



Сборник съдебна практика

СТАНОВИЩЕ 1/19 НА СЪДА (голям състав)
6 октомври 2021 година

Съдържание

I.	Искането за становище	5
II.	Правна уредба	5
	A. Релевантни директиви във връзка със сътрудничеството по наказателноправни въпроси	5
	B. Релевантните директиви във връзка с общата политика в областта на убежището	6
	B. Правилник за длъжностните лица на Европейския съюз и Условия за работа на другите служители на Европейския съюз	9
III.	Истанбулската конвенция и подписването ѝ от Съюза	9
	A. Анализ на Истанбулската конвенция	9
	B. Предложения за решения за подписване и сключване на Истанбулската конвенция	14
	B. Решение за подписване 2017/865	15
	Г. Решение за подписване 2017/866	17
IV.	Съображения, формуирани от Парламента, в искането му за становище	18
	A. По фактите и производството	18
	B. По подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция	18
	B. По разделянето в две отделни решения на актовете за подписване и сключване на Истанбулската конвенция	19
	Г. Относно практиката на „общо съгласие“ на държавите членки	19
V.	Кратко изложение на становищата, представени пред Съда	20
	A. По фактите и производството	20

1.	По подписването и ратифицирането на Истанбулската конвенция от държавите членки	20
2.	По процедурата за подписване на Истанбулската конвенция в Съвета	21
3.	По процедурата за сключване на Истанбулската конвенция в Съвета	22
Б.	По допустимостта на искането за становище	22
1.	По подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция	22
2.	По разделянето в две отделни решения на актовете за подписване и сключване на Истанбулската конвенция	23
3.	По практиката на „общо съгласие“ на държавите членки	24
В.	По съществуване на искането за становище	26
1.	По подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция	26
а)	По „широкото“ или „ограничено“ присъединяване на Съюза към Истанбулската конвенция	26
б)	По критериите за идентифициране на компетенциите на Съюза	26
в)	По съотношението на Истанбулската конвенция с достиженията на правото на Съюза	28
г)	По член 82, параграф 2 ДФЕС	32
д)	По член 84 ДФЕС	32
е)	По член 78, параграф 2 ДФЕС	33
ж)	По член 83, параграф 1 ДФЕС	34
2.	По разделянето в две отделни решения на актовете за подписване и сключване на Истанбулската конвенция	34
3.	По практиката на „общо съгласие“ на държавите членки	36
а)	Представяне на практиката на „общо съгласие“	36
б)	По съвместимостта на практиката на „общо съгласие“ с член 13, параграф 2 ДЕС, с членове 2—6 ДФЕС и с член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС	37
в)	По съвместимостта на практиката на „общо съгласие“ с принципите на предоставена компетентност, лоялно сътрудничество между Съюза и неговите държави членки, единство във външното представителство на Съюза и с международното публично право	39
VI.	Становище на Съда	44

А. По допустимостта на искането за становище	44
Б. По практиката на „общо съгласие“ на държавите членки	49
В. По подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция . . .	57
Г. По разделянето в две отделни решения на акта за сключване на Истанбулската конвенция	64
VII. Отговор на искането за становище	68

„Становище, постановено на основание член 218, параграф 11 ДФЕС — Конвенция за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция) — Подписване от Европейския съюз — Проект за сключване от Съюза — Понятието „предвидено споразумение“ по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС — Области на външна компетентност на Съюза — Материалноправно основание — Член 78, параграф 2 ДФЕС — Член 82, параграф 2 ДФЕС — Член 83, параграф 1 ДФЕС — Член 84 ДФЕС — Член 336 ДФЕС — Членове 1 — 4а от Протокол (№ 21) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие — Частично участие на Ирландия в сключването на Истанбулската конвенция от Съюза — Възможност за разделяне на акта за сключване на международно споразумение в две отделни решения, в зависимост от приложимите правни основания — Практиката на „общо съгласие“ — Съвместимост с Договора за ЕС и с Договора за функционирането на ЕС“

В производство за даване на становище 1/19

с предмет искане на становище на основание член 218, параграф 11 ДФЕС, подадено на 9 юли 2019 г. от Европейския парламент,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, Ал. Арабаджиев (докладчик), А. Prechal, М. Vilaras, М. Ilešič, L. Bay Larsen, А. Kumin и N. Wahl, председатели на състави, Т. von Danwitz, F. Biltgen, К. Jürimäe, L. S. Rossi, I. Jarukaitis и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: G. Hogan,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 октомври 2020 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Европейския парламент, от D. Warin, А. Neergaard и О. Hrstková Šolcová, в качеството на представители,

- за белгийското правителство, от С. Pochet и М. J.-С. Halleux, в качеството на представители
- за българското правителство, от Е. Петранова, Л. Захаријева, Цв. Митова и М. Георгиева, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от М. Smolek, J. Vláčil, M. Švarc и K. Najmanová, в качеството на представители,
- за датското правителство, от М. P. Jespersen, в качеството на представител,
- за Ирландия, от М. Browne, G. Hodge и А. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от Р. McGarry и S. Kingston, SC,
- за гръцкото правителство, от К. Boskovits, в качеството на представител,
- за испанското правителство, от S. Centeno Huerta, в качеството на представител,
- за френското правителство, от J.-L. Carré, D. Dubois, T. Stéhelin и A.-L. Desjonquères, в качеството на представители,
- за унгарското правителство от М. Z. Fehér и P. Csuhány, в качеството на представители,
- за австрийското правителство, от J. Schmoll, E. Samoilova и H. Tichy, в качеството на представители,
- за полското правителство, от В. Majczyna и А. Miłkowska, в качеството на представители,
- за словашкото правителство, от В. Ricziová, в качеството на представител,
- за финландското правителство, от Н. Leppo и J. Heliskoski, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от S. Boelaert, В. Driessen и А. Norberg, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от А. Vouquet, Т. Ramopoulos, С. Cattabriga и S. Grünheid, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 март 2021 г.,

постанови настоящото

Становище

I. Искането за становище

- 1 Искането за становище, внесено в Съда от Европейския парламент, е формулирано по следния начин:
 - „[1] [a)] Член 82, параграф 2 и член 84 ДФЕС съставляват ли подходящо правно основание за акта на Съвета [на Европейския съюз] за сключване от името на [Европейския съюз] на Конвенцията [на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция)], или посоченият акт следва да се основава на член 78, параграф 2, член 82, параграф 2 и член 83, параграф 1 от ДФЕС и
 - [б)] необходимо или възможно ли е решенията относно подписването и сключването на [Истанбулската конвенция] да се разделят [...] вследствие на този избор на правно основание?
- [2] Сключването от страна на Съюза на [Истанбулската конвенция] съгласно член 218, параграф 6 от ДФЕС съвместимо ли е с Договорите, при положение че липсва общо съгласие на всички държави членки относно тяхното желание да бъдат обвързани с посочената Конвенция?“.

II. Правна уредба

A. Релевантни директиви във връзка със сътрудничеството по наказателноправни въпроси

- 2 Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета (ОВ L 101, 2011 г., стр. 1), приложима за всички държави членки с изключение на Кралство Дания, предвижда в член 1:

„Настоящата директива установява минимални правила относно определението на престъпленията и наказанията в сферата на трафика на хора. С нея се въвеждат и общи разпоредби, като се отчитат спецификите на пола, за засилване предотвратяването на това престъпление и защитата на жертвите от него“.
- 3 Директива 2011/93/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно борбата със сексуалното насилие и със сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография и за замяна на Рамково решение 2004/68/ПВР на Съвета (ОВ L 335, 2011 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 18, 2012 г., стр. 7), приложима за всички държави членки с изключение на Кралство Дания, уточнява в член 1:

„С настоящата директива се установяват минимални правила за определянето на престъпленията и наказанията в областта на сексуалното насилие и сексуалната експлоатация на деца, детската порнография и установяването на контакт с деца за

сексуални цели. С нея също така се въвеждат разпоредби с цел засилване на превенцията по отношение на тези престъпления и засилване на защитата на жертвите от тях“.

- 4 Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета (ОВ L 315, 2012 г., стр. 57), приложима за всички държави членки с изключение на Кралство Дания, оповестява в съображение 11:

„В настоящата директива се установяват минимални правила. Държавите членки могат да разширят правата, установени в настоящата директива, за да предоставят по-висока степен на защита“.

Б. Релевантните директиви във връзка с общата политика в областта на убежището

- 5 Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, 2003 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164), приложима за всички държави членки с изключение на Кралство Дания и Ирландия, уточнява в член 3, параграф 4, буква а) и параграф 5:

„4. Настоящата директива не е в ущърб на по-благоприятни разпоредби, съдържащи се във:

- а) двустранни и многостранни споразумения между [Съюза] или [Съюза] и [неговите] държави членки, от една страна, и трети страни, от друга;

[...]

5. Настоящата директива не засяга възможността държавите членки да приемат или да запазят по-благоприятни разпоредби“.

- 6 Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225), приложима за всички държави членки с изключение на Кралство Дания и Ирландия, предвижда в член 3, параграф 3, букви а) и б):

„Настоящата директива се прилага, без да накърняват по-благоприятните разпоредби от:

- а) двустранни и многостранни споразумения между [Съюза] или [Съюза] и [неговите] държави членки, от една страна, и трети страни — от друга страна;

б) от вече сключените двустранни спогодби между държава членка и трета страна преди датата на влизане в сила на настоящата директива“.

- 7 Съгласно член 13 от посочената директива:

„Държавите членки могат да издават разрешения за постоянно пребиваване или [с] безсрочна валидност при по-благоприятни условия от установените с настоящата

директива. Тези разрешения за пребиваване не предоставят достъп до право на пребиваване в останалите държави членки, както е предвидено в глава III“.

8 Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98), приложима за всички държави членки с изключение на Кралство Дания и Ирландия, предвижда член 4:

„1. Настоящата директива се прилага, без да се засягат по-благоприятните разпоредби на:

- а) двустранните или многостранните споразумения между [Съюза] или [Съюза] и [неговите] държави членки, от една страна, и една или повече трети страни, от друга страна;
- б) двустранните или многостранните споразумения между една или повече държави членки и една или повече трети страни.

2. С настоящата директива не се засягат разпоредбите, които могат да са по-благоприятни за граждани на трети страни, и които са предвидени в достиженията на правото на [Съюза] в областта на имиграцията и предоставянето на убежище.

3. С настоящата директива не се засяга правото на държавите членки да приемат или да продължат да прилагат разпоредби, които са по-благоприятни за лицата, по отношение на които тя се прилага, при условие че подобни разпоредби са съвместими с настоящата директива.

4. По отношение на граждани на трети страни, които са изключени от приложното поле на настоящата директива, в съответствие с член 2, параграф 2, буква а) държавите членки:

- а) гарантират, че отношението им и равнището на защита не са по-малко благоприятни от посочените в член 8, параграфи 4 и 5 (ограничения на използването на принудителни мерки), член 9, параграф 2, буква а) (отлагане на извеждането), член 14, параграф 1, букви б) и г) (спешни медицински грижи и отчитане на потребностите на уязвимите лица) и членове 16 и 17 (условия за задържане), както и
- б) спазват принципа на „забрана за връщане“.

9 Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9), която заменя Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L

304, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52), и е приложима за всички държави членки с изключение на Кралство Дания и Ирландия, предвижда в член 3:

„Държавите членки могат да въведат или да запазват по-благоприятни стандарти за определяне на дадено лице като бежанец или като лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила, както и за определяне на съдържанието на международната закрила, доколкото тези стандарти са съвместими с настоящата директива“.

- 10 Директива 2004/83, която, макар да е отменена с Директива 2011/95, продължава да обвързва Ирландия, предвижда в член 1:

„Предмет на настоящата директива е установяването на минимални стандарти относно условията, на които трябва да отговарят гражданите на трети страни или лицата без гражданство, за да могат да кандидатстват за статут на бежанец, или на лицата, които по други причини имат нужда от международна закрила, и относно съдържанието на предоставената закрила“.

- 11 Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60), приложима за всички държави членки с изключение на Кралство Дания и Ирландия, предвижда в член 5:

„Държавите членки могат да въведат или да запазят по-благоприятни норми по отношение на процедурите за предоставяне и отнемане на международна закрила, стига тези норми да бъдат съвместими с настоящата директива“.

- 12 Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242), която, макар да е отменена с Директива 2013/32, продължава да обвързва Ирландия, уточнява в член 1:

„Целта на настоящата директива е да се определят минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки“.

- 13 Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96), приложима за всички държави членки с изключение на Кралство Дания и Ирландия, предвижда в член 4:

„Държавите членки могат да приемат или да запазят по-благоприятни разпоредби в областта на условията за приемане на кандидати, и на близките роднини на кандидата, които се намират в същата държава членка, когато те са зависими от него, или по хуманитарни причини, доколкото тези разпоредби са съвместими с настоящата директива“.

В. Правилник за длъжностните лица на Европейския съюз и Условия за работа на другите служители на Европейския съюз

- 14 Регламент (ЕИО) № 31, (ЕОАЕ) № 11 за установяване на Правилник за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ 45, 1962 г., стр. 1385), последно изменен с Регламент (ЕС) № 1416/2013 на Съвета от 17 декември 2013 г. (ОВ L 353, 2013 г., стр. 24), закрепва по-специално във второто си съображение, че Правилникът за длъжностните лица на Европейския съюз и Условията за работа на другите служители на Европейския съюз има за цел да „позволи на [длъжностните лица и служителите] да изпълняват функциите си при условия, годни да гарантират най-доброто функциониране на службите“ [неофициален превод].

III. Истанбулската конвенция и подписването ѝ от Съюза

А. Анализ на Истанбулската конвенция

- 15 Истанбулската конвенция, чийто окончателен текст е приет от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 7 април 2011 г., е открита за подписване на 11 май 2011 г. по време на 121-ата сесия на този комитет в Истанбул (Турция). В сила от 1 август 2014 г., тази Конвенция съдържа преамбюл, 81 членове, разпределени в 12 глави, и приложение относно привилегиите и имунитетите, което се прилага за членовете на „Експертната група за действие срещу насилието над жени и домашното насилие“ (GreVio), упоменати в член 66 от Конвенцията.
- 16 В Преамбюла на Истанбулската конвенция се цитират по-специално Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, Конвенцията на Съвета на Европа за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие, Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (Recueil des traités des Nations unies [Сборник договори на ООН], том 1249, стр. 13[; ДВ, бр. 76 от 1981 г.]), международното хуманитарно право, и по-специално Конвенцията относно закрилата на цивилните лица във време на война, подписана в Женева на 12 август 1949 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 75, стр. 287[; Изв., бр. 43 от 1954 г. и ДВ, бр. 27 от 2014 г.]).
- 17 Преамбюлът отбелязва, че насилието над жени е проява на исторически неравнопоставените властови отношения между жените и мъжете, които са довели до доминация над жените и дискриминация срещу тях от страна на мъжете, както и структурната природа на насилието над жени като насилие, основано на пола, както и че насилието над жени е един от основните социални механизми, чрез които жените са принудително поставени в подчинена позиция спрямо мъжете.
- 18 Съгласно член 1, съдържащ се в глава I, „Цели, дефиниции, равенство и недискриминация, общи задължения“, Истанбулската конвенция има по-специално за цел да защитава жените от всички форми на насилие и да предотвратява, преследва и премахва това насилие, да допринесе за премахване на всички форми на дискриминация срещу жени и да създаде цялостна рамка, политики и мерки за защита и помощ. Тази разпоредба посочва също, че Конвенцията се съпътства от специален механизъм за мониторинг.

- 19 Съгласно член 3, буква в) от тази конвенция понятието „пол“ означава социално изградени роли, поведения, дейности и характеристики, които определено общество смята за подходящи за жените и за мъжете. Съгласно буква е) от същия член понятието „жена“ обхваща и момичетата под 18-годишна възраст.
- 20 Съгласно членове 5 и 6 от Истанбулската конвенция страните по нея се ангажират да действат за предотвратяване, разследване, санкциониране и обезщетяване на обхванати от посочената Конвенция актове на насилие и да включат перспектива, основана на пола, в изпълнението и оценката на въздействието на разпоредбите на същата Конвенция.
- 21 Съгласно членове 7, 8, 10 и 11 от Истанбулската конвенция, съдържащи се в глава II, „Интегрирани политики и събиране на информация“, страните по тази Конвенция се ангажират по-специално да прилагат ефективни, всеобхватни и координирани политики на държавно равнище за превенция и борба с всички форми на насилие, обхванати от тази Конвенция, да предоставят за целта подходящи финансови и човешки ресурси, да определят официални органи, отговарящи за координацията, изпълнението, мониторинга и оценката на политиките, да събират редовно неагрегирана релевантна статистическа информация относно случаи на всички форми на насилие, обхванати от същата Конвенция, и да насърчават изследвания относно първопричините и последиците от формите на насилие, обхванати от последната, разпространеността им и процента на произнесени присъди.
- 22 Глава III, „Превенция“, от Истанбулската конвенция включва по-специално членове 12—16, които съдържат задълженията на страните по нея, целящи насърчаване на промени в социалните и културни модели на поведение с цел изкореняване на предразсъдъци, обичаи, традиции и всякакви други практики, основани на идеята за малоценност на жените или на стереотипни роли за жените и мъжете, предотвратяване на всички обхванати от тази Конвенция форми на насилие, поставяне в основата на мерките им на специалните нужди на лица, изпаднали в уязвимост, и на жертвите, гарантиране, че позоваванията на култура, обичаи, религия, традиция или така наречената „чест“ няма да бъдат приемани като основания за актовете на насилие, провеждане редовно и на всички равнища на кампании или програми за повишаване на информираността, включване в образованието, в спортни, културни и развлекателни структури и в медиите на учебен материал по въпроси като равнопоставеността между жените и мъжете, нестереотипните роли на пола, взаимното уважение, ненасилственото разрешаване на конфликти в междуличностните отношения, насилието над жените, основано на пола, и правото на лична неприкосновеност, както и създаване на програми за обучение на извършителите на домашно насилие да възприемат ненасилническо поведение.
- 23 Глава IV, „Защита и подкрепа“, от Истанбулската конвенция предвижда в членове 18—28, че страните по нея предприемат необходимите мерки за защита на всички жертви от последващи актове на насилие, включващи механизми за ефективно сътрудничество между всички релевантни държавни агенции, подходяща и навременна информация за наличните услуги за подкрепа и правни мерки, правни и психологически консултации, финансова подкрепа, здравни и социални услуги, информация за механизми за индивидуални/колективни жалби, достатъчен брой подходящи и леснодостъпни подслони, безплатни телефонни линии за помощ, кризисни центрове за жертви на изнасилване и на сексуално насилие, съобразени с възрастта психосоциални консултации за деца, свидетели

на насилие, както и необходимите мерки, така че правилата за поверителност, наложени за някои специалисти, да не представляват пречка да съобщават на компетентните органи за извършен или очакван акт на насилие.

- 24 Глава V, „Материално право“, от Истанбулската конвенция съдържа, от една страна, членове 29—32, съгласно които страните се ангажират да осигурят на жертвите подходящи гражданскоправни средства за защита срещу извършителя и държавни органи, неизпълнили задължението си за вземане на необходимите превантивни или защитни мерки, за да получат като подходяща защита в разумен срок обезщетение от извършителите за всяко престъпление или от държавата за тежка телесна повреда или увреждане на здравословното състояние, доколкото вредата не е покрита от други източници. Посочените разпоредби изискват също при определянето на родителските права и правото на посещение на деца да бъдат отчитани инциденти на насилие и сключените насилствено бракове да могат да бъдат анулирани или разтрогвани, без жертвата да понася неоснователна финансова или административна тежест.
- 25 От друга страна, глава V от посочената конвенция включва членове 33—48, с които страните по нея поемат задължение за инкриминиране и налагане на ефективни, съразмерни и разубеждаващи санкции, по-специално във връзка с извършването, опита, подбуждането и подпомагането на извършването на засягане на психологическата неприкосновеност на дадено лице чрез принуда или заплахи, заплашително поведение, насочено към друго лице, което кара това лице да се страхува за своята безопасност, на физическо насилие, актове от сексуално естество с друго лице без негово съгласие, на принуждаване на пълнолетно лице или на дете да сключи брак, на обрязване, инфибулация или извършване на всякакво друго осакатяване на гениталиите на жена, на аборт на жена без нейното предварително съгласие, на хирургическа операция, прекратяваща способността на жената за естествено възпроизводство без нейното съгласие, както и на всички форми на нежелано словесно, несловесно или физическо поведение от сексуално естество, накърняващо достойнството на дадено лице, по-специално когато то създава сплашващо, враждебно, принизяващо, унижително или оскърбително обкръжение.
- 26 В член 44, параграф 4 от Истанбулската конвенция се предвижда също юрисдикцията за наказателно преследване на престъпленията, установени в съответствие с членове 36—39 от посочената Конвенция, а именно на видовете сексуално насилие, насилствения брак, осакатяването на гениталии, насилствените аборти и стерилизации, да не бъде подчинена на условието за предварително подаване на жалба от жертвата или за предварително известяване от страна на държавата, където е извършено престъплението. Съгласно член 46 от посочената Конвенция отегчаващи вината обстоятелства са извършването на деяния срещу бивши или настоящи съпруг/съпруга или партньор, лица в положение на уязвимост или деца. Член 48, параграф 1 от Истанбулската конвенция предвижда, че страните по нея предприемат необходимите мерки за забрана на процедурите по извънсъдебно разрешаване на спорове във връзка с всички форми на насилие, обхванати от тази Конвенция.
- 27 Глава VI, „Следствие, наказателно преследване, процесуално право и защитни мерки“, от Истанбулската конвенция включва членове 49—58, съгласно които страните гарантират, че отговорните правоприлагащи органи реагират експедитивно и по подходящ начин, като предлагат подходяща и незабавна защита на жертвите на насилие, по-специално като

провеждат разследването и съдебното производство без неоснователно забавяне, използват превантивни оперативни мерки и извършват оценка на риска от смъртоносно насилие, на сериозността на положението и риска от многократно насилие.

