebonden te worden door dat verdrag.

¹ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, vastgesteld op 7 april 2011.

² Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het VEU en het VWEU (hierna: „Protocol nr. 21”).

³ Besluit (EU) 2017/865 van de Raad van 11 mei 2017 over de ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken (PB 2017, L 131, blz. 11).

⁴ Besluit (EU) 2017/866 van de Raad van 11 mei 2017 over de ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot [...] asiel en non-refoulement (PB 2017, L 131, blz. 13).

Op 9 juli 2019 heeft het Europees Parlement overeenkomstig artikel 218, lid 11, VWEU het Hof verzocht om advies over de sluiting van het Verdrag van Istanbul door de Unie. Met zijn eerste vraag wenst het Parlement te vernemen wat de juiste rechtsgrondslagen zijn voor de handeling van de Raad tot sluiting van dit verdrag, en of het noodzakelijk of mogelijk is zowel de handeling tot ondertekening als de handeling tot sluiting van dat verdrag op te splitsen in twee afzonderlijke besluiten. Met zijn tweede vraag wenst het Parlement te vernemen of de Verdragen de Raad toestaan of verplichten om het Verdrag van Istanbul pas namens de Unie te sluiten nadat de lidstaten een „gemeenschappelijk akkoord” hebben bereikt om op de binnen hun bevoegdheden vallende gebieden gebonden te worden door dat verdrag.

In zijn advies beantwoordt de Grote kamer van het Hof de vragen van het Parlement als volgt.

Ten eerste staan de Verdragen er niet aan in de weg dat de Raad het besluit tot sluiting van het Verdrag van Istanbul door de Unie, met inachtneming van zijn reglement van orde, pas vaststelt nadat de lidstaten een „gemeenschappelijk akkoord” hebben bereikt, mits te allen tijde wordt voldaan aan de vereisten van artikel 218, leden 2, 6 en 8, VWEU. De Verdragen staan er daarentegen wel aan in de weg dat de Raad een extra stap toevoegt aan de in artikel 218 VWEU geregelde sluitingsprocedure door de vaststelling van het besluit tot sluiting van dat verdrag afhankelijk te maken van de voorafgaande constatering dat er sprake is van een „gemeenschappelijk akkoord”.

Ten tweede bestaat de juiste materiële rechtsgrondslag voor de vaststelling van de handeling van de Raad tot sluiting door de Unie van het gedeelte van het Verdrag van Istanbul waarop de voorgenomen overeenkomst betrekking heeft, uit artikel 78, lid 2, artikel 82, lid 2, en de artikelen 84 en 336 VWEU.

Ten derde rechtvaardigen de Protocollen nr. 21 en nr. 22⁵ de opsplitsing in twee afzonderlijke besluiten van de handeling tot sluiting van dat verdrag enkel voor zover deze opsplitsing ertoe strekt om rekening te houden met het feit dat Ierland of het Koninkrijk Denemarken niet deelneemt aan de – in hun geheel te beschouwen – maatregelen die in verband met de sluiting van de voorgenomen overeenkomst worden vastgesteld en binnen de werkingssfeer van die protocollen vallen.

Beoordeling door het Hof

Ontvankelijkheid van het verzoek om advies

De adviesprocedure heeft tot doel de complicaties te voorkomen die zouden ontstaan indien de verenigbaarheid van internationale, de Unie bindende overeenkomsten met de Verdragen voor de rechter zou worden betwist. Met name gelet op dit doel stelt het Hof vast dat het verzoek om advies ontvankelijk is, met uitzondering van het tweede deel van de eerste vraag voor zover dit betrekking heeft op de opsplitsing van de handeling tot ondertekening in twee besluiten. De Unie heeft het Verdrag van Istanbul immers meer dan twee jaar vóór de indiening van het verzoek om advies ondertekend, zodat het met artikel 218, lid 11, VWEU nagestreefde preventieve doel niet meer kan worden bereikt. Bovendien had het Parlement de besluiten tot ondertekening kunnen betwisten door een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

Praktijk van het „gemeenschappelijk akkoord”

