



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

G. HOGAN

представено на 11 март 2021 година¹

Производство за даване на становище 1/19

образувано по искане на Европейския парламент

„Искане за становище на основание член 218, параграф 11 ДФЕС — Конвенция за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция) — Присъединяване на Съюза — Външна компетентност на Съюза — Подходящи правни основания — Член 78, параграф 2 ДФЕС — Член 82, параграф 2 ДФЕС — Член 83, параграф 1 ДФЕС — Член 84 ДФЕС — Разделяне на решенията за подписване и за сключване на Конвенцията на две в зависимост от приложимите правни основания — Съвместимост с Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС — Практика за „общо съгласие“ — Съвместимост с Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС — Допустимост на искането за становище“

I. Въведение

1. По-новата практика на Съда изобилства от примери, че отношенията между държавите членки и Европейския съюз при сключването на международни споразумения, обвързващи както държавите членки, така и Съюза, поставят някои от най-трудните и сложни въпроси в правото на Съюза. Разграничаването на съответните правомощия на държавите членки и на Съюза (и взаимодействието помежду им) неизменно налага да се решават сложни квалификационни въпроси, което често изисква подробен и задълбочен анализ на международното споразумение, а то невинаги е изготвено при съобразяване на фините особености на институционалното устройство на Съюза (и разделението на правомощията в него).

2. Това за съжаление е вярно и за международното споразумение, до което се отнася разглежданото тук искане за становище по член 281, параграф 11 ДФЕС, а именно Конвенцията за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, приета на 7 април 2011 г. от Комитета на министрите на Съвета на Европа (наричана по-нататък „Истанбулската конвенция“). Макар че тази конвенция служи на благородната и достойна цел на борбата с насилието над жени и деца, въпросът дали сключването ѝ би било съвместимо с Договорите на Съюза поставя сложни и донякъде нови правни проблеми, които, естествено, трябва да бъдат подложени на обективен и безпристрастен правен анализ. Казусът възниква по следния начин.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

II. Историята на Истанбулската конвенция

3. През 1979 г. в рамките на Организацията на Обединените нации е приета Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (наричана по-нататък „CEDAW“). Тази конвенция е допълнена с препоръки, изготвени от Комитета за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (наричан по-нататък „Комитетът по CEDAW“), в това число Обща препоръка № 19 (1992 г.) относно насилието срещу жени, актуализирана с Обща препоръка № 35 относно основаното на пола насилие над жени (2017 г.). В тези препоръки се посочва, че основаното на пола насилие представлява дискриминация по смисъла на CEDAW.

4. В препоръка към своите държави членки Съветът на Европа предлага първата по рода си в Европа всеобхватна стратегия за превенция на насилието над жени и за защита на пострадалите във всички държави — членки на тази организация.

5. През декември 2008 г. Съветът на Европа създава експертна комисия, наречена Експертна група за действие срещу насилието над жени и домашното насилие (наричана по-нататък „Grevio“). Тази комисия, съставена от представители на правителствата на държавите — членки на Съвета на Европа, е натоварена със задачата да изготви един или повече обвързващи правни акта „за превенция и борба с домашното насилие, включително специфичните форми на насилие над жени, другите форми на насилие над жени, както и за защита и подкрепа на пострадалите от такова насилие и за преследване на извършителите“.

6. Grevio провежда девет заседания и през декември 2010 г. завършва работата си върху текста на проектоконвенцията. Съюзът не участва в преговорите².

7. Конвенцията за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция) е приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 7 април 2011 г. Открита е за подписване на 11 май 2011 г. на 121-ата сесия на Комитета на министрите в Истанбул³.

8. На 5 и 6 юни 2014 г. Съветът на Европейския съюз, заседаващ на равнище министри на правосъдието и вътрешните работи, приема заключения, с които приканва държавите членки да подпишат, сключат и приложат тази конвенция.

9. Впоследствие, на 4 март 2016 г., Комисията представя на Съвета на Европейския съюз предложение за решение на Съвета за подписване на Истанбулската конвенция от името на Европейския съюз. В предложението се посочва, че сключването на Конвенцията е въпрос от компетентността както на Съюза, така и на държавите членки. Що се отнася до Съюза, предложението на Комисията предвижда Истанбулската конвенция да бъде подписана с единно решение на основание член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС.

10. Заедно с това предложение за решение на Съвета за подписване на Истанбулската конвенция от името на Съюза Комисията представя на Съвета и предложение за единно решение на Съвета, с което да се разреши сключването на Конвенцията от името на Съюза.

² Според Съвета на Европейския съюз причината е, че Комисията изобщо не представя на Съвета на Европейския съюз препоръка за решение за започване на преговори и за упълномощаване на Комисията да води преговорите от името на Съюза.

³ За по-подробно изложение на обстоятелствата около приемането на Конвенцията вж. обяснителния доклад към Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Council of Europe Treaty Series — № 210).

Предложеното от Комисията правно основание е същото като посоченото в предложението на Комисията за подписването на Конвенцията, тоест отново член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС.

11. При обсъжданията на проекторешението в подготвителните органи на Съвета става ясно, че сключването на Истанбулската конвенция от Съюза в някои предложени от Комисията области няма да получи подкрепата на изискваното квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета. Затова е взето решение да се ограничат областите, в които Съюзът ще сключи Истанбулската конвенция, така че да са само области, в които Съюзът има изключителна компетентност според тези подготвителни органи. Затова правните основания на предложението са изменени, като е премахнато позоваването на член 84 ДФЕС, а към член 82, параграф 2 ДФЕС са добавени член 83, параграф 1 ДФЕС и член 78, параграф 2 ДФЕС. Решено е също така предложението на Комисията за решение на Съвета за подписване на Истанбулската конвенция да се раздели на две части и да се приемат две решения, за да се отчетат особените позиции на Ирландия и Обединеното кралство, както е предвидено в Протокол № 21, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС.

12. Тези промени, направени на заседанието на Комитета на постоянните представители (Корепер) на 26 април 2017 г., са одобрени от Комисията.

13. На 11 май 2017 г. Съветът приема две отделни решения във връзка с подписването на Истанбулската конвенция, а именно:

- 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). Материалноправните разпоредби, посочени в решението като негово правно основание, са член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС,
- 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). Материалноправната разпоредба, посочена в решението като негово правно основание, е член 78, параграф 2 ДФЕС.

14. Съображения 5—7 от двете решения гласят:

- „(5) Както Съюзът, така и неговите държави членки разполагат с компетентност в областите, обхванати от [Истанбулската конвенция].
- (6) Конвенцията следва да бъде подписана от името на Съюза по отношение на частите, попадащи в изключителната компетентност на Съюза, доколкото конвенцията може да засегне общи правила или да промени техния обхват. Това съображение е приложимо по-специално към определени разпоредби на конвенцията, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, и към разпоредбите на конвенцията, свързани с правото на убежище и забраната за връщане (non-refoulement). Държавите членки запазват своята компетентност до степента, в която конвенцията [не] засяга общи правила и не променя техния обхват.

(7) Съюзът също така разполага с изключителна компетентност да поеме установените в конвенцията задължения по отношение на собствените си институции и публична администрация“.

15. Съгласно съображение 10 от Решение 2017/865 „Ирландия и Обединеното кралство са обвързани от [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) и 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)] и следователно участват в приемането на настоящото решение“.

16. Съгласно съображение 10 от Решение 2017/866 „[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 ДЕС и към ДФЕС, 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“.

17. Съображение 11 от двете решения гласи, че „[в] съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към ДЕС и към ДФЕС, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане“.

18. В съответствие с двете решения за подписването на Истанбулската конвенция същата е подписана от името на Съюза на 13 юни 2017 г.⁴ Не е прието обаче решение за сключването ѝ.

19. На 9 юли 2019 г. на основание член 218, параграф 11 ДФЕС Европейският парламент подава до Съда искане за становище по присъединяването на Съюза към Истанбулската конвенция. Искането за становище е формулирано, както следва⁵:

„[1. а)] Член 82, параграф 2 и член 84 ДФЕС съставляват ли подходящо правно основание за акта на Съвета за сключване от името на Съюза на Конвенцията от Истанбул, или посоченият акт следва да се основава на член 78, параграф 2, член 82, параграф 2 и член 83, параграф 1 от ДФЕС[?]“

[1. б)] Необходимо или възможно ли е решенията относно подписването и сключването на Конвенцията да се разделят на две вследствие на този избор на правно основание?

⁴ Съгласно международното право подписването на международен договор е равносилно на предварително утвърждаване. То не води до обвързване на съответната страна с договора, а е знак за волята ѝ да се присъедини към него. Въпреки че не е обещание за сключване на договора, подписването ангажира подписалата страна да се въздържа от действия, които биха били в противоречие с предмета или целта на договора.

⁵ Към момента на подаването на искането за становище 21 държави — членки на Съюза, вече са страни по Истанбулската конвенция. В поне две държави членки обаче — България и Словакия, процесът по сключването ѝ е спрян. В България спирането му се дължи на решение на Конституционния съд, в което се установява противоречие между Истанбулската конвенция и конституцията на тази държава членка. В Словакия *Národná rada Slovenskej republiky* (Народно събрание на Словашката република) гласува с голямо мнозинство против сключването на Конвенцията.

[2.] Сключването от страна на Съюза на Конвенцията от Истанбул 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?⁶.

III. По допустимостта на отправеното от Парламента искане за становище

20. Има два основни начина, по които сключвани от Съюза международни споразумения могат да бъдат отнасяни за разглеждане до Съда. Първият е обсъждането им от Съда по дела, които са му подсъдни вследствие на общите му правораздавателни правомощия, каквито са делата по жалби срещу актове на Съюза, по искове за установяване на неизпълнение на задължения или неправомерно бездействие и по преюдициални запитвания. Вторият начин — който е и релевантният в настоящия случай — е разглеждането на споразумението по реда на член 218, параграф 11 ДФЕС, който специално оправомощава Съда да дава становища по искане на държава членка, Парламента, Съвета или Комисията относно съвместимостта на предвидени международни споразумения на Съюза с Договорите⁶.

21. Член 218 ДФЕС закрепва процедура с общо приложение за воденето на преговорите и сключването на международните споразумения, които Съюзът е компетентен да сключва в своите области на дейност⁷. Последният параграф от този член — параграф 11, предвижда важния механизъм за предварителен конституционен контрол над предлаганите споразумения. Този механизъм е важен от правна гледна точка, тъй като съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС сключените от Съюза международни споразумения обвързват институциите на Съюза и държавите членки и съответно биха могли по принцип да обуславят законосъобразността на актовете на тези институции. Подобен механизъм е и политически важен, тъй като самото подаване на искане за становище влече със себе си потенциални пречки за формалното сключване на споразумението⁸.

22. Въпреки че производството по член 218, параграф 11 ДФЕС засега се използва сравнително рядко, постановените по този ред становища на Съда като цяло имат голямо практическо значение, не на последно място защото внасят яснота относно обхвата на правомощията на Съюза в областта на международното право, международните договори и сродни въпроси. Така в становищата на Съда са извеждани основополагащи принципи на правото в областта на външните отношения — от изключителния характер на правомощията на Съюза до принципа на автономия и конкретното му приложение при решаването на международни спорове. Някои от становищата на Съда закрепват конституционни принципи със значение отвъд непосредствено поставените въпроси и дори отвъд границите на правото на Съюза в областта на външните отношения⁹.

⁶ Това производство е предвидено още в първоначалния договор — за създаването на Европейска икономическа общност (1957 г.), което е донякъде изненадващо, като се имат предвид ограничените правомощия за сключване на международни договори, които са били предоставени на Европейската икономическа общност към онзи момент. Вж. *Cremona*, M. Opinions of the Court of Justice. — In: *Ruiz Fabri*, H. Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro), Oxford, OUP, paragraph 2.

⁷ Вж. например решение от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 52).

⁸ *Cremona*, M. Opinions of the Court of Justice. — In: *Ruiz Fabri*, H. Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro), Oxford, OUP, paragraph 3.

⁹ Пак там.

23. Смесът на производството е добре разяснен от Съда в становище 1/75¹⁰:

„да предотврати усложненията, които биха възникнали от оспорване по съдебен ред на съвместимостта с Договорите на ангажиращи [Съюза] международни споразумения. Всъщност евентуално решение на Съда в смисъл, че подобно споразумение е несъвместимо с разпоредбите на Договора било поради съдържанието си, било поради избраната процедура за сключването му, задължително би довело до сериозни затруднения не само на равнището на [Съюза], но и на международните отношения и би могло да има неблагоприятни последици за всички заинтересовани страни, включително третите държави.

За да се избегнат такива усложнения, в Договора е предвидено извънредното производство за предварително допитване до Съда с цел преди сключването на споразумението да се изясни дали то е съвместимо с Договора“.

24. Както посочва Съдът¹¹, 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 споразумението е несъвместимо с разпоредбите на Договорите, всъщност неизбежно би довело до сериозни затруднения за Съюза не само във вътрешен план, но и от гледна точка на международните отношения, и би могло да има неблагоприятни последици за всички заинтересовани страни, включително третите държави.

25. Поисканото по настоящото дело становище изисква от Съда първо да обсъди някои важни проблеми относно допустимостта на отправените до Съда въпроси в рамките на това извънредно производство.

A. Повдигнатите от страните възражения за недопустимост

26. Много от страните по делото оспорват в редица отношения допустимостта на искането за становище.

27. Първо, що се отнася до буква а) от първия въпрос, Съветът заедно с Ирландия и унгарското правителство поддържа, че въпросът е недопустим в тази си част, тъй като е късно поставен. Според тях Парламентът е можел да обжалва решенията за подписване на Истанбулската конвенция и тогава да оспори избора на правни основания, но щом не го е направил, вече не може да отнася въпроса до Съда, тъй като това би съставлявало заобикаляне на правилата относно сроковете за обжалване и съответно превратно използване на производството за даване на становище.

28. Съветът оспорва и допустимостта на буква б) от първия въпрос в частта, в която се отнася до подписването на Истанбулската конвенция, тъй като решенията за подписването ѝ вече са влезли в сила.

¹⁰ Становище 1/75 (Споразумение на ОИСР относно стандартите за местните разходи) от 11 ноември 1975 г. (EU:C:1975:145, стр. 1360 и 1361). Вж. също в този смисъл становище 2/94 (Присъединяване на Общността към ЕКПЧ) от 28 март 1996 г. (EU:C:1996:140, т. 3—6) и становище 2/13 (Присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г. (EU:C:2014:2454, т. 145 и 146).

¹¹ Вж. становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 69).

29. Съветът също така твърди, че вторият въпрос е недопустим, понеже е хипотетичен. Въпросът не само бил формулиран твърде общо, но и се основавал на допускането, че Съветът е действал въз основа на някакво правило, което сам си е наложил и което изисква в случаите на смесени споразумения да се изчаква сключването на споразумението от всички държави членки, преди да го сключи и Съюзът, докато всъщност Парламентът не доказал да е налице такова правило за действие.

30. В по-общ план Съветът и испанското и унгарското правителство оспорват допустимостта на искането за становище в неговата цялост. Те изтъкват, първо, че процесът на вземане на решение е все още на подготвителен етап, и по-конкретно че не е достигнал стадия, на който Съветът трябва да поиска съгласието на Парламента. Тъй като по тази причина Парламентът все още имал възможност да изложи своята позиция по проекторешението за сключване на Истанбулската конвенция, искането за становище било подадено твърде рано и съответно недопустимо.

31. Освен това Съветът поддържа, че всъщност Парламентът възразява срещу бавното провеждане на процедурата по сключване на Конвенцията. За целта обаче Парламентът трябвало да предяви иск за установяване на неправомерно бездействие по член 265 ДФЕС. Тъй като производството за даване на становище има различна цел и не може да се използва, за да бъде задължена друга институция да предприеме определени действия, искането за становище трябвало и на това основание да бъде отхвърлено като недопустимо. Испанското, унгарското и словашкото правителство споделят това мнение.

32. Накрая, Съветът заедно с българското правителство, Ирландия, гръцкото, испанското, унгарското и полското правителство поддържа, че с искането си за становище Парламентът всъщност оспорва решението на Съвета Истанбулската конвенция да бъде сключена от Съюза само в ограничени нейни части, свеждащи се до разпоредби, които попадат в обхвата на изключителната компетентност на Съюза, и че следователно Парламентът оспорва точното разделение на правомощията между Съюза и държавите членки. Тъй като обаче предмет на производството за даване на становище можела да е само валидността на решението за сключване на Конвенцията, искането за становище трябвало да се отхвърли като недопустимо.

Б. Анализ

33. В самото начало следва да се отбележи, че предвид описаната по-горе правна и политическа значимост на производството за даване на становище по член 218, параграф 11 ДФЕС по принцип на това производство трябва да се признае относително широк обхват¹².

¹² Вж. в този смисъл становище 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ) от 19 март 1993 г. (EU:C:1993:106, т. 3).

34. Ето защо по реда на това производство до Съда може да се отправят въпроси, които засягат както материалната, така и формалната валидност на решението за сключване на споразумението¹³, но според мен с три ограничения, които по същество следва да гарантират, че няма да се налага Съдът да отговаря на въпроси без конкретно значение за сключването на определено споразумение¹⁴.

35. Първо, поставените въпроси трябва задължително да се отнасят до международно споразумение, чието сключване би било непосредствено предстоящо и разумно предвидимо, ако не беше започнало производството по член 218, параграф 11¹⁵. Това следва от самия текст на член 218, параграф 11 ДФЕС, в който се говори за съвместимостта на „предвидено споразумение“ с Договорите. Затова Парламентът (или съответно всяка друга активно легитимирана страна по член 218, параграф 11 ДФЕС) не би могъл например да иска становище по реда на член 218, параграф 11 ДФЕС с цел Съдът да се произнесе съвсем абстрактно или чисто хипотетично дали сключването на определено международно споразумение би било в противоречие с правото на Съюза, при положение че изобщо не е предвидено да бъде сключено това споразумение или Съюзът ясно е указал, че няма да го сключи.

36. По принцип обаче отправяните въпроси може да се отнасят до всеки възможен вариант на сключването на предвиденото споразумение, стига целта на производството да е да се предотвратят усложненията, които може да произтекат от обявяването на акта за сключване на международно споразумение за невалиден¹⁶. Всъщност, тъй като това производство не е състезателно и се провежда преди сключването на предложеното споразумение от Съюза, практиката на Съда, че не следва да дава консултативни становища по хипотетични въпроси, очевидно не е приложима в този си вид¹⁷. Тъй като тази форма на предварителен контрол неизбежно съдържа елемент на хипотетичност, всеки друг извод би означавал да се лиши член 218, параграф 11 ДФЕС от общото му полезно действие (*effet utile*). Според мен само в особения случай, в който все още не са известни някои данни, необходими за отговора на съответния въпрос от искането за становище, този въпрос може да се обяви за недопустим, но не защото е хипотетичен, а защото за Съда е обективно невъзможно да отговори предвид етапа на преговорите или процедурата.

37. Второ, искането за становище трябва да поставя въпрос относно съвместимостта на сключването на такова споразумение с Договорите¹⁸. Тъй като целта на това производство, а именно да се предотвратят усложненията, които може да произтекат от обявяването на акта за сключване на международно споразумение за невалиден, е от значение за

¹³ Съгласно международното право споразуменията се сключват чрез размяна, депозиране или връчване на актовете, които отразяват окончателното съгласие на договарящите се страни да се обвържат със споразумението. В рамките на Съюза Съветът по предложение на преговарящия приема решение за сключване на споразумението. Вж. член 218 ДФЕС, както и *Neframi*, E. Accords internationaux, Compétence et conclusion. — Jurisclasseur Fascicule, LexisNexis, 2019, 192-1.

¹⁴ Вж. в този смисъл становище 1/13 (Присъединяване на трети държави към Харгската конвенция) от 14 октомври 2014 г. (EU:C:2014:2303, т. 54).

¹⁵ Понякога Съдът взема предвид актове, които са отделни от съответното споразумение, но са пряко свързани с него. Вж. в този смисъл становище 1/92 (Второ становище относно Споразумението за ЕИП) от 10 април 1992 г. (EU:C:1992:189, т. 23—25).

¹⁶ Ето защо до Съда може да се подаде искане за становище още преди започването на международни преговори, стига да е известен предметът на предвиденото споразумение. Вж. становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т. 55).

¹⁷ За пример от тази съдебна практика в контекста на преюдициалните запитвания вж. решение от 10 декември 2018 г., *Wightman* и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 28).

¹⁸ В производството за становище Съдът е овластен да се произнася относно компетентността на Съюза да сключи дадена конвенция, относно процедурата за сключването ѝ и относно съвместимостта ѝ с Договорите. Вж. в този смисъл становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 70—72).

