



Presă și informare

Curtea de Justiție a Uniunii Europene
COMUNICAT DE PRESĂ nr. 176/21
Luxemburg, 6 octombrie 2021

Avizul 1/19,
Convenția de la Istanbul

Tratatele nu interzic Consiliului să aștepte, înainte de adoptarea deciziei privind încheierea de către Uniune a Convenției de la Istanbul, „acordul comun” al statelor membre, însă această instituție nu poate modifica procedura de încheiere a convenției menționate prin condiționarea acestei încheieri de constatarea prealabilă a unui astfel de „acord comun”

Curtea precizează temeiul juridic material adecvat pentru adoptarea actului Consiliului privind încheierea părții din Convenția de la Istanbul care face obiectul acordului preconizat și că actul de încheiere poate fi scindat în două decizii distincte atunci când este stabilită o nevoie obiectivă

Convenția privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice¹ ține, în parte, de competențele Uniunii Europene și, în parte, de cele ale statelor membre. Prin urmare, aceasta este chemată să devină un acord mixt, încheiat ca atare de Uniune și de statele membre. Propunerea de decizie adoptată de Comisie privind semnarea, în numele Uniunii, a acestei convenții indica, drept temei juridic material, articolul 82 alineatul (2) TFUE și articolul 84 TFUE. Întrucât această propunere nu a obținut o susținere suficientă în cadrul Consiliului Uniunii Europene, s-a decis să se limiteze semnarea convenției la materiile acoperite de aceasta care țin de competența exclusivă a Uniunii, astfel cum a fost identificată de Consiliu. Prin urmare, această instituție a substituit temeiului juridic material menționat anterior articolul 78 alineatul (2), articolul 82 alineatul (2) și articolul 83 alineatul (1) TFUE. Pe de altă parte, pentru a ține seama de situația specială a Irlandei, vizată de Protocolul nr. 21², decizia de semnare a fost scindată în două decizii separate.

Aceste două decizii au ca obiect semnarea Convenției de la Istanbul în ceea ce privește aspectele legate de cooperarea judiciară în materie penală³ și, respectiv, azilul și nereturnarea⁴. În conformitate cu aceste două decizii, Convenția de la Istanbul a fost semnată, în numele Uniunii, la 13 iunie 2017. Cu toate acestea, până în prezent, nu a fost adoptată nicio decizie referitoare la încheierea acestei convenții de către Uniune, întrucât Consiliul pare să condiționeze adoptarea unei astfel de decizii de existența prealabilă a unui „acord comun” al tuturor statelor membre de a fi ținute de această convenție în domeniile care intră în sfera competențelor lor.

La 9 iulie 2019, Parlamentul European a adresat Curții o cerere de aviz în temeiul articolului 218 alineatul (11) TFUE, în legătură cu încheierea Convenției de la Istanbul de către Uniune. Prin intermediul primei întrebări, Parlamentul solicită să se stabilească, pe de o parte, care sunt temeiurile juridice adecvate ale actului Consiliului privind încheierea acestei convenții, precum și, pe de altă parte, dacă este necesar sau posibil să se scindeze atât actul de semnare, cât și actul

¹ Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la 7 aprilie 2011 (denumită în continuare „Convenția de la Istanbul”).

² Protocolul (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE (denumit în continuare „Protocolul nr. 21”).

³ 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).

⁴ 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).

de încheiere a convenției în două decizii distincte. Prin intermediul celei de a doua întrebări, Parlamentul solicită să se stabilească dacă tratatele permit sau impun Consiliului să aștepte, înainte de a încheia Convenția de la Istanbul în numele Uniunii, „acordul comun” al statelor membre de a fi ținute de această convenție în domeniile care intră în sfera competențele lor.

În avizul său, Curtea, reunită în Marea Cameră, răspunde la întrebările Parlamentului după cum urmează.

În primul rând, sub rezerva respectării depline, în orice moment, a cerințelor prevăzute la articolul 218 alineatele (2), (6) și (8) TFUE, tratatele nu interzic Consiliului, acționând în conformitate cu regulamentul său de procedură, să aștepte, înainte de adoptarea deciziei privind încheierea de către Uniune a Convenției de la Istanbul, „acordul comun” al statelor membre. În schimb, tratatele îi interzic să adauge o etapă suplimentară la procedura de încheiere prevăzută la articolul respectiv prin condiționarea adoptării deciziei de încheiere a acestei convenții de constatarea prealabilă a unui astfel de „acord comun”.

În al doilea rând, temeiul juridic material adecvat pentru adoptarea actului Consiliului privind încheierea de către Uniune a părții din Convenția de la Istanbul care face obiectul acordului preconizat este compus din articolul 78 alineatul (2), din articolul 82 alineatul (2), precum și din articolele 84 și 336 TFUE.

