



Fördragen utgör inte hinder för att rådet inväntar att det föreligger ”samförstånd” mellan medlemsstaterna innan det antar beslutet om unionens ingående av Istanbulkonventionen men rådet får inte modifiera förfarandet för ingående av konventionen genom att göra ingåendet beroende av förekomsten av ett sådant ”samförstånd”.

Domstolen klargör vad som är lämplig materiell rättslig grund för antagandet av rådets akt om ingående av den del av Istanbulkonventionen som avses med det planerade avtalet – Akten om ingående får delas upp i två separata beslut om det finns ett objektivt behov av detta

Konventionen om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet¹ omfattas till viss del av Europeiska unionens befogenheter och till viss del av medlemsstaternas befogenheter. Konventionen kommer följaktligen att bli ett blandat avtal som i denna egenskap kommer att ingås av unionen och medlemsstaterna. I kommissionens förslag till beslut om undertecknande på unionens vägnar av konventionen angavs artiklarna 82.2 och 84 FEUF som materiell rättslig grund. Eftersom detta förslag inte fick tillräckligt stöd i Europeiska unionens råd beslutades det att undertecknandet av konventionen skulle begränsas till att avse de områden i konventionen som omfattas av unionens exklusiva befogenhet, såsom denna fastställts av rådet. Följaktligen ersatte rådet den ovannämnda materiella rättsliga grunden med artiklarna 78.2, 82.2 och 83.1 FEUF. I syfte att beakta Irlands särskilda situation enligt protokoll nr 21² delades beslutet om undertecknande upp i två separata beslut.

Dessa båda beslut avser undertecknandet av Istanbulkonventionen vad avser frågor som rör straffrättsligt samarbete³ respektive asyl och non-refoulement⁴. I enlighet med dessa båda beslut undertecknades Istanbulkonventionen, på unionens vägnar, den 13 juni 2017. Hittills har emellertid inget beslut om unionens ingående av konventionen antagits, eftersom det förefaller som om rådet uppställer som villkor för att anta ett sådant beslut att det uppnåtts ”samförstånd” mellan samtliga medlemsstater om att vara bundna av konventionen på de områden som omfattas av deras befogenheter.

Den 9 juli 2019 framställde Europaparlamentet med stöd av artikel 218.11 FEUF en begäran om yttrande till domstolen avseende unionens ingående av Istanbulkonventionen. Genom den första frågan önskade parlamentet få klarhet i dels vad som är lämpliga rättsliga grunder för rådets akt om ingående av konventionen, dels om det är nödvändigt, eller tillåtet, att dela upp akten om undertecknande respektive akten om ingående i två separata beslut. Parlamentet ställde den andra frågan för att få klarhet i huruvida fördragen tillåter att rådet inväntar ett ”samförstånd” mellan medlemsstaterna om att vara bundna av Istanbulkonventionen på de områden som

¹ Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, som antogs den 7 april 2011 (nedan kallad Istanbulkonventionen).

² Protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, vilket fogats till EU- och EUF-fördragen (nedan kallat protokoll nr 21).

³ Rådets beslut (EU) 2017/865 av den 11 maj 2017 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet vad avser frågor som rör straffrättsligt samarbete (EUT L 131, 2017, s. 11).

⁴ Rådets beslut (EU) 2017/866 av den 11 maj 2017 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet vad avser asyl och non-refoulement (EUT L 131, 2017, s. 13).

omfattas av deras befogenheter innan rådet ingår konventionen på unionens vägnar eller om fördragen rent av innebär en skyldighet för rådet att invänta ett sådant "samförstånd".

Domstolen (stora avdelningen) besvarar i sitt yttrande parlamentets frågor på följande sätt.

Domstolen finner för det första att under förutsättning att kraven enligt artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF i varje skede iakttas fullt ut utgör inte fördragen hinder för att rådet, som därvid ska handla i överensstämmelse med sin arbetsordning, inväntar att det föreligger ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna innan ett beslut om unionens ingående av Istanbulkonventionen antas. Däremot medger inte fördragen att rådet inför ytterligare ett steg i förfarandet för ingående enligt nämnda artikel genom att uppställa som villkor för att anta beslutet om ingående av konventionen att det föreligger ett sådant "samförstånd".