тълкуването на самата разпоредба¹⁹, зададеният въпрос трябва да се отнася само до аспекти, които може да се отразяват на валидността на акта за сключване на споразумението²⁰. Както постановява Съдът в становище 1/75 (Споразумение на ОИСР относно стандартите за местните разходи) от 11 ноември 1975 г. (EU:C:1975:145), производството за даване на становище „трябва [...] да позволява да се отправят всякакви възможни въпроси [...], доколкото пораждат съмнение в *материалната или формалната валидност* на [решението, с което се разрешава сключването на международно споразумение от името на Съюза] от гледна точка на Договора“²¹. Същевременно, макар че искането за становище може да се отнася до въпроса дали споразумението трябва да бъде сключено само от държавите членки, само от Съюза, или както от държавите членки, така и от Съюза, не може в рамките на производството за становище Съдът да се произнася по *точното разграничение* на правомощията помежду им. Всъщност в становище 2/00 (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664) Съдът постановява, че когато в една и съща област са учредени правомощия както за Съюза, така и за държавите членки, обхватът им не би могъл сам по себе си да има отражение върху самото наличие на компетентност за Съюза да сключи международното споразумение, нито по-общо върху материално- или процесуалноправната валидност на това споразумение от гледна точка на Договорите на Съюза²².

38. Освен тези две материални предпоставки трябва да се има предвид и наличието на една формална предпоставка. Когато е налице проект на споразумение и Съдът трябва да се произнесе съвместими ли са разпоредбите на предвиденото споразумение с нормите на Договора, Съдът трябва да разполага с достатъчно данни във връзка със съдържанието на това споразумение, за да може да изпълни ефективно своята функция²³. Съответно, ако не съдържа необходимия обем данни за естеството и съдържанието на международното споразумение, искането за становище трябва да се обяви за недопустимо²⁴.

39. В светлината на тези принципи сега могат да се обсъдят различните възражения за недопустимост, повдигнати от страните по делото.

40. Що се отнася до *първите две възражения* за недопустимост, а именно, от една страна, че на етапа на подписването Парламентът не е оспорил избора на член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС като правни основания и от друга страна, че е било възможно да се отнесе до Съда въпросът за валидността на решенията, с които се разрешава подписването на Истанбулската конвенция от името на Съюза, според мен към производството за становище са изцяло приложими по аналогия

¹⁹ Становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т. 47 и 48).

²⁰ Съответно въпросите относно сроковете за приемане на решението за сключване на дадено международно споразумение не биха били допустими в рамките на производството по член 218, параграф 11 ДФЕС, тъй като продължителността на процедурата по приемането на такова решение не е основание за отмяната му при липсата на разпоредба в обратен смисъл. Вж. например определение от 13 декември 2000 г., SGA/Комисия (C-39/00 P, EU:C:2000:685, т. 44).

²¹ Стр. 1361. Курсивът е мой.

²² Точки 15—17.

²³ Вж. становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т. 49).

²⁴ Вж. становище 2/94 (Присъединяване на Общността към ЕКПЧ) от 28 март 1996 г. (EU:C:1996:140, т. 20—22), становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т. 49) и становище 2/13 (Присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г. (EU:C:2014:2454, т. 147). Тъй като в настоящия случай съдържанието на Истанбулската конвенция и „основните ѝ характеристики“ са известни, няма причина зададените въпроси да се обявят за недопустими само заради момента, в който са поставени по реда на член 218, параграф 11 ДФЕС. Единственото времево ограничение е изискването за започване на производството по член 218, параграф 11 ДФЕС преди датата на сключването на съответното международно споразумение от Съюза.

съображенията, с които е постановено решение от 9 март 1994 г., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), доколкото се отнасят до общия принцип на правната сигурност²⁵. Следователно, щом Парламентът е можел, но не е оспорил валидността на решенията за подписване и те съответно са влезли в сила, тази институция не може да използва производството за становище, за да заобиколи сроковете за обжалване. Затова според мен трябва да се приеме, че буква б) от първия въпрос е недопустима, но само в частта, която се отнася до решенията за подписване на Истанбулската конвенция.

41. Като казвам това, съвсем не съм забравил, че в становище 2/92 (Трето ревизирано решение на ОИСП за националното третиране) от 24 март 1995 г. (EU:C:1995:83) Съдът постановява, че „макар и някои въпроси да може да се решат чрез използването на други способности за защита, в частност чрез подаването на жалба за отмяна [...], това не е пречка преди това да се отправи искане за становище до Съда по реда на [член 218, параграф 11 ДФЕС]“²⁶. Това обаче не означава, че самото производство по член 218, параграф 11 ДФЕС може да се използва като заместител на жалбата за отмяна, що се отнася до решенията за подписване, тъй като тези решения са влезли в сила и съответно са изтекли всички срокове за оспорването им с редовните способности за правна защита.

42. Както вече отбелязах обаче, разглежданото тук искане за становище е късно подадено само що се отнася до решението за подписване, което е отделно от всяко евентуално решение за сключване на споразумението. Съдът вече е посочвал, че решението, с което се разрешава подписването на международното споразумение, и актът за сключването на същото са два отделни юридически акта, които пораждат същностно различни задължения за заинтересованите страни, като вторият акт изобщо не представлява потвърждение на първия²⁷. Това поне предвиждат общоприетите принципи на международното договорно право. Затова остава възможно да се оспорва всяко евентуално решение, с което ще се разреши сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза.

43. *Третото повдигнато възражение* е, че вторият въпрос се основава на мълчаливото допускане, че Съветът неправилно се е смятал за длъжен да изчака всички държави членки да сключат Истанбулската конвенция, преди той да може да направи същото. Твърди се, че отправеното с тази цел искане за становище по член 218, параграф 11 ДФЕС съответно се опира на недоказана хипотеза и затова трябва да бъде отхвърлено като недопустимо.

44. В това отношение трябва да се отбележи, както обясних по-горе, че въпросите, отправяни до Съда с искане за становище, може да се отнасят до всеки възможен вариант на сключването на предвиденото споразумение, стига целта на производството да е да се предотвратят усложненията, които може да произтекат от обявяването на акта за сключване на международно споразумение за невалиден.

45. Наистина, когато става дума за жалби срещу актове на Съюза, ако отмяната на акта е поискана по съображението, че определена практика е в противоречие с Договорите, обжалваният акт може да бъде отменен само ако жалбоподателят докаже, че издалият акта орган се е смятал за длъжен да прилага тази практика или евентуално я е считал за задължителна и съответно че именно тази практика е причината или основанието за

²⁵ Решение от 9 март 1994 г., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, т. 16, 17 и 25).

²⁶ Точка 14.

²⁷ Становище 2/00 (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664, т. 11).

издадения акт²⁸. В контекста на производството за становище обаче поискалата становището държава членка или институция не носи никаква доказателствена тежест и може да зададе всякакъв въпрос, стига да е свързан с обстоятелства, които потенциално биха настъпили²⁹. Всъщност производството за даване на становище по самото си естество е начин да се вземе позицията на Съда по хипотетични обстоятелства, доколкото поначало то може да се отнася само до все още неприето решение за сключване на дадено споразумение. Затова, макар Парламентът да не е доказал, че Съветът се е смятал за длъжен да прилага въпросната практика, това не е основание за отхвърлянето на втория въпрос като недопустим.

46. Що се отнася до *четвъртото възражение* — че искането за становище е подадено твърде рано, следва да се припомни, че член 218, параграф 11 ДФЕС не предвижда срокове в това отношение³⁰. Единственото установено в тази разпоредба времево условие е, че сключването на споразумението трябва вече да е предвидено. Оттук следва, че всяка държава членка, Парламентът, Съветът и Комисията могат да изискат становище от Съда по всеки въпрос относно съвместимостта с Договорите на предстоящото решение за сключване на международно споразумение, стига Съюзът да предвижда сключването му³¹ и стига още да не го е сключил. Тъй като исканията за становище трябва да се приемат за допустими дори когато процесът по приемане на решението за сключване на споразумението е още на подготвителен етап, обсъжданото тук възражение за недопустимост не може да бъде уважено.

47. Що се отнася до *петото възражение*, по което доводът на Съвета е, че Парламентът е трябвало да предяви иск за установяване на неправомерно бездействие, а не да подава искане за становище, следва да се подчертае, че предмет на производството по член 265 ДФЕС е осъждането на европейска институция за това, че в противоречие с правото на Съюза не е предприела определени действия. В настоящия случай, макар че наистина в преписката пред Съда има някои данни, които сочат, че Парламентът иска да ускори процеса по сключването на Истанбулската конвенция, това не променя факта, че нито един от зададените от Парламента въпроси не е свързан с някакво бездействие. Ето защо настоящото искане за становище не може да бъде обявено за недопустимо на такова основание³².

²⁸ Това би предполагало съответната практика да е била една от причините за спорния акт или да е била закрепена под формата на вътрешни правила или Съветът да я е упоменал в своя позиция, приета в контекста на производство за установяване на неправомерно бездействие.

²⁹ Всъщност целта на производството за становище е да се предотвратят усложненията, които биха произтекли на международно равнище от евентуално последващо обявяване на акта за сключване на международно споразумение за невалиден. Ето защо в това „консултативно производство“ трябва да може да се реши всеки въпрос, който може да се отразява на валидността на посоченото решение. Според мен не е задача на Съда да преценява правдоподобен ли е, или не предвиденият вариант, тъй като поначало едва с приемането на решението за сключване на споразумението ще стане ясен и ще може да бъде оценен избраният от Съвета процесуален подход.

³⁰ Вж. *Adam, S. La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*. Bruxelles: Bruylant, 2011, p. 166.

³¹ Становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т. 53). Преди започването на преговори за сключването на международно споразумение искането за становище може да се отнася само до компетентността на Съюза да сключва споразумения в съответната област, при условие че точният предмет на предвиденото споразумение вече е известен. Вж. в този смисъл становище 2/94 (Присъединяване на Общността към ЕКПЧ) от 28 март 1996 г. (EU:C:1996:140, т. 16—18).

³² Като цяло, когато е формулирано така, че да отговаря на условията за допустимост, произтичащи от текста и целите на уредбата на това производство, съответното искане за становище не може да бъде обявено за недопустимо. Вж. в този смисъл становище 3/94 (Рамково споразумение за бананите) от 13 декември 1995 г. (EU:C:1995:436, т. 22).

48. Що се отнася до *шестото възражение* за недопустимост, повдигнато по съображението, че отправените въпроси всъщност се отнасят до разграничението на правомощията между Съюза и държавите членки, следва да се отбележи, че това конкретно възражение може да засяга най-много буква а) от първия въпрос. То се опира на допускането, че щом е невъзможно бъдещият отговор на Съда по този въпрос да се отнася до валидността на решението за сключване на Конвенцията, с въпроса всъщност се цели да се определи точното разделение на правомощията между държавите членки и Съюза.

49. В това отношение трябва да се припомни, че както многократно е подчертавал Съдът, някои пороци в избора на правното основание не водят задължително до невалидност на съответния акт. Всъщност за целта трябва да се докаже, че тези пороци може да се отразят на приложимата законодателна процедура³³ или на компетентността на Съюза³⁴.

50. В решение от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 67) Съдът например постановява, че „допуснатата грешка в посочването на основанията на обжалваното решение“ (непосочването на определено правно основание наред с останалите) е напълно формален порок, който не засяга валидността на разглежданото решение. Аналогично, в решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803) Съдът подчертава конституционната значимост на избора на правно основание³⁵, но същевременно се погрижва да провери, че при обстоятелствата по онова дело обсъжданият порок може да окаже влияние върху правомощията на Комисията и на Съвета, както и върху съответната им роля в процедурата по приемане на обжалвания акт³⁶. По-конкретно, в точки 55 и 56 от въпросното решение Съдът приема, че наистина непосочването на никакво правно основание е достатъчно основание за отмяната на акта поради липса на мотиви, но същевременно пропускат да се посочи точната разпоредба от Договора сред иначе изброените правни основания може в някои случаи да не представлява съществен порок.

51. В настоящия случай е вярно, че различните правни основания, посочени в буква а) от първия въпрос, а именно член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС, член 83, параграф 1 ДФЕС и член 84 ДФЕС, предполагат прилагане на обикновената законодателна процедура и биха довели до приемането на решение за сключването на споразумение по една и съща процедура, а именно тази по член 218, параграф 6, буква а), подточка v) и параграф 8 ДФЕС.

52. Наистина, от една страна, член 82, параграф 3 ДФЕС и член 83, параграф 3 ДФЕС предвиждат възможност за държавата членка, ако счита, че приеманият на тези правни основания акт засяга основни аспекти на нейната правна система, да отнесе този въпрос до

³³ Вж. в този смисъл решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 48). По-общо казано, съгласно практиката на Съда нарушението на процесуално правило е основание за отмяна на спорния акт само ако може да се отрази на съдържанието на акта. Вж. решение от 29 октомври 1980 г., Van Landewyck и др./Комисия (209/78—215/78 и 218/78, EU:C:1980:248, т. 47). Достатъчно е обаче порокът да *е можел* да се отрази на решението, за да бъде същото отменено. Вж. a contrario решение от 21 март 1990 г., Белгия/Комисия (C-142/87, EU:C:1990:125, т. 48).

³⁴ Вж. в този смисъл становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 70 и 71).

³⁵ Точка 49. Както обяснява Съдът в становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 71), конституционната значимост на посочването на правните основания на всеки акт се дължи на това, че Съюзът разполага само с предоставена компетентност, а посочването на правното основание позволява приеманите от него актове да се свържат с онези разпоредби от Договорите, които действително го оправомощават да приема такива актове.

³⁶ Вж. т. 51. Следва обаче да се припомни, че в решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), както и в решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590), с които Съдът отменя актове поради порок в правните основания, е ставало дума за актове, в които изобщо не е посочено на какви правни основания са издадени.

Европейския съвет. От друга страна, тези правни основания спадат към областта, за която може да се прилагат протоколи № 21 и № 22 към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС.

53. Същевременно, първо, тъй като отнасянето на въпроса до Европейския съвет само спира законодателната процедура, тази възможност за държавите членки да отнасят въпроса до Европейския съвет видимо не е несъвместима с процедурите, предвидени в членове 78 ДФЕС и 84 ДФЕС. Второ, Съдът вече е постановил, че протоколи № 21 и № 22 нямат никакво значение за въпроса кое е подходящото правно основание³⁷. За Протокол № 22 неотдавна Съдът отново потвърди този свой извод — в становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592)³⁸.

54. Ето защо, макар че определено може да имат значение за приложимите правила за гласуване в Съвета при приемането на съответния акт, по същество тези протоколи не се отразяват на избора на правните основания на акта³⁹. Всъщност, когато актът частично попада в областите по част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС, безспорно като последица от това съответните разпоредби на акта не са задължителни за Ирландия и Кралство Дания, освен в особени случаи. Това обаче само по себе си не означава, че съдържащите се в акта разпоредби, които попадат в областите от част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС, трябва да се смятат за преобладаващ компонент на акта и поради това е задължително да се споменат съответните правни основания. Всъщност то само означава, че при приемането на съответните разпоредби ще трябва да се следват предвидените в тези протоколи правила за гласуване в Съвета дори и да не са посочени правни основания от част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС.

55. Ето защо в този контекст са съвсем разбираеми съмненията дали буква а) от първия въпрос не е всъщност опит да се издейства определяне на точната граница между правомощията на Съюза и на държавите членки. Ако отговорът е утвърдителен, това би означавало, че в тази си част въпросът е извън обхвата на производството за становище по член 218, параграф 11 ДФЕС.

56. За да се даде отговор по буква а) от първия въпрос обаче, ще трябва да се обсъдят не само правните основания, споменати от Парламента във въпроса му, но и дали не би трябвало някое друго правно основание да бъде включено в решението за сключване на споразумението. Тъй като може да е релевантно и друго правно основание извън посочените от Парламента, не е изключено отговорът на Съда по отправените въпроси да може да се отрази на валидността на решението за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция от Съюза⁴⁰. Затова според мен няма причина първи въпрос, буква а) да бъде обявен за недопустим като несвързан с валидността на решението за сключване на Истанбулската конвенция.

³⁷ Решения от 27 февруари 2014 г., Обединено кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97, т. 49) и от 22 октомври 2013 г., Комисия/Съвет (C-137/12, EU:C:2013:675, т. 73).

³⁸ Точка 117.

³⁹ Според мен прилагането на тези протоколи зависи от обхвата на съответния акт, а не от избора на правните основания за приемането му.

⁴⁰ И в производствата по жалби срещу актове на институциите на Съюза въпросът дали посочването на дадено основание е безпредметно или не, се отнася единствено до това дали то е годно да доведе до отмяната на акта при основателност на твърденията на жалбоподателя, а изобщо не се отразява на допустимостта му.

57. Що се отнася до буква б) от първия въпрос и до втория въпрос, те нямат нищо общо с разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки, а и при всички случаи, като се има предвид, че Съдът никога не е преценявал задълбочено дали тези задължения може да оказват влияние на съдържанието на решението за сключване на международно споразумение, според мен е необходимо да се отговори на тези въпроси именно за да се разрешат тези проблеми⁴¹.

58. Противно на твърденията на някои от страните обаче, вторият въпрос не може да се разбира като свързан единствено с това дали Съветът има право да изчака, докато всички държави членки сключат Истанбулската конвенция⁴². Всъщност дори ако подобна практика се приеме за несъвместима с Договорите, това обстоятелство няма да доведе до недействителност на решението за сключване на Конвенцията, тъй като, нека повторя, продължителността на процедурата по принцип не е основание за невалидност. За да отговаря на критериите за допустимост, въпросът трябва да се разбира точно както е формулиран, тоест като въпрос дали решението за сключване на Истанбулската конвенция би било съвместимо с Договорите, ако бъде прието преди сключването на Конвенцията от всички държави членки.

59. Затова смятам, че всички въпроси, които Парламентът поставя на Съда, трябва да се приемат за допустими с изключение на буква б) от първия въпрос в частта, в която се отнася до решението за подписване на Истанбулската конвенция.

IV. Първи въпрос, буква а): подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция

60. С буква а) от първия си въпрос Парламентът иска от Съда да се произнесе дали член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС са подходящите правни основания за решението на Съвета за сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза, или този акт трябва да се приеме на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС.

61. Парламентът отбелязва, че предложението на Комисията за решение, с което се разрешава подписването на Истанбулската конвенция от името на Съюза, и предложението ѝ за решение, с което се разрешава на Съюза да сключи Истанбулската конвенция, посочват за процесуално правно основание член 218 ДФЕС, а за материалноправни основания — член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС. Когато обаче приема решението да разреши подписването на Истанбулската конвенция, Съветът променя материалноправните основания, като посочва член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС.

62. Предвид целите на Истанбулската конвенция, които, видно от разпоредбите на членове 1, 5 и 7 и глави III и IV от нея, са да осигури защита на жените, жертви на насилие, и да предотвратява такова насилие, Парламентът поставя въпроса дали Комисията не е била права да посочи член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС като двата преобладаващи аспекта на тази конвенция. Затова Парламентът изразява съмнение дали Съветът би имал право да се откаже от член 84 ДФЕС като материалноправно основание и

⁴¹ Становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 74).

⁴² Подобен довод всъщност би имал смисъл само в контекста на иск за установяване на неправомерно бездействие.

вместо него да добави член 78, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС, както е направил при приемането на решението, с което се разрешава подписването на Истанбулската конвенция.

63. Парламентът се съмнява по-конкретно в избора на член 78, параграф 2 ДФЕС, тъй като това правно основание обхваща само членове 60 и 61 от Истанбулската конвенция. Той поставя въпроса дали тези две разпоредби може да се смятат за самостоятелен и преобладаващ аспект на Конвенцията и дали членове 60 и 61 от тази конвенция не са само разпоредби за транспониране на общия принцип за защита на всички жени, жертви на насилие, в конкретната област на правото на убежище. Ако е така, тези две разпоредби на Истанбулската конвенция следвало да са второстепенни и да не налагат добавянето на специално правно основание.

64. Що се отнася до член 83, параграф 1 ДФЕС, Парламентът отбелязва, че тази разпоредба предоставя на Съюза компетентност по наказателноправни въпроси само в някои области, които не включват насилието срещу жени като такова. Следователно този тип насилие можело да се криминализира на равнището на Съюза, когато е свързано с трафик на хора, сексуална експлоатация на жени и деца и организирана престъпност, които са основният фокус на самата Истанбулска конвенция. Освен това, тъй като държавите членки запазвали компетентност в по-голямата част от обхванатите от Истанбулската конвенция области на материалното наказателно право, а аспектите, за които компетентността принадлежи на Съюза, се явявали второстепенни по своята същност, добавянето на специално правно основание за наказателноправните въпроси не било необходимо.

65. Оттук следва, че първият въпрос се отнася до избора на правните основания, а не — както сякаш твърдят някои от страните в част от доводите си — до това дали е изключителна компетентността на Съюза да сключи Истанбулската конвенция. Разбира се, ще трябва да се прецени и дали компетентността в определени области е изключителна или не, но само доколкото това е необходимо за отговора на посочения въпрос. В това отношение може да е уместно първо да се изложат някои бележки относно избора на методология, а след това да се разгледа съдържанието на Истанбулската конвенция.

А. Методологически бележки

66. Съгласно постоянната практика на Съда изборът на правните основания на актовете на Съюза, включително актовете за сключване на международни споразумения, трябва да се основава на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на акта⁴³.

