



Mediji in informacije

Sodišče Evropske unije
SPOROČILO ZA MEDIJE št. 176/21
Luxembourg, 6. oktober 2021

Mnenje 1/19
Istanbulska konvencija

Pogodbi Svetu ne prepovedujeta, da pred sprejetjem sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije s strani Unije počaka na „medsebojno soglasje“ držav članic, vendar ta institucija postopka za sklenitev te konvencije ne sme spremeniti tako, da bi to sklenitev pogojevala s predhodno ugotovitvijo takega „medsebojnega soglasja“

Sodišče je pojasnilo, katera je ustrezna materialnopravna podlaga za sprejetje akta Sveta o sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki je predmet predvidenega sporazuma, in da se lahko akt o sklenitvi razdeli na dva ločena sklepa, če se ugotovi objektivna nujnost

Istanbulska konvencija o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima¹ delno spada v pristojnosti Unije, delno pa v pristojnosti držav članic. Zato je zanjo predvideno, da bo postala mešani sporazum, ki ga bodo kot takega sklenile Unija in države članice. V predlogu sklepa o podpisu te konvencije v imenu Unije, ki ga je sprejela Komisija, sta bila kot materialnopravna podlaga navedena člen 82(2) in člen 84 PDEU. Ker ta predlog v Svetu Evropske unije ni bil zadostno podprt, je bilo odločeno, da se podpis Konvencije omeji na področja te konvencije, ki spadajo v izključno pristojnost Unije, kot jo je opredelil Svet. Ta institucija je zato zgoraj navedeno materialnopravno podlago nadomestila s členom 78(2), členom 82(2) in členom 83(1) PDEU. Poleg tega je bil sklep o podpisu razdeljen na dva ločena sklepa, da bi se upošteval poseben položaj Irske, na katerega se nanaša Protokol št. 21².

Ta sklepa se nanašata na podpis Istanbulske konvencije, kar zadeva, na eni strani, zadeve na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah³ ter, na drugi strani, azil in nevračanje⁴. V skladu s tema sklepoma je bila Istanbulska konvencija v imenu Unije podpisana 13. junija 2017. Vendar do zdaj ni bil sprejet noben sklep o sklenitvi te konvencije s strani Unije, saj se zdi, da Svet sprejetje takega sklepa pogojuje s predhodnim obstojem „medsebojnega soglasja“ vseh držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti.

Evropski parlament je 9. julija 2019 pri Sodišču vložil predlog za izdajo mnenja na podlagi člena 218(11) PDEU v zvezi s sklenitvijo Istanbulske konvencije s strani Unije. Parlament s prvim vprašanjem sprašuje, na eni strani, katere so ustrezne pravne podlage za akt Sveta o sklenitvi te konvencije in, na drugi strani, ali je nujno oziroma mogoče tako akt o podpisu kot tudi akt o sklenitvi Konvencije razdeliti na dva ločena sklepa. Parlament z drugim vprašanjem sprašuje, ali Pogodbi Svetu omogočata oziroma nalagata, da pred sklenitvijo Istanbulske konvencije v imenu Unije počaka na „medsebojno soglasje“ držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti.

¹ Konvencija Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, sprejeta 7. aprila 2011 (v nadaljevanju: Istanbulska konvencija).

² Protokol (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU (v nadaljevanju: Protokol št. 21).

³ Sklep Sveta (EU) 2017/865 z dne 11. maja 2017 o podpisu, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (UL 2017, L 131, str. 11).

⁴ Sklep Sveta (EU) 2017/866 z dne 11. maja 2017 o podpisu, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, kar zadeva azil in nevračanje (UL 2017, L 131, str. 13).

Sodišče, ki je zasedalo v velikem senatu, je v mnenju na vprašanja Parlamenta odgovorilo, kot je navedeno spodaj.

Prvič, če so vseskozi polno spoštovane zahteve, določene v členu 218(2), (6) in (8) PDEU, Pogodbi Svetu, ki deluje v skladu s svojim poslovníkom, ne prepovedujeta, da pred sprejetjem sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije s strani Unije počaka na „medsebojno soglasje“ držav članic. Prepovedujeta pa mu, da bi s tem, da bi sprejetje sklepa o sklenitvi pogojeval s predhodno ugotovitvijo takega „medsebojnega soglasja“, postopku za sklenitev iz tega člena dodal dodatno fazo.

Drugič, ustrežna materialnopravna podlaga za sprejetje akta Sveta o sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki je predmet predvidenega sporazuma, s strani Unije je sestavljena iz člena 78(2), člena 82(2) ter členov 84 in 336 PDEU.