För det andra slår domstolen fast att den lämpliga materiella rättsliga grunden för antagandet av rådets akt om unionens ingående av den del av Istanbulkonventionen som avses med det planerade avtalet utgörs av artiklarna 78.2, 82.2, 84 och 336 FEUF.

För det tredje finner domstolen att protokollen nr 21 och 22⁵ endast kan motivera att akten om ingående delas upp i två separata beslut i den mån denna uppdelning syftar till att beakta den omständigheten att Irland och Konungariket Danmark inte deltar i beslut om åtgärder som antas som ett led i ingåendet av detta avtal och som omfattas av tillämpningsområdet för dessa protokoll, betraktade i deras helhet.

Domstolens bedömning

Huruvida begäran om yttrande kan prövas i sak

Förfarandet för yttrande syftar till att förekomma de komplikationer som skulle uppstå till följd av att talan väcks vid domstolen avseende frågan huruvida internationella avtal som är bindande för unionen är förenliga med fördragen. Med beaktande av bland annat detta syfte konstaterar domstolen att begäran om yttrande kan prövas, med undantag av den första frågans andra del, i den mån den avser uppdelningen av akten om undertecknande i två beslut. Istanbulkonventionen undertecknades nämligen av unionen mer än två år innan begäran om yttrande framställdes, vilket innebär att det förebyggande syftet med förfarandet enligt artikel 218.11 FEUF inte längre skulle kunna uppnås. Parlamentet hade dessutom kunna bestrida besluten om undertecknande genom att väcka talan om ogiltigförklaring.

Praxis med "samförstånd"

När det gäller praxis med "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av ett blandat avtal anger domstolen först och främst att fördragen innebär ett förbud mot att rådet anser att ett sådant "samförstånd" är en förutsättning för att inleda förfarandet för ingående av en konvention. Om denna praxis hade en sådan räckvidd skulle det leda till att beslutsprocessen gavs en hybridform i det att unionens möjlighet att ingå ett blandat avtal skulle vara fullständigt beroende av varje enskild medlemsstats vilja att bli bunden av ett sådant avtal på de områden som omfattas av deras befogenheter. En sådan beslutsprocess är emellertid oförenlig med artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF enligt vilken ingåendet av ett internationellt avtal sker genom en akt som rådet antar med kvalificerad majoritet.

Inom de ramar avseende förfarandet som följer av dessa bestämmelser har rådet dock ett utrymme att göra en politisk bedömning vad gäller såväl beslutet att vidta åtgärder – och, i så fall, i vilken omfattning – med anledning av ett förslag om att ingå ett internationellt avtal som valet av lämplig tidpunkt för att anta ett sådant beslut. Det finns således inget som hindrar att överläggningarna i rådet förlängs i syfte att uppnå ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna och unionens institutioner i processen för att ingå avtalet, vilket kan medföra att rådet inväntar ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna.

⁵ Protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget (nedan kallat protokoll nr 22).

Detta utrymme för politiska bedömningar utövas emellertid i princip med kvalificerad majoritet vilket innebär att en sådan majoritet i rådet, när som helst och i enlighet med reglerna i rådets arbetsordning kan tvinga fram att överläggningarna avslutas och att beslutet om ingående av det internationella avtalet antas.

Lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av Istanbulkonventionen

I samband med prövningen av den fråga som rör de rättsliga grunderna behövde domstolen först klargöra föremålet för och omfattningen av denna prövning. Eftersom beslutet om ingående av Istanbulkonventionen ska antas av rådet med kvalificerad majoritet, efter parlamentets godkännande, ankommer det på dessa institutioner att inom ramarna för den fråga som ställts precisera räckvidden av det "planerade avtalet" i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF. Domstolen undersöker således Istanbulkonventionen endast mot bakgrund av de delar av konventionen som, enligt lydelsen i denna fråga och enligt innehållet i besluten om undertecknande, kommer att avses med akten om ingående. Mot denna bakgrund utgår domstolen från antagandet att denna akt kommer att avse de bestämmelser i Istanbulkonventionen som hänger samman med straffrättsligt samarbete, asyl och non-refoulement samt de skyldigheter som kommer att åligga unionens institutioner och offentliga förvaltning, i den mån dessa bestämmelser omfattas av unionens befogenhet.

