



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 11. ožujka 2021.¹

Postupak donošenja mišljenja 1/19 pokrenut povodom zahtjeva Europskog parlamenta

„Zahtjev za mišljenje na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a – Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Istanbulska konvencija) – Pristupanje Unije – Vanjske nadležnosti Unije – Odgovarajuće pravne osnove – Članak 78. stavak 2. UFEU-a – Članak 82. stavak 2. UFEU-a – Članak 83. stavak 1. UFEU-a – Članak 84. UFEU-a – Razdvajanje odluka o potpisivanju i sklapanju prema primjenjivim pravnim osnovama – Usklađenost s UEU-om i UFEU-om – Praksa ‚zajedničke suglasnosti‘ – Usklađenost s UEU-om i UFEU-om – Dopuštenost zahtjeva za mišljenje”

I. Uvod

1. Novija sudska praksa Suda pruža mnoštvo dokaza o tome da odnos između država članica i Unije u pogledu sklapanja međunarodnih ugovora koji obvezuju obje navedene strane mogu obilježavati neka od najtežih i najsloženijih pitanja prava Unije. Prilikom određivanja razgraničenja između nadležnosti država članica i nadležnosti Unije (i određivanja njihova međusobnog odnosa) nužno se moraju riješiti teška pitanja u vezi s klasifikacijom, što često iziskuje provedbu detaljne i temeljite analize međunarodnog sporazuma, koji nije uvijek sastavljen sa suptilnim nijansama Unijine institucionalne strukture na umu (i raspodjelom nadležnosti koja ju obilježava).

2. To je nažalost slučaj i s međunarodnim sporazumom koji je predmet ovog zahtjeva za mišljenje na temelju odredbi članka 218. stavka 11. UFEU-a, to jest s Konvencijom o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji koju je 7. travnja 2011. usvojio Odbor ministara Vijeća Europe (u daljnjem tekstu: Istanbulska konvencija). Iako se tom konvencijom nastoji doprinijeti plemenitom i poželjnom cilju da se suzbije nasilje nad ženama i djecom, pitanje bi li sklapanje te konvencije bilo u skladu s Ugovorima Unije otvara složena i poprilično nova pravna pitanja koja, naravno, treba pravno razmotriti na nepristran i objektivan način. Problematika je sljedeća.

¹ Izvorni jezik: engleski

II. Okolnosti nastanka Istanbulske konvencije

3. Ujedinjeni narodi su 1979. usvojili Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (u daljnjem tekstu: CEDAW). Ta je konvencija dopunjena preporukama Odbora CEDAW, uključujući Opću preporuku br. 19 (1992.) o nasilju nad ženama, koja je ažurirana Općom preporukom br. 35 o rodno utemeljenom nasilju nad ženama (2017.). Te preporuke predviđaju da rodno utemeljeno nasilje čini diskriminaciju u smislu CEDAW-a.

4. Vijeće Europe je u preporuci upućenoj članicama te organizacije po prvi put u Europi predložilo sveobuhvatnu strategiju za sprečavanje nasilja nad ženama i zaštitu žrtava u svim državama članicama Vijeća Europe.

5. Vijeće Europe je u prosincu 2008. uspostavilo odbor stručnjaka, poznat kao Skupina stručnjaka za djelovanje protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (u daljnjem tekstu: GREVIO). Tom je tijelu, koje je sačinjeno od predstavnika vlada država članica Vijeća Europe, povjerena zadaća sastavljanja jednog ili više obvezujućih pravnih instrumenata „radi sprečavanja i borbe protiv nasilja u obitelji, uključujući posebne oblike nasilja nad ženama i druge oblike nasilja nad ženama, te radi zaštite i potpore žrtvama takvog nasilja kao i progona počinitelja”.

6. GREVIO se sastao devet puta i u prosincu 2010. dovršio tekst nacrtu konvencije. Unija nije sudjelovala u pregovorima².

7. Odbor ministara Vijeća Europe je 7. travnja 2011. usvojio Konvenciju o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Istanbulska konvencija). Ta je konvencija otvorena za potpisivanje 11. svibnja 2011., na 121. sjednici Odbora ministara u Istanbulu³.