- 28 Освен това страните по Истанбулската конвенция предвиждат достъп до подходящи ограничителни заповеди или заповеди за осигуряване на защита, без жертвата да понася неоснователна финансова или административна тежест, по-специално в ситуации на незабавна опасност, като се разпореди на извършителя на домашно насилие да напусне жилището на жертвата. На жертвите трябва да се осигури защита от преследване и да бъдат информирани, когато извършителят избяга или бъде пуснат на свобода. Те трябва да се информират за техните права и за услугите на тяхно разположение и да получат подходящи услуги за подкрепа, включително правно съдействие и безплатна правна помощ, да имат възможност да бъдат изслушани, така че да се предотврати контактът между жертвите и извършителите, по-специално като свидетелстват, без да присъстват. Съгласно членове 54 и 56 от тази Конвенция компетентните органи следва да осигурят защита на личната неприкосновеност и образа на жертвата, по-специално като осигурят, че доказателства, свързани със сексуалната история и поведение на жертвата, ще се допускат само при релевантност и необходимост.
- 29 Член 56, параграф 2 от тази Конвенция предвижда, че децата жертви и децата свидетели на насилие над жени се ползват от специални защитни мерки, а член 58 от същата Конвенция гласи, че погасителната давност за образуване на производство по отношение на престъпленията, установени в съответствие с членове 36—39 от нея, трябва да продължи да тече през определен период от време, достатъчен и съизмерим с тежестта на съответното престъпление, така че да позволи ефективното започване на производството, след като жертвата достигне пълнолетие.
- 30 В глава VII, „Миграция и убежище“, член 59 от Истанбулската конвенция предвижда, най-напред, задължение за страните по нея да предоставят на жертвите, чийто статут на дългосрочно пребиваване зависи от статута на съпруга/съпругата или партньора, при особено тежки обстоятелства самостоятелно разрешително за дългосрочно пребиваване, както и задължение да предприемат необходимите мерки жертвите да могат да получат спиране на процедурата по експулсиране, свързана с този статут. На следващо място, същият член предвижда издаване на подлежащо на подновяване разрешително за дългосрочно пребиваване, когато пребиваването на жертвите е необходимо поради личната им ситуация или за целите на сътрудничеството им в разследването или наказателното производство. Накрая, съгласно посочения член, жертвите на насилствен брак, отведени в друга страна за целите на такъв брак, и които в резултат на това са изгубили статута си на дългосрочно пребиваване, трябва да могат отново да получат този статут.
- 31 Съгласно член 60 от Истанбулската конвенция насилието над жени, основано на пола, трябва да бъде признато като форма на преследване по смисъла на член 1, А, параграф 2 от Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г., и като форма на сериозна вреда, която дава право на субсидиарна закрила. Освен това съгласно същия член 60 страните по Истанбулската конвенция трябва да осигуряват тълкуване, отчитащо особеностите на пола, на всяко от основанията на тази Конвенция с оглед получаването на статут на бежанец и предприемане на мерки за разработване на отчитащи особеностите на пола процедури за приемане и на служби за подкрепа на лицата, търсещи убежище, както и на насоки, свързани с пола, и процедури за убежище, отчитащи особеностите на пола.

- 32 Съгласно член 61 от Истанбулската конвенция жертвите на насилие над жени, които се нуждаят от закрила, не могат при никакви обстоятелства да бъдат връщани в страна, в която животът им би бил застрашен или в която биха могли да бъдат подложени на изтезания, нечовешко или унижително отнасяне или наказание.
- 33 Глава VIII, „Международно сътрудничество“, от посочената Конвенция съдържа членове 62—65, които предвиждат, че страните по нея се задължават по-специално да си сътрудничат по граждански и наказателни дела със следните цели: превенция, борба и наказателно преследване на всички форми на насилие, обхванати от посочената Конвенция, защита и оказване на помощ на жертвите, разследвания или производства за престъпления, прилагане на осъдителни решения по граждански дела и присъди, осигуряване на възможност на жертвите на установени престъпления, извършени на територията на страна по Истанбулската конвенция, различна от страната им на пребиваване, да подадат жалба до компетентните органи на държавата си на пребиваване и да считат Истанбулската конвенция за правно основание за взаимна правна помощ по наказателни дела, екстрадиция или прилагане на осъдителни решения по граждански дела или присъди.
- 34 Членове 63 и 64 от Истанбулската конвенция насърчават страните по нея да препращат информация, която може да помогне да се предотврати извършването на престъпления или да се проведе разследване, както и да предават незабавно информация, че дадено лице е непосредствено застрашено от актове на насилие, за да могат да бъдат предприети подходящи защитни мерки, като същевременно спазват закрилата на личните данни, както предвижда член 65 от посочената Конвенция.
- 35 В глава IX, „Механизъм за мониторинг“, от Истанбулската конвенция член 66 предвижда създаването на Grevio и ѝ възлага да следи за изпълнението на тази Конвенция. В съответствие с член 68 от посочената Конвенция, страните по нея представят доклад за мерките, въвеждащи в сила разпоредбите на Истанбулската конвенция, съставен на основата на изготвен от Grevio въпросник, който да бъде разгледан от Grevio, като последната разглежда всеки представен доклад заедно с представителите на съответната страна. Тя може също да получава информация за това изпълнение от неправителствени организации и от гражданското общество и взема надлежно под внимание наличната информация, предоставена от други регионални и международни инструменти и органи. Освен това Grevio може да организира посещения в страните, евентуално със съдействието на специалисти. Grevio е натоварена с изготвянето на доклад за страната по Истанбулската конвенция, която е предмет на оценяване, чиято цел е да позволи на Комитета на страните, създаден на основание член 67 от Конвенцията, да приеме препоръки, отправени към тази страна.
- 36 В глава X, „Връзка с други международни инструменти“, от Истанбулската конвенция, член 71 уточнява, че посочената Конвенция не засяга задълженията, произтичащи от други международни инструменти, и страните по нея могат да сключват споразумения с цел допълване или укрепване на нейните разпоредби, или улесняване на прилагането на залегналите в нея принципи.
- 37 Глава XII, „Заклучителни разпоредби“, от същата Конвенция съдържа членове 73—81. Съгласно член 73 от Истанбулската конвенция разпоредбите на тази Конвенция не засягат разпоредбите, съгласно които на лицата са предоставени или биха били предоставени по-благоприятни права.

- 38 Съгласно член 75 от посочената Конвенция, същата е открита за подписване от държавите членки на Съвета на Европа, от държавите, които не са негови членки, но са участвали в изработването ѝ, както и от Съюза, и Конвенцията подлежи на ратификация.
- 39 Съгласно член 77 от същата Конвенция всяка държава или Съюзът могат към момента на подписване или при депозиране на документа за ратификация да посочат територията или териториите, за които се прилага Истанбулската конвенция, и всяка страна по нея може впоследствие по всяко време чрез декларация да разшири прилагането до всяка друга територия, от чието име е упълномощена да поема задължения, или да оттегля такива декларации.
- 40 Член 78 от посочената Конвенция предвижда, че не се допускат резерви по отношение на никоя от нейните разпоредби, с изключение на възможността всяка държава или Съюзът да си запазят правото да не прилагат или да прилагат само при специални случаи или условия разпоредбите, посочени в член 30, параграф 2, в член 44, параграф 1, буква д), параграфи 3 и 4, в член 55, параграф 1 по отношение на член 35 във връзка с незначителни престъпления, в член 58 по отношение на членове 37, 38 и 39 и в член 59 от Истанбулската конвенция, както и правото да предвидят ненаказателни вместо наказателни санкции за посочените в членове 33 и 34 от тази Конвенция поведения.

Б. Предложения за решения за подписване и сключване на Истанбулската конвенция

- 41 На 4 март 2016 г. Европейската комисия представя на Съвета както своето предложение за решение на Съвета за подписване от името на Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (СОМ(2016) 111 окончателен, наричано по-нататък „предложението за решение за подписване“), така и своето предложение за решение на Съвета за сключване от Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (СОМ(2016) 109 окончателен, наричано по-нататък „предложението за решение за сключване“). Последното предложение, чието съдържание по същество е идентично с това на предложението за решение за подписване, гласи следното:

„2.1 Компетентност на ЕС да сключи [Истанбулската конвенция]

Държавите членки продължават да са компетентни по отношение на значителни части от [Истанбулската конвенция], и по-специално за повечето материални наказателноправни разпоредби и други разпоредби от глава V [от нея], доколкото същите са [с акцесорен] характер, а ЕС разполага с компетентност по отношение на голяма част от разпоредбите на [Истанбулската конвенция], поради което следва да я ратифицира заедно с държавите членки.

[...]

Доколкото [Истанбулската конвенция] може да засегне посочените общи правила или да промени техния обхват, Съюзът разполага с изключителна компетентност съгласно член 3, параграф 2 [...] ДФЕС. Такъв е например случаят по отношение на въпросите, свързани със статута на пребиваване на гражданите на трети държави и лицата без гражданство, включително лицата, ползващи се с международна закрила, доколкото този статут попада в приложното поле на законодателството на Съюза, както и разглеждането на молбите за

международна закрила, а също и по отношение на правата на жертвите на престъпления. Въпреки че много от [посочените в предходните параграфи] съществуващи разпоредби представляват минимални правила, предвид най-новата съдебна практика не може да се изключи възможността някои от тях да може също да бъдат засегнати или приложното им поле да бъде променено.

2.2 Правно основание за предложеното решение на Съвета

[...]

Правните основания съгласно Договора за функционирането на [ЕС], които са релевантни в настоящия случай, са: член 16 (защита на данните), член 19, параграф 1 (дискриминация, основана на пола), член 23 (консулска закрила на граждани на друга държава членка), членове 18, 21, 46 и 50 (свободно движение на граждани, свободно движение на работници и свобода на установяване), член 78 (убежище, субсидиарна и временна закрила), член 79 (имиграция), член 81 (съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси), член 82 (съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси), член 83 (определяне за целия ЕС на престъпленията и на санкциите в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение), член 84 (мерки за предотвратяване на престъпността без хармонизиране) и член 157 (равни възможности и равно третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и труда).

Като цяло, макар [Истанбулската конвенция] да има няколко съставни части, нейната преобладаваща цел е предотвратяването на престъпленията с използване на насилие над жени, включително домашно насилие, както и защитата на жертвите на такива престъпления. Поради това изглежда целесъобразно правното основание на Решението да е компетентността на Съюза по дял V от [Договора за функционирането на]ЕС, и по-специално член 82, параграф 2 и член 84 от него. Разпоредбите на [Истанбулската конвенция], отнасящи се до други въпроси, са [акцесорни] или, както е случаят със защитата на данните, [инцидентни] спрямо мерките, които стоят в основата на [тази конвенция]. Вследствие на това, за да може ЕС да упражнява своите правомощия по отношение на цялата Конвенция и като се изключат елементите, относно които той няма да разполага с компетентност, основните правни основания са член 82, параграф 2 и член 84 [...] ДФЕС“.

В. Решение за подписване 2017/865

- 42 Текстът на първото позоваване в Решение (ЕС) 2017/865 на Съвета от 11 май 2017 година за подписване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на частите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (ОВ L 131, 2017 г., стр. 11, наричано по-нататък „Решение за подписване 2017/865“), е следният:

„като взе предвид Договора за функционирането на [ЕС], и по-специално член 82, параграф 2 и член 83, параграф 1 във връзка с член 218, параграф 5 от него“.

- 43 Съображения 1—11 от това решение гласят:

„(1) Съюзът участва, наред с държавите членки, като наблюдател в преговорите по [Истанбулската конвенция] [...].

- (2) [Истанбулската конвенция] е открита за подписване от Съюза в съответствие с член 75 от нея.
- (3) С [Истанбулската конвенция] се създава мащабна и многостранна правна рамка за защита на жените от всички форми на насилие. Тя има за цел предотвратяването, наказателното преследване и премахването на насилието над жени и момичета и на домашното насилие. Тя обхваща широк спектър от мерки — от събиране на информация и повишаване на информираността до правни мерки за криминализиране на различните форми на насилие над жените. Конвенцията съдържа мерки за защита на жертвите и за предоставяне на услуги за подкрепа и урежда въпроси, свързани с насилие, основано на пола, в областта на предоставянето на убежище и миграцията. С [Истанбулската конвенция] се създава специален механизъм за мониторинг с цел да се гарантира ефективното прилагане на нейните разпоредби от страните по нея.
- (4) Подписването на [Истанбулската конвенция] от името на Съюза ще допринесе за постигането на равенство между жените и мъжете във всички области, което е основна цел и ценност на Съюза, която трябва да бъде реализирана във всички негови дейности съгласно членове 2 и 3 [ДЕС], член 8 [ДФЕС] и член 23 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Насилието над жените представлява нарушение на техните човешки права и е крайна форма на дискриминация, вкоренена в неравенството между половете и допринасяща за поддържането и засилването на това неравенство. Като поема задължението да прилага [Истанбулската конвенция], Съюзът потвърждава ангажимента си за борба с насилието над жените в рамките на своята територия и в световен мащаб и укрепва настоящата си политическа дейност и съществуващата значителна правна уредба в областта на наказателнопроцесуалното право, която е от особено значение за жените и момичетата.
- (5) Както Съюзът, така и неговите държави членки разполагат с компетентност в областите, обхванати от [Истанбулската конвенция].
- (6) [Истанбулската конвенция] следва да бъде подписана от името на Съюза по отношение на частите, попадащи в [...] компетентност[та] на Съюза, доколкото [К]онвенцията може да засегне общи правила или да промени техния обхват. Това съображение е приложимо по-специално към определени разпоредби на [тази Конвенция], свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, и към разпоредбите на [същата Конвенция], свързани с правото на убежище и забраната за връщане (non-refoulement). Държавите членки запазват своята компетентност до степента, в която [Истанбулската конвенция] на засяга общи правила и не променя техния обхват.
- (7) Съюзът също така разполага с изключителна компетентност да поеме установените в [тази Конвенция] задължения по отношение на собствените си институции и публична администрация.
- (8) Тъй като компетентността на Съюза и компетентността на държавите членки са свързани помежду си, Съюзът следва да стане страна по [тази Конвенция], наред със своите държави членки, за да могат заедно да изпълняват установените с [Истанбулската конвенция] задължения и да упражняват предоставените им права по съгласуван начин.

- (9) Настоящото решение засяга разпоредбите на [тази Конвенция] относно съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, доколкото тези разпоредби могат да засегнат общи правила или да променят техния обхват. То не засяга членове 60 и 61 от [тази Конвенция], които са предмет на отделно решение на Съвета за подписване, което ще бъде прието успоредно с настоящото решение.
- (10) Ирландия и Обединеното кралство са обвързани от директиви [2011/36 и 2011/93] и следователно участват в приемането на настоящото решение.
- (11) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол [(№ 22)] относно позицията на Дания, приложен към [Договора за] ЕС и към [Договора за функционирането на] ЕС, [Кралство] Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързан[о] от него, нито от неговото прилагане“.

44 Член 1 от посоченото решение предвижда:

„Разрешава се подписването, от името на Съюза, на [Истанбулската конвенция] по отношение на частите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, при условие за сключването на посочената конвенция“.

Г. Решение за подписване 2017/866

45 Текстът на първото позоваване в Решение (ЕС) 2017/866 на Съвета от 11 май 2017 година за подписване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на правото на убежище и забраната за връщане (ОВ L 131, 2017 г., стр. 13, наричано по-нататък „Решение за подписване 2017/866“) е следният:

„като взе предвид Договора за функционирането на [ЕС], и по-специално член 78, параграф 2 във връзка с член 218, параграф 5 от него“.

46 Съображения 1—8 и 11 от това решение са идентични със съответните съображения от Решение за подписване 2017/865. Съображения 9 и 10 от Решение за подписване 2017/866 гласят:

- „(9) Настоящото решение засяга единствено членове 60 и 61 от [Истанбулската конвенция]. То не засяга разпоредбите [от тази Конвенция] относно съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, които са предмет на отделно решение на Съвета за подписване, което ще бъде прието успоредно с настоящото решение.
- (10) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол [(№ 21)] относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към [Договора за] ЕС и към [Договора за функционирането на] ЕС, и без да се засяга член 4 от посочения протокол, тези държави членки не участват в приемането на настоящото решение [и] не са обвързани от него, нито от неговото прилагане“.

47 Член 1 от Решение за подписване 2017/866 предвижда:

„Разрешава се подписването, от името на [Съюза], на [Истанбулската конвенция] по отношение на правото на убежище и забраната за връщане, при условие за сключването на посочената конвенция“.

IV. Съображения, формуирани от Парламента, в искането му за становище

A. По фактите и производството

- 48 Парламентът отбелязва, че на 4 март 2016 г. Комисията приема както предложението за решение за подписване с процесуално правно основание член 218, параграф 5 ДФЕС и материалноправно основание член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС, така и предложението за решение за сключване с процесуално правно основание член 218, параграф 6 ДФЕС и същото материалноправно основание като на предложението за решение за подписване.
- 49 За да разреши подписването на Истанбулската конвенция от Съюза, Съветът заменил посочените материалноправни основания с член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС.
- 50 Освен това на 11 май 2017 г. той приел две отделни решения за целите на това разрешаване, а именно, от една страна, Решение за подписване 2017/865, основано на член 82, параграф 2 ДФЕС и на член 83, параграф 1 ДФЕС, както и, от друга страна, Решение за подписване 2017/866, основано на член 78, параграф 2 ДФЕС.
- 51 Макар подписването на Истанбулската конвенция от името на Съюза да се е състояло на 13 юни 2017 г., до момента Съветът не приел никакво решение за сключването ѝ от Съюза, тъй като —според Парламента— изглежда, че за приемането на такова решение той очаква предварителното „общо съгласие“ на всички държави членки.

B. По подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция

- 52 Предвид целите на Истанбулската конвенция, свързани със защитата на жертвите на насилието над жени и с превенцията на това насилие, закрепени в членове 1, 5 и 7 и уточнени в глави III и IV, Парламентът счита, че Комисията основателно съзряла в тях двата преобладаващи елемента на тази конвенция.
- 53 Следователно Парламентът си поставя на първо място въпроса за причините, поради които Съветът се е отказал да използва член 84 ДФЕС като правно основание за приемане на Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 и е добавил член 78, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС като правно основание съответно на Решение за подписване 2017/866 и на Решение за подписване 2017/865.
- 54 По отношение на член 78, параграф 2 ДФЕС Парламентът отбелязва, че това правно основание засяга единствено въпросите на убежището, уредени само в членове 60 и 61 от Истанбулската конвенция, и затова се пита дали е възможно последните разпоредби да се считат за независим и преобладаващ елемент на тази Конвенция или по-скоро са проява в

конкретната област на убежището на общата грижа за защита на всички жертви на насилието срещу жени, поради което представляват само допълнителни разпоредби, които не изискват прилагането на член 78, параграф 2 ДФЕС като елемент от материалноправно основание на посочените решения за подписване.

- 55 По отношение на член 83, параграф 1 ДФЕС, Парламентът отбелязва, че тази разпоредба ограничава правомощията на Съюза до определени области на престъпност, сред които насилието над жени не фигурира. Това насилие би попаднало в обхвата на правомощията на Съюза само в рамките на трафика на хора, сексуалната експлоатация на жени и деца или на организираната престъпност.
- 56 Поради това, тъй като държавите членки са запазили своята компетентност по отношение на основната част от материалното наказателно право, предмет на Истанбулската конвенция, и тъй като елементите от нея, отнасящи се до това право, за които Съюзът е компетентен, се явяват второстепенни, те не изисквали добавянето на член 83, параграф 1 ДФЕС като основание на Решения за подписване 2017/865 и 2017/866.

В. По разделянето в две отделни решения на актовете за подписване и сключване на Истанбулската конвенция

- 57 Парламентът отбелязва, че евентуалната възможност Ирландия да се позове на разпоредбите на Протокол (№ 21) относно позицията на Обединеното Кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протокол № 21“), във връзка с членове 60 и 61 от Истанбулската конвенция, сама по себе си не може да обоснове позоваването на член 78, параграф 2 ДФЕС като правно основание на акта за подписване на тази Конвенция. При това положение, ако не може да се приеме, че членове 60 и 61 са отделен и преобладаващ компонент от посочената Конвенция, позоваването на член 78, параграф 2 ДФЕС било ненужно, а разделянето на акта за подписването ѝ в две отделни решения — необосновано.
- 58 Освен това Парламентът напомня, че членове 60 и 61 от Истанбулската конвенция във всички случаи са обхванати до голяма степен от общи правила, на които се подчинява Ирландия, тъй като Директиви 2004/83 и 2005/85 са отменени единствено за държавите членки, които са обвързани с Директиви 2011/95 и 2013/32. Следователно, дори и добавянето на член 78, параграф 2 от ДФЕС като правно основание да е било оправдано, оставал въпросът за необходимостта от разделяне в две отделни решения на акта за подписването на тази Конвенция.

Г. Относно практиката на „общо съгласие“ на държавите членки

- 59 Парламентът подчертава, че характерът на „смесено“ споразумение на Истанбулската конвенция, чиято материя отчасти попада в компетенциите на Съюза и отчасти в компетенциите на държавите членки, е безспорен. При все това за сключването на международно споразумение от името на Съюза член 218, параграф 6 ДФЕС предвижда Съветът да се произнесе с решение, прието с квалифицирано мнозинство след одобрение от страна на Парламента. Поради това Парламентът се пита относно подхода на Съвета, изразяващ се в това да се увери, преди да сключи Истанбулската конвенция, в съгласието на всички държави членки да бъдат обвързани от нея.

- 60 В тази връзка Парламентът приема, че е важно да се осигури тясно сътрудничество между държавите членки и институциите на Съюза при договарянето, сключването и изпълнението на поетите ангажменти, но счита, че изчакването на „общо съгласие“ на всички държави членки за сключването на посочената Конвенция отива отвъд едно такова сътрудничество и на практика води до прилагането на правило за единодушие в Съвета въпреки правилото, изискващо само приложимото по силата на Договора за функционирането на ЕС квалифицирано мнозинство.
- 61 Парламентът счита също, че настоящото положение е различно от положението, при което Съветът слива в „хибриден“ акт решенията на Съюза и държавите членки, тъй като в настоящия случай изчакването на „общото съгласие“ на държавите членки пречатства приемането на каквото и да било решение. Парламентът все пак подчертава, че прилагането на „общото съгласие“ изглежда представлява обща практика на Съвета, а не изискване, прилагано само в настоящия случай.

V. Кратко изложение на становищата, представени пред Съда

- 62 В настоящото производство становища пред Съда са представили Република България, Чешката република, Ирландия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Унгария, Република Австрия, Република Полша, Словашката република, Република Финландия, Съветът и Комисията.

A. По фактите и производството

1. По подписването и ратифицирането на Истанбулската конвенция от държавите членки

- 63 Според Република България и Съвета след откриването на Истанбулската конвенция за подписване, 21 държави — членки на Съюза, с изключение на Република България, Чешката република, Република Латвия, Република Литва, Унгария и Словашката република, са я ратифицирали, без да държат сметка за евентуалната интерференция на тези ратификации с изключителната компетентност на Съюза.
- 64 Освен това според Съвета някои държави членки са изразили резерви и са направили декларации при подписването или ратифицирането на Истанбулската конвенция, отнасящи се по-специално до съвместимостта на определени нейни разпоредби с националната им конституция. В допълнение, някои страни по посочената Конвенция, включително четири държави — членки на Съюза, са формулирали възражения срещу посочените резерви и декларации по силата на международното публично право.
- 65 Съветът подчертава също, че било ноторно известно, че някои елементи и дефиниции, съдържащи се в Истанбулската конвенция, стават повод за спорове в някои държави — членки на Съвета на Европа, тъй като е съмнителна съвместимостта на задълженията, установени от Конвенцията, с националните традиции, законодателства и конституции. Поради това някои национални делегации, представени в групата „Основни права, граждански права и свободно движение на хора“ (наричана по-нататък „FREM“), работна група на Съвета, натоварена по-специално с разглеждането на предложенията за

присъединяване към Истанбулската конвенция, посочили, че изпитват затруднения да я ратифицират. При все това никоя от тези държави членки не информирала официално Съвета за посочените затруднения, нито за необратимия им характер.