Tretjič, protokola št. 21 in št. 22⁵ upravičujeta razdelitev akta o sklenitvi na dva ločena sklepa le, če je namen take razdelitve upoštevati okoliščino, da Irska oziroma Kraljevina Danska ne sodelujeta pri ukrepih, ki se sprejmejo na podlagi sklenitve predvidenega sporazuma in ki spadajo na področje uporabe teh protokolov, kakor so predvideni v celoti.

Presoja Sodišča

Dopustnost predloga za izdajo mnenja

Namen postopka za izdajo mnenja je, da se preprečijo zapleti, ki bi lahko nastali zaradi sodnega izpodbijanja združljivosti mednarodnih sporazumov, ki zavezujejo Unijo, s Pogodbama. Sodišče je zlasti glede na ta namen ugotovilo, da je predlog za izdajo mnenja dopusten, razen drugega dela prvega vprašanja v delu, v katerem se nanaša na razdelitev akta o podpisu na dva sklepa. Istanbulska konvencija je bila namreč s strani Unije podpisana več kot dve leti pred vložitvijo predloga za izdajo mnenja, tako da namena preprečevanja, ki se dosega s členom 218(11) PDEU, ne bi bilo mogoče več doseči. Poleg tega bi lahko Parlament sklepa o podpisu izpodbijal z ničnostno tožbo.

Praksa „medsebojnega soglasja“

Sodišče je v zvezi s prakso čakanja na „medsebojno soglasje“ držav članic, da jih mešani sporazum zavezuje, najprej navedlo, da Pogodbi Svetu prepovedujeta, da bi začetek postopka za sklenitev konvencije pogojeval s predhodno ugotovitvijo takega „medsebojnega soglasja“. Če bi namreč ta praksa morala imeti tak obseg, bi se z njo uvedel hibridni postopek odločanja, saj bi bila sama možnost Unije, da sklene mešani sporazum, v celoti odvisna od volje vsake od držav članic, da jo tak sporazum zavezuje na področjih, ki spadajo v njene pristojnosti. Tak hibridni postopek odločanja pa ni združljiv s členom 218(2), (6) in (8) PDEU, v skladu s katerim je sklenitev mednarodnega sporazuma zasnovana kot akt, ki ga Svet sprejme s kvalificirano večino.

Vendar v mejah postopka iz teh določb tako odločitev, ali se sprejme predlog za sklenitev mednarodnega sporazuma in – po potrebi – v kolikšnem obsegu, kot tudi izbira ustreznega trenutka za sprejetje takega sklepa spadata v politično diskrecijsko pravico Sveta. Zato Svetu nič ne preprečuje, da podaljša razpravo v okviru te institucije, da bi dosegel tesnejše sodelovanje med državami članicami in institucijami Unije v postopku sklepanja, kar lahko vključuje čakanje na „medsebojno soglasje“.

Ta politična diskrecijska pravica pa se načeloma uresničuje s kvalificirano večino, tako da se lahko s tako večino v Svetu kadar koli in v skladu s pravili iz njegovega poslovníka zahteva konec razprave in sprejetje sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma.

Ustrežne pravne podlage za sklenitev Istanbulske konvencije

⁵ Protokol (št. 22) o stališču Danske, priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU (v nadaljevanju: protokol št. 22).

Sodišče je moralo v okviru vprašanja v zvezi s pravnimi podlagami najprej opredeliti predmet in obseg svojega preizkusa. Ker mora sklep o sklenitvi Istanbulske konvencije sprejeti Svet s kvalificirano večino po odobritvi Parlamenta, morata pri tem ti instituciji v okviru postavljenega vprašanja pojasniti obseg „predvidenega sporazuma“ v smislu člena 218(11) PDEU. Zato je Sodišče Istanbulske konvencije preučilo le glede na njene dele, za katere je glede na besedilo tega vprašanja in glede na vsebino sklepov o podpisu predvideno, da se bo akt o sklenitvi nanje nanašal. Glede na te elemente Sodišče izhaja iz premise, da se bo ta akt nanašal na določbe Istanbulske konvencije, ki so povezane s pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah, z azilom in nevračanjem ter z obveznostmi institucij in javne uprave Unije, in sicer v delu, v katerem te določbe spadajo v pristojnost Unije.