8. Vijeće Europske unije je 5. i 6. lipnja 2014., u svojem sastavu za pravosuđe i unutarnje poslove, usvojilo zaključke kojima je pozvalo države članice da potpišu, sklope i provedu tu konvenciju.

9. Komisija je potom 4. ožujka 2016. Vijeću Europske unije podnijela prijedlog odluke Vijeća o potpisivanju Istanbulske konvencije u ime Europske unije. U prijedlogu se navodilo da je sklapanje te konvencije u nadležnosti kako Unije tako i država članica. Što se tiče Unije, Komisijin prijedlog je predviđao potpisivanje Istanbulske konvencije putem jedne odluke utemeljene na članku 82. stavku 2. i članku 84. UFEU-a.

10. Komisija je Vijeću, uz taj prijedlog odluke Vijeća o odobravanju potpisivanja Istanbulske konvencije u ime Unije, podnijela i prijedlog jedne odluke o odobravanju sklapanja te konvencije u ime Unije. Komisija je za potonju odluku predložila istu pravnu osnovu kao i za prvonavedenu, to jest članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a.

11. Tijekom rasprava o nacrtu odluke pred pripremnim tijelima Vijeća proizašlo je da Unijino sklapanje Istanbulske konvencije u odnosu na područja koja je Komisija predlagala neće dobiti potporu potrebne kvalificirane većine članica Vijeća. Stoga je odlučeno da se predloženi opseg sklapanja Istanbulske konvencije smanji samo na ona područja za koja su pripremna tijela smatrala da ulaze u isključivu nadležnost Unije. Posljedično, pravne osnove prijedloga izmijenjene su tako da je uklonjeno upućivanje na članak 84. UFEU-a, a članku 82. stavku 2.

² Prema navodu Vijeća Europske unije, razlog tome je činjenica da Komisija Vijeću Europske unije nikada nije podnijela preporuku za donošenje odluke o otvaranju pregovora i ovlašćivanju Komisije da u njima sudjeluje u ime Unije.

³ Za cjelovitiji uvid u kontekst u kojem je konvencija usvojena, vidjeti Izvješće s objašnjenjem Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, Zbirka međunarodnih ugovora Vijeća Europe – br. 210.

UFEU-a dodani su članak 83. stavak 1. i članak 78. stavak 2. UFEU-a. Usto je odlučeno da se Komisijin prijedlog odluke Vijeća o potpisivanju Istanbulske konvencije razdvoji na dva dijela te da se donesu dvije odluke kako bi se u obzir uzeli specifični položaji Irske i Ujedinjene Kraljevine u smislu Protokola br. 21 uz UEU i UFEU.

12. Komisija je odobrila te promjene, koje su izvršene na sastanku Odbora stalnih predstavnika (COREPER) 26. travnja 2017.

13. Vijeće je 11. svibnja 2017. donijelo dvije zasebne odluke u vezi s potpisivanjem Istanbulske konvencije, to jest:

- Odluku Vijeća (EU) 2017/865 od 11. svibnja 2017. o potpisivanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima (SL 2017., L 131, str. 11.). U toj se odluci kao materijalne pravne osnove navode članak 82. stavak 2. i članak 83. stavak 1. UFEU-a.
- Odluku Vijeća (EU) 2017/866 od 11. svibnja 2017. o potpisivanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*) (SL 2017., L 131, str. 13.). U toj je odluci kao materijalna pravna osnova naveden članak 78. stavak 2. UFEU-a.

14. Uvodne izjave 5. do 7. obiju odluka glase:

„(5) I Unija i njezine države članice nadležne su u područjima obuhvaćenima [Istanbulskom konvencijom].

(6) [Istanbulsku konvenciju] bi trebalo potpisati u ime Unije u pogledu pitanja koja su u nadležnosti Unije u mjeri u kojoj [Istanbulska konvencija] može utjecati na zajednička pravila ili mijenjati njihovo područje primjene. To se osobito primjenjuje na određene odredbe [Istanbulske konvencije] koje se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima i na odredbe [Istanbulske konvencije] koje se odnose na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*). Države članice zadržavaju svoju nadležnost u mjeri u kojoj [Istanbulska konvencija] ne utječe na zajednička pravila niti mijenja njihovo područje primjene.