2. По процедурата за подписване на Истанбулската конвенция в Съвета

- 66 Комисията отбелязва, че в предложението за решение за подписване с материалноправно основание член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС се предвижда Истанбулската конвенция да бъде подписана с едно-единствено решение и се констатира съществуването на съответните изключителни или споделени компетенции на Съюза и на държавите членки. При все това Съветът не възприел изложения в това предложение подход на Комисията.
- 67 Съветът отбелязва, че обсъжданията в рамките на FREMP относно предложението за решение за подписване породили затруднения поради няколко причини. На първо място, с оглед на принципа на предоставената компетентност, FREMP оспорила твърдението на Комисията, съдържащо се в това предложение, че „ЕС разполага с компетентност по отношение на голяма част от разпоредбите на [Истанбулската конвенция]“, имайки предвид компетенциите, предоставени на Съюза по силата на член 3, параграф 2 ДФЕС, и поискала в Съвета да се направи подробен анализ на изключителните компетенции на Съюза с оглед сключването на Истанбулската конвенция. След направения анализ FREMP стигнала до извода, че изключителната компетентност на Съюза се свежда до определени аспекти на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, както и на убежището и забраната за връщане.
- 68 На второ място, докато Комисията и Парламентът застъпвали тезата за „широко“ присъединяване на Съюза към Истанбулската конвенция, превръщайки го в страна по нея съобразно пълния обем на неговите изключителни или споделени, действително упражнявани или потенциални правомощия, то редица национални делегации, представени в рамките на FREMP, счели, че подобно присъединяване би породило усложнения за държавите членки, които вече са ратифицирали посочената Конвенция. Тъй като „широкото“ присъединяване не събрало достатъчна подкрепа, станало ясно, че в рамките на Съвета квалифицирано мнозинство може да се постигне само за подписване в рамките на изключителната компетентност на Съюза. При това положение изборът между „ограничено“ и „широко“ присъединяване към същата Конвенция бил политически и принадлежал на Съвета.
- 69 На трето място, Съветът счита, че материалноправно основание на решението за подписване на Истанбулската конвенция трябвало да бъдат член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС. Освен това Съветът приема, че правно наложително е решението за подписване да се раздели в два отделни акт. Всъщност поради прилагането на Протокол № 21 изчисляването на мнозинството за гласуване в Съвета в областта на убежището и забраната за връщане се различавало от изчисляването му в областта на съдебното съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси. Ирландия споделя позицията на Съвета.

3. По процедурата за сключване на Истанбулската конвенция в Съвета

- 70 Комисията отбелязва, че предложението за решение за сключване с материалноправно основание член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС е предмет на дебати в Съвета от 26 април 2016 г. Поради това сключването на Истанбулската конвенция от Съюза било блокирано от няколко години насам, без Съветът да е започвал процедурите, предвидени в Договорите, позволяващи поемането на задължения от Съюза в международен план. Това положение било последица от практиката на „общо съгласие“ на държавите членки, в съответствие с която процесът на вземане на решения, предвиден в член 17, параграф 2 ДЕС и член 218, параграф 6 ДФЕС, бил „заклучен“ до достигане на консенсус от държавите членки.
- 71 Практиката се прилагала за споразумения, чийто смесен характер се счита за необходим предвид запазените за държавите членки компетенции, но и за споразумения, сключвани при упражняване на споделени компетенции. В случая било невъзможно Съветът да констатира „общо съгласие“, тъй като поне една от държавите членки изразила несъгласие заради възможно противоречие между Истанбулската конвенция и своето конституционно право.
- 72 Макар член 218 ДФЕС да предвижда единна общоприложима процедура за водене на преговори, подписване и сключване на международни споразумения от Съюза, по отношение на смесените споразумения подходът на институциите се различавал, което водело до блокиране на дееспособността на Съюза в международен план. Именно поради наличието на такова блокиране Парламентът внесъл настоящото искане за становище.
- 73 Съветът уточнява, че след приемането на Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 FREMP е осъществила редица дейности във връзка с присъединяването на Съюза към Истанбулската конвенция, включително изработване на Кодекс за поведение, приложим в отношенията между Съюза и държавите членки, имащ за цел да уреди определени въпроси като изготвянето на позиции, съгласуването и подготвянето на доклади в рамките на мониторинговия механизъм по Конвенцията. Проведени били и задълбочени обсъждания относно сключването на Конвенцията от Съюза, които били прекъснати от настоящото искане за становище.

Б. По допустимостта на искането за становище

1. По подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция

- 74 Според Съвета, Парламентът и Комисията са пропуснали да оспорят Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 на основание член 263 ДФЕС. В тази връзка Ирландия и Съветът поддържат, че оспорването на тези решения в производството по настоящото искане за становище, над две години след приемането им, поставя под съмнение съвместимостта на това действие с *ratio legis* на член 218, параграф 10 ДФЕС, който има за цел Парламентът да бъде незабавно информиран на всеки етап от процедурата, по-специално за да се увери, че му е предоставена възможност да провери дали изборът на правно основание е направен при спазване на предоставените му компетенции, и да има възможност да реагира незабавно при наличието на проблем. Поради това с настоящото

искане за становище Парламентът накърнявал този *ratio legis*, заобикалял определените срокове за отмяна, както счита и Унгария, и евентуално накърнявал принципа на лоялно сътрудничество и международния статут на Съюза.

- 75 Република Финландия счита, че в настоящото производство за даване на становище Съдът е компетентен да изследва подходящото правно основание за приемане на акт на Съвета за сключване на Истанбулската конвенция от името на Съюза, при положение че изборът на неправилно правно основание ще може да доведе до невалидност на решението за сключване.
- 76 Република Полша счита, че Парламентът цели да оспори решението на Съвета за присъединяване на Съюза към Истанбулската конвенция при условията на упражняване единствено на изключителните му компетенции, за да се завърне към широко по обхват присъединяване. В производството за даване на становище обаче не можело да се разглежда подобно искане, тъй като решението било политическо и принадлежало само на Съвета. Унгария е съгласна с този анализ и добавя, че както бил формулиран, първият въпрос не позволявал да се определят изключителните компетенции на Съюза.
- 77 Според Унгария искането на становище не засяга съвместимостта на Истанбулската конвенция с Договорите и разглежда разпределението на компетенциите между Съюза и държавите членки само индиректно и като страничен въпрос. Поради това то било свързано най-много с разграничаването на компетенциите на Съюза и на държавите членки. Дори да се допуснело, че обхватът на компетенциите на Съюза може да бъде определен, това не оправдавало постановяването на становище, тъй като то не помагало на държавите членки или на Съюза да се попречи да поемат международни задължения, несъвместими с разпределението на компетенции помежду им, тъй като посочените държави и Съюзът при всички положения трябвало да изпълняват тези задължения солидарно. Предвид Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 и обстоятелството, че Истанбулската конвенция вече е подписана от всички държави членки и ратифицирана от повечето от тях, трудно можело да се поддържа, че искането на становище ще може да избегне бъдещи правни затруднения във връзка с разпределението на компетенции между Съюза и неговите държави членки.
- 78 Освен това ако първият въпрос е относно решението на Съвета за сключване на Истанбулската конвенция, Унгария счита, че той е хипотетичен и преждевременен, тъй като Съветът все още не е взел решение за неговото съдържание и не е достигнал етапа, на който трябва да поиска съгласие от Парламента, който може евентуално да отправи възражения към този момент.

2. По разделянето в две отделни решения на актовете за подписване и сключване на Истанбулската конвенция

- 79 Унгария оспорва и допустимостта на първия въпрос, повдигнат от Парламент в искането му за становище, доколкото се отнася до разделянето в две отделни решения на актовете за подписване и сключване на Истанбулската конвенция, поради съображения, аналогични с изложените съответно в точки 74 и 78 от настоящото становище. Същото се отнася за Съвета, който подчертава по-конкретно, че на настоящия етап въпросът относно условията, при които би могъл да предвиди в бъдеще сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза, се явява преждевременен.

80 Република Финландия за сметка на това счита, че Съдът е компетентен да разгледа въпроса дали с оглед на Протокол № 21 е необходимо или възможно разделянето в две отделни решения на актовете за подписване и сключване на Истанбулската конвенция в зависимост от подходящото правно основание. Всъщност подобно разделяне би могло да постави под съмнение не само правилата за гласуване в Съвета, но и правните последици, по отношение по-специално на Ирландия, от решението, с което се одобрява Истанбулската конвенция.

3. По практиката на „общо съгласие“ на държавите членки

81 С оглед оспорване на допустимостта на втория въпрос, отправен от Парламента в неговото искане за становище, Република Гърция счита, че тази институция не е изяснила в достатъчна степен с какво действията на Съвета вредят.

82 Република България и Унгария също оспорват неговата допустимост и отбелязват в тази връзка, че вторият въпрос не е свързан нито със съвместимостта на Истанбулската конвенция с Договорите, с компетенциите на Съюза или на някоя от институциите му за нейното сключване, нито с правното основание на решенията на Съвета, а с неговия процедурен правилник, приложен към Решение на Съвета от 1 декември 2009 година за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 325, 2009 г., стр. 35). Република България счита също, че практиката на „общото съгласие“ не променя обхвата на компетенциите на Съюза и на неговите институции, нито предвидената в член 218, параграф 8ДФЕС процедура.

83 Унгария добавя, че докато Съветът не реши да сключи посочената Конвенция, поначало е изключено всякакво усложнение от гледна точка на международното право, поради което искането за становище е безполезно. Съветът сочи също, че вторият въпрос е чисто хипотетичен, тъй като произтича от предположение относно начина на действие на Съвета. В същия смисъл Ирландия, Република Гърция и Кралство Испания уточняват, че Съветът не е предприел действие да изиска „общото съгласие“ на държавите членки преди приемането на своето решение за сключване на Истанбулската конвенция.

84 Като си дават сметка, че производството за даване на становище позволява да се разгледа въпросът дали сключването на споразумение попада в компетенциите на Съюза, Кралство Испания, Унгария и Съветът подчертават, първо, че процесът по вземане на решение в Съвета все още се намира на подготвителен етап в рамките на FREMP. Освен това според Унгария и Съвета присъединяването към Истанбулската конвенция изисква предварителна проверка с цел изменение и допълване на вътрешните правила на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, включително на правилата относно статута на длъжностните лица на Европейския съюз. Такива мерки обаче все още не били предложени. В края на нормалното протичане на тази процедура сключването на посочената Конвенция щяло да бъде внесено в Съвета за решение в съответствие с член 218, параграф 6ДФЕС. Унгария добавя, че Съветът не е обвързан с никакъв срок за приемането на решения за сключването на международни споразумения, а мотивът, поради който Съветът не взема такова решение, е без значение.

85 Второ, Съветът счита, че Парламентът е трябвало да попита дали сключването на посочената Конвенция от Съюза е съвместимо с международното право и суверенните права на държавите членки в отсъствието на „общо съгласие“ на всички държави членки. Макар Съветът да трябвало да следи сключването на Истанбулската конвенция от Съюза да не поражда проблеми от гледна точка на международното право, такъв въпрос не можел

да бъде предмет на искане за становище. Кралство Испания счита, че вторият въпрос, формулиран от Парламента в искането му за становище, би трябвало да е насочен към това дали, за приемането на решение за сключване на Истанбулската конвенция от името на Съюза, е в съответствие с принципа на предоставена компетентност и с член 218, параграф 6 ДФЕС да се изисква „общо съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от нея по отношение на националните си компетенции.

- 86 При всички положения според Съвета сключването от Съюза на Истанбулската конвенция щяло да стане с решение на Съвета, прието в съответствие с член 218, параграф 6 ДФЕС, без да е необходимо допълнително гласуване. Освен това няма да може да се счита, че подобно решение е опорочено поради това, че предварително държавите членки са изразили съгласие да бъдат обвързани от Конвенцията по отношение на националните си компетенции. Впрочем подобен израз на съгласие не можел да се счита за усложнение, което производството за даване на становище има за цел да предотврати.
- 87 В случай че Парламентът приемал, че Съветът трябва да действа, преди държавите членки да изразят волята си да бъдат обвързани от съответното споразумение, Кралство Испания, Унгария, Словашката република и Съветът считат, че Парламентът е можел да предяви иск за неправомерно бездействие по член 265 ДФЕС. Целта на производството за даване на становище била различна и то не можело да се използва с цел Съветът да бъде задължаван да действа.
- 88 Трето, приемането от Съюза на решението за сключване на Истанбулската конвенция трябвало да се отличи от депозирането на инструмента за присъединяване. Тъй като на този етап нито един от двата акта не бил приет от Съвета, а процедурата била все още в ход, искането за становище почивало на погрешни предположения, било преждевременно и хипотетично. Макар да приема, че Истанбулската конвенция е „предвидено споразумение“ по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС, Съветът оспорва, че неговите вътрешни процедури и график могат да са предмет на производство за даване на становище по посочената разпоредба. Унгария споделя тази позиция.
- 89 За сметка на това Република Финландия счита, че практиката на „общо съгласие“ може да бъде предмет на настоящото производство за даване на становище, след като сключването на посочената Конвенция без „общото съгласие“ на държавите членки можело да бъде отменено, ако такова се изисква от Договорите. Освен това в рамките на това производство можел да се разгледа не само въпросът дали Съюзът е компетентен да сключи определено международно споразумение, а и въпросът дали той действа в съответствие с Договорите.

В. По съществуване на искането за становище

1. По подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция

а) По „широкото“ или „ограничено“ присъединяване на Съюза към Истанбулската конвенция

- 90 Ирландия и Република Финландия отбелязват, че анализът на Парламента относно подходящите правни основания на Решения за подписване 2017/865 и 2017/866, изглежда, се отнася за Истанбулската конвенция в нейната цялост. Посочените решения обаче засягали само уредените в нея области, които съгласно анализа на Съвета попадат в изключителната компетентност на Съюза. Всъщност било възможно Съветът да ограничи присъединяването на Съюза само до тези области.
- 91 Република Финландия счита, че поради това трябва да се определят подходящите правни основания за приемането на решенията за подписване на Истанбулската конвенция в зависимост от нейните разпоредби, които попадат в изключителната компетентност на Съюза, като едновременно с това добавя, че не се изключва възможността Съветът все пак да реши да упражни и споделени компетенции.
- 92 След като изборът на правно основание на акт на Съюза, включително приет за сключването на международно споразумение, трябва да се основава най-вече на целта и съдържанието на този акт, според Ирландия било напълно уместно правните основания на решенията за подписване на този акт да се определят само с оглед на съдържанието на посочените решения, а не спрямо визираното международно споразумение, в случая Истанбулската конвенция, в неговата цялост.
- 93 Република Полша също подчертава, че обхватът на присъединяване определя целта и съдържанието на решенията за подписване и за сключване на Истанбулската конвенция. Изборът на правно основание на посочените решения произтичал следователно от политическо решение на Съвета, което Парламентът се опитвал да оспори.

б) По критериите за идентифициране на компетенциите на Съюза

- 94 Според Комисията констатацията за наличие на изключителна външна компетентност на Съюза по член 3, параграф 2 ДФЕС трябва да намери опора в конкретен анализ на съотношението между предвижданото международно споразумение и действащото право на Съюза. При този анализ трябвало да се вземат предвид уредените области, предвидимите перспективи за развитието им, както и естеството и съдържанието на техните правила и разпоредби, за да се провери дали подобно споразумение може да засегне еднаквото и съгласувано прилагане на правните норми на Съюза. Подобен риск съществувал, когато определена област до голяма степен се урежда от норми на Съюза и разпоредби на Договора за функционирането на ЕС като член 82, параграф 2, буква г) и член 83, параграф 1, *in fine*, от него, които разкривали подобни перспективи, тъй като предвиждат възможност за разширяване на компетенциите на Съюза.
- 95 Според Съвета изключителната компетентност, призната на Съюза за сключването на Истанбулската конвенция, може да се основава само на третата хипотеза, предвидена в член 3, параграф 2 ДФЕС, а именно когато сключването ѝ може да засегне общите правила

или да промени техния обхват. Същевременно Съветът уточнява, че в рамките на третата хипотеза Съдът е констатирал, че вътрешна компетентност може да породи изключителна външна компетентност само ако бъде упражнена. В противен случай в рамките на споменатата трета хипотеза не можела да съществува имплицитна външна компетентност. Разпоредбите на първичното право, на които се позовава Комисията в предложението си за решение за подписване и в предложението си за решение за сключване, следователно не можели да послужат като основание за такава компетентност. Освен това, за да се открийт „общите правила“ на Съюза по смисъла на член 3, параграф 2 ДФЕС, трябвало да се вземе предвид не само състоянието на правото на Съюза към момента на анализа на компетенциите му, но и перспективите за развитие на това право, когато същите са предвидими към момента на този анализ, а това означавало Комисията поне да е представила предложение на законодателя на Съюза. Твърдението на Комисията в Обяснителния меморандум към предложението за решение за подписване, че „не може да се изключи“ изключителната компетентност на Съюза по определени части от Конвенцията, било в разрез с принципа на предоставена компетентност и недостатъчно за установяването на изключителна компетентност.

- 96 Тъй като Истанбулската конвенция и релевантното законодателство на Съюза съдържат само минимални предписания, Съветът подчертава, че компетентността на Съюза за нейното сключване по принцип не би могла да бъде изключителна по смисъла на член 3, параграф 2 ДФЕС. В тази връзка Съветът цитира практиката на Съда, че международно споразумение, съдържащо минимални предписания, не може да породи изключителна външна компетентност на Съюза. Република Финландия подчертава, че от самия текст на член 82, параграф 2 ДФЕС и на член 83, параграф 1 ДФЕС следва, че компетентността на Съюза е ограничена до приемането на минимални предписания.
- 97 Съветът обаче счита, че тази съдебна практика не трябва да се прилага механично, а следва да се провери конкретно дали предвиденото международно споразумение и правото на Съюза оставят реална степен на свобода на държавите членки. Само такава проверка би позволила да се установи дали по отношение на определена разпоредба от това споразумение обстоятелството, че към него се присъединяват само държавите членки, може да накърни еднаквото и съгласувано прилагане на правото на Съюза.
- 98 С оглед на тези критерии Република България и Съветът считат, че разпоредбите на Истанбулската конвенция попадат в споделените компетенции на Съюза и неговите държави членки, на подкрепящата компетентност на Съюза, на изключителните му компетенции и на компетенциите, запазени за държавите членки. Всъщност Съюзът придобил изключителна компетентност по отношение на някои разпоредби от Конвенцията, съдържащи се в глави IV, V и VI, тъй като засягат жертви на насилие, попадащи в приложното поле на Директиви 2011/93 и 2011/36, както и по отношение на две от трите разпоредби в глава VII от Конвенцията.
- 99 Република Финландия оспорва този анализ, като подчертава, че без да разглежда конкретно обхвата на оставената на държавите членки свобода, Съдът вече е констатирал, единствено въз основа на текста на разпоредбите от Договора за ЕО или на характера на минимални предписания на вторичното законодателство, че не са налице условията за изключителна компетентност на Съюза. При всички положения изключителната компетентност на Съюза била толкова ограничена, че имало съмнения дали е възможно толкова тясно присъединяване, поради което Съюзът трябвало да се присъедини към Истанбулската конвенция и със споделените си компетенции.

в) По съотношението на Истанбулската конвенция с достиженията на правото на Съюза

- 100 Според Комисията целите, изложени в глава I от Истанбулската конвенция, и по-конкретно в член 1, букви а)–д), съответстват на целите на Съюза, посочени в член 2 ДЕС, както и в членове 8, 19 и 67 ДФЕС. Ключовите дефиниции, съдържащи се в член 3, букви а) и б) от Конвенцията, намиращи съответствие в член 22 и в съображения 17 и 18 от Директива 2012/29.
- 101 Задълженията, предвидени в глава II от посочената Конвенция, целящи да поставят правата на жертвата в центъра на всички мерки, приети с цел превенция и борба с всички форми на насилие, обхванати от същата Конвенция, намиращи съответствие по-специално в членове 1, 8, 26 и 28 от Директива 2012/29 и във финансовите програми, предназначени да насърчават равенството между жените и мъжете, и по-специално в съображения 7, 10, 15 и 17, както и в член 4, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) № 1381/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за създаване на програма „Права, равенство и гражданство“ за периода 2014—2020 година (ОВ L 354, 2013 г., стр. 62), в член 5 от Регламент (ЕС) № 1382/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за създаване на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 година (ОВ L 354, 2013 г., стр. 73) и в съображения 2, 3 и 10, както и в член 2, параграф 1, буква б), точка ix) от Регламент (ЕС) № 235/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 година за създаване на финансов инструмент за демокрация и права на човека по света (ОВ L 77, 2014 г., стр. 85).
- 102 Материята, която е предмет на уредба в глава III от Истанбулската конвенция, посветена на предотвратяването на всички форми на насилие, за които се отнася тази Конвенция, се урежда в правото на Съюза от член 84 ДФЕС, член 18 от Директива 2011/36, членове 22 и 23 от Директива 2011/93, от Решение 2009/902/ПВР на Съвета от 30 ноември 2009 година за създаване на Европейска мрежа за превенция на престъпността (ЕМПП) и за отмяна на Решение 2001/427/ПВР (ОВ L 321, 2009 г., стр. 44), от финансови програми, включително член 5, параграф 1, буква б) от Регламент № 1381/2013, член 4, параграф 1, буква б), член 6, параграф 1, буква б) от Регламент № 1382/2013, както и член 3, параграф 3, букви в) и г) от Регламент (ЕС) № 513/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година за създаване на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“ и за отмяна на Решение 2007/125/ПВР на Съвета (ОВ L 150, 2014 г., стр. 93) и от член 25 от Директива 2012/29.
- 103 Що се отнася до мерките, предвидени в глава IV от Истанбулската конвенция, насочени към защита на жертвите на насилие срещу всички последващи актове на насилие, Комисията отбелязва, че на основание член 82, параграф 2 ДФЕС са приети Директива 2012/29, целяща да осигури жертвите на престъпления да получават по-специално подкрепа, а на основание член 83, параграф 1 ДФЕС Директиви 2011/36 и 2011/93, целящи да защитят жертвите на определени видове престъпления.
- 104 Относно глава V от Конвенцията, която съдържа граждански и наказателни материалноправни разпоредби, на основание по-специално на член 83, параграф 1 ДФЕС Съюзът приел Директиви 2011/36 и 2011/93, които предвиждат определени престъпления, посочени и в тази глава. Освен това, тъй като съгласно член 83, параграф 1, in fine, ДФЕС

Съюзът разполагал със споделена компетентност в тези области на гражданското и наказателното право, нямало пречка за нейното упражняване със сключването на тази Конвенция.