⁴³ Решение от 4 септември 2018 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан) (С-244/17, ЕУ:С:2018:662, т. 36).

67. 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 част⁴⁴.

68. 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, по изключение такава мярка трябва да се приема на съответните различни правни основания⁴⁵. Използването на двойно правно основание обаче не е възможно, когато процедурите, предвидени за издаването на актове поотделно на всяко от тези основания, са несъвместими помежду си⁴⁶.

69. Ето защо правното основание — или, според случая, множеството правни основания — на акта се определя от неговите цели и съставни части, а не от това дали правомощията на Съюза във връзка с приемането му са изключителни, или не⁴⁷. Както смятам да обясня по-нататък, безспорно видът на тези правомощия — изключителни или споделени, може от гледна точка на правото на Съюза да има значение за обхвата, в който ще се сключи международното споразумение, и съответно ще задава кръга на възможните правни основания. Изборът измежду всички правни основания, които отговарят на упражняваните правомощия обаче, ще зависи само от целите и съставните части на разглеждания акт.

70. Както отбелязва генералният адвокат Kokott, подобен подход не следва да се прилага по отношение на разграничаването на съответните правомощия на Съюза и на държавите членки. Всъщност, „[а]ко [...] [Съюзът] притежава компетентност само за отделни съставни части на действието, което възнамерява да предприеме, докато други части са от компетентността на държавите членки [...], то [Съюзът] не може с лека ръка да се обяви за компетент[ен] като цяло посредством анализ на същността. В противен случай т[ой] би пренебрегна[л] принципа на предоставена компетентност [...]“⁴⁸.

71. Подобни опасения може да се изтъкнат и що се отнася до определянето на онези измежду правомощията на Съюза, които той трябва да упражни, за да приеме съответния акт, и следователно до определянето на релевантните правни основания за приемането на акта. Критерият за центъра на тежестта води дотам приложимата процедура за приемането

⁴⁴ Решения от 4 септември 2018 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан) (C-244/17, EU:C:2018:662, т. 37) и от 3 декември 2019 г., Чехия/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 31). Този подход понякога е наричан и „доктрината за поглъщането“. Вж. *Maresceau*, M. *Bilateral Agreements Concluded by the European Community*. — In: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 309, The Hague, Martinus Nijhoff, 2006, p. 157. Идеята е, че основната или преобладаващата част на акта поглъща всяка друга цел или съставна част. Вж. решения от 23 февруари 1999 г., Парламент/Съвет (C-42/97, EU:C:1999:81, т. 43), от 30 януари 2001 г., Испания/Съвет (C-36/98, EU:C:2001:64, т. 60, 62 и 63), и особено от 19 юли 2012 г., Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 70—74). Вж. също заключенията на генералния адвокат Kokott по дела Комисия/Съвет (C-94/03, EU:C:2005:308, т. 31) и Парламент/Съвет (C-155/07, EU:C:2008:368, т. 66).

⁴⁵ 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). От съдебната практика следва, че използването на двойно правно основание предполага да са изпълнени две условия. Първото е актът да има едновременно няколко цели или няколко части, без една от тях да е акцесорна по отношение на другата, поради което да са приложими различни разпоредби на Договорите. Второ, тези цели или съставни части трябва да са неразривно свързани (подразбира се, че в противен случай актът ще трябва да бъде разделен на две).

⁴⁶ Становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 78).

⁴⁷ Вж. в този смисъл бележка под линия 31 от предложението на Комисията 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 (COM(2016) 111 final).

⁴⁸ Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Съвет (C-13/07, EU:C:2009:190, т. 113).

на акта да се определя единствено според основните правни основания. Затова по дефиниция този подход предполага да се взема предвид само основното упражнявано правомощие. Съответно е важно по този начин да не се заобикалят съществени процесуални гаранции, характерни за упражняването на някои други правомощия, например изискването за единодушие в Съвета. Всъщност, докато при отделното ѝ приемане определена правна уредба задължително би имала едно правно основание, при включването ѝ в съдържащ и други разпоредби акт става възможно тя да бъде приета на друго правно основание, което например да налага различно правило за гласуване. Това на практика би могло да доведе до стратегии за въвеждане на една уредба „на гърба“ на друга („legal rider“ на английски или „cavalier législatif“ на френски)⁴⁹.

72. При все това в досегашната си практика Съдът системно прилага критерия за „преобладаващите цели или съставни части“ на акта (наричан също „критерият за центъра на тежестта“). Например в решение от 4 септември 2018 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан) (C-244/17, EU:C:2018:662, т. 38) Съдът отново посочва, че ако дадено „решение има няколко съставни части или преследва няколко цели, някои от които попадат в рамките на [Общата външна политика и политика на сигурност], правилото за гласуване за приемането му следва да се определи с оглед на основната или преобладаваща цел или съставна част“. В резултат от това, макар че съответният акт може да има няколко цели и да налага „мобилизиране“ на различни правомощия, правното основание за приемането му ще отразява не всички упражнявани за целта правомощия, а само онова правомощие или онези правомощия, което или които отговаря(т) на основната цел или съставна част или съответно на основните цели или съставни части на акта⁵⁰. Освен това споменатият риск от заобикаляне на някои процедурни правила е по-малък след влизането в сила на Договора от Лисабон, който значително ограничи особеностите на определени процедури.

73. В някои свои решения, като се започне от решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Съвет (C-94/03, EU:C:2006:2, т. 55), Съдът наистина подчертава, че правното основание може да служи не само за да се определи приложимата процедура и да се провери, че Съюзът действително е поне частично компетентен да подпише съответното споразумение, но и за да се информират третите страни за обхвата на упражняваните от Съюза правомощия⁵¹ и за приложното поле на приемания акт⁵². Ето защо може да е съблазнително въз основа на тази линия в съдебната практика да се заключи, че за да изпълнява такава функция, правното

⁴⁹ Ако хипотетично това някога стане, според мен би било налице превратно прилагане на предвидената процедура, което би било основание за отмяна на съответната уредба.

⁵⁰ Наистина в точка 166 от становище 1/08 (Споразумения за изменение на списъците със специфични задължения по силата на GATS) от 30 ноември 2009 г. (EU:C:2009:739) Съдът постановява, че при определянето на правното основание или правните основания на даден акт не трябва да се вземат предвид разпоредби, които са акцесорни за една от целите на този акт или имат изключително ограничен обхват. Аналогично в решение от 4 септември 2018 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан) (C-244/17, EU:C:2018:662, т. 45 и 46) Съдът приема, че разпоредбите на международно споразумение, които съдържат само изявления на договарящите се страни относно целите на сътрудничеството помежду им, но не уточняват как конкретно ще бъдат осъществени тези цели, не следва да се вземат предвид при определянето на подходящото правно основание. Не е ясно обаче дали от това може да се заключи, че обратно, разпоредбите, които не попадат в тази конкретна хипотеза, би следвало да се смятат за отразяващи главната съставна част или цел на акта. Всъщност и по-късно Съдът неизменно потвърждава практиката си относно критерия за центъра на тежестта. Мисля, че доколкото Съдът старателно изтъква иначе очевидното съображение, че при определянето на подходящото правно основание не е необходимо да се вземат предвид разпоредбите с акцесорно значение или ограничен обхват, това по-скоро показва, че в сравнение с преди Съдът сега извършва по-подробна преценка и е по-склонен да приема множество правни основания, без обаче да се отказва от разбирането, че не е нужно правното основание на акта да отразява всички упражнявани правомощия за целите на приемането му, нито съответно всички цели или съставни части на този акт. Вж. например становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:59, т. 90).

⁵¹ Това е донякъде парадоксално, тъй като от упоменатата съдебна практика следва, че правното основание на акта отразява само част от упражняваните правомощия. Вж. решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Съвет (C-94/03, EU:C:2006:2, т. 35 и 55).

⁵² Вж. също решения от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 49) и от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, т. 58).

основание трябва да отразява *всички правомощия*, упражнявани от Съюза при приемането на съответния акт. По-конкретно, подобен подход може да изглежда оправдан, когато международното споразумение попада в рамките на няколко от споделените правомощия на Съюза и на държавите членки, тъй като Съюзът може да реши да не упражни някои от правомощията си, в резултат от което държавите членки ще отговорят за прилагането на съответните разпоредби на споразумението⁵³.

74. Подобен подход обаче би се отклонил от подхода, който Съдът е следвал досега с цел избягването на стълкновения на правни основания⁵⁴. Например, Съдът отново се позовава на упоменатата по-горе съдебна практика и в становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592), в което постановява, че решението за разрешаване на сключването на разглежданото международно споразумение от Съюза трябва да има две правни основания⁵⁵.

75. Наред с това, въпреки че безспорно са основополагащи за вътрешния правен ред на Съюза (и възприетото в него разделение на правомощията между Съюза и държавите членки), тези въпроси не са от пряко значение за третите държави, тъй като съгласно член 27 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г. (United Nations Treaty Series, том 1155, стр. 331) — конвенция, която кодифицира международния обичай в областта на международните договори и е задължителна за Съюза⁵⁶ — страна по договор, била тя държава или международна организация, не може да се позовава на разпоредбите на своето вътрешно право като оправдание за неизпълнение на договора⁵⁷.

76. Що се отнася до държавите членки, наистина за тях може да е важно да са напълно запознати с обхвата на упражняваните от Съюза правомощия при сключването на споразумението, но правните основания на акта не са единственият начин за съобщаването на тази информация. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика задължението за мотивиране, предвидено в член 296, параграф 2 ДФЕС, се преценява в частност с оглед на цялото съдържание на акта⁵⁸, особено съображенията към него⁵⁹. Затова, макар че е важно държавите членки да могат да определят какви правомощия упражнява Съюзът, когато сключва определено споразумение, обстоятелството, че не е възможно тази информация да се изведе от действително избраните правни основания за приемането на решението за сключване на споразумението, не се явява решаващо.

⁵³ Единственото условие за упражняването на споделени правомощия от страна на Съюза е това да е съвместимо с международното право. Вж. решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925, т. 127).

⁵⁴ Вж. в този смисъл решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Парламент и Съвет (C-178/03, EU:C:2006:4, т. 57) или решение от 19 юли 2012 г., Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 49).

⁵⁵ За да стигне до извода, че преобладаващата част от съответното решение се отнася до защитата на резервационните данни на пътниците (т.нар. PNR данни), Съдът се опира на съображението, че „съдържанието на предвиденото споразумение [...] се отнася *по-специално* [на френски: „*notamment*“] до въвеждането на система, състояща се от съвкупност от правила, насочени към защитата на личните данни“. Използването на думата „по-специално“ е много показателно, тъй като сочи, че Съдът не намира за необходимо да обсъжда изчерпателно съответното споразумение. Вж. становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 89). В този смисъл вж. също решение от 22 октомври 2013 г., Комисия/Съвет (C-137/12, EU:C:2013:675, т. 57 и 58).

⁵⁶ Решение от 25 февруари 2010 г., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, т. 42). Общо за отношението между международното право и правото на Съюза вж. *Malenovský*, J. À la recherche d'une solution inter-système aux rapports du droit international au droit de l'Union européenne. — *Annuaire français de droit international*, CNRS Éditions, 2019, Vol. LXV, p. 3.

⁵⁷ Наред с това трябва да се подчертае, че Европейският съюз се различава от класическите международни организации по това, че разделието на правомощията между Съюза и държавите членки постоянно се променя, което може да затрудни анализа на това разделение от гледна точка на международното право.

⁵⁸ Вж. например решение от 5 декември 2013 г., *Solvay/Комисия* (C-455/11 P, непубликувано, EU:C:2013:796, т. 91).

⁵⁹ Вж. например решение от 28 юли 2011 г., *Agrana Zucker* (C-309/10, EU:C:2011:531, т. 34—36).

77. Ето защо в този контекст, въпреки че има много аргументи в полза на твърдението, че правното основание на акта трябва вярно да отразява упражняваните от Съюза правомощия за приемането му, може все пак да се отбележи, че подобен подход не би бил изцяло съвместим с настоящата съдебна практика⁶⁰.

78. Затова по-нататък в заключението си смятам да следвам онази линия в практиката на Съда, съгласно която актовете с няколко цели или няколко съставни части трябва по принцип да имат едно правно основание и само по изключение — няколко правни основания. За целта трябва да се изберат онези правни основания, които съответстват на преобладаващите или поне на основните цели или съставни части на международното споразумение. Оттук следва, че няма значение дали при приемането на съответния акт се упражняват други правомощия, стига те да се отнасят до цели или съставни части, които са по същество второстепенни или акцесорни.

79. Трябва също така да се отбележи, че съгласно цитираната по-горе практика на Съда актът, чиито цели и съставни части следва да се вземат предвид, е съответният акт на Съюза. Следователно, когато става дума за сключването на международно споразумение, релевантни за определянето на правните основания са целите и конкретното съдържание на решението за разрешаване на сключването му, а не тези на самото международно споразумение.

80. Вярно е, че на практика целта и съдържанието на това решение ще са до голяма степен същите като на предвиденото споразумение, тъй като подобен акт по самата си същност е изявление за съгласието на Съюза да се обвърже с това споразумение⁶¹. Невинаги обаче е така. Всъщност е важно да се има предвид, че в това отношение между международното право и правото на Съюза съществува голяма разлика в гледните точки, което е решаващо за настоящия случай.

81. Когато става дума за смесени споразумения, от гледна точка на международното право се приема, че Съюзът и държавите членки се присъединяват към тях заедно, а не паралелно⁶². Затова, освен ако не е направена резерва във връзка с разпределението на правомощията — което предполага споразумението да не изключва тази възможност —

⁶⁰ Всъщност в упоменатите по-горе решения Съдът като че ли подчертава факта, че правното основание на акта би могло да дава информация за упражняваните правомощия, за да преодолее две други линии в съдебната практика. Първо, непосочването на конкретна разпоредба от Договора невинаги е нарушение на съществени процесуални правила, ако от съдържанието на акта може да се определи на какви правни основания е приет. Вж. решения от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 56) и от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 65—67). Второ, както припомних по-горе, за да може пороците при избора на подходящите правни основания да са основание за отмяната на съответния акт, по принцип трябва да се докаже, че тези пороци може да се отразяват на приложимата законодателна процедура или на компетентността на Съюза. Вж. в този смисъл решения от 10 декември 2002 г., *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 98) и от 11 септември 2003 г., Комисия/Съвет (C-211/01, EU:C:2003:452, т. 52). Общият съд често се позовава на тази съдебна практика. Вж. например решение от 18 октомври 2011 г., *ReisenThel/CXВП — Dynamic Promotion (Щайги и кошове)* (T-53/10, EU:T:2011:601, т. 41).

⁶¹ Вж. в този смисъл решение от 26 ноември 2014 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 52). Тук може да се припомни, че съгласно член 27 от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г. страна по договор не може да се позовава на разпоредбите на своето вътрешно право като оправдание за неизпълнение на договора.

⁶² Вж. в този смисъл решение от 2 март 1994 г., Парламент/Съвет (C-316/91, EU:C:1994:76, т. 26 и 29). Вж. например *Marín Durán, G. Untangling the International Responsibility of the European Union and Its Member States in the World Trade Organization Post-Lisbon: A Competence/Remedy Model*. — *European Journal of International Law*, 2017, Vol. 28, No 3, p. 703 et 704: „От гледна точка на международното право, щом и ЕС, и държавите членки са страни по Споразумението за СТО (и обхванатите от него споразумения), важи презумпцията, че всеки от тях е обвързан от всички задължения по него и не може да се позовава на вътрешни правила като оправдание за неизпълнението му (член 27, алинеи 1 и 2 от Виенската конвенция за правото на договорите между държави и международни организации или между международни организации) [...] [П]реобладаващото становище в доктрината [е], че ЕС и неговите държави членки са съвместно обвързани от всички разпоредби на правото на СТО, като [...] това становище е застъпвано и от органите на СТО за уреждане на спорове“ [свободен превод].

сключването на споразумението от страна на Съюза поражда задължение за него да го прилага като цяло⁶³. Въпроси като това кое е избраното правно основание заключването на съответното споразумение или това, че споразумението е смесено, се смятат за въпроси на вътрешния правен ред в Съюза⁶⁴, които като такива не могат да освободят Съюза от отговорност на международно равнище в случай на неоправдано неизпълнение на споразумението⁶⁵.

82. От гледна точка на правото на Съюза обаче, когато Съюзът се присъединява към международна конвенция, присъединяването му засяга само областите, в които той е упражнил своите правомощия при приемането на решението за сключване на споразумението⁶⁶. Разбира се, Съюзът трябва да упражни изключителните си външни правомощия, но съгласно трайната практика на Съда не е длъжен да упражни споделените си правомощия, когато сключва споразумението⁶⁷. Съответно в зависимост от това какви споделени правомощия ще реши да упражни по този повод Съюзът, „центърът на тежестта“ на *решението за сключване* на споразумението може да е различен, а като последица от това се променят и приложимите правни основания. Затова е възможно например дадено правно основание, отразяващо изключителна компетентност, да се окаже донякъде по-маловажно в сравнение с друго правно основание, отразяващо споделено правомощие, което Съюзът е решил да упражни.

83. Тъй като решението, с което се разрешава сключването на международно споразумение от името на Съюза, може да има по-ограничена цел и съдържание от тези на самото споразумение, възможно е да се наложи това решение да се приеме на едно-единствено правно основание, въпреки че ако например Съюзът беше упражнил всичките си дотогава споделени с държавите членки правомощия, щеше да е необходимо да се използват две или повече правни основания, тъй като тогава решението щеше да има и други важни цели и съставни части.

⁶³ Вж. например *Fry, J. D. Attribution of Responsibility*. — In: *Nollkaemper, A. et Plakokefalos, I. Principles of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, CUP, 2014, p. 99: „[...] съгласно смесените споразумения на Европейския съюз (ЕС) и неговите държави членки, в които не е предвидено ясно разделение на правомощията, всички те носят съвместна отговорност за неизпълнение, без да се определя кой е виновен за съответното поведение. Това означава, че ЕС носи отговорност дори когато виновни за нарушението са държавите членки, и обратното“ [свободен превод].

⁶⁴ Освен това следва да се припомни, че както е изтъквал Съдът, член 344 ДФЕС не допуска друг съд освен Съда да се произнася относно разпоредбите на правото на Съюза, които уреждат разделението на правомощията между Съюза и държавите членки. Вж. становище 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г. (EU:C:2014:2454, т. 201 и сл.) и решение от 6 март 2018 г., *Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, т. 32)*. Оттук следва, че когато е участник в международен спор, Съюзът не може да се освободи от отговорността си съгласно международното право, като изтъкне, че неоправданото неизпълнение на съответното споразумение засяга области от компетентността на държавите членки, тъй като подобен довод би наложил международният съд да се произнася по разпоредбите на правото на Съюза относно разпределението на правомощията между Съюза и неговите държави членки.

⁶⁵ Според мен единственото изключение от това е налице именно когато е направена резерва в това отношение или когато международният договор предвижда задължение за международните организации да декларират обхвата на правомощията си. Всъщност в този случай международният съд ще приложи резервата или декларацията, без да преценява дали е съвместима с правилата на правото на Съюза относно разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки, и съответно ще бъде спазено изискването за строго разделение на правомощията между Съда на ЕС и международният съд — съображение, подчертано в становище 1/17 (ВИТС ЕС—Канада) от 30 април 2019 г. (EU:C:2019:341, т. 111). Именно по тези причини би било като цяло желателно, когато договаря такива смесени споразумения, Съюзът да настоява в тях да се предвижда възможност за подобна резерва. Част от трудностите в настоящия случай се дължат на факта, че Истанбулската конвенция е договорена от отделните държави членки на равнището на Съвета на Европа, първоначално изцяло без участието на Съюза. Явно като резултат от това при изготвянето на тази конвенция просто не е предвидена възможността за формулиране на резерви.

⁶⁶ Вж. например *Olson, P. M. Mixity from the Outside: The Perspective of a Treaty Partner*. — In: *Hillion, C. et Koutrakos, P. Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 344: „Разпределението на компетентността може да определи как Съюзът ще осигури прилагането на разпоредбите на съответното смесено споразумение, но не дава отговор на въпроса за отговорността на международно равнище“ [свободен превод]. Курсивът е мой.

⁶⁷ Вж. в този смисъл становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия ЕС—Сингапур) от 16 май 2017 г. (EU:C:2017:376, т. 68).

84. Наред с това, когато Съюзът реши да не упражни правомощието, което обхваща основните цели и съставни части на съответното международно споразумение, възможно е преобладаващи да станат някои цели и съставни части, които иначе биха били акцесорни от гледна точка на решението за разрешаване на сключването му. Ето защо според мен е важно целите и частите на споразумението да се разграничават от целите и частите на решението за разрешаване на сключването му, които може да са по-ограничени.

85. Това е същината на проблема в настоящия случай, тъй като е ясно, че Съветът иска Съюзът да сключи Истанбулската конвенция само частично. Затова следва да се обсъди не цялата Истанбулска конвенция, а само онези части от нея, които от гледна точка на правото на Съюза ще са задължителни за Съюза.