(7) Unija je također isključivo nadležna za prihvaćanje obveza navedenih u [Istanbulskoj konvenciji] u pogledu vlastitih institucija i vlastite javne uprave.”

15. Prema uvodnoj izjavi 10. Odluke 2017/865, „[direktive 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP (SL 2011., L 101, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 180.) i 2011/93/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o suzbijanju seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije, te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2004/68/PUP (SL 2011., L 335, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 261. i ispravak SL 2018., L 128., str. 22.)] obvezujuće su za Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu te stoga one sudjeluju u donošenju ove Odluke”.

16. Prema uvodnoj izjavi 10. Odluke 2017/866, „[u] skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog UEU-u i UFEU-u, i ne dovodeći u pitanje članak 4. navedenog protokola, te države članice ne sudjeluju u donošenju ove Odluke te ona za njih nije obvezujuća niti se na njih primjenjuje”.

17. Uvodna izjava 11. obiju odluka predviđa da, „[u] skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog UEU-u i UFEU-u, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje”.

18. U skladu s dvjema navedenim odlukama o potpisivanju Istanbulske konvencije, ta je konvencija u ime Unije potpisana 13. lipnja 2017.⁴ Međutim, o sklapanju Istanbulske konvencije nije donesena nikakva odluka.

19. Europski parlament je 9. srpnja 2019. zatražio, u skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a, mišljenje Suda o pristupanju Europske unije Istanbulskoj konvenciji. Zahtjev za mišljenje glasi⁵:

„[1. (a)] Čine li članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a odgovarajuću pravnu osnovu za akt Vijeća o sklapanju u ime Unije Istanbulske konvencije ili se taj akt mora temeljiti na članku 78. stavku 2., članku 82. stavku 2. i članku 83. stavku 1. UFEU-a[?]”

[1. (b)] [J]e li potrebno ili moguće zbog tog izbora pravne osnove razdijeliti odluke o potpisivanju i sklapanju Konvencije?

[2.] Je li Unijino sklapanje Istanbulske konvencije u skladu s člankom 218. stavkom 6. UFEU-a usklađeno s Ugovorima ako ne postoji zajednička suglasnost svih država članica da pristaju biti obvezane tom konvencijom?”

III. Dopuštenost zahtjeva Europskog parlamenta za donošenje mišljenja

20. Dva su glavna načina na koja se međunarodni sporazumi koje je Unija sklopila mogu podnijeti Sudu na razmatranje. Jedan je razmatranje međunarodnog sporazuma pred Sudom u kontekstu njegove opće sudbene zadaće, primjerice u okviru sudskog nadzora, tužbi za izvršenje ili prethodnih postupaka. Drugi način, koji je relevantan u ovom predmetu, jest putem postupka predviđenog u članku 218. stavku 11. UFEU-a, koji izričito ovlašćuje Sud da, ako to zatraži država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija, iznese mišljenje o usklađenosti s Ugovorima međunarodnog sporazuma čije sklapanje Unija predviđa⁶.

⁴ Prema međunarodnom pravu, potpisivanje međunarodnog sporazuma je svojevrsan oblik prethodnog odobrenja. Ono ne stvara prisilnu obvezu, ali pokazuje namjeru odnosno stranke da sklopi sporazum. Iako taj potpis nije obećanje sklapanja, njime se potpisnik nalaže da se suzdrži od radnji koje se protive ciljevima ili svrsi međunarodnog ugovora.

⁵ Istanbulsku konvenciju je do podnošenja zahtjeva za mišljenje sklopila 21 država članica Unije. Međutim, postupak sklapanja prekinut je u barem dvjema državama članicama, Bugarskoj i Slovačkoj. Prekid u Bugarskoj posljedica je odluke Konstitucionenog suda (Ustavni sud), koji je utvrdio postojanje proturječja između Istanbulske konvencije i Ustava te države članice. U Slovačkoj je Národná rada Slovenskej republiky (Državno vijeće Slovačke Republike) velikom većinom glasovalo protiv sklapanja.