În al treilea rând, Protocoalele nr. 21 și nr. 22⁵ justifică scindarea în două decizii distincte a actului de încheiere numai în măsura în care o astfel de scindare urmărește să țină seama de împrejurarea că Irlanda sau Regatul Danemarcei nu participă la măsurile adoptate pentru încheierea acordului preconizat și care intră în domeniul de aplicare al acestor protocoale, avute în vedere în ansamblul lor.

Aprecierea Curții

Cu privire la admisibilitatea cererii de aviz

Procedura de aviz urmărește să prevină complicațiile care ar rezulta din contestarea în justiție a compatibilității cu tratatele a acordurilor internaționale care angajează Uniunea. Având în vedere în special această finalitate, Curtea constată că cererea de aviz este admisibilă, cu excepția celei de a doua părți a primei întrebări, în măsura în care aceasta vizează scindarea actului de semnare în două decizii. Astfel, Convenția de la Istanbul a fost semnată de Uniune la mai mult de doi ani înainte de introducerea cererii de aviz, astfel încât obiectivul de prevenire urmărit de articolul 218 alineatul (11) TFUE nu ar mai putea să fie atins. Pe de altă parte, Parlamentul ar fi putut contesta deciziile de semnare prin intermediul unei acțiuni în anulare.

Cu privire la practica „acordului comun”

În ceea ce privește practica de a aștepta „acordul comun” al statelor membre de a fi ținute printr-un acord mixt, Curtea arată mai întâi că tratatele interzic Consiliului să condiționeze inițierea procedurii de încheiere a unei convenții de constatarea prealabilă a unui asemenea „acord comun”. Dacă această practică ar avea un asemenea domeniu de aplicare, ea ar institui în acest mod un proces decizional hibrid, în măsura în care însăși posibilitatea Uniunii de a încheia un acord mixt ar depinde în întregime de voința fiecăruia dintre statele membre de a fi ținută de un astfel de acord în domeniile care țin de competențele lor. Or, un asemenea proces decizional hibrid este incompatibil cu articolul 218 alineatele (2), (6) și (8) TFUE, care concepe încheierea unui acord internațional ca fiind un act adoptat cu majoritate calificată de Consiliu.

În aceste condiții, în limitele procedurii prevăzute de aceste dispoziții, țin de marja de apreciere politică a Consiliului atât decizia de a da curs sau de a nu da curs propunerii de încheiere a unui acord internațional și, dacă este cazul, în ce măsură, cât și alegerea momentului adecvat pentru a adopta o astfel de decizie. În consecință, nimic nu împiedică Consiliul să prelungească dezbaterile

⁵ Protocolul (nr. 22) privind poziția Danemarcei, anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE (denumit în continuare „Protocolul nr. 22”).

din cadrul său pentru a ajunge la o cooperare mai strânsă între statele membre și instituțiile Uniunii în procesul de încheiere, ceea ce poate implica așteptarea „acordului comun”.

Totuși, această marjă de apreciere politică se exercită, în principiu, cu majoritate calificată, astfel încât o asemenea majoritate în cadrul Consiliului poate, în orice moment și potrivit normelor prevăzute de Regulamentul de procedură al acestuia, să impună încheierea dezbaterilor și adoptarea deciziei privind încheierea acordului internațional.

Cu privire la temeiurile juridice adecvate pentru încheierea Convenției de la Istanbul

În cadrul întrebării referitoare la temeiurile juridice, Curtea este chemată mai întâi să definească obiectul și întinderea examinării sale. În această privință, întrucât decizia privind încheierea Convenției de la Istanbul trebuie adoptată de Consiliu cu majoritate calificată, după aprobarea Parlamentului, aceste instituții sunt cele care trebuie să precizeze, în limitele întrebării adresate, perimetrul „acordului preconizat” în sensul articolului 218 alineatul (11) TFUE. Prin urmare, Curtea procedează la o examinare a Convenției de la Istanbul numai în lumina părților din aceasta care, potrivit termenilor acestei întrebări și potrivit conținutului deciziilor de semnătură, sunt vizate de actul de încheiere. Având în vedere aceste elemente, Curtea pleacă de la premisa că acest act va privi dispozițiile Convenției de la Istanbul care prezintă o legătură cu cooperarea judiciară în materie penală, azilul și nereturnarea și obligațiile care revin instituțiilor și administrației publice a Uniunii, în măsura în care aceste dispoziții țin de competența Uniunii.