86. Ако ставаше дума за жалба за отмяна, този въпрос не би създавал особени трудности, тъй като Съдът би направил тази преценка *ex post* — когато съответният законодателен акт вече е приет и съответно е известно какви правомощия са упражнени.

87. В производството по искане за становище обаче, когато все още няма проекторешение, както е в настоящия случай, определянето на правните основания би могло да е донякъде по-сложно и дори невъзможно, защото Съветът може да упражни повече или по-малко от споделените си правомощия, а от Съда се очаква да се произнесе предварително по този въпрос.

88. Безспорно може да изглежда подходящо да се започне с анализ на всяка част от споразумението, за да се прецени дали попада в обхвата на изключителната компетентност на Съюза, доколкото този вид правомощия задължително ще трябва да бъдат упражнени от Съюза. След като бъде завършен този анализ обаче, как може да се определи къде ще се намира центърът на тежестта на *решението за сключване* на споразумението, при положение че, както посочих по-горе, това ще зависи и от изменените споделени правомощия, които Съюзът по свой избор ще реши да упражни? Всъщност обхватът на споделените правомощия, които ще бъдат упражнени, не може да се смята за очевиден, освен ако Съветът вече е гласувал по проекторешение и въпросът е отправен до Съда успоредно с изпращането на този проект в Парламента⁶⁸.

89. Според мен в тази съвсем особена ситуация — в която стои въпрос, който Съдът никога досега не е разглеждал — е необходимо въз основа на искането (или поне на обстоятелствата по случая) да се предвиди кои конкретни споделени правомощия е най-вероятно да упражни Съюзът. Както обясних в раздела на заключението си относно допустимостта, не виждам как иначе Съдът би могъл да се произнесе по въпроса на Парламента на какво правно основание трябва да се приеме решението за сключване на Истанбулската конвенция⁶⁹. При тези обстоятелства обаче отговорът на Съда ще важи само ако действително се осъществи предвиденият вариант.

90. В настоящия случай от текста на отправения от Парламента въпрос ясно личи, че той е поставен въз основа на допускането, че решението за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза ще бъде прието при упражняване

⁶⁸ В това отношение може да се припомни, че съгласно практиката на Съда решението за разрешаване на сключването на международно споразумение от Съюза в никакъв случай не е потвърдителен акт спрямо решението за разрешаване на подписването на това споразумение. Вж. становище 2/00 (Протокол от Картагена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664, т. 11).

⁶⁹ Иначе според мен въпросът би следвало да се приеме за дотолкова абстрактен, че да трябва да се обяви за недопустим.

най-малкото на правомощията на Съюза, първо, в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и второ, в областта на убежището и имиграцията. Релевантността на това допускане допълнително се потвърждава от съдържанието на решенията за разрешаване на подписването на Истанбулската конвенция от името на Съюза, които въпреки съдебната практика, цитирана в точка 42 от настоящото заключение, може да се разглеждат в известна степен като предварителен белег за това какви правомощия ще бъдат упражнени към момента на сключването на Конвенцията.

91. Подобно допускане обаче трябва поне да е съвместимо със сегашното разпределение на правомощията. Това изисква да се прецени дали извън тези правомощия споразумението не е свързано и с други правомощия на Съюза, които ще трябва да бъдат упражнени, тъй като са изключителни. Както обясних, това предполага да се вземат предвид не само правомощията, които Съюзът възнамерява да упражни, но и правомощията, които той непременно ще трябва да упражни, ако иска да сключи това споразумение, тъй като те са негови изключителни правомощия.

92. В това отношение следва да се припомни, че член 3, параграф 1 ДФЕС изброява няколко области, в които правомощията на Съюза поначало са изключителни. В допълнение към този списък член 3, параграф 2 ДФЕС предвижда, че „Съюзът разполага също с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения, когато това е предвидено в законодателен акт на Съюза или е необходимо, за да му позволи да упражнява своята вътрешна компетентност, или доколкото може да засегне общите правила или да промени техния обхват“⁷⁰.

93. Както ясно е прието в практиката на Съда, опасността международни задължения да засегнат общи правила на Съюза или да променят техния обхват, която може да обоснове изключителна външна компетентност на Съюза, е налице, когато тези задължения попадат в приложното поле на посочените правила⁷¹.

94. Констатирането на такава опасност не предполага пълно съвпадение между областта, в която са поети международните задължения, и областта, регламентирана от правото на Съюза⁷². По-конкретно, такива международни задължения могат да засегнат правила на Съюза или да променят техния обхват, когато задълженията попадат в област, в която до голяма степен вече действат такива правила⁷³.

⁷⁰ Очевидно третото предложение по член 3, параграф 2 ДФЕС предполага тази компетентност вече да е упражнена. Вж. становище 2/92 (Трето ревизирано решение на ОИСР за националното третиране) от 24 март 1995 г. (EU:C:1995:83, т. 36) и становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия ЕС—Сингапур) от 16 май 2017 г. (EU:C:2017:376, т. 230—237).

⁷¹ Вж. например решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (С-114/12, EU:C:2014:2151, т. 68). По тази причина при преценката дали Съюзът има изключителна компетентност за сключването на определени части от дадено споразумение, не е необходимо да се вземат предвид актовете, с които се установяват програми за финансиране или сътрудничество, тъй като тези актове не закрепват „общи правила“.

⁷² Становище 1/13 (Присъединяване на трети държави към Хагската конвенция) от 14 октомври 2014 г. (EU:C:2014:2303, т. 72).

⁷³ Становище 3/15 (Маракешки договор за достъпа до публикувани произведения) от 14 февруари 2017 г. (EU:C:2017:114, т. 107). В това отношение Съдът по същество приема, че изразът „в която до голяма степен вече действат такива правила“ съответства на формулировката, с която в точка 22 от решение от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет (22/70, EU:C:1971:32) Съдът определя естеството на международните задължения, които държавите членки не могат да поемат извън рамките на институциите на Съюза, щом като са били приети общи правила на Съюза за постигане на целите на Договора. Следователно посоченият израз трябва да се тълкува в светлината на уточненията, дадени от Съда в решение от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет (22/70, EU:C:1971:32), и в развитата след него съдебна практика. Вж. решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (С-114/12, EU:C:2014:2151, т. 66 и 67). Целта е се да избегне рискът „индивидуално или колективно държавите членки да поемат задължения към трети държави, които могат да засегнат тези общи правила или да променят техния обхват“. Вж. решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (С-626/15 и С-659/16, EU:C:2018:925, т. 111).

95. Противно на довода на Комисията, от практиката на Съда не може да се заключи, че следва да се възприеме холистичен подход при преценката дали в обхванатите от споразумението области Съюзът има изключителна или споделена компетентност. Напротив, тъй като Съюзът разполага само с предоставена компетентност, наличието на компетентност, още повече изключителна, трябва да се основава на изводи, направени в резултат на пълен и конкретен анализ на съществуващата връзка между предвиденото международно споразумение и действащото право на Съюза⁷⁴.

96. За да се провери дали споразумението може да засегне еднаквото и съгласувано прилагане на някои общи правила на Съюза и правилното функциониране на установената с тях система, при този анализ трябва да се вземат предвид областите, уредени съответно от правилата на Съюза и от разпоредбите на предвиденото споразумение, които ще са задължителни за Съюза, тъй като съответстват на правомощия, които Съюзът е решил да упражни при приемането на решението за сключване на конвенцията, както и предвидимите възможности за развитието на тези правила и разпоредби в бъдеще⁷⁵.

97. Във връзка с това Ирландия поддържа, че в искането си за становище Парламентът не е изложил пълен и конкретен анализ на въздействието на Истанбулската конвенция върху вторичното право на Съюза⁷⁶. Всъщност Съдът е постановил, че за целите на този анализ засегнатата страна е тази, която трябва да представи доказателства, които да установят изключителния характер на външната компетентност на Съюза, на който тя се позовава⁷⁷.

98. Показателно е обаче, че съображенията, на които се опира тази линия в съдебната практика, се съдържат в решения, постановени по жалби за отмяна. По онези дела Съдът е трябвало да се произнесе въз основа на насрещните твърдения на различни страни. Такова изискване не е налице в производствата по искане за становище, които се развиват в дух на сътрудничество между Съда, другите институции на Съюза и държавите членки и са предназначени да предотвратят възникването на усложнения на по-късен етап⁷⁸. Всъщност, тъй като това производство е едновременно предварително и безспорно, малко значение в този контекст имат съображения, възприети в рамките на състезателното производство за последващ контрол по жалби за отмяна. Ето защо смятам, че макар Парламентът да не е извършил пълен и конкретен анализ на въздействието на Конвенцията върху вторичното право на Съюза, това само по себе си не е важно, а е задача на Съда да извърши този анализ.

99. Следва обаче да се припомни, че съгласно практиката на Съда приемането на международно споразумение не засяга общите правила, когато и разпоредбите на правото на Съюза, и разпоредбите на съответното международно споразумение предвиждат минимални изисквания⁷⁹. Съответно дори когато международното споразумение обхваща същите области като общите правила на Съюза, тази съдебна практика означава, че Съдът

⁷⁴ Становище 1/13 (Присъединяване на трети държави към Хагската конвенция) от 14 октомври 2014 г. (EU:C:2014:2303, т. 74).

⁷⁵ Вж. например становище 1/03 (Нова конвенция от Лугано) от 7 февруари 2006 г. (EU:C:2006:81, т. 126, 128 и 133) или решение от 26 ноември 2014 г., Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, т. 33). За да не се стигне до засягане на разделението на правомощията, а и понеже не може да се предскаже изходът от текущите законодателни процедури, отчитането на предвидимите възможности за развитието на правото на Съюза според мен в този контекст трябва да се схваща като отнасящо се само до актовете, които вече са приети, но още не са влезли в сила.

⁷⁶ Без обаче да сочи конкретните следствия от този довод.

⁷⁷ Вж. решения от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 75) и от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925, т. 115).

⁷⁸ Вж. становище 2/94 (Присъединяване на Общността към ЕКПЧ) от 28 март 1996 г. (EU:C:1996:140, т. 6).

⁷⁹ Вж. в този смисъл становище 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ) от 19 март 1993 г. (EU:C:1993:106, т. 18 и 21) и решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 91).

няма да констатира засягане на правилата на Съюза — нито съответно на споделената компетентност — когато и тези правила, и споразумението предвиждат минимални стандарти⁸⁰.

100. Що се отнася до Истанбулската конвенция, член 73 предвижда, че „[р]азпоредбите на настоящата Конвенция не засягат разпоредбите на вътрешното законодателство и правно обвързващите международни инструменти, които вече са в сила или могат да влязат в сила, и съгласно които на лицата са предоставени или биха били предоставени по-благоприятни права при предотвратяване и борба с насилието над жени и домашното насилие“.

101. Следователно, за да може в този контекст дадено споделено правомощие на Съюза и държавите членки да се третира като изключително правомощие (тоест правомощие, което Съветът ще е длъжен да упражни), би било необходимо да се установи, първо, че Съюзът вече е приел общи правила в тази област, които не закрепват минимални стандарти, и второ, че тези правила може да бъдат засегнати от сключването на Истанбулската конвенция.

102. Що се отнася до двете решения за разрешаване на подписването на Истанбулската конвенция от името на Съюза, има място за съмнение дали Съветът е бил прав да приеме, че Съюзът ще е длъжен да упражни тези правомощия по силата на член 3, параграф 2, трето предложение ДФЕС.

103. От една страна, както подчертава Република Полша, член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС, които се отнасят до съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, предвиждат приемането само на минимални правила. Следователно общите правила в тази област може да закрепват само минимални стандарти.

104. От друга страна, що се отнася до член 78, параграф 2 ДФЕС, който предоставя на Съюза правомощия в областта на убежището и имиграцията, на пръв поглед приеманите от Съюза общи правила за политиката в областта на убежището и имиграцията може да закрепват само минимални стандарти, а дори когато не е така, според мен е малко вероятно те да бъдат засегнати от разпоредбите на Истанбулската конвенция.

105. В това отношение всъщност следва да се отбележи, че Истанбулската конвенция съдържа три разпоредби, които може да са от значение за политиката в областта на убежището и имиграцията, а именно членове 59—61, които съставят глава VII от Конвенцията.

⁸⁰ Вж. в този смисъл становище 1/03 (Нова конвенция от Лугано) от 7 февруари 2006 г. (EU:C:2006:81, т. 123 и 127) и решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (С-114/12, EU:C:2014:2151, т. 91). Този подход обаче не е приложим, когато разпоредбите на правото на Съюза позволяват на държавите членки да прилагат в съответната напълно хармонизирана област изключение или ограничение спрямо дадено хармонизирано правило. Вж. становище 3/15 (Маракешки договор за достъпа до публикувани произведения) от 14 февруари 2017 г. (EU:C:2017:114, т. 119).

106. Що се отнася до член 59 от Истанбулската конвенция относно статута на дългосрочно пребиваване на жените, жертви на насилие, установените от Съюза правила по въпросите на пребиваването съдържат само минимални изисквания⁸¹. По-конкретно, както отбелязва генералният адвокат Bot в заключението си по дело Rahman и др. (C-83/11, EU:C:2012:174, т. 64), Директива 2004/38⁸² въвежда само минимална хармонизация, тъй като изисква в частност признаването на право на пребиваване за членовете на семейството на пребиваващите в Съюза лица в определени случаи, без да изключва възможността за предоставяне на такова право на пребиваване в други случаи.

107. Вярно е също така, че някои решения на Съда относно Директива 2004/38, например решения NA⁸³ и Diallo⁸⁴, може да са породили съмнения доколко наистина са минимални някои от изискванията по тази директива. Тези решения обаче трябва да се разглеждат в правилния им контекст. Всъщност в производствата по преюдициални запитвания Съдът не е компетентен нито да тълкува националното право, нито да прилага правото на Съюза към конкретния случай и поради това с решението си той винаги се произнася с оглед на хипотезата, описана в поставените въпроси, която може да обхваща само някои аспекти на спора. Ето защо, когато от Съда се иска тълкуване на определена разпоредба на директива, дори в съответната директива да е предвидено, че тя закрепва само минимални стандарти, Съдът най-често би се произнасял — в зависимост от начина, по който е зададен въпросът — по тълкуването, което тази разпоредба следва да получи, независимо от възможността за държавите членки да въведат по-високи стандарти⁸⁵. Затова в такива случаи отговорът не засяга възможността за държавите да предоставят право на влизане и пребиваване при по-благоприятни условия, единствено на *базата на националното право*⁸⁶. Затова, погледнати именно в контекста на механизма на преюдициалните запитвания, изводите в решения NA⁸⁷ и Diallo⁸⁸ следва да се разбират не в смисъл, че забраняват на държавите членки да издават разрешения за пребиваване в описаните случаи, а в смисъл, че не изискват това от държавите членки⁸⁹.

⁸¹ Вж. например член 3, параграф 5 от 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; тази директива се прилага във всички държави членки освен Ирландия и Дания). Някои други директиви изрично предвиждат, че се прилагат, без да се засягат евентуалните по-благоприятни разпоредби на международни споразумения. Вж. например член 3, параграф 3 от 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; тази директива се прилага във всички държави членки освен Ирландия и Дания).

⁸² 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).

⁸³ Решение от 30 юни 2016 г., NA (C-115/15, EU:C:2016:487, т. 51).

⁸⁴ Решение от 27 юни 2018 г., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, т. 55).

⁸⁵ В този смисъл в точка 28 от решение от 27 юни 2018 г., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), Съдът подчертава, че е компетентен само да даде тълкуване на директивите, посочени в преюдициалните въпроси.

⁸⁶ Вж. по аналогия решение от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейството — Сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 43). Наистина, това дело се отнася до Директива 2003/86/ЕО, но е интересно да се отбележи, че в точка 42 Съдът изрично се позовава на решение от 27 юни 2018 г., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499).

⁸⁷ Решение от 30 юни 2016 г., NA (C-115/15, EU:C:2016:487).

⁸⁸ Решение от 27 юни 2018 г., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499).

⁸⁹ Вж. в този смисъл формулировката на крайния извод в решението на големия състав от 18 декември 2014 г., M'Vodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, т. 49). Това намира допълнително потвърждение в обстоятелството, че съгласно съображение 15 от Директива 2003/86 гражданите на трети страни може да получат разрешение да пребивават на територията на държавите членки по съображения, които са извън обхвата на тази директива.

108. Колкото до член 60 от Истанбулската конвенция, той предвижда, че страните по Конвенцията трябва по същество да признават насилието над жени, основано на пола, като форма на преследване по смисъла на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и като форма на тежко посегателство, която дава право на допълнителна или субсидиарна закрила.

109. И тук някои директиви, най-вече така наречените директиви „от първо поколение“, гласят, че с тях се установяват само минимални правила⁹⁰. Наистина, по-новите директиви гласят, че държавите членки могат да въведат или оставят в сила по-благоприятни стандарти само „доколкото тези стандарти са съвместими с [въпросните] директив[и]“, което може би сочи, че по някои въпроси не може да се приемат по-благоприятни стандарти⁹¹. Тези директиви обаче предвиждат определени процесуални права или гаранции или пък задължават държавите членки да отчитат определени обстоятелства, без да изключват възможността да се предоставят и други права или гаранции или да се вземат предвид и други обстоятелства. По-конкретно, за нито едно от предвидените в тези актове основания за изключване от кръга на бежанците или за прекратяване или отнемане на субсидиарната закрила не изглежда вероятно да се окаже в противоречие с разпоредбите на Истанбулската конвенция.

110. Разбира се, правото на Съюза определено хармонизира в известна степен условията, при които граждани на трети държави и лица без гражданство може да получават статут на бежанци или на лица, които се нуждаят от друг вид международна закрила, а също и съдържанието на този статут⁹². Тези условия обаче са така уредени, че изглежда възможно да бъдат прилагани в съответствие с член 60 от Истанбулската конвенция. По-конкретно, що се отнася до бежанския статут, забелязвам, че член 2, буква г) от Директива 2011/95⁹³ определя понятието за бежанец като обозначаващо всеки гражданин на трета държава, който се намира извън държавата, чийто гражданин е, и не може или не желае да се обърне за закрила към тази държава поради основателни опасения от преследване, основано в частност на „принадлежност към определена социална група“ — понятие, което е дефинирано много широко в член 10 от Директивата в частност като всяка група, чиито „членове споделят една вродена характеристика“⁹⁴. По-нататък съгласно член 10

⁹⁰ Вж. например член 1, параграф 1 от Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (ОВ L 31, 2003 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 48). Тази директива е отменена, но все още се прилага за Ирландия.

⁹¹ Вж. например член 3 от 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; тази директива е отменена, но все още се прилага за Ирландия). Вж. също членове 1 и 4 от 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, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242; тази директива е отменена, но все още се прилага за Ирландия); член 4 от 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; тази директива се прилага във всички държави членки освен Ирландия и Дания); член 3 от 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; тази директива заменя Директива 2004/83 и се прилага във всички държави членки освен Ирландия и Дания); член 5 от 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; тази директива се прилага във всички държави членки освен Ирландия и Дания); или член 4 от 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; тази директива заменя Директива 2003/9 и се прилага във всички държави членки освен Ирландия и Дания).

⁹² Вж. в този смисъл решение от 18 декември 2014 г., M'Vodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, т. 44).

⁹³ По-рано член 2, буква в) от Директива 2004/83.

⁹⁴ Вж. също член 10 от Директива 2004/83.

„[a]спектите, свързани с пола, включително и половата идентичност, се отчитат надлежно за определянето на принадлежност към дадена социална група или установяването на характерна черта на такава група“.

111. Накрая, що се отнася до член 61 от Истанбулската конвенция, може да се отбележи, че съгласно този член страните трябва да предприемат необходимите мерки за спазване на принципа за забрана на връщането (*non-refoulement*) — задължение, което вече е предвидено в правото на Съюза⁹⁵.

112. При всички случаи не ми се струва необходимо в настоящия случай да се взема окончателно решение дали, както смята Съветът, Съюзът има изключителна компетентност за сключването на Истанбулската конвенция в тези две области по силата на член 3, параграф 2 ДФЕС и дали съответно Съюзът е длъжен да упражни правомощията си в тези области. Всъщност дори ако се окаже, че въпросните правомощия остават споделени поради липсата на риск сключването на Истанбулската конвенция да засегне общите правила на Съюза в тази област, Съветът все пак би бил свободен да ги упражни, както по принцип ще стане⁹⁶. Както обясних по-горе, всъщност отправеният от Парламента въпрос е имплицитно основан на допускането, че Съюзът ще упражни най-малкото правомощията си в областта на убежището и имиграцията и в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Б. Анализ на целите и съставните части на Истанбулската конвенция

113. Съгласно преамбюла на Конвенцията крайната ѝ цел е да „създад[е] една Европа, свободна от насилие над жени и домашно насилие“. Както се посочва в член 1 от Конвенцията, тази крайна цел се състои от пет подцели, а именно:

- „да защитава жените от всички форми на насилие и да предотвратява, преследва и премахва насилието над жени и домашното насилие;
- да допринася за премахване на всички форми на дискриминация срещу жени и да насърчава действителна равнопоставеност между жените и мъжете, включително чрез овластяване на жените;
- да създаде цялостна рамка, политики и мерки за защита и помощ на всички жертви на насилието над жени и домашното насилие;
- да насърчава международното сътрудничество за премахване на насилието над жени и домашното насилие;

⁹⁵ Вж. членове 4, 5 и 9 от Директива 2008/15, член 21 от Директива 2004/83 и член 21 от Директива 2011/95.