Met betrekking tot de praktijk om te wachten totdat de lidstaten een „gemeenschappelijk akkoord” hebben bereikt om gebonden te worden door een gemengde overeenkomst, merkt het Hof om te beginnen op dat de Verdragen de Raad verbieden om de inleiding van de procedure voor de sluiting van een verdrag afhankelijk te stellen van de voorafgaande constatering dat er sprake is van een dergelijk „gemeenschappelijk akkoord”. Indien die praktijk een dergelijke draagwijdte zou hebben, zou zij namelijk leiden tot een hybride besluitvormingsproces, aangezien de mogelijkheid zelf waarover de Unie beschikt om een gemengde overeenkomst te sluiten, volledig zou afhangen

⁵ Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, dat is gehecht aan het VEU en het VWEU (hierna: „Protocol nr. 22”).

van de bereidheid van elk van de lidstaten om door een dergelijke overeenkomst gebonden te worden op de gebieden die binnen hun bevoegdheden vallen. Een dergelijk hybride besluitvormingsproces is onverenigbaar met artikel 218, leden 2, 6 en 8, VWEU, op grond waarvan de sluiting van een internationale overeenkomst een handeling is die de Raad vaststelt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Niettemin beschikt de Raad binnen de grenzen van de in die bepalingen vastgelegde procedure over enige politieke speelruimte, zowel bij het nemen van het besluit om al dan niet in te gaan op het voorstel tot sluiting van een internationale overeenkomst – en, zo ja, in welke mate – als bij het kiezen van het geschikte tijdstip voor de vaststelling van dat besluit. Bijgevolg staat niets eraan in de weg dat de Raad de interne debatten verlengt om te zorgen voor een nauwere samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie tijdens de procedure voor de sluiting van een verdrag, hetgeen kan impliceren dat wordt gewacht op het „gemeenschappelijk akkoord”.

In beginsel moet van deze speelruimte echter worden gebruikgemaakt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, zodat met een dergelijke meerderheid binnen de Raad te allen tijde en volgens de voorschriften van het reglement van orde van de Raad kan worden bepaald dat het debat wordt gesloten en dat het besluit tot sluiting van de internationale overeenkomst wordt vastgesteld.

Juiste rechtsgrondslagen voor de sluiting van het Verdrag van Istanbul

Bij de behandeling van de vraag over de rechtsgrondslagen heeft het Hof om te beginnen vastgesteld wat het doel van zijn onderzoek is en hoever dit dient te reiken. Aangezien de Raad het besluit tot sluiting van het Verdrag van Istanbul met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en na goedkeuring door het Parlement moet vaststellen, dienen deze instellingen binnen de grenzen van de gestelde vraag de reikwijdte van de „voorgenomen overeenkomst” in de zin van artikel 218, lid 11, VWEU te verduidelijken. Bijgevolg onderzoekt het Hof het Verdrag van Istanbul enkel in het licht van de gedeelten ervan die – volgens de bewoordingen van deze vraag en volgens de inhoud van de besluiten tot ondertekening – onder de handeling tot sluiting van dat verdrag zullen vallen. Gelet op het bovenstaande gaat het Hof ervan uit dat deze handeling betrekking zal hebben op de bepalingen van het Verdrag van Istanbul die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken, asiel en non-refoulement alsook met de verplichtingen van de instellingen en het openbaar bestuur van de Unie, voor zover deze bepalingen binnen de bevoegdheid van de Unie vallen.

Wat in de eerste plaats de justitiële samenwerking in strafzaken betreft, oordeelt het Hof dat artikel 82, lid 2⁶, en artikel 84 VWEU⁷ moeten behoren tot de rechtsgrondslagen van de handeling tot sluiting van dat verdrag, gelet op het aantal en de draagwijdte van de bepalingen van het Verdrag van Istanbul die binnen de in die bepalingen van het VWEU bedoelde bevoegdheid van de Unie vallen. De uit het Verdrag van Istanbul voortvloeiende verplichtingen op het door artikel 83, lid 1, VWEU⁸ bestreken gebied hebben daarentegen een uiterst beperkte draagwijdte voor de Unie, zodat de handeling tot sluiting van dat verdrag niet op deze bepaling kan worden gebaseerd.

Wat in de tweede plaats asiel en non-refoulement betreft, bevat het Verdrag van Istanbul weliswaar slechts drie artikelen die betrekking hebben op deze aangelegenheden, maar vormen deze artikelen een afzonderlijk hoofdstuk dat niet kan worden geacht ondergeschikt te zijn of een

⁶ Krachtens deze bepaling kan de Unie minimumvoorschriften vaststellen die betrekking hebben op onder meer de toelaatbaarheid van bewijs tussen de lidstaten, de rechten van personen in de strafvordering en de rechten van slachtoffers van misdrijven.