⁶ Taj je postupak već bio predviđen u izvornom Ugovoru o osnivanju Europske ekonomske zajednice (1957.), što je možda iznenađujuće s obzirom na ograničene ovlasti sklapanja međunarodnih sporazuma koje je imala tadašnja Europska ekonomska zajednica. Vidjeti Cremona, M., „Opinions of the Court of Justice”, u Ruiz Fabri, H. (ur.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law* (MPEiPro), OUP, Oxford, dostupno na internetu, t. 2.

21. Članak 218. UFEU-a predviđa opće primjenjiv postupak koji se odnosi na pregovaranje i sklapanje međunarodnih sporazuma, za čije sklapanje je Unija nadležna u svojim područjima djelovanja⁷. Zadnji stavak članka 218. UFEU-a (stavak 11.) predviđa važan mehanizam prethodnog ustavnog nadzora predloženog sporazuma. Taj je mehanizam važan u pravnom smislu jer na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a međunarodni sporazumi koje Unija sklapa obvezuju njezine institucije i države članice te stoga načelno mogu odrediti zakonitost akata koje donose te institucije. U političkom smislu takav je mehanizam također važan jer sâmo podnošenje zahtjeva za mišljenje može stvoriti prepreke formalnom sklapanju sporazuma⁸.

22. Iako je upotreba postupka iz članka 218. stavka 11. UFEU-a relativno rijetka, mišljenja Suda utemeljena na toj odredbi načelno su od znatne praktične važnosti, prije svega zbog pojašnjenja koja pružaju u pogledu opsega Unijinih nadležnosti u području međunarodnog prava, međunarodnih sporazuma i srodnih pitanja. U tom smislu u mišljenjima Suda utvrđena su temeljna načela prava o vanjskim odnosima, koja sežu od načela isključivosti Unijinih nadležnosti do načela autonomije i njegove primjene na, osobito, rješavanje međunarodnih sporova. U nekim mišljenjima Suda utvrđena su ustavna načela čiji značaj nadilazi konkretna pitanja povodom kojih su donesena ili čak granice Unijina prava o vanjskim odnosima⁹.

23. Sud je smisao postupka jasno objasnio u mišljenju 1/75¹⁰:

„spriječiti komplikacije koje bi proizašle iz sudskog osporavanja spojivosti s Ugovorima međunarodnih sporazuma koji obvezuju [Uniju]. U biti, odluka Suda kojom se eventualno utvrđuje da je takav sporazum s obzirom na svoj sadržaj ili primijenjeni postupak za njegovo sklapanje nespojiv s odredbama Ugovorâ zacijelo bi stvorila, ne samo na razini [Unije] nego i na razini međunarodnih odnosa, ozbiljne poteškoće i uzrokovala štetu svim zainteresiranim strankama, uključujući treće države.

S ciljem izbjegavanja takvih komplikacija, Ugovorom je uspostavljen izniman postupak prethodnog obraćanja Sudu radi razjašnjavanja, prije sklapanja sporazuma, je li potonji u skladu s Ugovorom.”

24. Kako je Sud istaknuo¹¹, sudska odluka kojom se, *nakon* sklapanja međunarodnog sporazuma koji obvezuje Uniju, eventualno utvrđuje da je taj sporazum s obzirom na svoj sadržaj ili primijenjeni postupak za njegovo sklapanje nespojiv s odredbama Ugovorâ zacijelo bi doista stvorila, ne samo na unutarnjem planu Unije nego i na planu međunarodnih odnosa, ozbiljne pravne i praktične poteškoće i uzrokovala štetu svim zainteresiranim strankama, uključujući treće države.

25. Sud za potrebe mišljenja koje se od njega traži u ovom predmetu mora razmotriti važna uvodna pitanja u pogledu dopuštenosti pitanja koja su Sudu postavljena u kontekstu ovog iznimnog postupka.

⁷ Vidjeti, primjerice, presudu od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 52.).