⁹⁶ В това отношение бих изтъкнал, че подобна хипотеза не би била съпоставима с хипотезата, при която за целите на издаването на индивидуален акт компетентният орган неправилно приема, че действа при условията на обвързана компетентност. Ако поради това съответният орган издаде порочно решение, подлежащо на отмяна поради неправилно прилагане на закона, това би се дължало на факта, че съществува норма от по-висок ранг, която изисква от него да упражни дискреционните си правомощия и да вземе предвид един или повече правни критерии. Когато става дума за решение, с което се разрешава сключването на международно споразумение от Съюза обаче, няма правни критерии, които Съветът да трябва да приложи, за да определи обхвата на споделените правомощия, които ще упражни. Това е изцяло въпрос на дискреционна преценка.

- да осигури подкрепа и помощ на организации и правоприлагащи органи за ефективно сътрудничество с цел да се възприеме интегриран подход за премахване на насилието над жени и домашното насилие“.

114. Що се отнася до съдържанието на Истанбулската конвенция, тя се състои от 81 члена, обособени в 12 глави, които са озаглавени, както следва:

- „Глава I — Цели, дефиниции, равенство и недискриминация, общи задължения“,
- „Глава II — Интегрирани политики и събиране на информация“,
- „Глава III — Превенция“,
- „Глава IV — Защита и подкрепа“,
- „Глава V — Материално право“,
- „Глава VI — Следствие, наказателно преследване, процесуално право и защитни мерки“,
- „Глава VII — Миграция и убежище“,
- „Глава VIII — Международно сътрудничество“,
- „Глава IX — Механизъм за мониторинг“,
- „Глава X — Връзка с други международни инструменти“,
- „Глава XI — Изменения на Конвенцията“,
- „Глава XII — Заключителни разпоредби“.

115. Глава I от Истанбулската конвенция съдържа разпоредби относно целите и дефинициите, относно връзката на Конвенцията с въпросите на равенството и недискриминацията, както и относно някои общи задължения. По-конкретно, в тази глава се съдържат определения на основните термини, използвани в целия текст на Конвенцията⁹⁷, предвижда се задължение за страните да осъждат всички форми на дискриминация, като осигурят прилагането в правния си ред на принципа на равнопоставеност между мъжете и жените, и се пояснява, че може да се предприемат утвърдителни действия⁹⁸. Всички страни по Конвенцията се задължават да гарантират въздържане от страна на лицата, действащи от името на държавата, от всякакви актове на насилие и да упражняват дължима грижа по предотвратяване, разследване и санкциониране на актовете на насилие, извършени от недържавни участници, и по предоставяне на обезщетение за такива актове⁹⁹. Накрая, в тази глава се посочва, че страните се ангажират в частност да насърчават политики за равнопоставеност между жените и мъжете и за овластяване на жените¹⁰⁰.

⁹⁷ Член 3.

⁹⁸ Член 4.

⁹⁹ Член 5.

¹⁰⁰ Член 6.

116. Глава II задължава страните по Конвенцията да прилагат цялостна политика за отговор на насилието над жени, като установят ефективно сътрудничество между всички релевантни институции, агенции и организации, като включват, когато е уместно, всички релевантни участници като правителствени агенции, национални, регионални и местни парламенти и органи, национални институции за правата на човека и организации на гражданското общество¹⁰¹. От страните се изисква и да събират неагрегирана релевантна статистическа информация и да провеждат редовно представителни изследвания по отношение на всички форми на насилие, обхванати от Конвенцията¹⁰².

117. В глава III са посочени задълженията на страните в областта на превенцията. Като цяло страните по Конвенцията се задължават да възприемат многостранен подход, който да обхваща повишаване на информираността, включване на темите за равнопоставеността между половете и насилието в официалното образование на всички равнища чрез подходящи учебни материали и учебни програми и разгръщане на мерките за насърчаване на ненасилническото отношение и равнопоставеността между половете, така че те да обхващат и контекста на неформалното образование, спорта, културата, развлеченията и медиите¹⁰³. Страните трябва да гарантират осигуряването на подходящо обучение за специалистите, които работят с жертви и извършители на актове на насилие¹⁰⁴. Следва да се вземат и мерки за създаване на превантивни програми за намеса и работа¹⁰⁵ и да се насърчава частният сектор да участва в разработването и изпълнението на тези политики и в изготвянето на материали и доброволни стандарти¹⁰⁶.

118. В глава IV се определят задълженията на страните по отношение на защитата и подкрепата за жертвите на насилие¹⁰⁷. Сред тези задължения са задължението за предоставяне на подходяща и навременна информация на разбираем за тях език за наличните услуги за подкрепа и правни мерки¹⁰⁸ и задължението за осигуряване на достъп до общи услуги за подкрепа като здравни и социални услуги, правни и психологически консултации, финансова подкрепа, настаняване, образование, обучение и помощ при намиране на работа¹⁰⁹, а също и до специализирани услуги, включително подслони, безплатни и денонощни горещи телефонни линии, специфична медицинска и съдебно-медицинска подкрепа за жертвите на сексуално насилие и отчитане на потребностите на децата свидетели¹¹⁰. Освен това трябва да се въведат мерки за насърчаване на всяко лице, което е станало свидетел на извършването на актове на насилие или което има разумни основания да смята, че такъв акт може да бъде извършен или че могат да се очакват и бъдещи актове на насилие, да съобщава за това, както и правила относно условията, при които специалистите, съобщаващи за актове на насилие или за възможни бъдещи актове на насилие, няма да нарушават общите си задължения за поверителност¹¹¹.

¹⁰¹ Член 7.

¹⁰² Член 11.

¹⁰³ Членове 12, 13 и 14.

¹⁰⁴ Член 15.

¹⁰⁵ Член 16.

¹⁰⁶ Член 17.

¹⁰⁷ Член 18. Член 18, параграф 5 гласи, че „[с]траните предприемат необходимите мерки за осигуряване на консулска и друга защита и подкрепа за своите граждани и за други жертви, които имат право на такава защита, в съответствие с техните задължения съгласно международното право“.

¹⁰⁸ Член 19.

¹⁰⁹ Членове 20 и 21.

¹¹⁰ Членове 22—26.

¹¹¹ Членове 27 и 28.

119. Глава V относно материалното право съдържа най-подробната уредба. Първо, тя изисква страните да осигурят на жертвите подходящи гражданскоправни средства за защита срещу извършителите на физическо или психологическо насилие, в това число за получаване на обезщетение; да гарантират, че сключените насилствено бракове ще могат да бъдат признавани за недействителни, анулирани или разтрогвани, без жертвата да понесе неоснователна финансова или административна тежест; и да гарантират, че при определянето на родителските права и правото на посещение на деца ще бъдат отчитани инциденти на насилие, обхванати от Конвенцията¹¹². Второ, в тази глава са изброени деянията, за които е необходим отговор чрез наказателното право, а именно психологическо насилие чрез заплахи или принуда, преследване, физическо насилие, сексуално насилие и изнасилване, насилствени бракове, осакатяване на женските гениталии, насилствен аборт и насилствена стерилизация и сексуален тормоз¹¹³. Тази глава също така задължава страните да криминализират помагачеството и подбудителството към извършване на разглежданите престъпления, опита за извършването им и принуждаването на трети лица да извършат такива престъпления¹¹⁴. Трето, съгласно глава V страните трябва да предприемат мерки, за да гарантират, че „честта“ не може да бъде посочвана като основание за което и да било от тези престъпления¹¹⁵ и че престъпленията, определени в съответствие с Конвенцията, ще се преследват независимо от естеството на връзката между жертвата и извършителя¹¹⁶. Четвърто, посочената глава задължава страните да предприемат необходимите законодателни или други мерки за установяване на юрисдикция над престъпленията, определени в съответствие с Конвенцията, когато престъплението е извършено срещу техен гражданин или срещу лице, чието обичайно пребиваване е на тяхна територия¹¹⁷. Пето, тя задължава страните да предвидят подходящи и възпиращи санкции¹¹⁸ и да третират определени изрично изброени обстоятелства като отегчаващи вината¹¹⁹. Последно, глава V позволява на страните да предвидят възможността при определянето на присъдата да се вземат предвид влезлите в сила присъди, произнесени в друга от страните по Конвенцията за някое от престъпленията, определени в съответствие с Конвенцията¹²⁰, и забранява процедурите по задължително извънсъдебно разрешаване на спорове¹²¹.

120. Глава VI е посветена на процесуалното право и защитните мерки по време на разследването и съдебните производства¹²². Страните по Конвенцията трябва в частност да гарантират, че правоприлагащите органи предоставят незабавна защита на жертвите, включително събиране на доказателства¹²³, и извършват оценка на риска от смъртоносно насилие и на сериозността на положението¹²⁴. Особено внимание трябва да се обръща на достъпа на извършителите до огнестрелно оръжие. Правните системи трябва да осигуряват възможност за издаване на незабавни забранителни и ограничителни заповеди или заповеди за осигуряване на защита, без жертвата да понесе неоснователна финансова

¹¹² Членове 29—32.

¹¹³ Членове 33—40.

¹¹⁴ Член 41.

¹¹⁵ Член 42.

¹¹⁶ Член 43.

¹¹⁷ Член 44.

¹¹⁸ Член 45.

¹¹⁹ Член 46.

¹²⁰ Член 47.

¹²¹ Член 48.

¹²² Член 49.

¹²³ Член 50.

¹²⁴ Член 51.

или административна тежест¹²⁵. Нарушаването на тези заповеди подлежи на ефективни, съразмерни и разубеждаващи наказателни или други санкции. Страните следва да гарантират, че доказателства, свързани със сексуалната история и поведение на жертвата, ще се допускат само при релевантност и необходимост¹²⁶ и че за най-тежките престъпления няма да е необходимо подаване на съобщение или жалба от жертвата¹²⁷. Страните трябва и да осигурят възможност правителствени и неправителствени организации и консултанти по въпроси на домашното насилие да оказват помощ и/или подкрепа на жертвите по тяхно искане в хода на разследването и съдебното производство във връзка с престъпленията, определени в съответствие с Истанбулската конвенция. В тази глава от Конвенцията е включен неизчерпателен списък на мерките за закрила на правата и интересите на жертвите, включително техните специфични потребности като свидетели, на всички етапи от разследването и наказателното производство. Специалните потребности на децата жертви и децата свидетели трябва да се вземат под особено внимание¹²⁸. Последно, страните трябва да предвидят право на правна помощ¹²⁹, а давностният срок трябва да се тълкува по такъв начин, че да позволява ефективно започване на производството за най-тежките престъпления, след като жертвата е достигнала пълнолетие¹³⁰.

121. Глава VII предвижда, че страните вземат необходимите законодателни мерки, така че мерките за борба с насилието да не се отразяват на статута на пребиваване на жертвите¹³¹, както и че насилието над жени, основано на пола, като форма на преследване или тежко посегателство дава право на допълнителна или субсидиарна закрила по смисъла на Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г.¹³² Освен това страните трябва да въведат процедури за предоставяне на убежище, отчитащи особеностите на пола. Тази глава следва и да гарантира, че при всички обстоятелства принципът за забрана на връщането (*non-refoulement*) ще се спазва по отношение на жертвите на насилие над жени¹³³.

122. Глава VIII урежда международното сътрудничество между страните при прилагането на Истанбулската конвенция. По-конкретно, страните трябва да гарантират, че жалбите за престъпления, извършени на територията на страна по Конвенцията, различна от страната на пребиваване на жертвата, могат да бъдат подавани в страната на пребиваване¹³⁴. Когато дадено лице е непосредствено застрашено от насилие, страните следва да се информират взаимно, за да могат да бъдат предприети защитни мерки¹³⁵. Освен това по-конкретно подалите жалба лица имат право да бъдат информирани за окончателния резултат от предприетите съгласно тази глава действия чрез обмен на информация по въпроса между страните по Конвенцията¹³⁶.

¹²⁵ Членове 52 и 53.

¹²⁶ Член 54.

¹²⁷ Член 55.

¹²⁸ Член 56.

¹²⁹ Член 57.

¹³⁰ Член 58.

¹³¹ Член 59.

¹³² Член 60.

¹³³ Член 61.

¹³⁴ Член 62.

¹³⁵ Член 63.

¹³⁶ Член 64.

123. В глава IX се урежда механизмът за мониторинг на прилагането на Конвенцията, като то е поверено на Grevio.

124. В глава X се пояснява, че Истанбулската конвенция не засяга задълженията на страните по нея, произтичащи от други международни инструменти, както и че страните могат свободно да сключват други международни споразумения по въпросите, застъпени от Конвенцията, с цел допълване или укрепване на нейните разпоредби.

125. В глава XI се урежда процедурата за изменение на Истанбулската конвенция.

126. Глава XII съдържа заключителните разпоредби. В нея изрично се посочва, че Конвенцията е открита за подписване от Европейския съюз¹³⁷. В тази глава се уточнява, че резерви се допускат в ограничени случаи и при определени условия¹³⁸.

127. Както отбелязва Комисията в предложението си 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 насилие¹³⁹, сключването на Истанбулската конвенция от Съюза може да е свързано с редица правомощия на Съюза, както изключителни, така и споделени с държавите членки. Затова теоретично може да са релевантни редица правни основания от Договора за функционирането на ЕС, например „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)“. Към тях може да се добавят, макар да не са споменати от Комисията, член 165 ДФЕС (развитие на качествено обучение), член 166 ДФЕС (провеждане на политика на професионално обучение) и член 336 ДФЕС (условия за работа на длъжностните лица и другите служители на Съюза)¹⁴⁰.

128. Както обаче обясних, не е необходимо правното основание на акта да отразява всички правомощия, упражнени за приемането му. Решението за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция от Съюза следва да се приеме единствено на правното основание или правните основания, което или които съответства(т) на това къде *ще е* центърът на тежестта на това решение.

¹³⁷ Член 75, параграф 1.

¹³⁸ Истанбулската конвенция се допълва от приложение, в което се уреждат привилегиите и имунитетите, с които се ползват членовете на Grevio и други членове на делегации по време на посещения в страните, предприети в изпълнение на техните функции.

¹³⁹ COM(2016) 111 final.

¹⁴⁰ А що се отнася до ЕЦБ и ЕИБ — и член 36 от Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка и член 11, параграф 7 от Протокол (№ 5) за устава на Европейската инвестиционна банка.

В. Определяне на основните цели и съставни части на решението за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза

129. Ако отговорът на буква а) от първия въпрос зависеше само от целите и съдържанието на Истанбулската конвенция, щеше да е достатъчно да се изтъкне, че макар тази конвенция да има няколко съставни части, все пак целта за премахване на половата дискриминация очевидно е нейната основна цел и част¹⁴¹. Всъщност, както се посочва в обяснителния доклад към Конвенцията, същата цели, видно от преамбюла ѝ, да се признае съществуването на „връзка между изкореняването на насилието над жени и постигането на правно и фактическо равенство между половете“¹⁴². По-нататък се отбелязва, че „от определението за „насилие над жени“ става ясно, че за целите на Конвенцията насилието над жени се смята за нарушение на правата на човека и за форма на дискриминация“¹⁴³. Затова предвид липсата на по-специфично правно основание релевантното правно основание видимо е член 3, параграф 3 ДЕС, който във връзка с член 19 ДФЕС предоставя компетентност на Съюза „да приема необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на пола“.

130. Както посочих по-горе обаче, за да се определи правното основание за решението за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза, е необходимо да се вземат предвид не само целите и частите на тази конвенция, но и онези цели и части, които са по-специфични за самото това решение.

131. В настоящия случай е повече или по-малко очевидно, че Съветът не желае Съюзът да упражни други правомощия извън предвидените в разпоредбите, посочени във въпроса на Парламента, които обаче не включват член 3, параграф 3 ДЕС, нито член 19 ДФЕС.

132. Затова решението за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза може да се приеме на основание на тези разпоредби само ако се окаже най-малкото че Съюзът трябва задължително да упражни съответната външна компетентност.

133. В това отношение следва да се отбележи, че премахването на половата дискриминация не е сред областите по член 3, параграф 1 ДФЕС, в които на Съюза изрично е предоставена изключителна компетентност. Що се отнася до различните хипотези на изключителна външна компетентност, предвидени в член 3, параграф 2 ДФЕС, релевантно се явява само третото предложение на член 3, параграф 2 ДФЕС (а именно че Съюзът разполага с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения, когато разпоредбите на споразумението може да засегнат общи правила на Съюза).

134. Както обясних по-горе, Истанбулската конвенция предвижда само минимални правила и поради това, за да може Съюзът да има изключителна компетентност поради наличието на общи правила, които биха могли да бъдат засегнати вследствие от сключването на тази конвенция, трябва тези общи правила да не се свеждат до определянето на минимални стандарти. Общите правила в областта на борбата с половата

¹⁴¹ По тази тема, но във връзка с въпроса дали е изключителна външната компетентност на Съюза в областта на борбата с дискриминацията, вж. *Prechal, S.* The European Union's Accession to the Istanbul Convention. — In: *Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C. et Pohjankoski, P.* An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas, Oxford, Hart Publishing, 2019, p. 285 sq.

¹⁴² Точка 31 от обяснителния доклад.

¹⁴³ Точка 40 от обяснителния доклад.

дискриминация, които следват от Директива 2000/78¹⁴⁴, Директива 2004/113¹⁴⁵, Директива 2006/54¹⁴⁶ и Директива 2010/41¹⁴⁷, обаче представляват само минимални правила, тъй като във всички тях се посочва, че държавите членки могат да въведат или оставят в сила по-благоприятни разпоредби.

135. Предвид сегашното съдържание на общите правила в областта на борбата с половата дискриминация, следва да се отбележи, че Съюзът няма изключителна външна компетентност в тази област. Затова Съюзът не е длъжен да упражни компетентността си в областта на борбата с половата дискриминация, за да сключи Истанбулската конвенция¹⁴⁸. Ето защо, доколкото поставеният въпрос се опира на допускането, че Съюзът принципно няма да упражни други правомощия извън свързаните с убежището и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, член 3, параграф 3 ДЕС и член 19 ДФЕС не са подходящи правни основания за приемането на решението за сключване на Истанбулската конвенция от името на Съюза.

136. Поради това предлагам сега да се разгледа въпросът дали има правни основания, които не обхващат изцяло Конвенцията, но все пак може да обхващат важни части от нея, а същевременно съответстват на правомощия, които Съюзът ще трябва или смята да упражни при сключването на тази конвенция. Всъщност обстоятелството, че Съюзът трябва да упражни други правомощия извън предвидените в правните основания, споменати от Парламента във въпросите му, само по себе си не е достатъчна причина за използването на тези правни основания — необходимо е освен това тези правомощия да се отнасят до съставни части на Истанбулската конвенция, които имат поне същото значение като обхванатите от споменатите от Парламента правни основания.

137. За тази цел ще започна с анализ на въпроса дали има други правни основания извън посочените във въпроса на Парламента, които да се явяват достатъчно релевантни и които Съюзът ще е длъжен да упражни, за да сключи Истанбулската конвенция.

¹⁴⁴ Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7).

¹⁴⁵ 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).

¹⁴⁶ 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 (преработена) (ОВ L 204, 2006 г., стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 262).

¹⁴⁷ Директива 2010/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 година за прилагане на принципа на равното 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).

¹⁴⁸ Този извод не намира опровержение в обстоятелството, че необходимостта от борба с всички форми на домашно насилие е изтъкната в декларация 19, приложена към заключителния акт от междуправителствената конференция, на която е приет Договорът от Лисабон от 13 декември 2007 г., доколкото за разлика от протоколите и приложенията към Договорите тази декларация има най-многого гълкувателно значение.

Г. По наличието на правни основания извън посочените във въпроса на Парламента, които, от една страна, да предвиждат правомощия, които Съюзът би бил длъжен да упражни, и от друга страна, да съответстват на цели и съставни части на Истанбулската конвенция, които може да се смятат за поне също толкова важни като обхванатите от споменатите от Парламента правни основания

138. Сред посочените в точка 127 от настоящото заключение различни правомощия, които биха могли да имат отношение към Истанбулската конвенция, само четири изглеждат достатъчно релевантни, за да заслужават по-задълбочен анализ; това са член 165 ДФЕС (развитие на качествено обучение), член 166 ДФЕС (провеждане на политика на професионално обучение), член 81 ДФЕС (съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси) и член 336 ДФЕС (условия за работа на длъжностните лица и другите служители на Съюза).