⁷ Bij deze bepaling wordt de Unie de bevoegdheid toegekend om maatregelen vast te stellen ter stimulering en ondersteuning van het optreden van de lidstaten op het gebied van misdaadpreventie.

⁸ Volgens deze bepaling is de Unie bevoegd om minimumvoorschriften vast te stellen die betrekking hebben op de bepaling van strafbare feiten en sancties op onder meer het gebied van mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen.

uiterst beperkte draagwijdte te hebben, zodat artikel 78, lid 2, VWEU⁹ een van de materiële rechtsgrondslagen van de handeling tot sluiting van dat verdrag moet zijn.

Wat in de derde plaats het openbaar bestuur van de Unie betreft, moet deze ervoor zorgen dat volledig wordt voldaan aan de bij het Verdrag van Istanbul opgelegde verplichtingen die onder artikel 336 VWEU¹⁰ vallen, zodat deze bepaling een van de rechtsgrondslagen dient te vormen.

Opsplitsing van de handeling tot sluiting van het Verdrag van Istanbul in twee afzonderlijke besluiten

De vraag over de opsplitsing van de handeling tot sluiting van het Verdrag van Istanbul in twee besluiten houdt verband met het feit dat Protocol nr. 21 van toepassing is voor zover het Ierland betreft, doordat sommige in het derde deel, titel V, van het VWEU opgenomen bepalingen zijn aangewezen als rechtsgrondslagen voor de sluiting van de voorgenomen overeenkomst. In beginsel neemt Ierland niet deel aan de vaststelling door de Raad van maatregelen die onder dat deel vallen, tenzij het meedeelt wel te willen deelnemen. Op grond van dit protocol wenst Ierland niet deel te nemen aan de sluiting door de Unie van het onderdeel van het Verdrag van Istanbul dat betrekking heeft op asiel en non-refoulement, maar wel aan de sluiting van de overige onderdelen.

Het is echter uitgesloten dat slechts wordt deelgenomen aan enkele onderdelen van een en dezelfde in Protocol nr. 21 bedoelde maatregel. Evenmin is het toegestaan dat de handeling tot sluiting van de voorgenomen overeenkomst in twee besluiten wordt opgesplitst om Ierland de mogelijkheid te bieden deel te nemen aan de vaststelling van een van beide besluiten, maar niet aan die van het andere, ook al zou elk van de besluiten tot sluiting van het Verdrag van Istanbul betrekking hebben op maatregelen die onder het derde deel, titel V, van het VWEU vallen.

Indien echter vaststaat dat verschillende rechtsgrondslagen van toepassing zijn op een handeling tot sluiting van een internationale overeenkomst, kan er een objectieve noodzaak bestaan om deze handeling op te splitsen in meerdere besluiten. Dit kan met name het geval zijn wanneer een dergelijke opsplitsing ertoe strekt om rekening te houden met het feit dat Ierland of het Koninkrijk Denemarken niet deelneemt aan de in verband met de sluiting van een internationale overeenkomst overwogen maatregelen die binnen de werkingssfeer van respectievelijk de Protocollen nr. 21 en nr. 22 vallen, terwijl andere maatregelen die in verband met die sluiting zijn overwogen, niet binnen die werkingssfeer vallen. Aangezien artikel 336 VWEU, dat niet binnen de werkingssfeer van de Protocollen nr. 21 en nr. 22 valt, deel uitmaakt van de materiële rechtsgrondslagen van de handeling tot sluiting van de voorgenomen overeenkomst, kan in het onderhavige geval worden vastgesteld dat het objectief noodzakelijk is om de handeling tot sluiting van het Verdrag van Istanbul op te splitsen.

NOTA BENE: Een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie kan het advies inwinnen van het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van een voorgenomen overeenkomst met de Verdragen of over de bevoegdheid om deze overeenkomst te sluiten. Indien het Hof afwijzend adviseert, kan de voorgenomen overeenkomst niet in werking treden, behoudens in geval van wijziging daarvan of herziening van de Verdragen.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het advies is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

⁹ Deze bepaling heeft betrekking op de bevoegdheden van de Unie op het gebied van asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming.

¹⁰ Deze bepaling ziet op het Statuut van de ambtenaren van de Unie en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Unie.