- 105 Процесуалните задължения във връзка със следствието и наказателното преследване, наложени с глава VI от същата Конвенция, съответствали на съдържащите се в Директиви 2011/36 и 2011/93, в Директива 2011/99/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно европейската заповед за защита (ОВ L 338, 2011 г., стр. 2), в Директива 2012/29, както и в Регламент (ЕС) № 606/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 година относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела (ОВ L 181, 2013 г., стр. 4).
- 106 В областта на миграцията и убежището, предмет на глава VII от Истанбулската конвенция, били приети Директиви 2011/95, 2013/32 и 2013/33, отнасящи се до международната закрила, общите процедури за предоставяне и отнемане на такава закрила и до стандартите относно приемането на кандидати за нейното получаване. Освен това в посочената област Ирландия продължавала да бъде обвързана от Директиви 2004/83 и 2005/85, преработени с Директиви 2011/95 и 2013/32.
- 107 Накрая, що се отнася до международното сътрудничество по граждански и наказателни дела, уредено с глава VIII от тази Конвенция, Съюзът приел широк набор от правни инструменти както във връзка със сътрудничеството по граждански дела, така и във връзка със съдебното сътрудничество по наказателни дела.
- 108 В самото начало Съветът отбелязва, че не съществува специфично законодателство на Съюза, което да урежда общо превенцията на всички форми на насилие по отношение на жените и борбата с това явление.
- 109 Съветът счита, че в най-добрия случай глави I—III от Истанбулската конвенция са свързани с въпроси, попадащи в неупражнена споделена компетентност на Съюза. По отношение на задълженията по глава II от тази Конвенция, свързани с научните изследвания, компетентността на Съюза се упражнявала в съответствие с член 4, параграф 3 ДФЕС успоредно с тази на държавите членки. По отношение задълженията, свързани с превенцията на престъпления, Съюзът бил компетентен единствено да подкрепя дейността на държавите членки на основание член 2, параграф 6 ДФЕС и член 84 ДФЕС.
- 110 Съветът не споделя становището на Комисията, че глава IV от посочената Конвенция съдържа правила, като цяло съпоставими със съдържащите се в глава 2 от Директива 2012/29, и счита, че с три изключения глава IV попада в неупражнена споделена компетентност на Съюза.
- 111 Първо, приложното поле на тази директива било ограничено, тъй като тя се прилагала само за жертвите на престъпления, по-специално в рамките на наказателни производства, протичащи на територията на Съюза, при условие че съществува вътрешен за Съюза трансграничен елемент.
- 112 Второ, Директиви 2012/29 и 2011/93 съдържаха минимални стандарти, видно от заглавието, съображения 11 и 67, член 9, параграф 3 и член 26 от Директива 2012/29, както и от съображения 25, 27, 38, 41, 43 и от член 1 от Директива 2011/93, поради което държавите членки могли да удовлетворят и разпоредбите на глава IV от Истанбулската

конвенция без никакво нарушение нито на тази Конвенция, нито на правото на Съюза, като задълбоченият анализ на Конвенцията и правото на Съюза потвърждавал, че в рамките на глава IV държавите членки разполагат с реална свобода.

- 113 Трето, Съветът счита, че трябва все пак да се направи различен извод по отношение на две специфични категории жертви, а именно, от една страна, децата, жертви на сексуални престъпления, определени в рамките на Истанбулската конвенция като жени под 18-годишна възраст, за които Съюзът приел подробни правила в Директива 2011/93 на основание член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС. Релевантни били и член 1, параграф 2, член 22, параграф 4 и членове 23 и 24 от Директива 2012/29.
- 114 От друга страна, Директива 2011/36, и по-конкретно членове 12—16 от нея, съдържащи конкретни задължения за помощ и подкрепа на децата, жертви на трафик. Всъщност подробните разпоредби от тези директиви оставяли на държавите членки съвсем малка свобода, поради което въпреки че предписанията били минимални по естеството си, двете области били до голяма степен обхванати от норми на Съюза по смисъла на член 3, параграф 2 ДФЕС.
- 115 Четвърто, в предложението за решението за подписване и в предложението за решение за сключване Комисията приела неправилно, че Директива (ЕС) 2015/637 на Съвета от 20 април 2015 година относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави и за отмяна на Решение 95/553/ЕО (ОВ L 106, 2015 г., стр. 1), която се основава на член 23 ДФЕС, съгласно който държавите членки следва да вземат необходимите мерки и да започнат необходимите международни преговори за осигуряване на тази закрила, предоставяла на Съюза изключителна компетентност относно аспектите на консулската защита, визирани в член 18, параграф 5 от Истанбулската конвенция. Освен това в съответствие със съображение 13, жалбите, подадени до компетентни органи извън Съюза, например до посолства, не водели до прилагане на задълженията, закрепени с Директива 2012/29.
- 116 Що се отнася до глава V от Истанбулската конвенция, Директива 2004/80/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно обезщетението на жертвите на престъпления (ОВ L 261, 2004 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 31) и член 12, параграф 2 от нея, Директива 2004/113/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 година относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги (ОВ L 373, 2004 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 135) и съображение 26, както и член 7 от нея, Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 2006 г., стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 262) и член 27 от нея, Директива 2010/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 година за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО на Съвета (ОВ L 180, 2010 г., стр. 1) и съображения 18 и 23 от нея, Директива 2011/36 и член 17 от нея, и Директива 2012/29 според Съвета съдържат минимални предписания по въпросите, уредени с член 29, параграф 1 и член 30, параграфи 1, 2 и 3 от Истанбулската конвенция, които не пораждат изключителна компетентност на Съюза. Освен това Директива 2004/113 в член 3, параграф 3 и Директива 2006/54 в член 8 предвиждали изключения от предметното си приложно поле. В допълнение, нямало законодателство на Съюза относно

останалите разпоредби, съдържащи се в посочената глава. При все това Съюзът придобил изключителна компетентност по отношение на разпоредби от глава V от Истанбулската конвенция, отнасящи се до жертвите, обхванати от Директиви 2011/93 и 2011/36.

- 117 Съветът счита, че членове 49—54 и 56, съдържащи се в глава VI от тази Конвенция, уреждат задължения, които в голяма степен съответстват на съдържащите се в членове 1, 3, 4, 6, 8, 9, 11, 18—20 и 22—24 от Директива 2012/29, като релевантни също така са член 15, параграф 2 и член 20 от Директива 2011/93, както и инструментите за взаимно признаване между държавите членки по граждански и наказателни дела, а именно Регламент № 606/2013, Директива 2003/8/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за подобряване на достъпа до правосъдие при презгранични спорове чрез установяването на минимални общи правила за правната помощ при такива спорове (ОВ L 26, 2003 г., стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 41), Директиви 2004/80 и 2011/99, Рамково решение 2008/675/ПВР на Съвета от 24 юли 2008 година за вземане предвид присъдите, постановени в държавите членки на Европейския съюз в хода на новообразувани наказателни производства (ОВ L 220, 2008 г., стр. 32), Рамково решение 2008/947/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година за прилагане на принципа на взаимното признаване към съдебни решения и решения за пробация с оглед на надзора върху пробационните мерки и алтернативните санкции (ОВ L 337, 2008 г., стр. 102), Рамково решение 2009/315/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 година относно организацията и съдържанието на обмена на информация, получена от регистрите за съдимост, между държавите членки (ОВ L 93, 2009 г., стр. 23) и Решение 2009/316/ПВР на Съвета от 6 април 2009 година за създаване на Европейска информационна система за съдимост (ECRIS) в изпълнение на член 11 от Рамково решение 2009/315/ПВР (ОВ L 93, 2009 г., стр. 33). Тъй като става дума за минимални предписания, Съюзът не придобил изключителна компетентност с изключение на признатата му по въпроси, уредени с някои разпоредби на Директиви 2011/93 и 2011/36.
- 118 Относно трите члена, съдържащи се в глава VII от тази Конвенция, Съветът счита, че член 13, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), член 3, параграф 5 и член 15, параграф 3 от Директива 2003/86, Директива 2003/109 и останалите релевантни инструменти от правото на Съюза с оглед на член 59, параграфи 1—3 от Истанбулската конвенция съдържат само минимални предписания и няма съществуващо законодателство на Съюза, което да има връзка с параграф 4 от този член.
- 119 За сметка на това, по въпросите, уредени с член 60, параграфи 1—3 и с член 61 от тази Конвенция, свободата на държавите членки била само теоретична предвид конкретните предписания, произтичащи по-специално от съображения 30, 39, член 4, параграф 3, буква в) и параграф 4, член 9, параграф 2, букви а) и е), член 10, параграф 1, буква г) и член 30 от Директива 2011/95, която обаче не обвързвала Ирландия и Кралство Дания, от член 10, параграф 3, буква г), членове 18 и 24, както и от съображение 32 от Директива 2013/32, от член 11, член 17, параграф 2, член 18, параграфи 3, 4 и 7, членове 19 и 21—25 от Директива 2013/33, както и от член 5 от Директива 2008/115.

- 120 Следователно Съветът счита, че предвид действащото право на Съюза последният разполага с изключителна компетентност по въпросите, попадащи под действието на членове 60 и 61 от Истанбулската конвенция, но не и по въпросите, уредени с член 59 от нея, които попадали в споделената неупражнена компетентност на Съюза.
- 121 Относно глави VIII, IX и XI от Истанбулската конвенция разпределението на компетенциите, в съответствие със съдебната практика следвало наблюдаваното при предходните глави от тази Конвенция, поради което части от тях са от споделената компетентност на Съюза, а други от подкрепящата, от изключителната му компетентност и от компетентността на държавите членки, докато за глави X и XII от посочената Конвенция не бил необходим никакъв самостоятелен анализ.
- 122 Накрая, Съветът припомня, че в неговите рамки има недостатъчна подкрепа за „широко“ присъединяване на Съюза към Истанбулската конвенция, поради което решил с квалифицирано мнозинство да я подпише в ограничени предели, простиращи се до въпросите от изключителната компетентност на Съюза.
- 123 Ирландия споделя позицията на Съвета.

з) По член 82, параграф 2 ДФЕС

- 124 Като констатира, че според Парламента, Съвета и Комисията член 82, параграф 2 ДФЕС представлява едно от подходящите правни основания на решението за сключване на Истанбулската конвенция, Комисията и Словашката република считат, че тази разпоредба не се нуждае от специално изследване.
- 125 Съветът счита, че Съюзът разполага с изключителна компетентност да сключи Истанбулската конвенция по отношение на някои конкретни членове от нея, свързани със съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, тъй като посочените членове се отнасят до жертви на насилие, обхванати от Директиви 2011/93 и 2011/36.
- 126 Република Финландия и Република Полша считат, че самият текст на член 82, параграф 2 ДФЕС, тъй като предоставя на Съюза компетентност да приема минимални правила, изключва възможността последният да разполага с изключителна компетентност да сключи Истанбулската конвенция, що се отнася до разпоредбите ѝ в областта на съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси.
- 127 Ако обаче Съюзът желае да се присъедини към посочената Конвенция в аспектите от нея, попадащи в споделените му компетенции, според Република Финландия тази разпоредба би била едно от подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция.

д) По член 84 ДФЕС

- 128 Комисията счита, че Истанбулската конвенция има за цел предотвратяване на насилието над жени и защита на жертвите. Сключвайки я, Съюзът би подкрепил действията по превенция на държавите членки, създавайки обща рамка за индивидуалните им

специфични мерки. Ако сключването от страна на Съюза се ограничи само до защитата на жертвите, би могло да се приеме, че институциите на Съюза са освободени от задълженията за превенция, а това би било непоследователно.

- 129 Освен това член 82, параграф 2 ДФЕС сам по себе си не позволявал да се обхванат всички мерки за превенция, които нямат връзка с наказателното производство по смисъла на член 82, параграф 2 ДФЕС. В специфичния контекст на насилието срещу жени подобни мерки най-често липсвали, а стремежът бил тази липса да се преодолее с въпросната Конвенция.
- 130 Република Полша отбелязва, че член 84 ДФЕС не предоставя на Съюза нито изключителна, нито споделена компетентност, а само дефинира дейностите в подкрепа на дейността на държавите членки. Следователно посочената разпоредба не можела да предостави изключителна компетентност на Съюза и присъединяването му към Истанбулската конвенция на основание на този член би довело до обвързването не на Съюза, а на държавите членки.
- 131 Република Финландия счита, че ако Съюзът желае да се присъедини към тази Конвенция, упражнявайки своите споделени компетенции, въпросният член 84 би бил подходящо правно основание.

е) По член 78, параграф 2 ДФЕС

- 132 Тъй като членове 60 и 61 от Истанбулската конвенция уреждат въпроси, които не попадат нито под действието на член 82, параграф 2 ДФЕС, нито на член 84 ДФЕС, Комисията счита, че тези въпроси са акцесорни, поради което добавянето на правни основания във връзка с тях било изключено. Всъщност членове 60 и 61 от посочената Конвенция, които целели да обезпечат вземането под внимание на перспектива, отчитаща особеностите на „пола“, в решенията за предоставяне на международна закрила и в условията за приемане на жертви на насилие, били само проява в областта на убежището на общите цели на посочената Конвенция и не я превръщали в акт от областта на правото на убежище.
- 133 Съветът счита, че Съюзът разполага с изключителна компетентност по въпросите, попадащи под действието на тези две разпоредби от Истанбулската конвенция. Той е на мнение също така, подобно на Словашката република, че тези въпроси не могат да се считат за акцесорни спрямо разпоредбите на тази Конвенция, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.
- 134 Република Финландия и Република Полша считат, че тъй като в тази област релевантното вторично право предвижда само минимални предписания, Съюзът не би могъл да има изключителна компетентност за сключването на Истанбулската конвенция, що се отнася до членове 60 и 61 от нея. Ако Съюзът желае да се присъедини към Истанбулската конвенция, упражнявайки своите споделени компетенции, според Република Финландия член 78, параграф 2 ДФЕС засягал само акцесорен аспект от същата, поради което посочената разпоредба не била релевантно правно основание.

ж) По член 83, параграф 1 ДФЕС

- 135 Комисията подчертава, че макар Истанбулската конвенция да се прилага и за жертвите на трафик на хора и на сексуалната експлоатация на жени и деца, нейното приложно поле по отношение на лицата е много по-широко. В допълнение тези жертви се обхващали от нарочни конвенции на Съвета на Европа, а на равнище Съюз, от Директиви 2011/36 и 2011/93. Следователно посочената Конвенция не представлявала акт, чиято основна цел е борбата с тези конкретни форми на престъпност.
- 136 Съветът счита, че Съюзът разполага с подкрепяща компетентност в областите, обхванати от някои разпоредби на посочената Конвенция.
- 137 Република Финландия и Република Полша застъпват становището, че тъй като предоставя на Съюза само компетентност да приема минимални предписания, не може да се счита, че текстът на член 83, параграф 1 ДФЕС предоставя на Съюза изключителна компетентност за сключването на Истанбулската конвенция.

2. По разделянето в две отделни решения на актовете за подписване и сключване на Истанбулската конвенция

- 138 Република България припомня, че ако решението за сключване на международно споразумение преследва две цели, едната от които основна, а другата акцесорна, решението трябва да има правно основание, съответстващо само на основната цел. За сметка на това, ако решението преследва две цели, без една от тях да е акцесорна по отношение на другата, то трябва да почива на съответните различни правни основания. В този случай биха могли да се окажат необходимите две решения, ако приложимите процедури са несъвместими помежду си.
- 139 Комисията припомня отново, че член 78, параграф 2 ДФЕС не е подходящо правно основание за сключването на Истанбулската конвенция. При всички положения добавянето на тази разпоредба нямало за необходима последица разделянето в два отделни акта на решението за сключването на тази Конвенция, тъй като Ирландия е обвързана от достиженията на правото на Съюза в тази област. Действително, това не били последните достижения, но Протокол № 21 не можел да освободи тази държава членка от задълженията ѝ, нито променял критериите за определяне на подходящото правно основание.
- 140 В този смисъл само обстоятелството, че член 4а от Протокол № 21 позволява на Ирландия да не участва в изменения вариант на съществуващо правило, било ирелевантно, след като правилата в областта на изключителните външни компетенции се съдържат в член 3 ДФЕС, а възможността да се избере вариант с въздържане от участие („opt-out“) не можела да се разглежда като предоставяне на компетентност на държава членка да сключва международни споразумения в нарушения на член 3, параграф 2 ДФЕС.
- 141 По отношение на всички предвидени правни основания Република Финландия отбелязва, че за приемането на решения от Съвета се прилага Протокол № 21 и следователно Ирландия не е задължена да участва в тези решения. Тъй като следователно процедурата за вземане на решение е идентична, не се налагало разделянето на две на решението за подписване на Истанбулската конвенция.

- 142 Съветът отбелязва, че член 78, параграф 2 ДФЕС и член 82, параграф 2 ДФЕС задействат прилагането на Протокол № 21 и на Протокол (№ 22) относно позицията на Дания, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протокол № 22“). След като Кралство Дания не било обвързано от никой от актовете на вторичното право, релевантни за сключването на Истанбулската конвенция, приложимостта на Протокол № 22 нямало да доведе до никакви особени затруднения. За сметка на това, тъй като Ирландия участва в съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, установено с Директиви 2011/36 и 2011/93, но не е обвързана от Директиви 2011/95, 2013/32 и 2013/33, отнасящи се до правото на убежище, тази държава членка е трябвало да участва в приемането на Решение за подписване 2017/865, но по силата на членове 1, 3 и 4 от Протокол № 21 не и в приемането на Решение за подписване 2017/866, поради което било необходимо приемането на две отделни решения за подписване. Република България, Ирландия, Френската република и Словашката република споделят този извод.
- 143 Ирландия е на мнение, че при това положение само приемането на две отделни решения ÿ позволява да упражни правото си съгласно Протокол № 21 да бъде обвързана само от мерките по Истанбулската конвенция, попадащи в дял V от Договора за функционирането на ЕС, в чието приемане тя желае да участва. Действително, ако Съветът бе приел едно-единствено решение, тази държава членка нямаше да има възможност да разграничи аспектите от решението, за които компетентността на Съюза се основава на правната уредба, която я обвързва, от аспектите, за които тази компетентност се основава на правната уредба, която не я обвързва.
- 144 Подобен подход би бил в разрез с Протокол № 21 и би накърнил основния принцип на паралелизъм на вътрешните и външните компетенции на Съюза, който е в основата на доктрината, произтичаща от решение от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет (22/70, EU:C:1971:32), известна като „доктрината AETR“, закрепена в член 3, параграф 2 ДФЕС. Необходимият конкретен анализ всъщност бил свързан със съотношението между предвиденото споразумение и „действащото“ право на Съюза, което обаче не е действащо в тази държава членка, поради което споразумението не може да го засегне по смисъла на член 3, параграф 2 ДФЕС. Ирландия добавя, че след като е имала възможност да приеме законодателство в тази област, тя би се оказала в много трудно положение, ако по силата на правото на Съюза бъде обвързана и от разнопосочни задължения.
- 145 Ирландия отбелязва, че Парламентът е попитал не само дали приемането на две отделни решения е „необходимо“, а и дали такова приемане е „възможно“, без да изяснява причината, поради която това не би било възможно. Според Ирландия нямало причина, която да попречи на приемането на две отделни решения, а то по никакъв начин не накърнявало съдържанието им по същество. Република България счита също, че приемането на две решения не води до нарушаване на предвидената в член 218 ДФЕС процедура.
- 146 Съветът отбелязва, че тъй като след приемането на Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 Ирландия е решила да участва в Директива 2013/33, било възможно положението при евентуалното подписване на Истанбулската конвенция да се окаже по-различно.

147 Република България отбелязва, че по силата на член 7 от Протокол № 22 Кралство Дания има възможност повече да не се възползва от всички или част от разпоредбите на Протокола, поради което не било изключено да е необходимо гласуване в рамките на Съвета с участието и без участието на тази държава членка в зависимост от съответното съдържание на различни части на Истанбулската конвенция.

3. По практиката на „общо съгласие“ на държавите членки

а) Представяне на практиката на „общо съгласие“

148 Република Австрия отбелязва, че практиката на „общо съгласие“ се развива под действието на Договора за ЕО, а за определени смесени споразумения в областта на търговската политика е била закрепена в член 133, параграф 6, втора алинея ЕО поради особената структура на компетенциите в тази област, която изисквала кумулативното упражняване на съответните компетенции на Европейската общност и държавите членки. Съгласно посочената практика председателят на Съвета се уверявал, като им задавал въпрос в този смисъл, че всички държави членки са съгласни да бъдат обвързани от съответното смесено споразумение, преди Съветът да одобри неговото сключване.

149 Република Австрия добавя, че практиката на „общото съгласие“ само констатира наличието към определена дата на консенсус между държавите членки относно съгласието им да бъдат обвързани от съответното смесено споразумение, като впоследствие ратификацията в парламентите на държавите членки може все пак да се окаже неуспешна. Освен това нямало пречка смесено споразумение да стане асиметрично след присъединяването на Съюза към него, тъй като държавите членки могат да се оттеглят от него във всеки един момент.

150 Френската република уточнява, че посочената практика има за цел да се осигури съгласието на държавите членки да бъдат обвързани от разпоредбите на споразумението, попадащи в националните им компетенции, когато е необходимо съвместното присъединяване на Съюза и на държавите членки към това споразумение, а именно когато споразумението не би могло да се приложи безпротиворечиво, без да е било сключено съвместно от Съюза и неговите държави членки. Това се наблюдавало, когато разпоредбите на въпросното споразумение, попадащи в компетенциите на Съюза, и разпоредбите, попадащи в компетенциите на държавите членки, както в случая са неразривно свързани.

151 Комисията сочи, че след като е претърпявал неуспех пред Съда заради приемането на „хибридни актове“, тоест на решения на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно сключването на споразумения, Съветът променил подхода си, без обаче да променя целта на предходната си практика. Всъщност Съветът целял повторното въвеждане на „хибридност“ с добавянето на етап, предхождащ формалното приемане на решение в приложение на установените с Договорите процедури, по време на който да провери наличието на „общо съгласие“ на държавите членки.

152 Последицата от тази практика била, че в редица области предложенията на Комисията относно подписването и сключването на конвенции и споразумения оставали блокирани в Съвета, въпреки че необходимото квалифицирано мнозинство очевидно било достигнато.

153 Съветът подчертава, че е престанал да си служи с „хибридни актове“ и настоящата му практика произтича от легитимната загриженост да следи за избягването на съмнения относно обхвата и валидността на приеманите от него международноправни инструменти в правния ред на Съюза. За целта следял всички засегнати държави членки да се съгласят да бъдат обвързани по силата на националните си компетенции, преди да пристъпи към приемане на решение на Съвета с необходимото мнозинство.