În ceea ce privește, în primul rând, cooperarea judiciară în materie penală, având în vedere numărul și sfera de aplicare ale dispozițiilor Convenției de la Istanbul care țin de competența Uniunii prevăzută la articolul 82 alineatul (2) TFUE⁶ și la articolul 84 TFUE⁷, Curtea statuează că acestea din urmă ar trebui să figureze printre temeiurile juridice ale actului de încheiere. În schimb, obligațiile pe care le cuprinde convenția și care intră sub incidența domeniului acoperit de articolul 83 alineatul (1) TFUE⁸ au o sferă de aplicare extrem de limitată pentru Uniune, astfel încât actul de încheiere nu se poate întemeia pe această dispoziție.

În ceea ce privește, în al doilea rând, azilul și nereturnarea, deși Convenția de la Istanbul nu conține decât trei articole referitoare la aceste materii, ele formează un capitol distinct care nu poate fi considerat ca fiind accesoriu sau cu o întindere extrem de limitată, astfel încât articolul 78 alineatul (2) TFUE⁹ ar trebui să fie o componentă a temeiului juridic material al actului de încheiere.

În al treilea rând, în ceea ce privește administrația sa publică, Uniunea ar trebui să asigure îndeplinirea deplină a obligațiilor impuse de convenție care intră sub incidența articolului 336 TFUE¹⁰, această dispoziție trebuind, în consecință, să figureze printre temeiurile juridice.

Cu privire la scindarea în două decizii distincte a actului de încheiere a Convenției de la Istanbul

Întrebarea referitoare la scindarea actului de încheiere în două decizii este legată de aplicabilitatea Protocolului nr. 21 în ceea ce privește Irlanda, ca urmare a identificării unor dispoziții care intră sub incidența titlului V din partea a treia din Tratatul FUE ca temeiuri juridice pentru încheierea acordului preconizat. În principiu, Irlanda nu participă la adoptarea de către Consiliu a unor măsuri care țin de această parte, cu excepția cazului în care notifică intenția sa de a participa. În temeiul acestui protocol, Irlanda intenționa să nu participe la încheierea de către Uniune a părții din Convenția de la Istanbul referitoare la azil și la principiul nereturnării, participând în același timp la încheierea celorlalte părți ale acestei convenții.

⁶ Potrivit acestei dispoziții, Uniunea poate stabili norme minime privind, printre altele, admisibilitatea probelor între statele membre, drepturile persoanelor în procedura penală și drepturile victimelor criminalității.

⁷ Această dispoziție atribuie Uniunii competența de a stabili măsuri pentru a încuraja și sprijini acțiunea statelor membre în domeniul prevenirii criminalității.

⁸ Potrivit acestei dispoziții, Uniunea este competentă să stabilească norme minime privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor, printre altele în domeniul traficului de persoane și al exploatării sexuale a femeilor și a copiilor.

⁹ Această dispoziție privește competențele Uniunii în materie de azil, de protecție subsidiară și de protecție temporară.

¹⁰ Referitor la Statutul funcționarilor Uniunii și Regimul aplicabil celorlalți agenți ai Uniunii.

Or, o participare selectivă la aceeași măsură vizată de Protocolul nr. 21 este exclusă. De asemenea, nu este autorizată o scindare în două decizii a actului de încheiere a acordului preconizat pentru a permite Irlandei să participe la adoptarea uneia dintre cele două decizii, dar nu și la cealaltă, chiar în condițiile în care fiecare dintre deciziile de încheiere ar privi măsuri care intră sub incidența părții a treia titlul V din Tratatul FUE.

În aceste condiții, deși este stabilit că diferite temeuri juridice sunt aplicabile unui act de încheiere a unui acord internațional, poate exista o nevoie obiectivă de a scinda acest act în mai multe decizii. Aceasta poate fi în special situația dacă o astfel de scindare urmărește să țină seama de împrejurarea că Irlanda sau Regatul Danemarcei nu participă la măsurile preconizate pentru încheierea unui acord internațional care intră în domeniul de aplicare al Protocolului nr. 21 și, respectiv, al Protocolului nr. 22, însă există alte măsuri preconizate pentru această încheiere care nu intră în acest domeniu de aplicare. În speță, dat fiind că printre componentele temeiului juridic material al actului de încheiere a acordului preconizat figurează articolul 336 TFUE, care nu intră în domeniul de aplicare al Protoalelor nr. 21 și nr. 22, se poate stabili o nevoie obiectivă de a scinda actul de încheiere a Convenției de la Istanbul.

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 sau cu privire la competența de a încheia acest acord. 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 avizului se publică pe site-ul CURIA în ziua pronunțării.

Persoana de contact pentru presă: Corina-Gabriela Socoliuc ☎ (+352) 4303 4293