По аспектите на Истанбулската конвенция, свързани с образованието и професионалното обучение

139. Съгласно член 6 ДФЕС Съюзът има само спомагателна компетентност в областта на образованието и професионалното обучение. По самото си естество подобна компетентност не може с упражняването ѝ от Съюза да премине изцяло у него, а следователно Съюзът никога не би бил длъжен да я упражни.

По аспектите на Истанбулската конвенция, свързани със съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси

140. Съгласно член 81, параграф 1 ДФЕС съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси с трансгранично значение попада в обхвата на правомощията, които Съюзът споделя с държавите членки. Второто изречение на тази разпоредба гласи, че това сътрудничество може да включва приемането на мерки за сближаване на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки¹⁴⁹. Член 81, параграф 2 ДФЕС съдържа изчерпателно изброяване на целите, с които Съюзът може да приема такива мерки.

141. Въз основа на тази разпоредба Съюзът е приел различни правила. Някои от тях закрепват само минимални стандарти, например Директива 2003/8/ЕО на Съвета за подобряване на достъпа до правосъдие при презгранични спорове¹⁵⁰. Аналогично, член 1, параграф 2 от Директива 2008/52¹⁵¹ предвижда, че тя не се прилага по отношение на права и задължения, с които страните не могат свободно да се разпореждат според съответното приложимо право. Затова тази директива не изключва възможността държавите членки да забраняват използването на медиация в определени области¹⁵².

¹⁴⁹ Тъй като член 81, параграф 1 ДФЕС не предвижда процесуални правила, следва да се заключи, че въпросните мерки за сближаване трябва да се разглеждат във връзка с целите, споменати в тези две разпоредби. По-конкретно, макар че в член 81, параграф 3 ДФЕС става дума за семейното право, всъщност той се отнася само за свързаните със семейното право мерки, които имат трансгранично значение (което по аргумент за противното означава, че аспектите на семейното право без такова трансгранично измерение остават от изключителната компетентност на държавите членки).

¹⁵⁰ 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). Вж. член 1, параграф 1 и член 19 от тази директива.

¹⁵¹ Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси (ОВ L 136, 2008 г., стр. 3).

¹⁵² Освен това, както гласи член 4 от нея, тази директива само предвижда, че държавите членки трябва да насърчават използването на медиация.

142. Има обаче други актове, които очевидно не закрепват само минимални правила¹⁵³. По-конкретно, Съдът вече е постановил, че по въпросите на установяването на механизми за признаването на съдебни решения Съюзът вече е придобил външна компетентност¹⁵⁴.

143. Доколкото член 62 от Истанбулската конвенция предвижда, че страните по нея си сътрудничат за прилагането на съответните граждански и наказателни решения на техните съдебни органи, включително на заповедите за защита, Съюзът ще е длъжен да упражни най-накрая изключителната си външна компетентност в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси по отношение на някои от разпоредбите на Конвенцията като член 62, параграф 1, буква а).

По аспектите на Конвенцията, свързани с определянето на условията за работа на длъжностните лица и другите служители на Съюза

144. Съгласно член 336 ДФЕС Парламентът и Съветът, като действат чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация с другите заинтересовани институции, приемат Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и Условията за работа на другите служители на Съюза.

145. Разбира се, условията за работа на целия персонал на Съюза не са свързани с областите по членове 3 ДФЕС и 6 ДФЕС. Затова Съюзът споделя тази компетентност с държавите членки съгласно член 4, параграф 1 ДФЕС. Следва обаче да се отбележи, че тази компетентност е вече упражнена от Съюза с приемането на Регламент (ЕИО) № 31, (ЕОВС) № 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 енергия¹⁵⁵ и поради това следва да се приеме, че Съюзът е придобил изключителна външна компетентност по тези въпроси съгласно член 3, параграф 2 ДЕС.

146. Оттук следва, че в допълнение към споменатите от Парламента правни основания е необходимо да се разгледат и членове 81 ДФЕС и 336 ДФЕС, за да се определи на кое правно основание или на кои правни основания следва да се приеме решението за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза.

147. Що се отнася до останалите правомощия извън четирите споменати по-горе и извън посочените във въпроса на Парламента, смятам, че дори и някои разпоредби на Истанбулската конвенция да попадат в обхвата на такива правомощия, по току-що изложените съображения едва ли тези разпоредби биха се отразили на центъра на тежестта на решението на Съюза за сключването на Конвенцията. Причината е, че или Съюзът няма да е длъжен да упражни тези правомощия, или при дадените обстоятелства въпросните разпоредби може да се смятат за второстепенни.

¹⁵³ Вж. например членове 67–73 от Регламент (ЕС) № 1215/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (ОВ L 351, 2012 г., стр. 1).

¹⁵⁴ Становище 1/03 (Нова Конвенция от Лугано) от 7 февруари 2006 г. (EU:C:2006:81, т. 173).

¹⁵⁵ Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОВС) № 259/68 от 29 февруари 1968 година за установяване на Правилник за длъжностните лица на Европейските общности и Условия за работа на другите служители на Европейските общности и за установяване на специални мерки, временно приложими за длъжностни лица на Комисията (ОВ L 56, 1968 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 8, стр. 12), последно изменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и на Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (ОВ L 287, 2013 г., стр. 15).

Д. Краен извод: по релевантността на споменатите от Парламента правни основания и на правните основания, за които по-горе показах, че закрепват подлежащи на упражняване правомощия и същевременно обхващат достатъчно релевантни цели и съставни части на Истанбулската конвенция

148. Тук изглежда важно в самото начало още веднъж да се подчертае, че случаят е толкова особен, защото Съюзът няма да упражни всички правомощия, които споделя с държавите членки. По-конкретно, явно Съюзът не смята да упражни правомощието, за което иначе би било прието, че обхваща целите и най-важните части на Истанбулската конвенция, а именно борбата с основаната на пола дискриминация¹⁵⁶.

149. Поради това може да добият релевантност други от възможните правни основания, които иначе биха били акцесорни. Трябва обаче да се има предвид, че те обхващат само откъслечно целите и съставните части на Истанбулската конвенция. Ето защо, както обясних, релевантните правни основания следва да се определят именно чрез сравнение с останалите възможни правни основания, а не в абсолютен план.

150. С въпроса си Парламентът пита дали решението за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция може валидно да се приеме на основание на член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС, както възнамерява да направи Съветът, или всъщност трябва да бъде прието на основание на член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС. В допълнение към тези правни основания, които явно съответстват на правомощия, които Съюзът е решил да упражни, по изложените по-горе причини е необходимо да се вземат предвид и членове 81 ДФЕС и 336 ДФЕС. Предлагам най-напред да се обсъдят член 82, параграф 2 ДФЕС, член 83, параграф 1 ДФЕС и член 84 ДФЕС, всеки от които се намира в част трета, дял V, глава 4 от Договора за функционирането на ЕС и се отнася до съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, а също и член 81, параграф 1 ДФЕС.

151. Първо би могло да се отбележи, че член 82, параграф 2 ДФЕС предоставя компетентност на Съюза да установява минимални правила за улесняване на взаимното признаване на присъдите и съдебните решения, както и на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси с трансгранично измерение. Член 82, параграф 2, втора алинея ДФЕС обаче предвижда, че докато няма прието решение от Съвета, в което да се определят други специфични аспекти на наказателното производство, въпросните мерки могат да обхващат взаимната допустимост на доказателства между държавите членки, правата на лицата в наказателното производство и правата на жертвите на престъпления¹⁵⁷.

¹⁵⁶ В това отношение не е изключено държавите членки да са се опасявали да не би с упражняването на тази компетентност Съюзът на основание член 83, параграф 2 ДФЕС да придобие и правомощието да действа самостоятелно за криминализиране на поведението, за което се отнася Конвенцията. Вж. също в този смисъл решение от 13 септември 2005 г., Комисия/Съвет (С-176/03, EU:C:2005:542, т. 48).

¹⁵⁷ За да не изгуби член 83, параграф 1 ДФЕС полезното си действие, според мен понятието „права на жертвите на престъпления“ трябва да се разбира в смисъл, който изключва криминализирането на определено поведение.

152. Както посочих по-горе, глава VIII от Истанбулската конвенция цели установяването на международно съдебно сътрудничество, насочено към наказателната област. Следователно разпоредбите на тази глава може да попадат в обхвата на член 82, параграф 2 ДФЕС¹⁵⁸. Като се има предвид, че държавите членки до голяма степен са запазили изключителна компетентност по наказателноправни въпроси, смятам, че сред възможните правни основания член 82, параграф 2 ДФЕС представлява — сравнително погледнато и щом Съюзът няма намерение да упражни своята компетентност в областта на равното третиране — правно основание, което вероятно би обхванало правния център на тежестта на бъдещото решение за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза. В това отношение може би е показателно, че трите институции, представили писмени становища по делото — Парламентът, Съветът и Комисията, са единодушни, че член 82, параграф 2 ДФЕС е едно от подходящите материалноправни основания за приемането на решението, с което да се разреши на Съюза да сключи Истанбулската конвенция.

153. При тези условия член 81, параграф 1 ДФЕС според мен не би могъл да е сред правните основания на решението, с което се разрешава сключването на Истанбулската конвенция от името на Съюза. Всъщност общата система на Конвенцията ясно сочи, че целите и съставните ѝ части, които биха могли да попадат в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси, са второстепенни спрямо целта за установяване на международно сътрудничество по наказателноправни въпроси. От разпоредбите на глава VIII (членове 62—65) и от общата система на Конвенцията следва, че тя дава превес на наказателния отговор спрямо насилието над жени и че предвиденото международно сътрудничество е най-вече наказателноправно по естеството си. При тези обстоятелства смятам, че разпоредбите на Истанбулската конвенция относно установяването на международно сътрудничество в областта на гражданското право са по същество второстепенни спрямо наказателноправното сътрудничество, което тази конвенция цели да установи.

154. Що се отнася до член 83, параграф 1 ДФЕС, тази разпоредба предоставя компетентност на Съюза да установява минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкциите в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение, произтичащо от естеството или последиците на тези деяния или от особена необходимост за общо противодействие. В член 83, параграф 1, втора алинея обаче изчерпателно са изброени областите, за които става дума: тероризъм, трафик на хора и сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, изпирание на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност и организирана престъпност. Член 83, параграф 1,

¹⁵⁸ Разбира се, тук може да се отбележи, първо, че член 54, който е част от глава VI от Конвенцията, въвежда определени задължения за доказване. Второ, членове 49—53 и 56—58 от същата глава определят някои права на жертвите в рамките на наказателното производство. Трето, разпоредбите на глава IV, както и на членове 29—32 от глава V съдържат някои процесуални правила в полза на жертвите на престъпления. Следва обаче да се припомни, че съгласно текста му член 82, параграф 2 ДФЕС предоставя компетентност на Съюза само за приемането на мерки относно „взаимната допустимост на доказателства между държавите членки“, „правата на лицата в наказателното производство“ и „правата на жертвите на престъпления“. Всички тези разпоредби обаче не са предназначени да улесняват признаването на съдебни решения и според мен би било трудно да се приеме, че насилието над жени представлява наказателноправен въпрос с трансгранично измерение, освен ако същото не се приеме изобщо за всички видове престъпно поведение. В това отношение забелязвам, че в решение от 13 юни 2019 г., Мого (С-646/17, ЕУ:С:2019:489, т. 29—37) Съдът много внимателно избягва да вземе отношение по този въпрос.

трета алинея наистина предвижда, че Съветът може да приеме решение за добавяне на други области към този списък, но до този момент той не е използвал тази възможност¹⁵⁹.

155. Предвид списъка на областите, които понастоящем са обхванати от член 83, параграф 1 ДФЕС, материалноправните наказателни разпоредби на Истанбулската конвенция видимо не попадат в областите на компетентност на Съюза, а остават от компетентността на държавите членки. Според мен, доколкото в някои случаи насилието, до което се отнася тази конвенция, би могло да попада в хипотезата на трафика на хора или сексуалната експлоатация на жени и деца, това обстоятелство *само по себе си* не е достатъчно, за да може да се приеме, че някои разпоредби на Истанбулската конвенция вероятно попадат в обхвата на компетентността на Съюза по член 83, параграф 1 ДФЕС. Затова според мен при всички случаи е изключено да се използва това правно основание.

156. Що се отнася до член 84 ДФЕС, целта на тази разпоредба е да се даде възможност на Съюза да установява мерки за насърчаване и подкрепа на действията на държавите членки в областта на предотвратяването на престъпността, като се изключва всякакво хармонизиране на законовите и подзаконовите им разпоредби. Следователно въпросът тук е дали Истанбулската конвенция ще наложи Съюзът да вземе мерки за подкрепа, ако сключи тази конвенция.

157. В това отношение Конвенцията предвижда няколко задължения за предприемане на превантивни и защитни действия, които са наложени пряко на страните по нея. Според мен обаче член 84 ДФЕС не бива да се тълкува твърде стеснително в смисъл, че позволява да се приемат само мерки, чиито адресати биха били държавите членки, а следва да се разбира, видно от текста му, като допускащ и приемането на мерки в подкрепа на действия на държавите, тоест на мерки в допълнение към мерките на държавите, но без да изключва възможността тези мерки да засягат пряко физически лица.

158. Що се отнася до значимостта на целите и съставните части на Истанбулската конвенция в областта на предотвратяването на престъпността, преценката дали дадено правно основание ще е с основно значение става относителна, тъй като Съюзът няма да упражни всичките си правомощия, нито по-конкретно правомощието си в областта на борбата с половата дискриминация, както посочих по-горе. С други думи, дали някои цели и съставни части са преобладаващи или основни, следва да се прецени в сравнение с останалите цели и съставни части на Истанбулската конвенция, които ще са задължителни за Съюза, тъй като той е решил да упражни съответните правомощия.

159. При тези обстоятелства, щом Съветът смята да ограничи обхвата на правните задължения, които Съюзът ще поеме със сключването на Истанбулската конвенция, според мен обхванатите от член 84 ДФЕС цели и съставни части на решението за разрешаване на сключването ѝ от Съюза ще са поне също толкова важни като обхванатите

¹⁵⁹ Съветът би могъл да използва тази възможност, ако някоя държава членка не ратифицира Истанбулската конвенция, с цел по този начин да намали риска Съюзът да отговаря за неоправдано неизпълнение на Истанбулската конвенция от страна на държава членка. Разбира се, член 83, параграф 2 ДФЕС изисква да се установи, че „сближаването на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки в областта на наказателното право е належащо, за да се осигури ефективното прилагане на политика на Съюза в област, в която са приети мерки за хармонизиране“, но това би било именно така, ако се окаже, че някоя държава членка не изпълнява Истанбулската конвенция или дори няма да я сключи. Ето защо Съюзът би могъл да използва тази разпоредба, за да си осигури изключителна компетентност в областите на действие на всички разпоредби на Конвенцията, насочени към криминализирането на определено поведение, и така в съответствие с доктрината за правопримството между държави да поеме сам задълженията по тази конвенция. В този смисъл вж. също Prechal, S. *The European Union's Accession to the Istanbul Convention*. — In: Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C. et Pohjankoski, P. *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Oxford, Hart Publishing, 2019, p. 290.

от член 82, параграф 2 ДФЕС. Освен това, както на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, така и на превенцията на насилието над жени е посветена по една цяла глава от тази конвенция.

160. Що се отнася до член 78, параграф 2 ДФЕС, той урежда компетентността на Съюза да създаде обща европейска система за убежище. Вярно е, че Истанбулската конвенция съдържа само три члена, които уреждат въпроси на миграцията и убежището, както изтъква Парламентът. Член 59 от Конвенцията задължава страните да предвидят възможност в националното законодателство за предоставяне на самостоятелно право на пребиваване на жените мигранти, които са жертви на насилие, докато членове 60 и 61 по същество изискват съответно страните да признават насилието над жени за форма на преследване и да разглеждат молбите за убежище въз основа на тълкуване, отчитащо особеностите на пола, и да спазват принципа на забрана на връщането (*non-refoulement*) по отношение на жертвите на насилието над жени.

161. Следва обаче да се отбележи, първо, че тези три разпоредби все пак формират отделна глава, което показва, че Истанбулската конвенция придава на тези въпроси също толкова голямо значение, колкото и на съдебното сътрудничество или мерките за превенция. Второ, за разлика от повечето разпоредби, в областта на които Съюзът има компетентност, тези разпоредби не съответстват на сега действащото право в Съюза. Към момента правото на Съюза като цяло не съдържа разпоредби, които да предвиждат задължение насилието над жени да се отчита като една от формите на преследване, даващи основание за признаване на бежански статут, а въвеждането на изрично подобно задължение би могло да има значителни практически последствия. Трето и най-важно, трябва да се има предвид, че щом Съветът предвижда да сключи Конвенцията само в ограничени области на компетентност, голяма част от разпоредбите на тази конвенция няма да са задължителни за Съюза от гледна точка на правото на Съюза.

162. В този контекст смятам, че член 78, параграф 2 ДФЕС трябва да е сред правните основания на решението за сключване на Истанбулската конвенция от името на Съюза, тъй като обхваща цели и съставни части, които трябва да се смятат за преобладаващи, поне в сравнение с останалите цели и части, които ще има това решение. Дори да може да се приеме, че някои цели или съставни части на тази конвенция биха могли да попадат в някоя неупомената от мен област от изключителна компетентност на Съюза, те в най-добрия случай биха били само второстепенни.

163. Накрая, що се отнася до условията за работа на целия персонал на Съюза, струва ми се очевидно, че обикновено не е достатъчно просто да има вероятност международното споразумение да засяга служителите на Съюза, за да е оправдано да се посочи член 33б ДФЕС като правно основание: необходимо е прилагането на това споразумение спрямо служителите на Съюза да е целта или основната съставна част на решението за сключване на споразумението.

164. В настоящия случай обаче, доколкото Съюзът не смята да упражни своята компетентност в областта на борбата с половата дискриминация, следва да отбележа, че другите посочени правни основания ще обхващат това споразумение само съвсем откъслечно. Голям дял от целите и съставните части на Истанбулската конвенция, особено насочените към криминализирането на определено поведение, ще попаднат в рамките на изключителната компетентност на държавите членки. Задълженията, които ще трябва да поеме Съюзът, ако запази намерението си да се присъедини към Конвенцията само в някои

области, всъщност ще са доста ограничени. При тези обстоятелства ми се струва, че целите и съставните части на Конвенцията, които биха могли да попаднат в обхвата на член 336 ДФЕС, от гледна точка на Съюза ще са сравнително също толкова важни, колкото целите и съставните части, обхванати от член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС. Всъщност по отношение на персонала на Съюза присъединяването на последния към Истанбулската конвенция ще има пълно действие. Следователно задълженията, които ратификацията на тази конвенция ще породи за Съюза по отношение на персонала му, ще са по-широки *ratione materiae*, отколкото задълженията му към гражданите на Съюза вследствие на упражняването на останалите му правомощия. При тези обстоятелства ми се струва, че ограниченото присъединяване създава особено положение, при което свързаният с публичната служба аспект не може да се разглежда като второстепенен спрямо останалите упражнявани правомощия.

165. Вярно е, че съгласно практиката на Съда по принцип актовете трябва да имат едно правно основание. Както обаче обясних по-горе, щом Съюзът възнамерява да избере варианта на ограничено присъединяване, като се откаже от упражняване на компетентността си в областта на борбата с основаната на пола дискриминация, използването на множество правни основания се явява неизбежно поради фрагментарността на останалите правомощия¹⁶⁰. Освен това всички тези правни основания предвиждат еднаква процедура за упражняването на вътрешни правомощия, а именно обикновената законодателна процедура, което пък съгласно член 218 ДФЕС води до прилагане на едни и същи правила за гласуване при упражняването на външни правомощия. Тези правни основания и упражняването на външната компетентност на Съюза следователно са напълно съвместими.

166. По изложените съображения бих предложил на Съда да отговори на първия въпрос в смисъл, че като се имат предвид частите, в които Съветът предвижда да сключи Конвенцията, решението, с което се разрешава на Съюза да я сключи, трябва да се приеме на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и членове 84 ДФЕС и 336 ДФЕС.

V. По буква б) от първия въпрос: може ли разрешението за сключване на Истанбулската конвенция да се даде с две отделни решения?

167. Буква б) от първия въпрос на Парламента по същество се отнася до това дали разрешението за сключване на Истанбулската конвенция от Съюза би било невалидно, ако бъде дадено с две отделни решения в частност като последица от избора на правните основания.

168. Парламентът отбелязва, че като причина за приемането на две отделни решения на етапа на подписването е било посочено обстоятелството, че членове 60 и 61 от Истанбулската конвенция попадат в обхвата на общата политика в областта на убежището и субсидиарната и временната закрила по член 78 ДФЕС. Това създавало особени трудности във връзка с прилагането на Протокол № 21, доколкото той предвижда, че Ирландия не е обвързана от мерките в тази област, нито е длъжна да ги прилага, а следователно и не участва в тяхното приемане, освен ако не се съгласи да участва. Парламентът обаче смята, че опасенията във връзка с Протокол № 21 са неоснователни, понеже, ако Съюзът сключи Истанбулската конвенция, Ирландия би била обвързана от

¹⁶⁰ За пример за кумулиране на правни основания вж. решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Съвет (С-94/03, EU:С:2006:2, т. 54).