Na prvem mestu, Sodišče je v zvezi s pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah glede na število in obseg določb Istanbulske konvencije, ki spadajo v pristojnost Unije iz člena 82(2)⁶ in člena 84 PDEU⁷, presodilo, da bi morala biti ta člena med pravnimi podlagami akta o sklenitvi. Obveznosti iz Konvencije s področja, ki je zajeto s členom 83(1) PDEU⁸, pa imajo za Unijo izredno omejen obseg, tako da akt o sklenitvi ne more temeljiti na tej določbi.

Na drugem mestu, kar zadeva azil in nevračanje, čeprav Istanbulska konvencija vsebuje le tri člene, ki se nanašajo na ti področji, ti členi tvorijo ločeno poglavje, za katero ni mogoče šteti, da je stransko ali da ima izredno omejen obseg, zaradi česar bi člen 78(2) PDEU⁹ moral biti sestavni del materialnopravne podlage akta o sklenitvi.

Na tretjem mestu, Unija mora v zvezi s svojo javno upravo zagotoviti, da se v celoti izpolnijo obveznosti, ki so določene s Konvencijo in ki spadajo na področje uporabe člena 336 PDEU¹⁰, zaradi česar mora biti ta določba med pravnimi podlagami.

Razdelitev akta o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa

Vprašanje razdelitve akta o sklenitvi na dva sklepa je povezano z možnostjo uporabe Protokola št. 21 za Irsko zaradi opredelitve določb iz naslova V tretjega dela Pogodbe DEU kot pravnih podlag za sklenitev predvidenega sporazuma. Irsko načeloma ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov Sveta, ki izhajajo iz tega dela, razen če poda uradno obvestilo, da želi sodelovati. Irsko na podlagi tega protokola ni nameravala sodelovati pri sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki se nanaša na azil in nevračanje, s strani Unije, sodelovala pa je pri sklenitvi preostalih delov.

Selektivno sodelovanje pri istem ukrepu, na katerega se nanaša Protokol št. 21, pa je izključeno. Prav tako ni dovoljena razdelitev akta o sklenitvi predvidenega sporazuma na dva sklepa, da bi se Irski omogočilo sodelovanje pri sprejemanju enega od obeh sklepov, ne pa tudi pri sprejemanju drugega, čeprav bi se oba sklepa o sklenitvi nanašala na ukrepe iz naslova V tretjega dela Pogodbe DEU.

Vendar če se ugotovi, da se za akt o sklenitvi mednarodnega sporazuma uporabijo različne pravne podlage, lahko obstaja objektivna nujnost razdelitve tega akta na več sklepov. Tako je lahko med drugim, če je namen take razdelitve upoštevati okoliščino, da Irsko ali Kraljevina Danska ne sodelujeta pri ukrepih, ki so predvideni s sklenitvijo mednarodnega sporazuma in spadajo na področje uporabe protokolov št. 21 in št. 22, medtem ko drugi ukrepi, ki so predvideni s to sklenitvijo, na to področje uporabe ne spadajo. Ker je v obravnavanem primeru med sestavnimi deli materialnopravne podlage akta o sklenitvi predvidenega sporazuma člen 336 PDEU, ki ne spada na področje uporabe protokolov št. 21 in št. 22, je mogoče ugotoviti objektivno nujnost razdelitve akta o sklenitvi Istanbulske konvencije.

⁶ V skladu s to določbo lahko Unija določi minimalna pravila med drugim glede dopustnosti dokazov med državami članicami, pravic posameznikov v kazenskem postopku in pravic žrtev kaznivih dejanj.

⁷ S to določbo je Uniji podeljena pristojnost, da določi ukrepe za spodbujanje in podpiranje dejanj držav članic na področju preprečevanja kriminala.

⁸ V skladu s to določbo je Unija pristojna za določitev minimalnih pravil glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij med drugim na področju trgovine z ljudmi ter spolne zlorabe žensk in otrok.

⁹ Ta določba se nanaša na pristojnosti Unije na področju azila ter subsidiarne in začasne zaščite.

¹⁰ Se nanaša na Kadrovske predpisi za uradnike Unije in na Pogoje za zaposlitev drugih uslužbencev Unije.

OBVESTILO: Država članica, Evropski parlament, Svet ali Komisija lahko pridobijo mnenje Sodišča glede združljivosti predvidenega sporazuma s Pogodbama ali glede pristojnosti za sklenitev tega sporazuma. Kadar je mnenje Sodišča odklonilno, lahko predvideni sporazum začne veljati le, če se spremeni ali če se spremenita Pogodbi.

Neuradni dokument za medije, ki Sodišča ne zavezuje.

[Celotno besedilo](#) mnenja je objavljeno na spletnem mestu CURIA na dan razglasitve.

Kontaktna oseba: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793