154 Противно на внушенията на Парламента, тази практика не била нито правило за гласуване, нито специална процедура, тъй като държавите членки са свободни да решат относно практическия ред, позволяващ да се установи наличието на консенсус. В този смисъл имало решения, приети от представителите на правителствата на заседанията на Съвета или успоредно с тях, в протоколите от заседанията на Съвета или на Комитета на постоянните представители (Корепер) се съдържали отбелязвания, в записки на работните групи се правели уточнения или пък съгласието било напълно имплицитно. Ирландия уточнява, че в случая не били предприети никакви действия, за да се потвърди наличието на „общо съгласие“ на държавите членки.

б) По съвместимостта на практиката на „общо съгласие“ с член 13, параграф 2 ДЕС, с членове 2—6 ДФЕС и с член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС

155 Република Австрия и Комисията твърдят, че като изисква „общо съгласие“ от държавите членки, Съветът нарушава член 13, параграф 2, първо изречение ДЕС, както и член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС, които го посочват като институция, оправомощена по предложение и съгласувано с Парламента да разрешава сключването на международни споразумения от Съюза. Действително, подобно изискване не било предвидено в посочените разпоредби, а правилата за формирането на волята на институциите на Съюза били установени в Договорите и прилагането им не зависело от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции.

156 Следователно, макар Съветът да можел да реши да не сключи споразумение, в случай например на блокиращо малцинство, възразяващо срещу сключването му, той не можел, без да действа в нарушение на член 13, параграф 2 ДЕС, съгласно който всяка институция действа в кръга на предоставените ѝ правомощия, да добавя към приложимата процедура етапа на предварителна проверка за наличие на „общо съгласие“ на държавите членки.

157 Освен това, тъй като компетенциите на Съюза са определени в членове 2—6 ДФЕС и са ясно разграничени от тези на държавите членки, с подобно добавяне не било възможно да се постигне фактическо сливане с междуправителствения процес на вземане на решения, макар и формално да продължавало да има два отделни инструмента. Тази практика изопачавала процедурата, предвидена в член 218 ДФЕС.

158 Действително, макар формално приетият акт да е „нехибриден“, процесът на вземане на решения оставал „хибриден“, тъй като заявената индивидуално от държавите членки позиция била водеща спрямо тази на Съюза, но без никакво основание в Договорите, ако не и в нарушение на буквата и духа на член 4, параграф 3 ДЕС и при заобикаляне на поставените от Съда изисквания за запазване на автономността на правния ред на Съюза.

159 Комисията отбелязва, че съгласно преамбюла на Договора за ЕС обща цел на същия, както и на Договора за функционирането на ЕС било да се постави началото на нов етап в процеса на европейска интеграция. За постигането на тази цел Договорът за функционирането на

ЕС доуточнявал разпределението и реда и условията за упражняване на компетенциите на Съюза в областта на външните отношения, като по-специално изяснявал компетенциите на Съюза (членове 2—6 ДФЕС), уточнявал в кои случаи Съюзът може да сключва международни споразумения (член 216, параграф 1 ДФЕС) и определял по-ясно процедурата за водене на преговори, подписване и сключване на всички видове международни споразумения (член 218 ДФЕС).

- 160 Комисията счита, че поради това в явно противоречие с целите на Договорите е като общоприложима практика за всички смесени споразумения да се прилага „хибриден“ процес на вземане на решения, който възпрепятства способността на Съюза да решава относно обвързването си в международен план и заявява пред международната общност, че Съюзът не е оправомощен да взема самостоятелно решение, а зависи от решаващото участие на държавите членки.
- 161 Поради това с практиката на „общо съгласие“ Съветът нарушавал задължението си за лоялно сътрудничество, закрепено в член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС, тъй като принципът на лоялно сътрудничество се прилагал и в междуинституционалните отношения.
- 162 Освен това посочената практиката нарушавала институционалното равновесие на Съюза, тъй като предоставяла в рамките на Съюза непредвидена в Договорите роля на държавите членки, след като член 218 ДФЕС описвал само съответните права и задължения на Парламента, Съвета, Комисията, Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Така предоставената на държавите членки роля компрометирала ефективността на институционалната рамка на Съюза и можела да отдаде предимство на интересите на държавите членки над тези на Съюза.
- 163 Комисията припомня, че член 218, параграф 8 ДФЕС предвижда, че Съветът действа с квалифицирано мнозинство, и въз основа на това стига до извода, че практиката на „общо съгласие“ на държавите членки нарушава посочената разпоредба, като я прави неприложима. Тази практика компрометирала ефективността на процедурите на Съюза. Република Австрия споделя тази позиция и подчертава, че договорите предвиждат изчерпателни разпоредби относно процедурата за сключване на конвенции от Съюза, които не допускат добавянето на предварителния етап на „общо съгласие“.
- 164 За сметка на това Словашката република поддържа, че все още непроведеното гласуване в Съвета не означава, че той е нарушил член 218, параграф 8 ДФЕС.
- 165 Според Ирландия е очевидно, че член 218, параграфи 6 и 8 ДФЕС урежда процедурата за гласуване и нито Съветът, нито държавите членки могат да се отклонят от тази разпоредба. Доколкото Съветът се стремял преди гласуването да съгласува дейността на Съюза и на държавите членки, практиката на „общо съгласие“, когато компетенциите на Съюза и държавите членки са обвързани тясно, както в случая, произтичала от задължението за лоялно сътрудничество.
- 166 Тъй като търсенето на „общо съгласие“ от държавите членки предшествало приемането на решението за сключване на Истанбулската конвенция по член 218, параграфи 6 и 8 ДФЕС, Френската република и Унгария считат, че посочената практика не изменя това решение или правилото за гласуване с квалифицирано мнозинство, нито пък води до приемане на „хибриден акт“.

в) По съвместимостта на практиката на „общо съгласие“ с принципите на предоставена компетентност, лоялно сътрудничество между Съюза и неговите държави членки, единство във външното представителство на Съюза и с международното публично право

- 167 Комисията припомня, че от изискването за единство във външното представителство на Съюза произтича задължение за сътрудничество при сключването на смесени споразумения като Истанбулската конвенция от държавите членки и Съюза. Освен това принципът на ефективност и задължението за защита на репутацията и международното доверие в Съюза изисквали прилагането на взетите от него решения да се улеснява от институциите на Съюза и неговите държави членки.
- 168 Поради това след подписването, а още повече след сключването на смесено споразумение от името на Съюза, държавите членки били задължени да съдействат на Съюза за неговото прилагане. Тъй като било необходимо съвместно сключване по смисъла на член 216 ДФЕС на Истанбулската конвенция от Съюза и неговите държави членки за постигането на целите на Договорите, свързани със защитата на човешкото достойнство, държавите членки били задължени да положат усилия за премахване на пречките, препятстващи Съюза, заедно с държавите членки, да депозира ратификационните инструменти в Съвета на Европа. Поради това те били длъжни най-малко да отправят до компетентните национални органи всякакви предложения, които допринасят да се улесни сключването на посочената Конвенция от Съюза.
- 169 При всички положения според Комисията съществува възможност инструментът за присъединяване на Съюза към посочената Конвенция да се съпътства от декларация, която да припомня, че по същността си компетенциите на Съюза търпят еволюция, да отбелязва, че той не разполага с компетенции във всички области, обхванати от същата Конвенция, и да уточнява областите, в които той ще приеме свои мерки за прилагане. Всъщност, тъй като Съветът на Европа е добре запознат с ограниченията в компетенциите на Съюза, подобна възможност била присъща на разпоредбата, позволяваща неговото присъединяване.
- 170 Република Финландия отбелязва, че в правото на Съюза няма разпоредба, която да изисква присъединяването на всички негови държави членки, за да се сключи Истанбулската конвенция. Поради това липсвало правно основание за практиката на „общо съгласие“. Самият факт, че е необходимо тясно сътрудничеството между държавите членки и институциите на Съюза при воденето на преговори, сключването и изпълнението на международни споразумения, също не позволявал, според Република Финландия и Република Австрия, да се направи извод, че е необходимо „общо съгласие“ на държавите членки, за да може Съюзът да бъде обвързан, нито че държавите членки се нуждаят от съгласието на Съвета, за да бъдат обвързани в рамките на собствените си компетенции, като всеки от тях можел да действа самостоятелно в кръга на своите компетенции.
- 171 При сключването на смесено споразумение според Република Австрия Съюзът и неговите държави членки са обвързани, но самостоятелни страни по него, като всяка от тях трябва да действа в рамките на своите компетенции и при зачитане на компетенциите на всички други договарящи страни, прилагайки собствените си конституционни процедури относно воденето на преговори, подписването, сключването и ратификацията. Република

Финландия подчертава, че присъединяването на Съюза без „общо съгласие“ на държавите членки не може да доведе до обвързването му по друг начин, освен в рамките на собствените му компетенции, както счита и Република Австрия.

- 172 С оглед на тези съображения Република Финландия преценява, че изискването за „общо съгласие“ от държавите членки е в разрез както с член 13, параграф 2 ДЕС и член 218 ДФЕС, така и с принципа на автономия на правото на Съюза, тъй като последният няма да може да упражнява самостоятелно компетенциите, с които разполага, и за приемането на решението на Съвета би било необходимо единодушното съгласие на държавите членки, а не постигането на квалифицирано мнозинство. Принципът на лоялно сътрудничество, който е задължителен специално за държавите членки, също не допуска подобно изискване.
- 173 Съветът най-напред подчертава, от една страна, че от принципа на предоставена компетентност, закрепен в член 5 ДЕС, следва, че всяка непредоставена на Съюза компетентност принадлежи на държавите членки, и преценява, че поради това никоя институция на Съюза не може да нареди на държавите членки да приемат актове, които са от тяхната компетентност. От друга страна, Съветът няма никакво задължение да приема решението за сключване на Истанбулската конвенция и тази институция не можела да бъде задължавана да упражни потенциална компетентност на Съюза, когато не е постигнато необходимото мнозинство. Съветът и Унгария отбелязват, че всъщност член 218, параграф 6 ДФЕС не предвижда никакъв срок за приемането на подобно решение.
- 174 Съветът припомня, че Истанбулската конвенция е била договорена, за разлика от други международни споразумения, без активното участие на Съюза, и поради това стига до извода, че тя не е била договорена при съобразяване с разграничението в компетенциите между Съюза и неговите държави членки. В тази връзка Съветът отбелязва, че макар да е възможно ясно отграничаване на компетенциите, за които се отнасят определени разпоредби от тази Конвенция, същото не е възможно по отношение на глави IV—VI и VIII—XII. По-конкретно, тъй като изключителната компетентност на Съюза по член 3, параграф 2 ДФЕС се отнасяла само до определени аспекти от Директиви 2011/36 и 2011/93, за всяка засегната разпоредба от посочената Конвенция съществувала и компетентност на държавите членки, свързана с необхванатите от посочените директиви аспекти.
- 175 Посочената институция счита, че компетенциите на Съюза и на държавите членки в случая следователно са неразривно свързани, и припомня, че член 133, параграф 6 ЕО е предвиждал, че Съветът не може да сключва определени споразумения, ако те предвиждат разпоредби, които надвишават правомощията на Съюза. Тъй като някои области попадат в споделената компетентност на Съюза и държавите членки, тази разпоредба е уточнявала, че при договарянето на такива споразумения е необходимо „общо съгласие“ на държавите членки и те трябва да се сключват съвместно от Съюза и държавите членки. Отпадането на тази разпоредба от Договора за функционирането на ЕС обаче не изразявало отхвърлянето на тази практика, а било последица от прехвърлянето на Съюза, по силата на член 207, параграфи 1 и 4 ДФЕС, на компетенции в областта на търговската политика.

- 176 Освен това изискването, предвидено в член 102 ЕОАЕ, съгласно което Съюзът може да сключи смесено споразумение само когато всички заинтересовани държави членки го ратифицират, осигурявало съгласуваност между външната дейност на Съюза и разпределението на компетенциите и правомощията във вътрешната дейност съгласно принципа на единство във външното представителство на Съюза.
- 177 Според Съвета от член 207, параграф 6 ДФЕС, който предвижда, че упражняването на компетентността, предоставена от този член, не засяга разграничаването на компетентността между Съюза и държавите членки и не води до хармонизиране на законите или подзаконовите разпоредби на държавите членки, доколкото Договорите изключват такова хармонизиране, следва също, че когато упражнява собствената си компетентност, Съюзът не може да пренебрегва тази на държавите членки. Принципът на единство на международното представителство на Съюза изисквал взаимно сътрудничество между държавите членки и институциите на Съюза по време на целия процес на водене преговори, сключване и изпълнение на смесените споразумения.
- 178 Според Кралство Испания, след като Истанбулската конвенция засяга неразривно свързани области, посоченият принцип изисква да се съгласуват по-специално подписването, сключването и, доколкото е възможно, влизането в сила на тази Конвенция. Единствено практиката на „общо съгласие“ позволявала да се гарантира взаимното спазване на компетенциите при подобно положение. Република България счита, че ако Съюзът се присъедини към споменатата Конвенция, при положение че има държави членки, които не желаят да се присъединят, Съюзът би превишил компетенциите си, би засегнал компетенциите на държавите членки и следователно би нарушил принципа на предоставена компетентност.
- 179 Република България, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република и Унгария подчертават, че при такива смесени споразумения всяка от страните трябва да действа в рамките на своите правомощия и при зачитане на правомощията на всяка от останалите договарящи страни. Предвид съществуващите неразривни връзки между компетенциите на Съюза и на държавите членки за сключването на Истанбулската конвенция, принципът на предоставена компетентност, правната сигурност, лоялното сътрудничество и съгласуваното изпълнение на задълженията изисквали Съюзът и държавите членки да станат страни по тази Конвенция. Кралство Испания подчертава, че прилагането на посочената Конвенция изисква адаптиране както на правото на Съюза, така и на правото на държавите членки.
- 180 В тази връзка Съветът отбелязва, че съгласно членове 27 и 46 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, том 1155, стр. 331[; ДВ, бр. 87 от 1987 г.], наричана по-нататък „ВКПД“), нито Съюзът, нито неговите държави членки можели да противопоставят на другите страни по Истанбулската конвенция разпределението на компетенциите помежду им като основание за нейното неизпълнение. Освен това Френската република и Съветът поддържат, че несъвместимо с автономията на правото на Съюза е повдигането на свързан с компетентността проблем пред *Grevio*, която при това положение би била натоварена с разрешаването на проблем от изключителната компетентност на Съда.
- 181 Република България, Чешката република, Кралство Испания, Френската република и Унгария стигат до извода, че при липсата на „общо съгласие“ на държавите членки Съюзът не би бил в състояние да гарантира доброто изпълнение на своите задължения, които били

свързани с цялата Истанбулска конвенция, при което би могла да бъде ангажирана международната му отговорност за действие или бездействие, за което няма призната компетентност.

- 182 Действително, ако Съюзът поемел задължения, които не попадат в изключителната му компетентност, според Република Гърция и Съвета той все пак би отговарял съгласно международното право за изпълнението на споразумението в неговата цялост. Освен това в резултат от присъединяването на Съюза към споразумение, за което е само частично компетентен в отсъствието на присъединяване от страна на всички държави членки, би се стигнало не само до „парцелиране на задълженията“ в зависимост от конкретната държава членка, но и би възникнал въпросът дали и евентуално в каква степен споразумението поражда действие на територията на държавите членки. Когато присъединяването надхвърляло компетенциите на Съюза, освен това било възможно унищожаването на акта за неговото извършване.
- 183 В допълнение, макар някои многостранни конвенции да предвиждат възможността да се направи декларация за компетентност, Истанбулската конвенция не предвиждала такава, както отбелязват и Република Гърция и Унгария. При всички положения според Съвета подобна декларация била съмнителна предвид еволюцията в разпределението на компетенциите между Съюза и неговите държави членки.
- 184 С оглед на изложеното Чешката република, Ирландия, Република Гърция, Унгария и Съветът са на мнение, че ако пълното изпълнение на международните задължения, произтичащи от споразумение, от правна и фактическа страна е възможно само когато всички държави членки участват в него, както в случая, при положение че не всички приемат да бъдат обвързани от това споразумение с оглед на националните си компетенции, принципите на лоялно сътрудничество, единство във външното представителство на Съюза и предоставена компетентност не допускали Съюзът да пристъпи към приемане на решенията за подписване и сключване на това споразумение, тъй като това би навлязло в компетенциите на държавите членки.
- 185 Съветът оспорва, че задължението за лоялно сътрудничество означава, че държава членка не може да възразява срещу присъединяването на Съюза към определена конвенция, за което е частично компетентен, водещо до задължение за присъединяване на самите държави членки към нея. Всъщност това задължение за лоялно сътрудничество не можело да задължи държава членка да ратифицира споразумение, както считат също Чешката република, Френската република, Унгария и Република Австрия, като Френската република добавя, че подобно тълкуване на посоченото задължение на държава членка би влязло в разрез с принципа на предоставена компетентност и би било в нарушение и на международното публично право, което признавало, видно от преамбюла на ВКПД, принципа на свободното съгласие на държавите да бъдат обвързани от международно споразумение. Според Чешката република подобно тълкуване нарушавало и принципа на международното право „*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*“ („договорите нито вредят, нито ползват трети лица“), кодифициран в членове 34—38 от ВКПД.
- 186 Действително, макар от съдебната практика да следва, че задължението за лоялно сътрудничество, особено когато е в ход процедура по присъединяване на равнище Съюз, може да препятства сключването на споразумения от държавите членки, според Френската република и Съвета до момента не било констатирано задължение на държавите членки да действат в област на компетентност на Съюза, което по аргумент за по-силното основание

се отнасяло и за областите, в които Съюзът няма никаква компетентност. Кралство Испания, Френската република и Съветът считат, че волята на Съюза да се присъедини към споразумение не може да има предимство пред правото на държава членка да не се присъединява към същото, тъй като и институциите на Съюза имали задължение за лоялно сътрудничество към държавите членки.

- 187 Въз основа на това Френската република стига до извода, че задължението за лоялно сътрудничество изисква от Съюза да изчака „общото съгласие“ на държавите членки, и съответно посочва в заключение, че сключването на Истанбулската конвенция от Съюза в отсъствието на такова „общо съгласие“ би нарушило както правото на Съюза, така и международното право. Кралство Испания добавя, че евентуалните затруднения да се получи съгласието на държавите членки не позволяват да се презумира накърняване на упражнявана от Съюза компетентност.
- 188 Макар настоящата практика на Съвета да изглежда свързана с неудобства, тъй като може значително да забави сключването на смесено споразумение, според тази институция тя била оправдана поради институционални и политически съображения, включително легитимността на смесените споразумения. Действително легитимността на такива споразумения, но и легитимността на Съюза би била накърнена, ако той наложи на държава членка да ратифицира смесено споразумение въпреки отрицателен референдум или противопоставянето на държавно образувания, без да си даде време за намиране на приобщаващо решение, позволяващо преодоляване на установените трудности.
- 189 Съветът и Унгария добавят, че определени елементи от Истанбулската конвенция могат да засегнат националната идентичност на някои държави членки, чието зачитане от Съюза им било гарантирало от член 4, параграф 2 ДЕС. В тази връзка Република България отбелязва, че според Конституционния съд (България) някои разпоредби от Конвенцията съдържат понятия, несъвместими с българската Конституция и българския обществен ред, като „социално изградени роли“, „стереотипни роли“ и „ажендър“, които целят да дефинират понятието „пол“ по начин, несъвместим с установения от българската Конституция. Ако обаче Съюзът все пак се присъедини към посочената Конвенция, би съществувала опасност Република България да бъде принудена, за да осигури изпълнението на международните ангажменти на Съюза, да приеме определени мерки в противоречие с конституционноправни положения. Поради това присъединяването би нарушило принципа на лоялно сътрудничество.
- 190 Словашката република, въпреки че възприема подход, аналогичен с този на Съвета, също отбелязва, че Národná rada Slovenskej republiky (Националният съвет на Словашката република) е възразил срещу ратифицирането на Истанбулската конвенция от Словашката република и Съюза.
- 191 При всички положения Ирландия, Кралство Испания и Словашката република считат, че Съветът може да изчака „общото съгласие“ на държавите членки, тъй като е институция на Съюза и на това основание се ползва с независимост. Институционното равновесие означавало по-специално, че Съветът не е задължен да приеме решение за сключването на Истанбулската конвенция, тъй като разполага със свобода на избор в рамките на своите предоставени правомощия. Изчакването на „общо съгласие“ от държавите членки в този смисъл не нарушавало никоя разпоредба от правото на Съюза и позволявало да се избегне евентуалната необходимост от разрешаване на политически конфликти.

VI. Становище на Съда

A. По допустимостта на искането за становище

- 192 Съгласно член 218, параграф 11 ДФЕС държава членка, Парламентът, Съветът или Комисията могат да поискат становището на Съда относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите.
- 193 На първо място, съгласно трайната практика на Съда тази разпоредба има за цел да предотврати усложненията, които биха възникнали от оспорване по съдебен ред на съвместимостта с Договорите на ангажиращи Съюза международни споразумения. Възщност съдебно решение, с което след сключването на ангажиращо Съюза международно споразумение евентуално се приеме за установено, че с оглед на неговото съдържание или на приетата за неговото сключване процедура последното е несъвместимо с разпоредбите на Договорите, не би могло да не доведе до сериозни затруднения за Съюза не само във вътрешен план, но и от гледна точка на международните отношения, и би създавало опасност от причиняване на вреди на всички заинтересовани страни, включително на третите държави (становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 69).
- 194 С оглед на функцията на предвиденото в член 218, параграф 11 ДФЕС производство, изразяваща се в предотвратяването посредством предварително сезиране на Съда на евентуални усложнения в рамките на Съюза или на международно равнище, които биха могли да произтекат от обявяване на невалидността на акта на сключването на международно споразумение, самият риск от подобно обявяване на невалидност е достатъчен, за да се допусне сезирането на Съда (становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 74).
- 195 За сметка на това посоченото производство няма за цел да защитава конкретно интересите и правата на държавата членка или институцията на Съюза, отправила искането за становище, тъй като за целта те имат на свое разположение жалбата за отмяна на решението на Съвета за сключване на споразумението, както и възможността да поискат по този повод временни мерки по реда на обезпечителното производство (вж. в този смисъл становище 3/94 (Рамково споразумение за бананите) от 13 декември 1995 г., EU:C:1995:436, т. 21 и 22).
- 196 Посоченото производство също няма за цел да уреди трудностите, свързани с прилагането на предвидено споразумение, попадащо в споделената компетентност на Съюза и държавите членки (становище 2/00 (Протокол от Картагена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г., EU:C:2001:664, т. 17).
- 197 На второ място, от съдебната практика следва, че в този смисъл в предвиденото в член 218, параграф 11 ДФЕС производство трябва да могат да бъдат разгледани всички въпроси, които могат да породят съмнения относно материалната или формална валидност на дадено споразумение с оглед на Договорите. В това отношение преценката относно съвместимостта на дадено споразумение с Договорите може да зависи по-специално не само от разпоредби относно компетентността, процедурата и организацията на институциите на Съюза, но и от материалноправни разпоредби (становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 70).