това в обхвата на всички упражнени от Съюза правомощия по силата на тази конвенция. Тук обаче не мога да се съглася, тъй като този довод на практика означава да се твърди, че ако това стане, потенциалното действие на Протокол № 21 би отпаднало, тъй като тези разпоредби на Конвенцията до голяма степен се отнасят до общи правила, с които Ирландия се е съгласила.

169. От самото начало искам да отбележа, че зададеният от Парламента въпрос се отнася до формалната бъдеща валидност на решението за сключване на Истанбулската конвенция.

170. В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 263 ДФЕС формалната валидност на даден акт може да е под съмнение само когато е нарушено съществено процесуално изискване. Ето защо възниква логичният въпрос какво за тази цел е съществено формално изискване.

171. Както обясних по-горе, тези изисквания включват процесуални и формални изисквания, които биха могли да имат влияние върху съдържанието на съответния акт¹⁶¹ или, от гледна точка на задължението за мотивиране, да породят несигурност в естеството или обхвата на спорния акт¹⁶². Ето защо, за да се прецени дали приемането на две отделни решения вместо само на едно би било в противоречие с правото на Съюза, трябва да се провери, първо, дали тази, нека така да я нарека, „разделна процедура“ съставлява нарушение на дадено правило или принцип и второ, дали това правило или принцип може да се смята за „съществен(о)“ в този смисъл.

172. Що се отнася до съществуването на такова правило или принцип, може да се отбележи, че нито една от разпоредбите на Договорите и нито едно от вътрешните правила за дейността на Съвета не предвижда изискване, което да забранява разделянето на решението за разрешаване на сключването на международно споразумение на две отделни решения.

173. Разбира се, по въпроса за процедурата за сключването на споразумения член 218, параграф 6 ДФЕС предвижда Съветът да приема „решение“ за сключване на споразумението. Ясно е обаче, че с употребата на единствено число се има предвид общото понятие „решение“, което обозначава обичайната форма на приеманите от Съвета или Комисията актове без общо приложение. Следователно не става дума за използването в държавите от континенталното право понятие за *instrumentum* (форма) като противоположност на *negotium* (съдържание). Ето защо, погледнато в правилния му контекст, е съмнително съставителите да са искали с употребата на единствено число да изключат възможността подобно решение да се взема под формата на два отделни акта.

174. Трудно е да се намери и причина, поради която разделянето на решението за разрешаване на сключването на международно споразумение на два отделни акта да може да съставлява нарушение на член 17, параграф 2 ДЕС или на член 293 ДФЕС. Макар че и

¹⁶¹ Вж. решение от 29 октомври 1980 г., Van Landewyck и др./Комисия (209/78—215/78 и 218/78, EU:C:1980:248, т. 47). Достатъчно е обаче порокът да е можел да се отрази на решението, тъй като съдът на Съюза няма правомощието да действа на мястото на администрацията и съответно не може да оценява конкретното въздействие на порока върху решението. Вж. например решение от 21 март 1990 г., Белгия/Комисия (C-142/87, EU:C:1990:125, т. 48).

¹⁶² В това отношение следва да се подчертае, че релевантно тук е решението за разрешаване на сключването на Истанбулската конвенция от Съюза. Сключването на това споразумение пък по принцип се извършва чрез единен инструмент, а именно писмо до депозитаря на този международен договор, в случая — до Съвета на Европа.

двете разпоредби се отнасят само до законодателната процедура¹⁶³, от систематичното място на член 218 в Договора за функционирането на ЕС, а именно в дял V от част пета („Външна дейност на Съюза“), а не в част четвърта, дял I, глава 2, раздел 2, както законодателната процедура, а също и от съдържанието на тази разпоредба следва, че процедурата за сключването на международни споразумения е специфична и особена. Всъщност различни са не само правомощията на отделните институции във всяка от тези процедури, но и термините, използвани в Договорите. Например член 218, параграф 3 ДФЕС предвижда, че при подписването на международно споразумение процедурата започва с „препоръка“, докато член 294, параграф 2 ДФЕС гласи, че при законодателната процедура процесът започва с „предложение“¹⁶⁴.

175. Освен това, дори да се приеме, че някоя от тези разпоредби би могла да се разглежда като изискване, според мен то едва ли би могло да се смята за „съществено“ по смисъла на член 263 ДФЕС.

176. В този контекст единственото правило или принцип, което би могло да съставлява съществено процесуално или формално изискване и съответно да е пречка за Съвета да раздели решението за сключване на международно споразумение на два отделни акта, е просто да се зачитат правомощията на другите институции и на държавите членки и да се спазват приложимите правила за гласуване¹⁶⁵, тъй като прилагането им не зависи от преценката на самите институции¹⁶⁶.

177. Затова например в решение Комисия/Съвет¹⁶⁷, известно като „решението за хибридни актове“, Съдът постановява, че Съветът и представителите на правителствата на държавите членки не могат да сливат в едно акта за разрешаване на подписването на споразумение между Съюза и трети държави или международни организации и акта за временното прилагане на това споразумение от държавите членки. Както изтъква Съдът, това е така, защото държавите членки нямат компетентност да приемат първия акт и обратно, Съветът като институция на Съюза няма участие в приемането на акта относно временното прилагане на смесено споразумение от държавите членки. Последният акт продължава да се урежда от вътрешното право на всяка от тези държави¹⁶⁸. Нещо повече, Съдът отбелязва, че тази практика може да е имала последици за приложените правила за гласуване, тъй като съгласно член 218, параграф 8 ДФЕС първият акт би трябвало да се приема от Съвета с квалифицирано мнозинство, докато като въпрос на вътрешното право на всяка от държавите членки временното прилагане на смесено споразумение от тях предполага консенсус, тоест единодушие между представителите им в Съвета¹⁶⁹.

¹⁶³ Вж. в този смисъл решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 71). Освен това член 17, параграф 2 ДЕС предвижда, че актовете, особено законодателните актове, трябва да се приемат по предложение на Комисията, „освен ако в Договорите е предвидено друго“. Член 293 ДФЕС пък предвижда, че се прилага само когато „Съветът действа по предложение на Комисията“.

¹⁶⁴ Дори да се допусне, че законодателната процедура би била частично приложима, член 17, параграф 2 ДЕС предвижда, че законодателните актове трябва да се приемат от Съюза по предложение на Комисията, „освен ако в Договорите е предвидено друго“, докато за процедурата по член 218 ДФЕС същият предвижда, че решението за разрешаване на сключването на споразумение от Съюза се приема по предложение на преговарящия, а това може и да не е Комисията. Аналогично, член 293 ДФЕС гласи, че се прилага само когато „Съветът действа по предложение на Комисията“.

¹⁶⁵ Решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, т. 42).

¹⁶⁶ Вж. например решение от 6 май 2008 г., Парламент/Съвет (C-133/06, EU:C:2008:257, т. 54).

¹⁶⁷ Решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет (C-28/12, EU:C:2015:282).

¹⁶⁸ Пак там, т. 49 и 50.

¹⁶⁹ Пак там, т. 51 и 52.

178. В настоящия случай обаче сключването на Истанбулската конвенция с две решения вместо с едно видимо не би могло да даде повод за аналогични възражения като изложените от Съда в решението му за хибридните актове.

179. Първо, какъвто и да е броят на приетите решения, приемането им безспорно ще е от компетентността на Съюза.

180. Второ, що се отнася до правилата за гласуване, следва да се отбележи, че разделянето на решението на два отделни акта може да опорочи сключването на международно споразумение, ако първият от приеманите актове се приеме по едно правило за гласуване, а вторият — по друго, при положение че в случай на приемане на единен акт би било приложимо само едно правило за гласуване¹⁷⁰. В настоящия случай обаче по причините, които изложих по-горе при преценката на допустимостта на искането за становище, всички разглеждани правни основания водят до прилагането на една и съща процедура.

181. Разбира се, от отговора на буква а) от първия въпрос следва, че подписването на Истанбулската конвенция от Съюза е предполагало, а бъдещото ѝ сключване, ако се стигне дотам, също предполага Съюзът да упражни някои правомощия от областите по част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС. Ето защо приемането на решението за разрешаване на сключването на тази конвенция от Съюза, така както е предвидено от Парламента, трябва да се смята за попадащо в областите на компетентност на Съюза, обхванати от протоколи № 21 и № 22. Противно на твърденията на Парламента обаче, разделянето на две на акта за сключването на тази конвенция ще доведе до зачитане, а не до нарушаване на приложимите правила за гласуване и особената позиция на Ирландия, гарантирани с Протокол № 21¹⁷¹.

182. В това отношение очевидно приемането на две решения е необходимо, когато актът има няколко цели или няколко съставни части, без едната да е акцесорна спрямо другата, и съответните различни правни основания са несъвместими помежду си, тъй като налагат прилагането на различни правила за гласуване¹⁷². Според мен е вярно и че приемането на няколко отделни акта ще е необходимо, когато актът включва съставни части, някои от които може да попадат в обхвата на протоколи № 21 и № 22, а други — не. Всъщност съгласно Протокол № 21 Ирландия не участва в приемането от Съвета на предложени мерки по част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС, освен ако сама не изрази желание да участва¹⁷³. Съгласно Протокол № 22 Кралство Дания не участва в приемането от страна на Съвета на предложените мерки по част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС и не е обвързано от тях, освен ако след приемането им не реши да започне да ги прилага¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Този довод предполага, че правните основания на акта може да не отразяват точно упражняваните правомощия (вж. буква а) от първия въпрос). Всъщност в противен случай правните основания на мярката, ако тя е взета под формата на единно решение, биха съответствали на комбинацията от правните основания на двете решения, ако тя се раздели на две. Ето защо или процедурата би била една и съща, или — ако правните основания са несъвместими помежду си — би било необходимо мярката да се раздели на две решения.

¹⁷¹ В това отношение бих искал да изтъкна, че прилагането на тези протоколи зависи от съдържанието на съответния акт, а не от правните му основания. Ето защо, какъвто и отговор да даде Съдът по първия въпрос, ако Съюзът възнамерява да упражни правомощия, попадащи в обхвата на тези протоколи, същите трябва да се вземат предвид.

¹⁷² Вж. в този смисъл решение от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (С-658/11, ЕУ:С:2014:2025, т. 57).

¹⁷³ Тъй като Обединеното кралство напусна Европейския съюз, няма нужда да се взема предвид неговата позиция.

¹⁷⁴ Съгласно член 4 от този протокол Кралство Дания може да реши да приложи мярката, но при всички случаи, ако реши да го стори, тази мярка само поражда задължение по международното право между Дания и останалите държави членки.

183. Тъй като Кралство Дания не участва в приемането на никакви мерки на Съвета в областта на част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС, а Ирландия участва в приемането на такива мерки само ако изрази желание да го направи, винаги когато Съюзът смята да приеме акт на няколко правни основания, от които едни попадат в обхвата на част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС, а други — в обхвата на други разпоредби на този договор, може да е необходимо актът да се раздели на няколко решения.

184. В настоящия случай наистина всички правомощия, които Съюзът следва да упражни или предвижда да упражни, попадат в обхвата на част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС. Затова Кралство Дания няма да е обвързано от нито едно от тези решения и няма да участва в гласуването за приемането им. Следователно Протокол № 22 не би могъл да наложи промяна на приложимите правила за гласуване.

185. Що се отнася до положението на Ирландия, Парламентът смята, че доколкото споразумението до голяма степен би било обхванато от общи правила, които Ирландия е приела, тя задължително би била обвързана от бъдещото споразумение и съответно длъжна да участва в гласуването.

186. Както вече посочих обаче, не мога да се съглася с този довод. Не само че от отговора на първия въпрос следва, че вторичното законодателство на Съюза не обхваща изцяло областите, които съответстват на правомощията, които Съюзът ще е длъжен да упражни, за да сключи Конвенцията, и на правомощията, посочени от Парламента в искането му за становище, но и според мен фактът, че Ирландия вече се е съгласила да участва в приемането на определени законодателни актове на Съюза, не я задължава да направи същото и по отношение на сключването на международно споразумение, което би имало същия предмет. Според мен това следва от член 4а от Протокол № 21, който гласи, че разпоредбите на този протокол „се прилагат [...] *също* и по отношение на мерки, предложени или приети на основание дял V, трета част от Договора за функционирането на Европейския съюз, които изменят съществуваща мярка, която е със задължителна сила за Обединеното кралство и Ирландия“¹⁷⁵. Затова, доколкото сключването на Истанбулската конвенция би могло да засяга някои съществуващи мерки в областта на убежището, както се установи при разглеждането на буква а) от първия въпрос, изглежда очевидно, че съгласно Протокол № 21 Ирландия може да реши да не се обвързва с решението за разрешаване на приемането на Истанбулската конвенция и съответно може да не участва в гласуването по въпроса.

187. Наистина в становище 1/15 Съдът постановява, че прилагането на протоколи № 21 и № 22 само по себе си не засяга правилата за гласуване в Съвета¹⁷⁶. Съображенията за този извод обаче трябва да се разбират в контекста на обстоятелствата по онова дело. Всъщност тогава е имало уведомление от Ирландия и Обединеното кралство за желанието им да участват в приемането на съответното решение, така че съгласно член 3 от Протокол № 21 не е било необходимо да се прилагат правилата за гласуване по член 1 от този протокол. Що се отнася до Протокол № 22, Съдът по същество приема, че предвид съдържанието на

¹⁷⁵ Курсивът е мой. В такъв случай член 4а, параграф 2 предвижда специален механизъм, ако се окаже, че неучастието на Ирландия прави мярката неизпълнима за други държави членки. Дори и тогава обаче Ирландия не е длъжна да прилага тази мярка.

¹⁷⁶ Становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 110 и 117).

предвиденото споразумение Кралство Дания не би било обвързано от разпоредбите му и затова каквото и да е възприетото правно основание, Кралство Дания не би участвало в приемането на това решение¹⁷⁷.

188. Тук може да се отбележи, че противно на доводите, които Комисията изложи в съдебното заседание, фактът, че Съюзът има изключителна компетентност в този случай съгласно член 3, параграф 2 ДФЕС, не може да доведе до изключване на приложимостта на Протокол № 21. Всъщност, ако беше така, член 4а от Протокол № 21 не би имал реален смисъл, тъй като според мен целта на тази разпоредба е именно да предвиди, че този протокол ще се прилага и когато Съюзът има изключителна компетентност, защото предвидената мярка може да измени съществуващи законодателни актове.

189. Според мен съгласието на Ирландия остава необходимо дори за онези от разпоредбите на Истанбулската конвенция, които не изменят съществуваща мярка. Въпреки че в член 4а от Протокол № 21 се говори за мярка, като последица от която се изменя съществуваща мярка, това не променя факта — както личи от употребата на израза „също и“ — че дори мярката да не води до изменение на съществуващ акт, член 1 от посочения протокол все пак се прилага, щом предвидената мярка съдържа разпоредби, попадащи в обхвата на част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС.

190. Вярно е, разбира се, че доколкото се е съгласила да се обвърже с някои актове от законодателството на Съюза, Ирландия вече не може да сключва конвенции или други международни споразумения, които биха накърнили ефективността на това законодателство. Обратното обаче не е вярно. Макар Ирландия да се е съгласила да се обвърже с въпросните законодателни актове на Съюза, това не означава, че тя е длъжна да участва и в приемането на акт за сключването на конвенция в областта на част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС. Подобен извод би бил в противоречие с ясния текст на Протокол № 21.

191. Въпреки че ако влезе в сила за Съюза, Истанбулската конвенция безспорно ще окаже влияние върху законодателството на Съюза в областта на убежището, като последица от Протокол № 21 от гледна точка на правото на Съюза Ирландия няма да е обвързана от тази конвенция в обхвата на всички правомощия, упражнени при сключването ѝ, освен ако не изрази желание за това. Следователно, ако Ирландия се съгласи да се обвърже с решението на Съюза, с което се разрешава сключването на Истанбулската конвенция, само по отношение на някои от разпоредбите на тази конвенция, ще е съответно необходимо да се приемат две отделни решения.

192. Обстоятелството, че Ирландия всъщност вече е сключила Истанбулската конвенция, според мен не е годно да опровергае изложения по-горе извод¹⁷⁸. Това е така, защото последиците от сключването на Конвенцията от Ирландия не са същите като последиците от евентуално съгласие на Ирландия да бъде обвързана от решението на Съюза за сключването на тази конвенция. По-конкретно, ако Ирландия се съгласи да бъде обвързана от присъединяването на Съюза към Конвенцията, като последица от това, от една страна, дори ако някога реши да денонсира Конвенцията по реда на член 80 от нея, Ирландия ще остане обвързана от тази конвенция в областите, попадащи в обхвата на компетентността на Съюза. От друга страна, тази държава членка може да не иска да бъде

¹⁷⁷ Становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 111 и 113).

¹⁷⁸ Съгласно информацията на уебсайта на Съвета на Европа Ирландия е ратифицирала Конвенцията на 8 март 2019 г.

обвързана от бъдещото решение на Съюза, доколкото в зависимост от обхвата на присъединяването това решение може да доведе до обезсилване на направените от тази държава членка резерви.

193. При тези обстоятелства в зависимост от намеренията на Ирландия приемането на две решения би било не само валидно, но и подходящо и дори правно необходимо.

194. При тези обстоятелства предлагам на Съда да отговори на Парламента, че сключването на Истанбулската конвенция от Съюза с два отделни акта не би могло да доведе до невалидност на тези актове.

VI. По втория въпрос

195. С втория си въпрос Парламентът пита дали решението на Съюза да сключи Истанбулската конвенция би било валидно, ако при приемането му не е налице общо съгласие на всички държави членки относно тяхното желание да бъдат обвързани от тази конвенция.

196. В това отношение Парламентът признава, че е важно да се осигури тясно сътрудничество между държавите членки и институциите на Съюза в процеса на договаряне, сключване и прилагане на всяко международно споразумение. Той обаче смята, че ако Съветът изчаква всички държави членки да сключат споразумението, преди да го сключи Съюзът (Парламентът нарича това практиката за „общо съгласие“), това вече би надхвърлило границите на подобно сътрудничество. Парламентът поддържа, че фактически това би означавало да се изисква единодушие в Съвета за приемането на международното споразумение въпреки правилото за гласуване с квалифицирано мнозинство. Нещо повече, подобна практика щяла да е равностойна на превръщане на решението за разрешаване на сключването на международно споразумение от Съюза в хибриден акт.

197. В съдебното заседание Съветът като че ли призна, че при смесените споразумения общата му практика е най-често да изчаква сключването на съответното споразумение от държавите членки (или поне потвърждение от тяхна страна, че ще сключат споразумението), преди да подложи на гласуване решението, с което се разрешава Съюзът да сключи това споразумение. Съветът обаче поддържа, че не се смята за обвързан от тази практика, а и че подобна изчаквателна позиция е напълно оправдана в случая със сключването на Истанбулската конвенция.

198. В този контекст следва първо да се припомни, че когато Съюзът реши да упражни свои правомощия, същите трябва да бъдат упражнени в съответствие с международното право¹⁷⁹.

199. Съгласно международното право подписването на международен договор от даден субект по принцип не е израз на съгласие за обвързване с договора и съответно не създава задължение за сключването на този договор, нито дори за започване на съответната национална конституционна процедура (например чрез внасяне на договора в законодателния орган/парламента) за одобряване на сключването му. Единственото

¹⁷⁹ Решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (С-626/15 и С-659/16, EU:C:2018:925, т. 127).

задължение на подписалите договора страни е предвиденото в член 18 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г.¹⁸⁰ — да действат добросъвестно и да се въздържат от действия, които биха лишили договора от неговия обект и неговата цел.

200. От гледна точка на правото на Съюза институциите не са длъжни да приемат акт с общо приложение, освен ако не е предвидено друго. Те не са и длъжни да действат в рамките на определен срок. При сключването на международно споразумение Договорите не предвиждат времеви ограничения за Съвета във връзка с приемането на решение по въпроса и според мен тази институция има широка свобода на преценка дали да приеме това решение¹⁸¹ дори ако Съюзът вече е подписал споразумението, поради което смятам, че Съветът може да отлага решението си, докато намира това за необходимо, за да може да вземе информирано решение.

201. Противно на твърдението на Парламента, изчакването всички държави членки да сключат смесеното споразумение не означава промяна на правилата за вземане на решението за разрешаване на Съюза да сключи това споразумение, нито превръща бъдещото решение в хибриден акт. Всъщност подобен подход не предполага, че ако дадена държава членка в крайна сметка реши да не сключва споразумението, Съюзът също няма да го сключи. Съответно подобна практика изобщо не е равнозначна на сливане на националната процедура за сключване на международното споразумение с процедурата по член 218 ДФЕС.