⁸ Cremona, M., „Opinions of the Court of Justice”, u Ruiz Fabri, H. (ur.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law* (MPEiPro), OUP, Oxford, dostupno na internetu, t. 3.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Mišljenje 1/75 (Sporazum o OECD-u – Pravilo za lokalne izdatke) od 11. studenoga 1975. (EU:C:1975:145, str. 1360. i 1361.). Također vidjeti, u tom pogledu, mišljenje 2/94 (Pristupanje Zajednice EKLJP-u) od 28. ožujka 1996. (EU:C:1996:140, t. 3. do 6.), i mišljenje 2/13 (Pristupanje Europske unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 145. i 146.).

¹¹ Vidjeti mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 69.).

A. Prigovori nedopuštenosti koji su stranke istaknule

26. Razne stranke dovode u pitanje dopuštenost zahtjeva za mišljenje, iz više razloga.

27. Prije svega, Vijeće te irska i mađarska vlada navode da je dio (a) prvog pitanja nedopušten jer je nepravodoban. Tvrde da se Parlament, s obzirom na to da je mogao pobijati odluke o potpisivanju Istanbulske konvencije i, tom prigodom, valjanost izabраниh pravnih osnova, ne može više uputiti predmet Sudu jer bi se time zaobišla pravila o rokovima za podnošenje tužbe za poništenje i stoga iskrivio predmet postupka donošenja mišljenja.

28. Što se tiče dijela (b) prvog pitanja, Vijeće njegovu dopuštenost, u dijelu u kojem se tiče potpisivanja Istanbulske konvencije, osporava jer su odluke o potpisivanju postale konačne.

29. Vijeće usto navodi da je drugo pitanje nedopušteno jer je hipotetsko. Osim činjenice da je to pitanje općenito sročeno, ono se ujedno temelji na pretpostavci da je Vijeće djelovalo u skladu s vlastitim pravilom koje se u slučaju mješovitog sporazuma sastoji od čekanja da sve države članice sklope sporazum prije nego što ga sama Unija sklopi, a Parlament nije dokazao postojanje takvog pravila postupanja.

30. Općenitije, Vijeće te španjolska i mađarska vlada osporavaju dopuštenost zahtjeva u cijelosti. Oni prije svega ističu da je postupak odlučivanja još uvijek u pripremljivoj fazi te, osobito, da nije dosegnuo fazu u kojoj Vijeće mora tražiti suglasnost Parlamenta. Budući da Parlament stoga još uvijek ima priliku očitovati se na nacrt odluke o sklapanju Istanbulske konvencije, zahtjev za mišljenje nedopušten je kao preuranjen.

31. Usto, Vijeće smatra da Parlament zapravo prigovara na činjenicu da je postupak sklapanja bio spor. Parlament je stoga trebao podnijeti tužbu zbog propuštanja djelovanja na temelju članka 265. UFEU-a. Budući da postupak donošenja mišljenja ima drukčiju svrhu te se ne može koristiti kako bi se drugu instituciju navelo na djelovanje, zahtjev i zbog tog razloga treba odbaciti kao nedopušten. Španjolska, mađarska i slovačka vlada dijele to stajalište.

32. Naposljetku, Vijeće te bugarska vlada, Irska, kao i grčka, španjolska, mađarska i poljska vlada tvrde da Parlament zahtjevom za mišljenje zapravo osporava odluku Vijeća da se opseg Unijina sklapanja Istanbulske konvencije ograniči na odredbe koje ulaze u isključivu nadležnost Unije i, posljedično, konkretnu raspodjelu nadležnosti između Unije i država članica. Budući da se postupak donošenja mišljenja može odnositi samo na valjanost odluke o sklapanju sporazuma, zahtjev za mišljenje treba odbaciti kao nedopušten.

B. Analiza

33. Za početak treba istaknuti da postupku donošenja mišljenja, s obzirom na njegov pravni i politički značaj u skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a, kako je gore izložen, načelno treba priznati relativno širok opseg¹².

¹² Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje 2/91 (Konvencija ILO-a br. 170) od 19. ožujka 1993. (EU:C:1993:106, t. 3.).