- 198 Що се отнася до вътрешните правила на Съюза, вътрешноправният им от гледна точка на Съюза характер изключва възможността те да бъдат разглеждани в рамките на производство за даване на становище, което може да се отнася само за международни споразумения, чието сключване е предвидено от Съюза (становище 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 149).
- 199 На трето място, следва да се припомни, че изборът на подходящо правно основание за решението на Съвета за сключване на предвиденото споразумение придобива значение от конституционно естество, при положение че когато разполага само с предоставена компетентност, Съюзът трябва да обвърже приеманите от него актове с разпоредби от Договора за функционирането на ЕС, които действително го оправомощават за тяхното приемане. В този смисъл използването на погрешно правно основание може да доведе до невалидност на самия акт на сключване и в резултат на това да опорочи съгласието на Съюза да бъде обвързан от споразумението, към което се е присъединил (вж. в този смисъл становище 2/00 (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г., EU:C:2001:664, т. 5 и становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 71 и 72).
- 200 Такъв случай е налице по-специално когато Договорът не предоставя на Съюза достатъчна компетентност за ратифициране на споразумението в неговата цялост, което се свежда до изследване на разпределението на компетенциите между Съюза и държавите членки за неговото сключване, или пък когато подходящото правно основание на споменатия акт за сключване предвижда различна законодателна процедура от действително приложената от институциите на Съюза (вж. в този смисъл становище 2/00 (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г., EU:C:2001:664, т. 5).
- 201 На четвърто място, Съдът е имал повод да отбележи, че актът, с който се разрешава подписването на международното споразумение, и актът за сключването на същото са два отделни юридически акта, които пораждаат същностно различни задължения за заинтересованите страни, като вторият акт изобщо не представлява потвърждение на първия. При това положение липсата на жалба за отмяна против първия акт не е пречка за внасянето на такава против акта за сключване на предвиденото споразумение, нито пък прави недопустимо искането за становище, в което се повдига въпросът за съвместимостта му с Договора (становище 2/00 (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г., EU:C:2001:664, т. 11).
- 202 Освен това възможността за засягане на някои въпроси в други производства, и по-специално в производството за отмяна, не е довод, позволяващ да се изключи възможността за предварително сезиране на Съда по член 218, параграф 11 ДФЕС (становище 2/00 (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г., EU:C:2001:664, т. 12).
- 203 Производството за даване на становище трябва всъщност да позволи разрешаването на всички въпроси, които могат да бъдат предмет на разглеждане от Съда, стига същите да отговарят на целта на това производство (становище 1/13 (Присъединяване на трети държави към Хагската конвенция) от 14 октомври 2014 г., EU:C:2014:2303, т. 54).
- 204 На пето място, трябва да се отбележи, че възможността за подаване на искане за становище по силата на член 218, параграф 11 ДФЕС не изисква като предварително условие да се постигне окончателно споразумение между съответните институции. Всъщност

предоставеното на Съвета, Парламента, Комисията и държавите членки право да отправят искане за становище до Съда може да се упражнява индивидуално, без каквото и да е съгласуване и без да е необходимо да се изчаква окончателният резултат от свързаната с него законодателна процедура (становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г., EU:C:2011:123, т. 55).

- 205 Поради това обстоятелството, че съответното споразумение може да бъде прието едва след консултация или след одобряване от страна на Парламента, както и че приемането в рамките на Съюза на евентуални съпътстващи законодателни мерки ще бъде обект на законодателна процедура, в която участва тази институция, е без значение за предоставената ѝ по силата на член 218, параграф 11 ДФЕС възможност да поиска становище от Съда (становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г., EU:C:2011:123, т. 55 и 56).
- 206 В светлината на тази съдебна практика следва да се провери дали поставените от Парламента въпроси са допустими.
- 207 В случая, що се отнася, на първо място, до допустимостта на първи въпрос, буква а), налага се констатацията, че противно на изтъкнатото от Унгария, той има за цел да идентифицира подходящо правно основание за приемането на акт на Съюза за сключване на Истанбулската конвенция, което съответства на целта на производството за даване на становище с оглед на съдебната практика, припомнена в точки 193, 195, 197, 199 и 200 от настоящото становище.
- 208 Тъй като обаче Унгария поставя под съмнение полезността на настоящото производство, понеже присъединяването към посочената Конвенция както на Съюза, така и на държавите членки се налага и в двете хипотези, посочени от Парламента в първи въпрос, буква а), достатъчно е да се отбележи, че ако бъде избрано неподходящо правно основание за сключването на посочената Конвенция от Съюза, впоследствие би могла да се оспори валидността на акта за сключване в рамките на производство пред Съда, което ще породи затрудненията, каквито производството за даване на становище цели именно да предотврати, както бе припомнено в точка 193 от настоящото становище.
- 209 Тъй като Република Полша и Унгария поддържат, че първи въпрос, буква а), от искането за становище води до оспорване на политическото решение на Съвета да се извърши частично присъединяване към Истанбулската конвенция, следва да се отбележи, че ако се допусне, че такова обстоятелство е налице, то би могло да повлияе на обхвата на „предвиденото споразумение“ с оглед на който трябва да се идентифицира подходящото правно основание за сключването на споменатата Конвенция. Тъй като искането за становище може по-специално да има за предмет, както бе припомнено в точки 199 и 200 от настоящото становище, избора на подходящо правно основание за сключване на предвидено международно споразумение, посоченото обстоятелство следователно е в състояние само да повлияе на отговора на първи въпрос, буква а), без да може да постави под съмнение неговата допустимост.
- 210 Относно обстоятелството, изтъкнато от Унгария, че Парламентът следва да има последващо участие в процедурата по сключване на Истанбулската конвенция и евентуално би могъл да откаже одобрението си по повод на това участие, достатъчно е да се

отбележи, че от съдебната практика, припомнена в точки 204 и 205 от настоящото становище, е видно, че подобно обстоятелство изобщо не изключва възможността на тази институция да инициира настоящото производство.

- 211 Тъй като Унгария твърди, че първият въпрос е преждевременен и хипотетичен, понеже се отнася за бъдещ акт на Съюза за сключване на Истанбулската конвенция, чието съдържание все още не е окончателно установено, трябва да се отбележи, че производството за даване на становище, с оглед на целта му да предотврати усложнения на международно равнище и в рамките на Съюза, каквито без съмнение би породил съдебен акт, констатиращ несъвместимост с Договорите на сключено от Съюза международно споразумение, позволява Съдът да бъде сезиран с искане за становище, когато предметът на предвиденото споразумение е известен, дори да съществуват известен брой все още открити алтернативи и различия във връзка с редакцията на въпросните текстове, ако представените на Съда документи му позволяват да направи достатъчно сигурна преценка във връзка с повдигнатия въпрос (становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г., EU:C:2011:123, т. 53 и цитираната съдебна практика).
- 212 В случая Съдът разполага не само с текста на Истанбулската конвенция, а и искането за становище съдържа достатъчно данни както относно хода на процедурата по присъединяване към Конвенцията до момента на внасяне на искането, така и относно позициите на Парламента, на Съвета и на Комисията по отношение на това присъединяване, поради което Съдът е в състояние да направи достатъчно сигурна преценка относно предвиденото споразумение, с оглед на което трябва да се идентифицира подходящото правно основание за неговото сключване от Съюза.
- 213 Също не би могло да се приеме твърдението на Съвета, Ирландия и Унгария, че с искането си за становище Парламентът оспорвал избора на правно основание за Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 и по този начин заобикалял определените срокове за искане на отмяна на тези решения. В действителност, от една страна, първи въпрос, буква а), не се отнася за тези решения, а от друга страна, в съответствие с изложеното в точка 201 от настоящото становище, липсата на жалба, с която е поискана отмяната на решение за подписването на споразумение, не е пречка за допустимостта на искане за становище относно съвместимостта на това споразумение с Договорите.
- 214 С оглед на изложените съображения следва да се приеме, че първи въпрос, буква а), е допустим.
- 215 На второ място, що се отнася до допустимостта на първи въпрос, буква б), следва най-напред да се отбележи, че тъй като се отнася до разделянето в две решения на акта за сключване на Истанбулската конвенция, този въпрос е свързан с процедурата за сключване на тази Конвенция и следователно с формалната съвместимост на присъединяването на Съюза към нея с Договорите. В съответствие с изложеното в точка 197 от настоящото становище, подобен въпрос е допустим, тъй като е в съответствие с целта на производството за даване на становище.
- 216 За сметка на това, първи въпрос, буква б), не е допустим в частта относно разделянето в две решения на акта за подписване на Истанбулската конвенция от Съюза.

- 217 Действително, безспорно е, че подписването на Истанбулската конвенция от Съюза, разрешено с Решения за подписване 2017/865 и 2017/866, е осъществено на 13 юни 2017 г., а именно повече от 2 години преди подаването на настоящото искане за становище, поради което поражда действие от посочената дата.
- 218 При това положение, дори да се допусне, че актът за подписване на международно споразумение може сам по себе си да бъде предмет на искане за становище, трябва да се констатира, че превантивната цел, преследвана с член 218, параграф 11 ДФЕС, при всички положения вече няма как да бъде постигната по отношение на такъв акт, ако Съдът бъде сезиран относно съвместимостта му с Договорите едва след неговото приемане (вж. по аналогия становище 3/94 (Рамково споразумение за бананите) от 13 декември 1995 г., EU:C:1995:436, т. 19)
- 219 Във връзка с това Ирландия, Унгария и Съветът отбелязват основателно, че Парламентът е можел да оспори Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 с жалба, с която да поиска тяхната отмяна, и че спазването на изискването за информиране на Парламента, предвидено в член 218, параграф 10 ДФЕС, има по-специално за цел да позволи на тази институция да упражни своевременно контрол над действията на Съвета.
- 220 Следователно първи въпрос, буква б), е допустим само в частта относно акта за сключване на Истанбулската конвенция от Съюза.
- 221 На трето място, що се отнася до допустимостта на втория въпрос, отнасящ се за практиката на „общо съгласие“ на държавите членки, предшестващо сключването на смесено споразумение, следва най-напред да се отхвърли възражението на Република Гърция, че Парламентът не открил в достатъчна степен с какво вредят действията на Съвета. Всъщност този въпрос няма за цел да идентифицира подобни действия, а да установи дали сключването на Истанбулската конвенция от Съюза е съвместимо с Договорите, и по-специално с член 218 ДФЕС, в отсъствието на „общо съгласие“ на всички държави членки да бъдат обвързани от тази Конвенция в областите, попадащи в техните компетенции.
- 222 От това следва също, противно на твърденията на Република България, Кралство Испания, Унгария и Съвета, че този въпрос не е свързан нито с Процедурния правилник на Съвета, упоменат в точка 82 от настоящото становище, с неговия график или вътрешните му процедури, нито с международното публично право или пък с правата, произтичащи от суверенитета на държавите членки, а с процедурните изисквания, произтичащи от Договорите, и по-специално от член 218 ДФЕС, с оглед на сключването на Истанбулската конвенция.
- 223 Както отбелязва Република Финландия, ако Договорите изискват постигането на такова „общо съгласие“, сключването на Истанбулската конвенция от Съюза преди наличието му би могло да бъде обявено за невалидно, от което да произтекат затрудненията, които именно производството за даване на становище има за цел да предотврати, както бе припомнено в точка 193 от настоящото становище.

- 224 От това следва също, че целта на втория въпрос не е да се констатира, както би могло с иск за неправомерно бездействие по член 265 ДФЕС, че Съветът не се е произнесъл в нарушение на Договорите, както и че Кралство Испания, Унгария, Словашката република и Съветът следователно не биха могли да твърдят основателно, че вторият въпрос се отклонява от целите на производството за даване на становище.
- 225 Също не би могло да се приеме и възражението на Съвета, че след като се установи „общо съгласие“ на всички държави членки да бъдат обвързани от Истанбулската конвенция в областите, попадащи в техните компетенции, сключването ѝ ще се извърши при стриктно спазване на процедурните изисквания на Договорите. В действителност подобно твърдение не е в състояние да разреши въпроса дали практиката на „общо съгласие“ е в съответствие с изрично предвидените в Договорите процедури и следователно не би могло да прегради допустимостта на този въпрос.
- 226 Накрая, тъй като Ирландия, Република Гърция, Кралство Испания, Унгария и Съветът твърдят, че вторият въпрос е преждевременен и хипотетичен, достатъчно е да се припомни, както следва от точка 211 от настоящото становище, че Съдът може да бъде сезиран с искане за становище, когато предметът на предвиденото споразумение е известен, дори все още да съществуват известен брой все още открити алтернативи и различия във връзка с редакцията на въпросните текстове, ако представените на Съда документи му позволяват да направи достатъчно сигурна преценка във връзка с повдигнатия въпрос.
- 227 Като се има предвид, че предметът на предвиденото споразумение е известен, а съществуването на практиката на „общо съгласие“ не се опровергава нито от държавите членки, които участват в настоящото производство, нито от Съвета и последният подчертава, че предвижда сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза едва след като се установи такова „общо съгласие“, не би могло да се приеме, че вторият въпрос е недопустим поради твърдяната му преждевременност или хипотетичност.
- 228 С оглед на изложените съображения искането за становище е допустимо с изключение на първи въпрос, буква б) в частта относно подписването на Истанбулската конвенция от Съюза.

Б. По практиката на „общо съгласие“ на държавите членки

- 229 С втория въпрос, който следва да се разгледа най-напред, Парламентът по същество иска да установи дали Договорите позволяват на Съвета или го задължават, преди да сключи Истанбулската конвенция от името на Съюза, да изчака постигането на „общо съгласие“ от държавите членки да бъдат обвързани от тази Конвенция в областите, попадащи в техните компетенции.
- 230 Следва да се припомни, че за разлика от обикновените международни договори, учредителните договори на Съюза са създали нов правен ред, който има свои собствени институции и в чиято полза членуващите в него държави са ограничили във все по-широки области своите суверенни права, и на който субекти са не само държавите членки, но и техните граждани (вж. по-специално становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г., EU:C:2011:123, т.

65, становище 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 157 и решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет, С-28/12, EU:C:2015:282, т. 39).

- 231 Освен това поради принадлежността си към Съюза държавите членки са приели, че отношенията помежду им в областите, в които е налице прехвърляне на правомощия от тях към Съюза, се уреждат от правото на Съюза, изключвайки, ако то изисква това, всяка друга правна уредба (становище 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 193 и решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет, С-28/12, EU:C:2015:282, т. 40).
- 232 Освен това правилата за формирането на волята на институциите на Съюза са установени с Договорите и прилагането им не зависи от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции (решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет, С-28/12, EU:C:2015:282, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 233 В този смисъл съгласно член 13, параграф 2 ДЕС всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях.
- 234 Що се отнася конкретно до международните споразумения, които Съюзът е компетентен да сключва в своите области на дейност, за да отговори на изискванията за яснота, съгласуваност и рационализиране, член 218 ДФЕС предвижда единна процедура с общо приложение по-специално за воденето на преговори и сключването на такива споразумения, освен когато Договорите предвиждат специални процедури (вж. в този смисъл решение от 4 септември 2018 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан), С-244/17, EU:C:2018:662, т. 21 и цитираната съдебна практика).
- 235 Съдът е отбелязал, че именно поради общия си характер тази процедура трябва да отчита особеностите, предвидени от Договорите за всяка област на дейност на Съюза, по-специално що се отнася до правомощията, предоставени на институциите, и че същата има за цел да отрази във външен план разпределението на правомощията между институциите, което се прилага във вътрешен план, установявайки в частност симетрия между процедурата за приемане на мерки на Съюза във вътрешен план и процедурата за приемане на международни споразумения, за да гарантира, че Парламентът и Съветът разполагат с едни и същи правомощия във връзка с дадена област, в съответствие с предвиденото от Договорите институционално равновесие (решение от 4 септември 2018 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан), EU:C:2018:662, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 236 Затова член 218, параграф 1 ДФЕС изисква споразуменията между Съюза и трети държави или международни организации, които съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС след сключването си обвързват институциите на Съюза и държавите членки, да се договарят и сключват съгласно процедурата, предвидена в приложимите параграфи от член 218 ДФЕС.
- 237 В тази връзка съгласно член 218, параграфи 2 и 6 ДФЕС решението за сключване на такива споразумения се приема от Съвета, съответно след одобрение или консултация с Парламента. За приемането на такова решение на държавите членки не е призната никаква компетентност.

- 238 Освен това от член 218, параграф 8 ДФЕС следва, че за приемането на решения като посоченото в предходната точка Съветът действа с квалифицирано мнозинство, при положение че това решение не попада в никоя от хипотезите, за които член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС изисква единодушно гласуване (вж. в този смисъл решение от 2 септември 2021 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Армения), C-180/20, EU:C:2021:658, т. 30 и цитираната съдебна практика).
- 239 В случая между страните в настоящото производство е безспорно, най-напред, че евентуално се очаква Истанбулската конвенция да бъде смесено споразумение, сключено поради това от Съюза и държавите членки, след това, че решението на Съвета за нейното сключване от името на Съюза може да се приеме само след одобрение от Парламента, и накрая, че в съответствие с разпоредбите на член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС, Съветът евентуално ще трябва, действайки с квалифицирано мнозинство, да приеме това решение, тъй като то не попада в никоя от хипотезите, за които член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС изисква единодушно гласуване.
- 240 Страни по смесено споразумение с трети държави са Съюзът и държавите членки. При договарянето и сключването на такова споразумение всяка от тези страни трябва да действа в рамките на своите правомощия и да зачита правомощията на всяка от останалите договарящи страни (решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет, C-28/12, EU:C:2015:282, т. 47).
- 241 Вярно, Съдът е признал, че когато се окаже, че по своя предмет дадено споразумение спада отчасти към сферата на компетентност на Съюза и отчасти към тази на държавите членки, е важно да се осигури тясно сътрудничество между последните и институциите на Съюза както при договарянето и сключването, така и при изпълнението на поетите ангажименти (решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет, C-28/12, EU:C:2015:282, т. 54 и цитираната съдебна практика).
- 242 Този принцип на тясно сътрудничество обаче не може да оправдае неспазване от страна на Съвета на процедурните правила и правилата за гласуване, предвидени в член 218 ДФЕС (решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет, C-28/12, EU:C:2015:282, т. 55).
- 243 В този смисъл Съдът е имал повод да уточни, че не могат да се обединяват в едно-единствено решение, нито да се приемат в рамките на една обща процедура два различни акта, единият от които предполага консенсус на представителите на държавите членки, тоест единодушното им съгласие, докато другият трябва да се приеме в съответствие с член 218, параграф 8 ДФЕС, който предвижда, че Съветът трябва да действа от името на Съюза с квалифицирано мнозинство (вж. в този смисъл решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет, C-28/12, EU:C:2015:282, т. 52).
- 244 В случай действително е безспорно, че практиката на „общо съгласие“ не води до обединяване на два различни акта, единият плод на консенсус на държавите членки, а другият приет от Съюза, в общо хибридно решение като отмененото с цитираното в предходната точка съдебно решение.
- 245 При все това, след като тази практика предполага, че констатацията за наличие на „общо съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от смесено споразумение в областите от техните компетенции по мнение на Съвета се счита за необходима предпоставка за самото започване на процедурата по сключване, предвидена в член 218, параграфи 2, 6 и 8

ДФЕС, тя води до добавяне към посочената процедура на етап, който не е предвиден в Договорите и следователно е в разрез със съдебната практика, припомнена в точка 232 от настоящото становище, както и с констатациите в точки 237 и 243 от него.

- 246 По-конкретно, както основателно отбелязват Република Австрия, Република Финландия, Парламентът и Комисията, щом като за започване на тази процедура споменатата практика изисква консенсус от представителите на държавите членки, тоест тяхното единодушно съгласие, при положение че член 218, параграф 6 ДФЕС разглежда сключването на международно споразумение от Съюза като автономен акт на Съюза, приеман с квалифицирано мнозинство от Съвета, съответно след одобрение или консултация с Парламента, тя въвежда хибриден процес на вземане на решения, несъвместим с изискванията, предвидени в тези разпоредби, който е в разрез със съдебната практика, установена с решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет (С-28/12, EU:C:2015:282).
- 247 Действително, ако практиката на „общо съгласие“ трябва да има обхват като описания в точка 245 от настоящото становище, самата възможност Съюзът да сключи смесено споразумение би зависела изцяло от волята на всяка от държавите членки да бъде обвързана от такова споразумение в областите, попадащи в техните компетенции, и следователно от суверенния избор на държавите членки в тези области.
- 248 В съответствие с член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС, когато на Съвета бъде предложено сключването на международно споразумение, само той следва да реши, действайки по принцип с квалифицирано мнозинство и съответно след одобрение или консултация с Парламента, относно сключването на това споразумение. В тази връзка впрочем е постановено, че в такъв случай Съветът може да вземе решение Съюзът да упражни самостоятелно външната компетентност, която споделя с държавите членки в съответната област на дейност, стига да бъде събрано необходимото за целта мнозинство в Съвета (вж. в този смисъл решение от 5 декември 2017 г., Германия/Съвет, С-600/14, EU:C:2017:935, т. 68).
- 249 От това следва, че Договорите не само не задължават Съвета, преди да сключи Истанбулската конвенция от името на Съюза, да изчака „общото съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от нея в областите, попадащи в техните компетенции, а и му забраняват да поставя ангажирането на процедурата за сключване на тази конвенция, предвидена в член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС, в зависимост от предварителното констатиране на такова „общо съгласие“.
- 250 При това положение сключването на международно споразумение от Съюза зависи от възможността в рамките на Съвета да бъде събрано необходимото мнозинство.
- 251 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 200 от своето заключение, договорите не предвиждат времеви ограничения за Съвета във връзка с приемането на решение за сключване на такова споразумение.
- 252 От това следва, че в рамките на процедурата, предвидена в член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС, при одобрение от Парламента, когато такова е необходимо, както решението за приемане на предложението за сключване на международно споразумение и съответно в каква степен, така и изборът на подходящ момент за приемането на такова решение са част от свободната политическа преценка на Съвета.