Vad för det första gäller straffrättsligt samarbete finner domstolen, mot bakgrund av antalet bestämmelser i Istanbulkonventionen som omfattas av unionens befogenhet enligt artikel 82.2 FEUF⁶ och artikel 84 FEUF⁷ samt räckvidden av dessa bestämmelser att dessa artiklar bör ingå bland de rättsliga grunder som används för akten om ingående. De skyldigheter enligt konventionen som omfattas av artikel 83.1 FEUF⁸ har däremot en ytterst begränsad räckvidd för unionen varför akten om ingående inte kan grundas på den bestämmelsen.

Vad för det andra gäller asyl och non-refoulement innehåller Istanbulkonventionen visserligen endast tre artiklar som behandlar dessa frågor men dessa tre artiklar utgör ett eget kapitel och det kan inte anses att detta kapitel är av underordnad betydelse eller att det har "ytterst begränsad" räckvidd, vilket innebär att artikel 78.2 FEUF⁹ bör utgöra en av de materiella rättsliga grunderna för akten om ingående.

Vad för det tredje gäller unionens offentliga förvaltning måste den säkerställa att de skyldigheter enligt konventionen som omfattas av artikel 336 FEUF¹⁰ uppfylls fullt ut, varför denna bestämmelse ska utgöra en av de rättsliga grunderna.

Uppdelning av akten om ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut

Den fråga som rör en eventuell uppdelning av akten om ingående i två beslut har samband med frågan huruvida protokoll nr 21 är tillämpligt vad gäller Irland i och med det har fastställts att bestämmelser som ingår i avdelning V i tredje delen i EUF-fördraget ska utgöra rättsliga grunder för beslutet om ingående av det planerade avtalet. I princip deltar inte Irland i antagandet av åtgärder som hör till den delen av fördraget om inte Irland meddelar sin önskan om att delta. Irland hade med stöd av detta protokoll för avsikt att låta bli att delta i unionens ingående av den del av Istanbulkonventionen som rör asyl och non-refoulement men avsåg att delta i ingåendet av övriga delar av konventionen

⁶ Enligt den bestämmelsen får unionen fastställa minimiregler angående bland annat tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna, personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet och brottsoffers rättigheter.

⁷ Denna bestämmelse tilldelar unionen befogenhet att föreskriva åtgärder för att uppmuntra och stödja medlemsstaternas åtgärder när det gäller att förebygga brottslighet.

⁸ Enligt denna bestämmelse har unionen befogenhet att fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder vad gäller, bland annat människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn.

⁹ Denna bestämmelse behandlar unionens befogenheter på området asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd.

¹⁰ Denna bestämmelse rör tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i unionen och anställningsvillkoren för övriga anställda i unionen.

Det är dock inte möjligt att delta selektivt i en åtgärd som avses i protokoll nr 21. Det är inte heller tillåtet att dela upp akten om ingående av det planerade avtalet i två beslut i syfte att möjliggöra för Irland att delta i antagandet av endast ett av dem, även om vart och ett av besluten om ingående avser åtgärder som omfattas av avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget.

Om det fastställs att olika rättsliga grunder ska användas vid antagandet av en akt om ingående av ett internationellt avtal kan det emellertid finnas ett objektiva behov av att dela upp denna akt i flera beslut. Detta kan bland annat vara fallet om syftet med en sådan uppdelning är att beakta den omständigheten att Irland eller Konungariket Danmark inte deltar i åtgärder som planerats som ett led i ingåendet av ett internationellt avtal och som faller inom tillämpningsområdet för protokoll nr 21 respektive protokoll nr 22 medan dessa protokoll inte är tillämpliga på andra åtgärder som planerats som ett led i samma ingående. Eftersom en av beståndsdelarna av den materiella rättsliga grunden för akten om ingående av det planerade avtalet i förevarande fall utgörs av artikel 336 FEUF, vilken inte omfattas av tillämpningsområdet för protokollen nr 21 och 22, är det möjligt att fastställa ett objektiva behov av att dela upp akten om ingående av detta avtal.

ANMÄRKNING: En medlemsstat, Europaparlamentet, rådet eller kommissionen får inhämta EU-domstolens yttrande om huruvida ett planerat avtal är förenligt med fördragen. Om EU-domstolen finner att så inte är fallet, kan avtalet inte träda i kraft, såvida inte avtalet eller fördragen ändras.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Yttrandet i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA dagen för avkunnandet.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127