34. Stoga se pitanja koja se Sudu mogu uputiti u okviru tog postupka mogu odnositi i na materijalnu i na formalnu valjanost odluke o sklapanju sporazuma¹³, podložno, prema mojemu mišljenju, trima ograničenjima koja u bitnome služe tomu da se osigura da Sud neće odgovoriti na pitanje koje ne bi bilo ni od kakvog konkretnog interesa za sklapanje danog sporazuma¹⁴.

35. Kao prvo, postavljena pitanja nužno se moraju odnositi na međunarodni sporazum čije je sklapanje, osim što je pokrenut postupak iz članka 218. stavka 11. UFEU-a, neposredno i razumno predvidljivo¹⁵. To proizlazi iz samog teksta članka 218. stavka 11. UFEU-a, koji govori o pitanju je li „predviđeni sporazum” u skladu s Ugovorima. Shodno tome, Parlament (ili bilo koji drugi ovlaštenu podnositelj zahtjeva naveden u članku 218. stavku 11. UFEU-a) ne može, primjerice, upotrijebiti postupak iz te odredbe kako bi od Suda zatražio da potpuno načelno i hipotetski odluči o pitanju bi li pravo Unije povrijedio određeni međunarodni sporazum čije sklapanje Unija nikada nije predvidjela odnosno za koji je dala do znanja da ga neće sklopiti.

36. Međutim, načelno, postavljena pitanja mogu se odnositi na bilo koji mogući scenarij povezan sa sklapanjem predviđenog sporazuma, pod uvjetom da je svrha postupka spriječiti komplikacije koje može izazvati utvrđenje nevaljanosti akta o sklapanju međunarodnog sporazuma¹⁶. Naime, budući da taj postupak nije kontradiktoran te se odvija prije nego što Unija sklopi predloženi sporazum, očito je da sudska praksa koja sugerira da bi se Sud trebao suzdržati od donošenja savjetodavnih mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima nije primjenjiva kao takva¹⁷. Budući da takav oblik prethodnog nadzora nužno ima određeni hipotetski element, drukčijim zaključkom bi se članak 218. stavak 11. UFEU-a lišilo njegova općenitog „*effet utile*”. Smatram da se pitanje postavljeno u zahtjevu može proglasiti nedopuštenim tek u specifičnoj situaciji u kojoj određeni elementi koji su potrebni za davanje odgovora na to pitanje nisu poznati, ali ne zato što je hipotetsko, nego zato što Sud objektivno ne može na njega odgovoriti s obzirom na stanje pregovora ili postupka.

37. Kao drugo, zahtjevom se mora dovesti u pitanje usklađenost sklapanja takvog sporazuma s Ugovorima¹⁸. S obzirom na važnost cilja tog postupka za potrebe tumačenja same odredbe¹⁹, to jest cilja sprečavanja komplikacija koje može izazvati utvrđenje nevaljanosti akta o sklapanju međunarodnog sporazuma, postavljeno pitanje mora se odnositi samo na elemente koji mogu utjecati na valjanost akta o sklapanju međunarodnog sporazuma²⁰. Sud je u mišljenju 1/75 (Sporazum o OECD-u – Pravilo za lokalne izdatke) od 11. studenoga 1975. (EU:C:1975:145)

¹³ U međunarodnom pravu sporazum se sklapa razmjenom, deponiranjem ili notifikacijom instrumenata kojima ugovorne stranke izražavaju konačno preuzimanje obveze. Što se tiče Europske unije, Vijeće na prijedlog pregovaratelja donosi odluku o sklapanju sporazuma. Vidjeti članak 218. UFEU-a i Neframi E., „Accords internationaux, Compétence et conclusion”, *Jurisclasseur Fascicule*, 192-1, LexisNexis, 2019.

¹⁴ Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje 1/13 (Pristupanje trećih država Haškoj konvenciji) od 14. listopada 2014. (EU:C:2014:2303, t. 54.).