202. Всъщност, въпреки че не е от компетентността на Съда да се произнася по релевантността на подобен подход, практиката изглежда съвсем обоснована. Както вече обясних, щом Съюзът и държавите членки сключат смесено споразумение, от гледна точка на международното право те носят съвместна отговорност за всяко неоправдано неизпълнение на това споразумение¹⁸². Що се отнася до Истанбулската конвенция, всъщност няколко държави членки са посочили, че срещат сериозни трудности за сключването на Конвенцията на национално равнище.

203. Разбира се, когато Съюзът възнамерява да сключи смесено споразумение, държавите членки имат задължения както в процеса по договарянето и сключването му, така и при изпълнението на поетите ангажименти, като тези задължения произтичат от изискването за единство в международното представителство на Съюза¹⁸³. Наличието на подобни задължения обаче не означава, че държавите членки така или иначе са длъжни да сключат съответното споразумение. Подобен подход всъщност би влязъл в противоречие с принципа на разделение на правомощията по член 4, параграф 1 ДЕС.

¹⁸⁰ United Nations Treaty Series, том 1155, стр. 331 (наричана по-нататък „Виенската конвенция“).

¹⁸¹ Всъщност решението за присъединяване към международно споразумение потенциално предполага да се направи избор между политически, икономически и социални алтернативи, да се подредят по приоритет разнопосочни интереси и да се извършат сложни преценки. Затова Съветът трябва да разполага с широка дискреционна власт в това отношение. Вж. по аналогия решение от 7 март 2017 г., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, т. 54).

¹⁸² Вж. *Cremona*, M. Disconnection clauses in EU Law and Practice. — In: *Hillon, C. et Koutrakos, P. Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 180. Наистина Съюзът е международна организация от особен вид, доколкото съгласно формулировката от решение от 15 юли 1964 г., *Costa* (6/64, EU:C:1964:66, стр. 593) е създаден собствен правен ред, който е интегриран в правните системи на държавите членки с влизането в сила на Договора и който националните юрисдикции са длъжни да прилагат. Вж. също решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет (C-28/12, EU:C:2015:282, т. 39). Както обаче ясно следва от решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925, т. 125—135), това обстоятелство не може да е основание едностранно да се наложи на трети страни да се съобразяват с правилата му относно разпределението на компетентността.

¹⁸³ Вж. например решение от 19 март 1996 г., Комисия/Съвет (C-25/94, EU:C:1996:114, т. 48).

204. В подобен случай той би могъл самостоятелно да наложи най-много задължение за въздържане¹⁸⁴. При всички случаи, тъй като изискването за лоялно сътрудничество действа и в полза на държавите членки, доколкото изисква от Съюза да зачита правомощията им¹⁸⁵, Съюзът не може на основание на тази разпоредба да ги задължи да сключат дадено международно споразумение.

205. В този контекст като последица от сключването на смесено споразумение от Съюза за последния може да възникне международноправна отговорност за поведението на някои държави членки дори когато при такива обстоятелства те действат в рамките на изключителните си правомощия. Това обаче е неизбежната последица от принципа на разпределение на правомощията съгласно вътрешното конституционно право на Съюза.

206. За настоящия случай е безспорно, че за сключването на Истанбулската конвенция Съюзът няма да упражни някои споделени правомощия, и по-конкретно правомощието в областта на борбата с половата дискриминация. В резултат от това значителен брой задължения по тази конвенция ще попаднат в обхвата на правомощията на държавите членки. Няколко държави членки обаче са посочили, че срещат сериозни трудности за сключването на Конвенцията на национално равнище. Всичко това означава, че Съветът с право възприема внимателен и предпазлив подход към сключването на това споразумение.

207. В това отношение понякога се изтъква, че не би било правно допустимо Съветът да изчаква „общото съгласие“ на държавите членки за сключването на смесено споразумение, тъй като Съюзът би могъл да отстрани всяка срещната трудност просто като направи резерва във връзка с разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки. В особения случай с Истанбулската конвенция обаче член 78, параграф 1 от нея предвижда, че не се допускат резерви освен в случаите по член 78, параграф 2 или 3. Нито една от тези две разпоредби не предвижда възможност за Съюза да направи декларация за компетентност чрез подобна резерва.

208. Няколко от страните по делото обаче поддържат, че въпреки разпоредбите на Конвенцията Съюзът би могъл да направи декларация за компетентност, защото тази декларация не би представлявала резерва по смисъла на международното право. Според тези страни подобна декларация за компетентност не представлява резерва, защото има различна цел. Декларацията само отразявала обективното правно положение, а именно че дадена страна по международно споразумение няма пълни правомощия да го сключи, докато за разлика от това резервата отразявала субективно решение на тази страна да не се присъединява изцяло към споразумението. Следователно декларации можело да се правят дори когато съответното споразумение изключва възможността за резерви.

209. Аз обаче не мога да се съглася. От член 2, точка 1, буква d) от Виенската конвенция¹⁸⁶ ясно следва, че „резерва“ означава едностранно изявление — независимо от формата на изразяване или наименованието — направено от държава при подписване, ратификация,

¹⁸⁴ Вж. a contrario решение от 20 април 2010 г., Комисия/Швеция (C-246/07, EU:C:2010:203, т. 75).

¹⁸⁵ Решения от 28 ноември 1991 г., Люксембург/Парламент (C-213/88 и C-39/89, EU:C:1991:449, т. 29) и от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет (C-28/12, EU:C:2015:282, т. 47).

¹⁸⁶ United Nations Treaty Series, том 1155, стр. 331.

приемане, утвърждаване на договор или присъединяване към него, с което тя иска да изключи или промени правното действие на определени разпоредби на договора при тяхното прилагане по отношение на тази държава¹⁸⁷.

210. Ето защо съгласно международното право целта на съответната декларация се явява ирелевантна за преценката дали тя трябва или не трябва да бъде третирана като резерва. Единственият въпрос е дали функцията на съответната декларация е да изключи или промени правното действие на определени разпоредби на международния договор¹⁸⁸.

211. В този контекст може да се припомни, че един от ключовите принципи на международните договори, закрепен в член 27 от Виенската конвенция, а също и в член 27 от Виенската конвенция за правото на договорите между държави и международни организации или между международни организации от 21 март 1986 г.¹⁸⁹, гласи, че страна по договор не може да се позовава на разпоредбите на своето вътрешно право като оправдание за неизпълнение на договора. Именно това обаче би била целта на евентуалната декларация за компетентност, ако тя се използва за ограничаване на риска от възникването на отговорност за Съюза вследствие от неизпълнение на смесено споразумение от страна на държава членка¹⁹⁰. Затова тази декларация ще трябва да се смята за „резерва“ по смисъла на член 2, точка 1, буква d) от Виенската конвенция.

212. Оттук следва, че за целите на международното право декларацията за разпределението на правомощията между международна организация и нейните членове трябва да се разглежда като резерва¹⁹¹ и съответно може да се формулира само ако това е позволено с

¹⁸⁷ Точка 1.1 от Практическото ръководство за резервите по международни договори (Guide to Practice on Reservations to Treaties), прието през 2011 г. от Комисията по международно право на 63-тата й сесия и представено на Общото събрание на ООН като част от доклада на комисията за работата на тази сесия (A/66/10, т. 75) (Yearbook of the International Law Commission, 2011, Vol. II, Part Two), също гласи, че терминът „резерва“ означава „едностранно изявление — независимо от формата на изразяване или наименованието му — направено от държава или международна организация при утвърждаването на договор или присъединяването към него [...] с цел да изключи или промени правното действие на определени разпоредби на договора при тяхното прилагане по отношение на тази държава или международна организация“.

¹⁸⁸ Практиката в областта на международното право сочи, че декларациите се приравняват на резерви, когато са предвидени да изпълняват същата функция: вж. *Edwards Jr, R.W. Reservations to Treaties.* — Michigan Journal of International Law, 1989, Vol. 10, p. 368. Вж. също в този смисъл *Tomuschat, C. Admissibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties.* — Heidelberg Journal of International Law, 1967, Vol. 27, p. 465 или *Meek, M.R. International Law: Reservations to Multilateral Agreements.* — DePaul Law Review, 1955, Vol. 5, p. 41.

¹⁸⁹ United Nations, Treaty Series, том 1155, стр. 331. Тази конвенция обаче все още не е в сила, тъй като са депозираны по-малко от 35 ратификационни инструмента.

¹⁹⁰ Във всеки случай, доколкото Съюзът може да реши да упражни или да не упражнява някои от правомощията, които споделя с държавите членки, евентуална декларация на Съюза относно обхвата на упражняваните от него правомощия при включването на международното споразумение не може да се смята за отразяваща обективни дадености.

¹⁹¹ Например относно формулирана от Френската република декларация за компетентност, която е била сметена за резерва, вж. *Ad hoc Court of Arbitration, Delimitation of the Continental Shelf (United Kingdom v. France)*, 54 I.L.R. 6, 18 I.L.M. 397 (June 30, 1977). Вж. също *Dolmans, J.F.M. Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States.* The Hague: Asser Instituut, 1984, p. 65 sq.

разпоредба на съответния международен договор, както например е позволено с член 2 от приложение IX към Конвенцията на ООН по морско право, обсъждана по дело *MOX Plant*¹⁹².

213. На практика много от конвенциите, по които Съюзът е страна, предвиждат възможност за формулиране на резерви и дори изискват от международните организации, които ги сключват, да направят декларация за компетентност¹⁹³. Най-известният пример за конвенция, която предвижда подобно задължение, е Конвенцията на ООН по морско право (член 2 от приложение IX)¹⁹⁴.

214. Тъй като Истанбулската конвенция обаче не позволява на страните по нея да правят резерви относно правилата за компетентност, всяка подобна декларация на Съюза би могла да се смята за лишена от правно действие от гледна точка на международното право. Всъщност в съдебното заседание на 6 октомври 2020 г. Комисията първоначално защитаваше възможността за използване на декларация за компетентност. След настоятелни въпроси обаче тя най-накрая призна, че от гледна точка на международното право подобна декларация не би имала правна стойност, а само информативно значение¹⁹⁵.

215. Мисля, че такъв подход би могъл да се окачества (с цялото ми уважение) единствено като незадоволителен. Всяко подобно изявление не само би било ирелевантно от гледна точка на международното право, но и поради това би могло да се разглежда като подвеждащо. Затова според мен Съюзът трябва да се въздържа от подобни декларации за компетентност, когато съответната конвенция не позволява да се формулират резерви¹⁹⁶.

216. В същия дух може да се отбележи, че би било безпредметно да се чака, като се има предвид, че съгласно член 77 от Истанбулската конвенция всяка държава или Европейският съюз могат към момента на подписване или при депозиране на документа за ратификация, приемане, утвърждаване или присъединяване да посочат територията или

¹⁹² Решение от 30 май 2006 г., Комисия/Ирландия (C-459/03, EU:C:2006:345). В това отношение ще отбележа, че дори ако международният договор позволява да се формулират резерви, евентуална резерва за разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки би имала само ограничено действие. Всъщност, като се има предвид, че неупражнените споделени правомощия може впоследствие да бъдат упражнени от Съюза и така да преминат изцяло у него, подобна декларация задължително би била само временна. Съответно формулирането на резерви от Съюза с цел да се сигнализира, че не е упражнил някои свои споделени правомощия, трябва да се смята за забранено, когато съответният международен договор не позволява оттеглянето на направените резерви. В противен случай, доколкото формулирането на подобна резерва би задължило Съюза винаги да се откаже от упражняването на съответното споделено правомощие, това би било равносилно на превръщането му в изключително правомощие на държавите членки в нарушение на правилата на първичното право. Наред с това, дори когато международният договор предвижда възможност и дори задължение за актуализиране на декларациите за компетентност, като че ли Съюзът рядко прави това. Всъщност според Джед Одермат до 2017 г. има само един пример за актуализиране на декларация за компетентност, а именно направената в рамките на Организацията по прехрана и земеделие. Вж. *Odermatt, J. The Development of Customary International Law by International Organisations. — International and Comparative Law Quarterly*, 2017, Vol. 66(2), p. 506 sq.

¹⁹³ Вж. например решение от 10 декември 2002 г., Комисия/Съвет (C-29/99, EU:C:2002:734, т. 70). За списък на подписаните от Съюза конвенции, които предвиждат задължение той да формулира декларация за компетентност, вж. *Heliskoski, J. EU declarations of competence and international responsibility. — In: Evans, M. et Koutrakos, P. The International Responsibility of the European Union International and European Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 201. В тази статия авторът разглежда само този вариант. Вж. стр. 189.

¹⁹⁴ Вж. *Heliskoski, J. EU Declarations of Competence and International Responsibility. — In: Evans, M. et Koutrakos, P. The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 189.

¹⁹⁵ Разбира се, може да се поддържа, че доколкото декларациите за компетентност винаги са били приемани от третите държави, това е довело до възникването на практика в това отношение. Според мен обаче това твърдение е несигурно (в частност доколкото е в противоречие с Виенската конвенция), което също е аргумент в полза на проявяването на известна предпазливост от страна на Съвета.

¹⁹⁶ Интересно е да се отбележи, че все по-голям брой международни споразумения съдържат клаузи, които задължават регионалните организации за икономическа интеграция като Съюза да декларират кои части от споразумението попадат в обхвата на тяхната компетентност. Вж. *Klamert, M. The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford: OUP, 2014, p. 195.

териториите, за които се прилага Конвенцията. При все това мисля, че по две основни причини всъщност за Съюза би било невъзможно да се позове на тази разпоредба, за да ограничи отговорността си. Първо, всеки опит да се ограничи териториалният обхват на споразумението до определени държави членки, би бил в противоречие с фундаменталното единство на правото на Съюза на територията на целия Съюз и с принципа на равно третиране. Изключения от това фундаментално единство и съгласуваност на правото на Съюза по принцип се предвиждат изрично на равнището на Договорите, за което своеобразно, но ярко свидетелство са протоколи № 20, № 21 и № 32. Второ, член 77 от Истанбулската конвенция може да се приложи на практика само след като стане известна позицията на всички държави членки. Затова дори ако се допусне, че позоваването на тази разпоредба всъщност е възможно, има сериозни практически и правни съображения в полза на практиката за „общо съгласие“.

217. Накрая, макар че въпросната конвенция е приета под егидата на Съвета на Европа, който следва да е съвсем наясно със сложната природа на правилата за разпределението на правомощията между държавите членки и Съюза, това не би било оправдание за Съюза да не се съобразява с нормите на международното право, ако сключи Конвенцията. От една страна, нормите на международното право се прилагат за всички международни договори без изключение. От друга страна, от текста на Истанбулската конвенция ясно личи, че съставителите ѝ очевидно са взели предвид особеното положение на Европейския съюз при изготвянето ѝ, но въпреки това — предполага се, съзнателно — са изключили възможността за формулиране на резерви във връзка с компетентността¹⁹⁷.

218. При това положение Съюзът не само няма непосредствено задължение да сключва Конвенцията в рамките на определен срок, но и има съществени практически причини да изчака, докато я сключат всички държави членки, както току-що се опитах да обясня. Всъщност, ако една или повече държави членки откажат да сключат Истанбулската конвенция, би могло Съветът да реши, че Съюзът трябва да упражни повече споделени правомощия от първоначално предвиденото, за да намали областите на присъединяване, които остават от компетентността на държавите членки¹⁹⁸.

219. В случая с Истанбулската конвенция подобен подход изглежда още по-релевантен, тъй като от наличието на трудности в някои държави членки за сключването на Конвенцията Съветът и Парламентът биха могли евентуално да заключат, че е налице особена необходимост за противодействие на определени видове поведение по смисъла на член 83, параграф 1 ДФЕС, а това съгласно член 83, параграф 1, трета алинея ДФЕС би ги овластило да разширят областите на споделена компетентност по въпроси на наказателното право.

220. Въпреки че в искането си за становище по член 218 ДФЕС критикува забавянето при сключването на Истанбулската конвенция обаче, Парламентът формулира въпроса си като запитване дали решението за сключването на Истанбулската конвенция би било валидно, ако бъде прието, без да се изчаква общото съгласие на държавите членки да се обвържат с тази конвенция.

¹⁹⁷ Аналогично, не смятам, че може сериозно да се поддържа, че член 78 от Истанбулската конвенция, който ограничава възможностите за формулиране на резерви, не се прилага спрямо Съюза, тъй като последният не е държава. Всъщност член 78, параграф 2 изрично споменава както държавите, така и Съюза, което показва, че волята на съставителите на Конвенцията е именно да изключат и възможността за резерви от страна на Съюза.

¹⁹⁸ Всъщност „единствено обстоятелството, че действие на Съюза на международната сцена попада в споделената му с държавите членки компетентност, не изключва възможността Съветът да събере необходимото мнозинство за самостоятелно упражняване на тази външна компетентност от Съюза“. Решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (С-626/15 и С-659/16, EU:C:2018:925, т. 126).

221. В това отношение Съдът вече е изтъквал, че възможните трудности, които потенциално биха възникнали за управлението на съответните споразумения, не са критерий, по който да може да се преценява валидността на решението, с което се разрешава сключването на споразумение¹⁹⁹.

222. Затова не мисля, че за да разреши сключването на подобно споразумение от Съюза, Съветът е длъжен преди това да получи потвърждение от държавите членки какво ще сключат те²⁰⁰. Първо, в Договорите не се споменава подобно задължение. Второ, макар че Съюзът и държавите членки трябва да осигурят единство в международното си представителство, както посочих, Съюзът също така трябва да осигури зачитане на правомощията на държавите членки. Нещо повече, ако дадена държава членка не е сключила определен международен договор, това не е пречка тя да действа в съответствие с принципа на правото на Съюза за единство в международното представителство, доколкото този принцип изисква от нея само да се въздържа от действия, които са в явно противоречие с позициите на Съюза.

223. По всички тези съображения стигам до заключението, че Съветът не е длъжен да изчаква общото съгласие на държавите членки, нито е длъжен да сключва международни споразумения като Истанбулската конвенция веднага след подписването им. Всъщност от него зависи да прецени кое е най-доброто решение с оглед на фактори като степента на риска от неоправдано неизпълнение на смесеното споразумение от държава членка или възможността да се събере необходимото мнозинство в тази институция, за да упражни сама всички споделени правомощия, които имат отношение към споразумението.

224. Последно, макар да не е необходимо, предлагам да обсъдя хипотезата, която беше спомената в хода на съдебното заседание, а именно какво би се случило, ако държава членка денонсира Конвенцията след сключването ѝ от държавите членки и от Съюза.

225. При такива обстоятелства, въпреки че несъмнено би наложило задължение за съответната държава членка предварително да уведоми Съюза, изискването за лоялно сътрудничество не би могло да се простира дотам, че да е пречка за държавата членка да се оттегли от международното споразумение. Всъщност логичната и неизбежна последица от принципа на предоставена компетентност е, че всяка държава членка може да се оттегли от дадено смесено споразумение, докато поне част от това споразумение все още е в обхвата на компетентността на държавите членки, защото Съюзът още не е упражнил всички споделени правомощия или защото някои части от споразумението са от изключителната компетентност на държавите членки. Тази възможност обаче не би довела до възникването на задължение за Съюза също да се оттегли от споразумението. Просто според мен това отново ще е въпрос за преценка на Съвета, който при необходимост ще трябва да претегли значимостта на въпросното споразумение спрямо рисковете от непълното му сключване от Съюза и държавите членки.

226. Затова предлагам на втория въпрос да се отговори в смисъл, че решението на Съюза да сключи Истанбулската конвенция би било съвместимо с Договорите, ако бъде прието в отсъствието на общо съгласие на всички държави членки относно тяхното желание да

¹⁹⁹ Вж. в този смисъл становище 1/08 (Споразумения за изменение на списъците със специфични задължения по силата на GATS) от 30 ноември 2009 г. (EU:C:2009:739, т. 127).

²⁰⁰ Например Конвенцията на ООН по морско право е сключена от Общността на 1 април 1998 г., въпреки че все още не е сключена от Кралство Дания и Великото херцогство Люксембург.

бъдат обвързани от тази конвенция. То обаче би било съвместимо с Договорите и ако бъде прието едва след постигането на такова общо съгласие. Единствено Съветът е компетентен да реши кой от тези два подхода е за предпочитане.

VII. Заключение

227. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите на Парламента, както следва:

„Ако остане непроменена волята на Съвета относно обхвата на споделените правомощия, които следва да бъдат упражнени при сключването на Истанбулската конвенция, решението за разрешаване на сключването на тази конвенция от името на Съюза трябва от материалноправна гледна точка да бъде прието на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, член 82, параграф 2 ДФЕС и членове 84 ДФЕС и 336 ДФЕС.

Сключването на Истанбулската конвенция от Съюза с два отделни акта не би могло да доведе до невалидност на тези актове.

Решението на Съюза да сключи Истанбулската конвенция би било съвместимо с Договорите, ако бъде прието в отсъствието на общо съгласие на всички държави членки относно тяхното желание да бъдат обвързани от тази конвенция. То обаче би било съвместимо с Договорите и ако бъде прието едва след постигането на такова общо съгласие. Единствено Съветът е компетентен да реши кой от тези два подхода е за предпочитане“.