- 253 Вследствие от това, стига да действа в съответствие с Процедурния си правилник и да се гарантира полезното действие на член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС, няма пречка Съветът да продължи дебатите в своите рамки, по-специално за да постигне възможно най-голямо мнозинство за сключването на международно споразумение, необходимото мнозинство за по-широко упражняване на външните компетенции на Съюза или, при смесените споразумения, по-тясно сътрудничество между държавите членки и институциите на Съюза в процеса на сключване, което може да означава да се изчака „общото съгласие“ на държавите членки.
- 254 Действително, подобно тясно сътрудничество между държавите членки и институциите на Съюза в процеса на сключване на смесено споразумение като Истанбулската конвенция, което се изисква съгласно принципа, припомнен в точки 241 и 242 от настоящото становище, по-специално когато разпоредбите на това споразумение, попадащи в компетенциите на Съюза, и тези, попадащи в компетенциите на държавите членки, са неразривно свързани, позволява, както отбелязва Съветът, да се отчитат, евентуално чрез продължително обсъждане, институционални и политически съображения, които могат да повлияят на усещането за легитимност, както и на ефективността на външната дейност на Съюза.
- 255 В това отношение обаче трябва да се подчертае, че в съответствие с член 218, параграф 8 ДФЕС тази свобода на политическа преценка по принцип се упражнява с квалифицирано мнозинство, поради което такова мнозинство в Съвета може във всеки момент и съгласно правилата, предвидени в Процедурния му правилник, по-специално предоставящи на всяка държава членка и на Комисията правото да поиска откриване на процедура за гласуване и уреждащи нейната прозрачност в приложение на член 15, параграф 3 ДФЕС, да наложи приключване на дебатите и приемане на решение за сключване на международното споразумение. В този смисъл във всеки отделен случай и с постепенното развитие на дебатите в Съвета тази институция следва да упражнява споменатата свобода на преценка при пълно спазване на изискванията, предвидени в член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС.
- 256 Тези констатации, и по-специално констатацията, че в нарушение на процедурата за сключване на международно споразумение, предвидена в член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС, Съветът не би могъл да поставя в зависимост сключването на Истанбулската конвенция от Съюза от наличието на „общото съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от нея в областите, попадащи в техните компетенции, не се оборват от доводите на Република България, Чешката република, Ирландия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Унгария, Словашката република и Съвета, изведени от несъвместимостта, в отсъствието на такова „общо съгласие“, на сключването на тази Конвенция от Съюза с принципите на предоставена компетентност, лоялно сътрудничество, правна сигурност, единство във външното представителство на Съюза, автономия на Съюза, както и със зачитането на националната идентичност на държавите членки от Съюза, нито пък от доводите на посочените държави членки и Съвета, изведени от риска да бъде ангажирана международната отговорност на Съюза, ако се наложи последният да сключи посочената Конвенция, ако не всички държави членки са се присъединили към нея в областите, попадащи в техните компетенции.
- 257 Първо, споменатите държави членки и Съветът не биха могли основателно да твърдят, че при неприсъединяване на една или няколко държави членки към Истанбулската конвенция в областите от нея, попадащи в техните компетенции, присъединяването на

Съюза към тази Конвенция би навлязло в компетенциите на посочените държави членки и с това би нарушило принципите на предоставена компетентност, лоялно сътрудничество, правна сигурност и единство във външното представителство на Съюза.

- 258 Действително в точка 240 от настоящото становище бе припомнено, че по-специално при воденето на преговори и сключването на смесено споразумение Съюзът и държавите членки трябва да действат в рамките на своите правомощия и да зачитат правомощията на всяка от останалите договарящи страни.
- 259 От това следва, че сключването на смесено споразумение от Съюза и държавите членки по никакъв начин не предполага във връзка с него държавите членки да упражняват компетенции на Съюза, нито последният да упражнява компетенции на тези държави, а всяка от тези страни да действа изключително в рамките на своите компетенции, без да се засяга възможността на Съвета, припомнена в точка 248 от настоящото становище, да вземе решение Съюзът да упражни самостоятелно компетентност, която споделя с държавите членки в съответната област на дейност, стига да бъде събрано необходимото за целта мнозинство в Съвета.
- 260 Същото важи в случай, че държави членки решат да не сключват смесено споразумение, което Съюзът от своя страна решава да сключи само на основание на предоставената му компетентност.
- 261 Що се отнася до Истанбулската конвенция, както изтъкват Чешката република, Кралство Дания, Кралство Испания, Република Австрия и Комисията и както отбелязва генералният адвокат в точка 217 от своето заключение, ограничените по естеството си компетенции на Съюза са известни на Съвета на Европа, поради което няма основание да се презумира, че член 75 от Конвенцията, когато уточнява, че тя е открита за подписване, по-специално и конкретно от „Европейския съюз“, би предвиждал присъединяване на Съюза, излизащо извън неговите компетенции.
- 262 В тази връзка Съдът е имал повод да отбележи, че с избора на правни основания на решението за сключване на международно споразумение Съюзът предоставя насоки и на вниманието на останалите страни по такова споразумение, що се отнася най-напред до правния обхват на решението, след това до обхвата на компетентност на Съюза по отношение на същото и накрая до разпределението на компетенциите между Съюза и неговите държави членки, което също трябва да бъде взето предвид на етапа на прилагане на споразумението в рамките на Съюза (вж. в този смисъл решения от 10 януари 2006 г., Комисия/Съвет, С-94/03, ЕУ:С:2006:2, т. 55, от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, С-370/07, ЕУ:С:2009:590, т. 49 и от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (WRC-15), С-687/15, ЕУ:С:2017:803, т. 58).
- 263 Освен това, както отбелязват в заседанието пред Съда Кралство Белгия, Чешката република, Ирландия, Република Гърция, Република Австрия, Република Финландия, Парламентът и Комисията, не изглежда изключена възможността Съветът и Парламентът да решат да депозират декларация относно компетенциите на Съюза при присъединяването му към Истанбулската конвенция, която евентуално би позволила допълнително и неизчерпателно да се уточнят пределите на компетенциите му.

- 264 Следователно в рамките на настоящото производство не е доказано по никакъв начин, че сключването на Истанбулската конвенция от Съюза при липса на „общо съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от тази Конвенция в областите, попадащи в техните компетенции, би могло да навлезе в посочените компетенции.
- 265 Второ, същото се отнася за доводите, по-специално на Република България, Унгария и Словашката република, че подобно присъединяване на Съюза би предполагало нарушение на задължението му за лоялно сътрудничество и на задължението му по член 4, параграф 2 ДЕС да зачита националната идентичност на държавите членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури, тъй като би могло да породи необходимостта, за да осигурят изпълнението на международните ангажменти на Съюза, посочените държави членки да приемат определени мерки в противоречие с конституционноправните си положения.
- 266 Всъщност, налага се констатацията, че с тези доводи посочените държави членки целят да оспорят съвместимостта на сключването на Истанбулската конвенция от Съюза с припомнените в предходната точка задължения на Съюза. Евентуалната несъвместимост на подобно сключване със споменатите задължения би могла да се констатира едва след прецизно изследване на задълженията, поети евентуално от Съюза след сключването на Истанбулската конвенция, а такова не е предмет на настоящото искане за становище и следователно попада извън пределите на настоящото производство.
- 267 Трето, Френската република и Съветът поддържат, че сключването на Истанбулската конвенция от Съюза в отсъствието на „общо съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от нея в областите, попадащи в техните компетенции, не е съвместимо с автономията на правото на Съюза, тъй като би означавало изнасянето, по-специално към Grevio, на вътрешния за Съюза въпрос относно разпределението на компетенциите между него и неговите държави членки.
- 268 Наистина Съдът вече е констатирал, че е възможно да се стигне до несъвместимост с Договорите, ако на международна юрисдикция се повери преценката на правните норми на Съюза, които уреждат разпределението на компетенциите между него и неговите държави членки, както и критериите за възлагане на отговорността за действията или бездействията им, за да постанови окончателно решение в това отношение, което би било задължително както за държавите членки, така и за Съюза (становище 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 224, 231 и 234). Трябва обаче да се отбележи, че Съдът прави тази констатация конкретно за решенията на международна юрисдикция, които са окончателни и задължителни по отношение на Съюза и неговите държави членки, в рамките на подробен преглед относно материалноправната съвместимост на предвиденото споразумение с Договорите, разглеждайки положението, при което както Съюзът, така и всичките му държави членки биха били обвързани от въпросното споразумение.
- 269 От това следва, че въпросът дали, както поддържат Френската република и Съветът, подобна констатация може да се приложи към положение, в което, от една страна, Съюзът, а не някоя от държавите му членки, би бил обвързан от Истанбулската конвенция, и от друга страна, действа орган като Grevio, който разполага с компетенциите, изложени в точка 35 от настоящото становище, изисква внимателен преглед на материалноправната

съвместимост на Истанбулската конвенция с Договорите, а такъв не е предмет на настоящото искане за становище и следователно излиза извън пределите на настоящото производство.

- 270 Четвърто, Република България, Чешката република, Кралство Испания, Френската република, Унгария и Съветът считат, че пълното изпълнение на международните задължения, които Съюзът би поел със сключването на Истанбулската конвенция, е възможно, от правна и фактическа страна, само в случай, че всички държави членки ще участват в тези задължения, и въз основа на това стигат до извода, че при липсата на „общо съгласие“ на държавите членки Съюзът не би бил в състояние да гарантира доброто изпълнение на своите задължения, свързани с цялата Истанбулска конвенция, поради което би могла да бъде ангажирана международната му отговорност за действие или бездействие, за което той няма призната компетентност.
- 271 В тази връзка, действително съгласно трайната съдебна практика, когато Съюзът реши да упражни своите правомощия, той трябва да спазва международното право (решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика), С-626/15 и С-659/16, EU:C:2018:925, т. 127 и цитираната съдебна практика).
- 272 При все това от самия текст на член 218, параграф 11ДФЕС следва, че производството за даване на становище е относно съвместимостта с Договорите на международни споразумения, чието сключване се предвижда от Съюза. От това следва, че производството не е относно съвместимостта с международното публично право на сключването на международно споразумение от Съюза, нито следователно относно последиците, които могат да произтекат от евентуалното бъдещо нарушаване на това право при прилагането на такова споразумение. Конкретно, евентуалното ангажиране на международната отговорност на Съюза при прилагането на Истанбулската конвенция, поради това че той не би гарантирал точното изпълнение на своите задължения, само по себе си не би могло да постави под съмнение валидността на решението, с което Съветът е сключил тази Конвенция от името на Съюза.
- 273 В допълнение, в точки 258 и 264 от настоящото становище бе отбелязано, че не е доказано, че със сключването на Истанбулската конвенция в отсъствието на „общо съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от нея в областите, попадащи в техните компетенции, Съюзът би поел задължения, излизащи извън собствените му компетенции.
- 274 С оглед на изложените съображения в тяхната цялост, на втория въпрос следва да се отговори, че при спазване във всеки момент на всички изисквания, предвидени в член 218, параграфи 2, 6 и 8ДФЕС, Договорите не забраняват на Съвета, действащ в съответствие с Процедурния си правилник, преди да приеме решение относно сключването на Истанбулската конвенция от Съюза, да изчака „общото съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от тази Конвенция в областите от нея, попадащи в техните компетенции. За сметка на това те му забраняват да добавя допълнителен етап към процедурата по сключване, предвидена в посочения член, изисквайки предварителна констатация на такова „общо съгласие“ за приемането на решение за сключването на споменатата Конвенция.

В. По подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция

- 275 С първия си въпрос, буква а), Парламентът иска по същество да установи дали подходящите правни основания за приемането на акта на Съвета за сключване на Истанбулската конвенция от Съюза са член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС, или този акт трябва да се основава на член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС.
- 276 Предвид доводите, представени от страните в производството в рамките на първи въпрос, буква а), следва най-напред да се уточнят предметът и обхватът на проверката, която следва да се извърши, за да се отговори на този въпрос.
- 277 Както бе отбелязано в точки 234—239 от настоящото становище, в съответствие с член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС Съветът трябва да приеме решение за сключването на Истанбулската конвенция с квалифицирано мнозинство след одобрение от Парламента.
- 278 Вследствие от това, в пределите на въпросите, поставени в настоящото искане за становище, преди всичко Съветът и Парламентът трябва да уточнят пред Съда периметъра на „предвиденото споразумение“ по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС, което е предмет на настоящото производство и с оглед на което трябва да се прецени правното основание, на което евентуално ще трябва да почива актът на Съвета за сключването му от името на Съюза.
- 279 В това отношение е безспорно, най-напред, че нито Съветът, нито Парламентът предвиждат присъединяване на Съюза към частите от Истанбулската конвенция, които не попадат в компетенциите на Съюза.
- 280 На следващо място, макар Съветът да посочва, че желае да ограничи присъединяването на Съюза към тази Конвенция само в областите от нея, за които разполага с изключителни външни компетенции, и че Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 отразяват правните основания, които е идентифицирал в тази връзка, налага се констатацията, че първи въпрос, буква а), от искането за становище не съдържа такова ограничение, тъй като в него Парламентът разглежда възможността за сключване на Конвенцията на правните основания, посочени в този въпрос, независимо от това дали Съюзът разполага или не с изключителна компетентност в това отношение съгласно член 3, параграф 2 ДФЕС.
- 281 Накрая, тъй като Парламентът и Комисията посочват хипотезата на присъединяване към Истанбулската конвенция във всички нейни части, които попадат в компетенциите на Съюза, Съветът поддържа, че изискваното в неговите рамки мнозинство за такова присъединяване не е могло да бъде постигнато. От това следва, че на този етап подобно присъединяване се отличава с хипотетичен характер и поради това не би могло да послужи като отправна точка за дефинирането на „предвиденото споразумение“, с оглед на което следва да се отговори на първи въпрос, буква а), от искането за становище.
- 282 При това положение Съдът следва да разгледа първи въпрос, буква а), от искането за становище, изхождайки от предпоставката, че периметърът на „предвиденото споразумение“ по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС се определя от текста на този въпрос и съдържанието на Решения за подписване 2017/866 и 2017/866.

- 283 Тъй като Комисията и редица държави членки сочат, че подобно предвидено споразумение, което предполага частично присъединяване на Съюза към Истанбулската конвенция, простиращо се в рамките само на някои негови компетенции, би влязло в разрез с целите и самия текст на Конвенцията, и по-специално с член 78, в точка 272 от настоящото становище бе припомнено, че производството за даване на становище е относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите, а не относно съвместимостта му с международното публично право, по-конкретно що се отнася до условията, които това споразумение поставя във връзка с присъединяването към него.
- 284 Съгласно постоянната практика на Съда изборът на правно основание на даден акт на Съюза, включително на акт, приет с оглед на сключването на международно споразумение, трябва да се основава на обективни критерии, които да подлежат на съдебен контрол, сред които са контекстът, целта и съдържанието на акта (становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 76, решения от 4 септември 2018 г., Комисия/ Съвет (Споразумение с Казахстан), C-244/17, EU:C:2018:662, т. 36 и от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика), C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925, т. 76).
- 285 Ако при преценката на даден акт на Съюза се установи, че той има две цели или е съставен от две части, като едната от целите или едната от съставните части може да бъде определена като основна, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част. За сметка на това, по изключение, ако се установи, че актът има едновременно няколко цели или няколко неразривно свързани съставни части, без една от тях да е акцесорна по отношение на другата, поради което са приложими различни разпоредби на Договорите, такава мярка трябва да се приема на съответните различни правни основания (становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 77 и решение от 4 септември 2018 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан), C-244/17, EU:C:2018:662, т. 37).
- 286 Що се отнася конкретно до международно споразумение, преследващо няколко цели или с няколко съставни части, при това положение следва да се провери дали разпоредбите на това споразумение, които преследват определена цел или представляват негова съставна част, са акцесорен елемент, необходим за ефективността на разпоредбите на това споразумение, които преследват други цели или представляват други съставни части, или пък са с „изключително ограничен обхват“ (вж. в този смисъл становище 1/08 (Споразумения, изменящи списъците със специфични задължения по ГАТС) от 30 ноември 2009 г., EU:C:2009:739, т. 166). Действително във всеки от тези случаи наличието на такава цел или съставна част не оправдава специфичното ѝ отражение в материалноправното основание на решението за подписване или сключване на посоченото споразумение от името на Съюза.
- 287 В допълнение, сред критериите, позволяващи да се идентифицира акцесорният или не характер на определена цел или съставна част на акта, са броят на разпоредбите, посветени на тях, спрямо всички разпоредби в акта, както и съдържанието и обхватът на задълженията, закрепени в тези разпоредби (вж. в този смисъл решения от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет, C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 56 и от 4 септември 2018 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан), C-244/17, EU:C:2018:662, т. 44 и 45).

288 Едновременното използване на две правни основания обаче е изключено, когато процедурите, предвидени за едното и за другото основание, са несъвместими (становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 78).

289 В случая, що се отнася до контекста на акта за сключване на предвиденото споразумение, идентифициран в точка 282 от настоящото становище, от съображения 1—3 от Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 следва, че Съюзът участва, наред с държавите членки, като наблюдател в преговорите по Истанбулската конвенция, че последната е открита за подписване от Съюза в съответствие с член 75 от нея и че с нея се създава мащабна и многостранна правна рамка за защита на жените от всички форми на насилие. Във връзка с последното в тях се уточнява, че Конвенцията:

- има за цел предотвратяването, наказателното преследване и премахването на насилието над жени и момичета и на домашното насилие,
- обхваща широк спектър от мерки — от събиране на информация и повишаване на информираността до правни мерки за криминализиране на различните форми на насилие над жените,
- съдържа мерки за защита на жертвите и за предоставяне на услуги за подкрепа,
- урежда въпроси, свързани с насилие, основано на пола, в областта на предоставянето на убежище и миграцията, и
- с нея се създава специален механизъм за мониторинг с цел да се гарантира ефективното прилагане на нейните разпоредби от страните по нея.

290 Този анализ се потвърждава от съдържанието на Истанбулската конвенция, резюмирано в точки 15—40 от настоящото становище.

291 Що се отнася до целта на акта за сключване на предвиденото споразумение, съображения 4 от Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 посочват, че сключването на Истанбулската конвенция от Съюза:

- ще допринесе за постигането на равенство между жените и мъжете във всички области, което е основна цел и ценност на Съюза, които трябва да бъдат реализирани във всички негови дейности съгласно членове 2 и 3 ДЕС, член 8 ДФЕС и член 23 от Хартата на основните права, и
- ще позволи на Съюза да потвърди ангажимента си за борба с насилието над жените в рамките на своята територия и в световен мащаб, да укрепи настоящата си политическа дейност и съществуващата значителна правна уредба в областта на наказателнопроцесуалното право, която е от особено значение за жените и момичетата.

292 От съображения 6 и 7 на тези Решения за подписване следва, че актът за сключване на предвиденото споразумение ще има за цел да постигне тези общи задачи само по отношение на разпоредбите от Истанбулската конвенция, които едновременно попадат в компетентността на Съюза и са свързани най-напред със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, след това с правото на убежище и забраната за връщане и

накрая с институциите и публичната администрация на Съюза. Въпреки че член 1 от посочените Решения за подписване не засяга последния аспект, свързан с институциите и публичната администрация на Съюза, в отговор на поставен от Съда въпрос Съветът все пак уточни, че все още се предвижда актът за сключване на тази Конвенция да обхваща посочения аспект.

293 Тази ограничена цел на акта за сключване на предвиденото споразумение се потвърждава от материалноправното основание, посочено както в Решения за подписване 2017/865 и 2017/866, а именно член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС, така и в първи въпрос, буква а), от искането за становище, който упоменава същите разпоредби, както и член 84 ДФЕС.

294 При това положение като предпоставка на съображенията в отговор на първия въпрос, буква а), от искането за становище следва да се приеме, че съдържанието на акта за сключване на предвиденото споразумение ще обхваща разпоредбите от Истанбулската конвенция, които имат връзка със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, с убежището и забраната за връщане и със задълженията на институциите и публичната администрация на Съюза, доколкото тези разпоредби попадат в компетентността на Съюза (наричани по-нататък „частта от Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение“).

295 Що се отнася, на първо място, до съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, първо, следва да се припомни, че членове 44, 47 и 48, съдържащи се в глава V, членове 49, 50 и 54—58, съдържащи се в глава VI, и членове 62—65, съдържащи се в глава VIII от Истанбулската конвенция, видно по-специално от обобщението на тези глави, съдържащо се в точки 25—29, 33 и 34 от настоящото становище, се отнасят до териториалната компетентност за наказателно преследване на престъпления по Конвенцията, вземането предвид на осъдителни присъди, постановени на територията на друга страна по тази Конвенция, забраната за извънсъдебно разрешаване на спорове, необходимостта от ефективно и експедитивно разследване, наказателно преследване и съдебно производство от общ характер или без участието на жертвата при отчитане на нейните права, подходящата закрила, информация, подкрепа и правна помощ на жертвите, допустимите доказателства, правото на жертвата на изслушване и закрилата на свидетелите, погасителната давност за престъпленията, сътрудничеството по наказателноправни въпроси с цел превенция, борба и наказателно преследване на всички форми на насилие, защита и оказване на помощ на жертвите, разследвания или производства за престъпления и прилагане на наказателни присъди, до възможността жертвите на престъпления, извършени на територията на страна по Истанбулската конвенция, да подадат жалба до компетентните органи на държавата си на пребиваване, взаимната правна помощ по наказателни дела, екстрадицията или изпълнението на присъди, предаването на информация, която може да помогне да се предотврати извършването на престъпления или да се проведе разследване, както и на информация, че дадено лице е непосредствено застрашено от актове на насилие и до спазването на закрилата на личните данни.

296 Както считат Парламентът, Съветът и Комисията, а също и редица държави членки, страни в настоящото производство, тези разпоредби до голяма степен попадат в компетентността на Съюза по член 82, параграф 2 ДФЕС, съгласно който, доколкото това е необходимо за улесняване на взаимното признаване на присъдите и съдебните решения, както и на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси с трансгранично

измерение, Съюзът може да установява минимални правила, по-специално относно взаимната допустимост на доказателства между държавите членки, правата на лицата в наказателното производство и правата на жертвите на престъпления. Предвид броя и обхвата на тези разпоредби, следва да се приеме, че член 82, параграф 2 ДФЕС би трябвало да фигурира сред правните основания на акта за сключване на предвиденото споразумение.

297 Второ, членове 7, 8, 10 и 11, съдържащи се в глава II, членове 12—16, съдържащи се в глава III, членове 18—28, съдържащи се в глава IV, членове 51—53, съдържащи се в глава VI, и членове 62 и 63, включени се в глава VIII от Истанбулската конвенция, задължават страните по нея по-специално да прилагат ефективни, всеобхватни и координирани политики на държавно равнище за превенция и борба с всички форми на насилие, да предоставят подходящи финансови и човешки ресурси, да определят официални органи, отговарящи за координацията, изпълнението, мониторинга и оценката на политиките, да събират статистическа информация, да насърчават изследванията относно първопричините и последиците от насилието, разпространеността му и процента на произнесени присъди, да насърчават промените с цел изкореняване на всякакви практики, основани на идеята за малоценност на жените или на стереотипни роли за жените и мъжете, да предотвратяват всички обхванати от тази Конвенция форми на насилие, да поставят в основата на мерките им специалните нужди на лица, изпаднали в уязвимост, и на жертвите, да гарантират, че позоваванията на култура, обичаи, религия, традиция или така наречената „чест“ няма да бъдат приемани като основания за актовете на насилие, да провеждат програми за повишаване на информираността, да създадат програми за обучение на извършителите на домашно насилие да възприемат ненасилническо поведение, да предприемат необходимите мерки за защита на всички жертви от последващи актове на насилие, включително механизми за ефективно сътрудничество между всички релевантни държавни агенции, подходяща и навременна информация за наличните услуги за подкрепа и правни мерки, правни и психологически консултации, финансова подкрепа, здравни и социални услуги, информация за механизмите за индивидуални/колективни жалби, достатъчен брой подходящи и леснодостъпни подслони, безплатни телефонни линии за помощ, кризисни центрове за жертви на изнасилване или на сексуално насилие, съобразени с възрастта психосоциални консултации за деца свидетели на насилие, да предвидят необходимите мерки, така че правилата за поверителност да не представляват пречка да съобщават на компетентните органи за извършен или очакван акт на насилие, да предвидят превантивни оперативни мерки, да извършват оценка на риска за жертвите, да допуснат постановяването на забранителни и ограничителни заповеди, да предвидят подходяща защита, информация, подкрепа и правна помощ за жертвите, да осигурят сътрудничество по наказателноправни въпроси с цел превенция, борба и наказателно преследване на всички форми на насилие, защита и помощ на жертвите, разследвания или производства за престъпления и прилагане на наказателни присъди, да уредят предаването на информация, която може да помогне да се предотврати извършването на престъпления или да се проведе разследване, както и на информация, че дадено лице е непосредствено застрашено от актове на насилие.