¹⁵ Sud katkad u obzir uzima akte koji su odvojeni od odnosnog sporazuma, ali su s njime izravno povezani. Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje 1/92 (Drugo mišljenje o Sporazumu o EGP-u) od 10. travnja 1992. (EU:C:1992:189, t. 23. do 25.).

¹⁶ Posljedično, zahtjev za mišljenje Sudu se može podnijeti prije početka međunarodnih pregovora ako je predmet predviđenog sporazuma poznat. Vidjeti mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011. (EU:C:2011:123, t. 55.).

¹⁷ Za primjer tog pravca sudske prakse u kontekstu zahtjeva za prethodnu odluku, vidjeti presudu od 10. prosinca 2018., *Wightman i dr.* (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 28.).

¹⁸ Sud je u okviru postupka donošenja mišljenja nadležan očitovati se o Unijinoj nadležnosti za sklapanje konvencije, postupku koji u tu svrhu treba slijediti ili o usklađenosti konvencije s Ugovorima. Vidjeti, u tom smislu, mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 70. do 72.).

¹⁹ Mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011. (EU:C:2011:123, t. 47. do 48.).

²⁰ Shodno tome, pitanje koje se odnosi na rok za donošenje odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma ne bi bilo dopušteno u postupku iz članka 218. stavka 11. UFEU-a jer rok u kojem je odluka donesena ne čini, ako nije drukčije predviđeno, razlog za poništenje. U tom pogledu vidjeti, primjerice, rješenje od 13. prosinca 2000., *SGA/Komisija* (C-39/00 P, EU:C:2000:685, t. 44.).

utvrdio da postupak donošenja mišljenja „mora [...] biti otvoren za sva pitanja koja mogu [...] izazvati dvojbe u pogledu *sadržaja ili formalne valjanosti* [odluke o odobravanju sklapanja, u ime Unije, međunarodnog] sporazuma s obzirom na Ugovor”²¹. Međutim, iako se zahtjev za mišljenje može odnositi na pitanje trebaju li sporazum sklopiti isključivo države članice, isključivo Unija ili pak i države članice i Unija, nije na Sudu da u okviru postupka donošenja mišljenja odluči o *konkretnom razgraničenju* između nadležnosti država članica i Unije. Doista, Sud je u mišljenju 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti) od 6. prosinca 2001. (EU:C:2001:664) zaključio da, ako je utvrđeno da i Unija i države članice imaju nadležnost u istom području, opseg tih nadležnosti ne može kao takav utjecati na samu nadležnost Unije da sklopi međunarodni sporazum ili, općenitije, na sadržajnu ili formalnu valjanost tog sporazuma s obzirom na Ugovore Unije²².

38. Povrh ta dva materijalna uvjeta, u obzir je potrebno uzeti i postojanje formalnog uvjeta. Kada postoji nacrt sporazuma te Sud mora odlučiti o usklađenosti odredbi predviđenog sporazuma s pravilima Ugovora, Sud mora imati dovoljno informacija o stvarnom sadržaju tog sporazuma da bi mogao djelotvorno izvršiti svoju ulogu²³. Stoga, ako zahtjev ne pruža dovoljno informacija o prirodi i sadržaju međunarodnog sporazuma, mora ga se proglasiti nedopuštenim²⁴.

39. Sada s obzirom na ta načela treba ispitati razne prigovore nedopuštenosti koje su stranke istaknule.

40. Što se tiče *prvih dvaju prigovora* nedopuštenosti, koji se, s jedne strane, odnose na činjenicu da Parlament u fazi potpisivanja nije osporavao odabir članka 78. stavka 2., članka 82. stavka 2. i članka 83. stavka 1. UFEU-a kao pravnih osnova, a s druge strane na mogućnost postavljanja upita Sudu o valjanosti odluka o odobravanju potpisivanja Istanbulske konvencije u ime Unije, smatram da su razmatranja na temelju kojih je donesena presuda od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), u dijelu u kojem se tiču općeg načela pravne sigurnosti²⁵, po analogiji potpuno primjenjiva na postupak donošenja mišljenja. Posljedično, budući da Parlament nije osporavao valjanost odluka o potpisivanju, a mogao je, te su one stoga postale konačne, ta institucija ne može upotrijebiti postupak donošenja mišljenja kako bi zaobišla rok koji vrijedi za tužbu za poništenje. Stoga smatram da dio (b) prvog pitanja treba proglasiti nedopuštenim, ali samo u dijelu u kojem se odnosi na odluke o potpisivanju Istanbulske konvencije.