298 Такива задължения, както поддържат по-специално Парламентът и Комисията, до голяма степен попадат в областта на предотвратяването на престъпността, в която член 84 ДФЕС предоставя на Съюза компетентност за установяване на мерки за насърчаване и подкрепа на действията на държавите членки. Предвид броя и обхвата на цитираните в предходната точка разпоредби, които съдържат, както отбелязва генералният адвокат в точка 158 от своето заключение, задължения, отличаващи се до голяма степен със самостоятелност спрямо обобщените в точка 295 от настоящото становище, следва да се приеме, че този аспект от предвиденото споразумение не е изцяло акцесорен спрямо последните

задължения и няма „изключително ограничен“ обхват. От това следва, че член 84 ДФЕС също би трябвало да фигурира сред правните основания на акта за сключване на предвиденото споразумение.

- 299 Трето, членове 33—48, съдържащи се в глава V от Истанбулската конвенция, се отнасят по-конкретно до задълженията на договарящите страни за инкриминиране и налагане на ефективни, съразмерни и разубеждаващи санкции във връзка с извършването, опита, съизвършителството и подпомагането на извършването на засягане на психологическата неприкосновеност на дадено лице чрез принуда или заплахи, заплашително поведение, насочено към друго лице, което кара това лице да се страхува за своята безопасност, физическо насилие, актове от сексуално естество с друго лице без негово съгласие, принуждаване на пълнолетно лице или на дете да сключи брак, обрязване, инфибулация или извършване на всякакво друго осакатяване на гениталиите на жена, аборт на жена без нейното предварително съгласие, хирургическа операция, прекратяваща способността на жената за естествено възпроизводство без нейното съгласие, както и всички форми на нежелано словесно, несловесно или физическо поведение от сексуално естество, накърняващо достойнството на дадено лице, по-специално когато то създава сплашващо, враждебно, принизяващо, унизително или оскърбително обкръжение.
- 300 В това отношение член 83, параграф 1 ДФЕС предоставя на Съюза компетентност за установяване на минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкциите в областта по-специално на трафика на хора и сексуалната експлоатация на жени и деца.
- 301 Както посочва по-специално Комисията и по същество отбелязва генералният адвокат в точка 155 от своето заключение, припокриването между, от една страна, задълженията, записани в Истанбулската конвенция, изложени в точка 299 от настоящото становище, и от друга страна, полето за действие, открито пред Съюза по силата на член 83, параграф 1 ДФЕС, е с толкова малък обхват, че следва да се приеме, че задълженията, включени в тази част от споменатата Конвенция, попадащи в това поле на действие, са с „изключително ограничен“ обхват за Съюза и поради това тази разпоредба не би трябвало да фигурира сред правните основания на акта за сключване на предвиденото споразумение.
- 302 На второ място, що се отнася до убежището и забраната за връщане, упоменати в глава VII от Истанбулската конвенция, от обобщението на членове 59—61 от нея, съдържащо се в точки 30—32 от настоящото становище, следва, че по същество тези разпоредби предвиждат задължения за предоставяне на подлежащи на подновяване самостоятелни разрешителни за дългосрочно пребиваване, за възстановяване на статута на дългосрочно пребиваващ, изгубен в резултат от насилствен брак, за спиране на процедури по експулсиране, за признаване на субсидиарна закрила, за прилагане на отчитащо особеностите на пола тълкуване на всяко от основанията, предвидени в Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (*Recueil des traités des Nations unies* [Сборник договори на ООН], том 189, стр. 150; ДВ, бр. 36 от 1992 г.), с оглед предоставянето на статут на бежанец и забраната за връщане при определени обстоятелства.
- 303 Между участниците в настоящото производство е безспорно, че тези задължения попадат в приложното поле на член 78, параграф 2 ДФЕС.

- 304 Както отбелязва генералният адвокат в точки 160—162 от своето заключение, макар Истанбулската конвенция да съдържа само три члена, уреждащи въпросите, упоменати в точка 302 от настоящото становище, те са обособени в самостоятелна глава от тази Конвенция и предвиждат конкретни и съществени задължения, които изискват съответно адаптиране на законодателството на страните по Конвенцията по тези въпроси. При това положение тази част не би могла да се счита за акцесорна или с „изключително ограничен“ обхват по смисъла на съдебната практика, цитирана в точки 285 и 286 от настоящото становище, поради което член 78, параграф 2 ДФЕС би трябвало да фигурира сред правните основания на акта за сключване на предвиденото споразумение.
- 305 На трето място, безспорно е, най-напред, че значителна част от задълженията, свързани с предприемането на превантивни мерки, установени с членове 7, 8, 19 и 11, съдържащи се в глава II, членове 12—16, съдържащи се в глава III, членове 18—28, съдържащи се в глава IV, членове 51—53, включени в глава VI, и членове 62 и 63, съдържащи се в глава VIII от Истанбулската конвенция, обобщени в точка 297 от настоящото становище, по същество биха обвързали Съюза и по отношение на персонала на неговата администрация, както и по отношение на обществеността в помещенията и сградите на неговите институции, органи, служби и агенции. На следващо място, същото би било положението с редица задължения, произтичащи от членове 49, 50 и 56, съдържащи се в глава VI, както и от членове 63—65, включени в глава VIII от тази Конвенция и обобщени в точка 295 от настоящото становище. Накрая, установява се, че допълнителни задължения като предвидените в член 30 от посочената Конвенция относно изплащането на подходящо обезщетение на жертвите на насилие е възможно да обвързват Съюза по отношение конкретно на неговата публична администрация.
- 306 Както по същество предвижда Съветът в съображение 7 от Решения за подписване 2017/865 и 2017/866, подобни задължения попадат в приложното поле на член 336 ДФЕС.
- 307 Както отбелязва генералният адвокат в точка 164 от своето заключение, за разлика от областите, обхванати от член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС, по отношение на своята публична администрация Съюзът не би трябвало да се ограничава с въвеждането на минимални предписания или подкрепящи мерки, а би трябвало самостоятелно да осигури пълно изпълнение на задълженията, описани в точка 305 от настоящото становище.
- 308 От това следва, че с оглед на броя на засегнатите разпоредби и обхвата на задълженията, които Съюзът би поел на това основание по отношение на своята публична администрация, и с оглед на ограничения брой въпроси, попадащи под действието на предвиденото споразумение, тази негова съставна част не е изцяло акцесорна, нито с „изключително ограничен“ обхват и съответно член 336 ДФЕС би трябвало да фигурира сред правните основания на акта за сключване на това споразумение.
- 309 На четвърто място, що се отнася до задълженията, обвързващи Съюза и произтичащи от членове 66—70, съдържащи се в глава IX, и от член 74, включен в глава XII от Истанбулската конвенция, отнасящи се до мониторинговия механизъм и уреждането на спорове, достатъчно е да се припомни, че компетентността на Съюза да поема международни задължения, включва компетентността за приемане на съответни институционални разпоредби във връзка с тях. Присъствието им в споразумението е без последици по отношение на естеството на компетентността за сключването му. Действително посочените разпоредби имат обслужващ характер и следователно попадат в обхвата на

същата компетентност, към която се числят материалноправните разпоредби, които съпътстват (вж. в този смисъл становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия ЕС— Сингапур) от 16 май 2017 г., EU:C:2017:376, т. 276 и цитираната съдебна практика).

310 Следва също да се уточни, подобно на генералния адвокат в точка 165 от неговото заключение, че използването на множество подходящи правни основания, идентифицирани в настоящото становище, не е в разрез със съдебната практика, припомнена в точка 288 от него, като се има предвид, че по силата на член 218 ДФЕС процедурата за приемане на решението за сключване на предвиденото споразумение е една и съща за всички тези правни основания, които без изключение предвиждат прилагането на обикновената законодателна процедура във вътрешен план.

311 С оглед на изложените съображения в тяхната цялост, следва на първи въпрос, буква а), от искането за становище да се отговори, че подходящото материалноправно основание за приемането на акт на Съвета за сключване от Съюза на частта от Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС, се състои от член 78, параграф 2 ДФЕС, от член 82, параграф 2 ДФЕС, както и от членове 84 ДФЕС и 336 ДФЕС.

Г. По разделянето в две отделни решения на акта за сключване на Истанбулската конвенция

312 Предвид констатациите в точки 228 и 294 от настоящото становище, следва да се приеме, че с първи въпрос, буква б), от искането за становище Парламентът иска по същество да установи дали е необходимо или възможно актът за сключване от Съюза на частта от Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение, да се раздели в две отделни решения.

313 Видно от искането за становище и становищата, представени пред Съда, въпросът има отношение към приложимостта на Протокол № 21 по отношение на Ирландия поради идентифицирането по-специално на член 78, параграф 2 ДФЕС, на член 82, параграф 2 ДФЕС и на член 84 ДФЕС, съдържащи се в трета част, дял V от Договора за функционирането на ЕС, като подходящи правни основания за сключването на това споразумение. Освен това, макар Република България също да отбелязва евентуалната релевантност на Протокол № 22 във връзка с този въпрос, Съветът сочи, че в случая прилагането на този протокол не поражда никакво особено затруднение.

314 Що се отнася до Протокол № 21, от Решения за подписване 2017/865 и 2017/866 следва, че на основание на същия Ирландия действително възнамерява да не участва в сключването от Съюза на частта от Истанбулската конвенция относно убежището и забраната за връщане, но да участва в сключването на останалите ѝ части.

315 Видно от съображение 10 от Решение за подписване 2017/865 и доводите на Ирландия и Съвета, това разграничение между посочените различни части на Истанбулската конвенция се основава на обстоятелството, че Ирландия е обвързана от Директиви 2011/36 и 2011/93, но не и от Директиви 2011/95 и 2013/32.

316 В тази връзка следва да се отбележи, че съгласно член 1 от Протокол № 21 Ирландия „не участва[...] в приемането от Съвета на мерките, предложени въз основа на дял V, трета част от Договора за функционирането на [ЕС]“.

- 317 Съгласно член 2 от този протокол, „никоя от разпоредбите на дял V, трета част от Договора за функционирането на [ЕС], никоя мярка, приемана по прилагането на същия дял, никоя разпоредба на което и да е международно споразумение, сключено от Съюза във връзка с прилагането на същия дял и никое решение на Съда на Европейския съюз за тълкуване на такива разпоредби или мерки, не са обвързващи или приложими спрямо [...] Ирландия“ и тези „разпоредби, мерки или решения не засягат по никакъв начин компетентностите, правата и задълженията“ на тази държава членка. Освен това посочените разпоредби, мерки или решения „не засягат по никакъв начин нито достиженията на [общностното право], нито тези на Съюза и не представляват част от правото на Съюза, така както те се прилагат“ в споменатата държава членка.
- 318 В съответствие с член 3 от този протокол обаче Ирландия може „да уведоми [...]“, че желае да вземе участие в приемането и прилагането на предложената мярка, след което тази държава получава това право“.
- 319 Съгласно член 4 от Протокол № 21 „Ирландия мо[же] по всяко време след приемането на мярка от Съвета във връзка с прилагането на дял V, трета част от Договора за функционирането на [ЕС] да уведоми [...] за намерението си да приеме тази мярка“.
- 320 Член 4а, параграф 1 от Протокол № 21 уточнява, че неговите разпоредби „се прилагат към [...] Ирландия също и по отношение на мерки, предложени или приети на основание дял V, трета част от Договора за функционирането на [ЕС], които изменят съществуваща мярка, която е със задължителна сила за [...] Ирландия“.
- 321 Както отбелязва генералният адвокат в точки 186—189 от своето заключение, от членове 1—4а от Протокол № 21 следва, че не би могло да се счита, че участието на Ирландия в Директиви 2011/36 и 2011/93 би означавало автоматично, че тази държава членка е задължена да участва в сключването от Съюза на съответната част от Истанбулската конвенция. Действително, при спазване на процедурата, предвидена в член 4а, параграф 2 от този протокол, прилагането на която не се разглежда в настоящото производство, споменатите разпоредби недвусмислено уточняват, че ако не уведоми за своето желание да участва в приемането и прилагането на предложената мярка, Ирландия не участва нито в първоначалните мерки по трета част, дял V от Договора за функционирането на ЕС, нито в мерките, попадащи под действието на този дял, с които се изменя съществуваща мярка, която е със задължителна сила за Ирландия.
- 322 Това тълкуване се потвърждава от систематичното тълкуване на Протокол № 21, от което следва, че член 2 от него не може да се тълкува и прилага независимо от член 1 от същия. Действително, правилото, предвидено в споменатия член 2, съгласно което по силата на споменатия член 1 и при спазване на разпоредбите на членове 3, 4 и 6 от посочения протокол, Ирландия не е обвързана от мерките, разпоредбите и решенията, посочени в него, е неразривно свързано с предвиденото в член 1 правило, че тази държава членка не участва в приемането на мерките по дял V, трета част от Договора за функционирането на ЕС, поради което двете правила са неразбираеми, разглеждани самостоятелно (вж. по аналогия становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 115 и 116).

- 323 В този смисъл би противоречало на целта на Протокол № 22 както да се даде възможност на Ирландия да участва в приемането на акт на Съюза, а да не бъде обвързана от този акт, така и да се допусне тази държава членка да бъде обвързана от такъв акт, а да не е участвала в приемането му (вж. в този смисъл и по аналогия становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 116, т. 116).
- 324 Съдът е уточнил също, че Протокол № 21 не може да има каквото и да било значение по въпроса относно подходящото правно основание за приемането на съответното решение (становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 108).
- 325 Действително, правилото, очертано в практиката на Съда, съгласно което материалноправното основание на акта определя процедурите, които трябва да се следват за приемането му, важи не само за процедурите, предвидени за приемането на вътрешен акт, но и за процедурите, приложими за сключването на международни споразумения (решение от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 57).
- 326 Следователно подходящите правни основания за сключването на предвиденото споразумение определят приложимостта на член 1 от Протокол № 21 и по силата на тази разпоредба участието или не на Ирландия в приемането на акта за сключване на това споразумение на свой ред определя, на основание член 2 от този протокол, дали този акт за сключване следва да обвързва или не тази държава членка и съответно дали разпоредбите на Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение, ще се прилагат или не по отношение на нея.
- 327 Споменатите неразривни връзки между член 1 и член 2 от Протокол № 21 и обстоятелството, че никоя негова разпоредба не предвижда частично участие в определена мярка, изключват селективното участие в една и съща мярка, посочена в тези членове. Тази констатация се потвърждава от текста на член 3 от споменатия протокол, който предвижда само възможност Ирландия да уведоми за желанието си да вземе участие в приемането и прилагането на „предложената мярка“.
- 328 От това следва, че Протокол № 21 не допуска разделяне в две решения на акта за сключване на предвиденото споразумение, за да се даде възможност на Ирландия да участва в приемането на едното от двете решения, но не и в другото, при положение че, подобно на Решения за подписване 2017/865 и 2017/866, всяко от решенията за сключване би се отнасяло за мерки по трета част, дял V от Договора за функционирането на ЕС, които при това положение попадат в приложното поле на този протокол.
- 329 Впрочем подобно разделяне на две или повече решения на акт за сключване на предвидено споразумение би могло да се окаже в разрез както със съдебната практика, припомнена в точки 285—287 от настоящото становище, така и с текста на член 13, параграф 2 ДЕС, съгласно който институциите трябва да действат по-специално в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в Договорите, както и със съдебната практика, припомнена в точка 232 от настоящото становище, съгласно която правилата за формирането на волята на институциите на Съюза са установени в Договорите и прилагането им не зависи от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции.

- 330 При все това, както отбелязва генералният адвокат в точка 182 от своето заключение, ако се установи, че актът за сключване на международно споразумение има едновременно няколко цели или няколко неразривно свързани съставни части, без една от тях да е акцесорна по отношение на другата, поради което за акта са приложими различни правни основания, различните правила за гласуване в рамките на Съвета могат да доведат до несъвместимост на разглежданите правни основания (вж. в този смисъл становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 109).
- 331 В тази хипотеза могат да са необходими две или повече решения за приемането на акт за сключване на предвидено международно споразумение (вж. в този смисъл решение от 2 септември 2021 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Армения), C-180/20, EU:C:2021:658, т. 40).
- 332 От това следва, че е възможно да съществуват положения, пораждащи обективна потребност от разделяне в две или повече решения на акт за сключване на предвидено споразумение.
- 333 Такава потребност може да е налице, ако разделянето цели да отчете обстоятелството, че Ирландия не участва в предвидените мерки във връзка със сключването на международно споразумение, които попадат в приложното поле на Протокол № 21, докато други предвидени във връзка със същото сключване мерки не попадат в неговото приложно поле.
- 334 Такава потребност може да е налице също, ако разделянето цели да отчете обстоятелството, че Кралство Дания не участва в предвидените мерки във връзка със сключването на международно споразумение, които попадат в приложното поле на Протокол № 22, докато други предвидени във връзка със същото сключване мерки не попадат в неговото приложно поле.
- 335 В тази връзка следва да се припомни, че целта на Протокол № 22, видно от трета до пета алинея от неговия преамбюл, е да създаде правна рамка, даваща на държавите членки възможност да продължат да развиват сътрудничеството помежду си в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие посредством приемането, без участието на Кралство Дания, на мерки, които не обвързват тази държава членка, като едновременно с това при предвидените в член 8 от този протокол условия ѝ предоставят възможност да участва в приемането на мерки в тази област, както и да бъде обвързана от тях. За целта член 1, първа алинея от Протокол № 22 предвижда, че Кралство Дания не участва в приемането от Съвета на мерките, предложени въз основа на дял V, трета част от Договора за функционирането на ЕС, а член 2 от същия протокол предвижда, че Кралство Дания не е обвързано от такива мерки (вж. в този смисъл становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 111 и 112).
- 336 В случая от отговора на първи въпрос, буква а), следва, че сред частите, образувачи материалноправното основание на акта за сключване на предвиденото споразумение, фигурира член 336 ДФЕС, който не попада в трета част, дял V от Договора за функционирането на ЕС, нито пък, съответно, в приложното поле на протоколи № 21 и № 22. При това положение може да се установи наличието на обективна потребност от разделяне на акта за сключване на това споразумение, за да се отчете обстоятелството, че Ирландия и Кралство Дания не участват в това сключване, доколкото ще доведе до упражняване от страна на Съюза на външните му компетенции, произтичащи от член 78, параграф 2 ДФЕС, от член 82, параграф 2 ДФЕС и от член 84 ДФЕС.

337 Поради това на първи въпрос, буква б), от искането за становище следва да се отговори, че Протоколи № 21 и № 22 оправдават разделянето в две отделни решения на акта на Съвета за сключване от Съюза на частта от Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение, само доколкото това разделяне цели да отчете обстоятелството, че Ирландия или Кралство Дания не участват в приетите мерки, отнасящи се до сключването на посоченото споразумение и попадащи в приложното поле на тези протоколи, разглеждани в тяхната съвкупност.

VII. Отговор на искането за становище

338 От всички изложени съображения следва, че:

- при спазване във всеки момент на всички изисквания, предвидени в член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС, Договорите не забраняват на Съвета, действащ в съответствие с Процедурния си правилник, преди да приеме решение относно сключването на Истанбулската конвенция от Съюза, да изчака „общото съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от тази Конвенция в областите от нея, попадащи в техните компетенции. За сметка на това те му забраняват да добавя допълнителен етап към процедурата по сключване, предвидена в посочения член, изисквайки предварителна констатация на такова „общо съгласие“ за приемането на решение за сключването на споменатата Конвенция,
- подходящото материалноправно основание за приемането на акт на Съвета за сключване от Съюза на частта от Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС, се състои от член 78, параграф 2 ДФЕС, от член 82, параграф 2 ДФЕС, както и от членове 84 ДФЕС и 336 ДФЕС,
- Протоколи № 21 и № 22 оправдават разделянето в две отделни решения на акта на Съвета за сключване от Съюза на частта от Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение, само доколкото това разделяне цели да отчете обстоятелството, че Ирландия или Кралство Дания не участват в приетите мерки, отнасящи се до сключването на посоченото споразумение и попадащи в приложното поле на тези протоколи, разглеждани в тяхната съвкупност.

Вследствие на това Съдът (голям състав) постановява следното становище:

- 1) **При спазване във всеки момент на всички изисквания, предвидени в член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС, Договорите не забраняват на Съвета на Европейския съюз, действащ в съответствие с процедурния си правилник, преди да приеме решение относно сключването на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция) от Европейския съюз, да изчака „общото съгласие“ на държавите членки, да бъдат обвързани от тази конвенция в областите от нея, попадащи в техните компетенции. За сметка на това те му забраняват да добавя допълнителен етап към процедурата по сключване, предвидена в посочения член, изисквайки предварителна констатация на такова „общо съгласие“ за приемането на решение за сключването на споменатата конвенция.**

- 2) Подходящото материалноправно основание за приемането на акт на Съвета за сключване от Съюза на частта от Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС, се състои от член 78, параграф 2 ДФЕС, от член 82, параграф 2 ДФЕС, както и от членове 84 ДФЕС и 336 ДФЕС.
- 3) Протокол (№ 21) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС, и Протокол (№ 22) относно позицията на Дания, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС, оправдават разделянето в две отделни решения на акта на Съвета за сключване от Съюза на частта от Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение, само доколкото това разделяне цели да отчете обстоятелството, че Ирландия или Кралство Дания не участват в приетите мерки, отнасящи се до сключването на посоченото споразумение и попадащи в приложното поле на тези протоколи, разглеждани в тяхната съвкупност.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Арабаджиев
Prechal	Vilaras	Ilešič
Bay Larsen	Kumin	Wahl
von Danwitz	Biltgen	Jürimäe
Rossi	Jarukaitis	Jääskinen

Съставено в Люксембург на 6 октомври 2021 година.

Секретар
A. Calot Escobar

Председател
K. Lenaerts