41. Pri donošenju tog zaključka ne previđam činjenicu da je Sud u mišljenju 2/92 (Treća revidirana odluka OECD-a o nacionalnom tretmanu) od 24. ožujka 1995. (EU:C:1995:83) utvrdio da „činjenica da je neka pitanja moguće razriješiti drugim pravnim sredstvima, osobito podnošenjem tužbe za poništenje [...], nije razlog koji onemogućuje da se od Suda o tim pitanjima prethodno zatraži mišljenje na temelju [članka 218. stavka 11. UFEU-a]”²⁶. Međutim, to

²¹ Str. 1361. Moje isticanje

²² Točke 15. do 17.

²³ Vidjeti mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011. (EU:C:2011:123, t. 49.).

²⁴ Vidjeti mišljenje 2/94 (Pristupanje Zajednice EKLJP-u) od 28. ožujka 1996. (EU:C:1996:140, t. 20. do 22.); mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011. (EU:C:2011:123, t. 49.) i mišljenje 2/13 (Pristupanje Europske unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 147.). Budući da su u ovom predmetu sadržaj Istanbulske konvencije i njezina „bitna obilježja” poznati, nema razloga postavljena pitanja proglasiti nedopuštenima samo zbog datuma na koji su ona postavljena, primjenom postupka iz članka 218. stavka 11. UFEU-a. Jedino vremensko ograničenje je to da se postupak iz članka 218. stavka 11. UFEU-a mora pokrenuti prije datuma na koji Unija sklopi dani međunarodni sporazum.

²⁵ Presuda od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, t. 16., 17. i 25.)

²⁶ Točka 14.

ne znači da je sam postupak iz članka 218. stavka 11. UFEU-a moguće upotrijebiti kao zamjenu za tužbu za poništenje odluka o potpisivanju jer su te odluke postale konačne te bi stoga svako redovno pravno osporavanje bilo nepravodobno.

42. Međutim, kako sam već istaknuo, kada je riječ o predmetnom zahtjevu za mišljenje, nepravodobno je razmatranje odluke o potpisivanju, za razliku od odluke o sklapanju sporazuma. Sud je već utvrdio da su odluka o odobravanju potpisivanja međunarodnog sporazuma i odluka o njegovu sklapanju dva različita pravna akta koji odnosnim strankama nalažu bitno različite pravne obveze, pri čemu se potonjom mjerom ni na koji način ne potvrđuje prvonavedena²⁷. U svakom slučaju, to je ono što standardna načela međunarodnog ugovornog prava predviđaju. Iz toga proizlazi da je odluku o odobravanju sklapanja Istanbulske konvencije u ime Unije moguće osporavati.

43. *Treći prigovor* nedopuštenosti jest taj da se drugo pitanje temelji na prešutnoj pretpostavci da je Vijeće pogrešno smatralo da mora čekati da sve države članice sklope Istanbulsku konvenciju da bi donijelo odluku o njezinu sklapanju. Tvrdi se da se primjena postupka iz članka 218. stavka 11. UFEU-a u tu svrhu temelji na nepotkrijepljenoj hipotezi te da zahtjev stoga treba odbaciti kao nedopušten.

44. U vezi s tim, kako je gore objašnjeno, treba istaknuti da se pitanja koja se Sudu upućuju u okviru zahtjeva za mišljenje mogu odnositi na bilo koji mogući scenarij povezan sa sklapanjem predviđenog sporazuma, pod uvjetom da je svrha postupka spriječiti komplikacije koje može izazvati utvrđenje nevaljanosti akta o sklapanju međunarodnog sporazuma.

45. Točno je da tužbeni razlog u tužbi za poništenje koji se temelji na povredi Ugovora koja je posljedica neke prakse može dovesti do poništenja pobijane odluke samo ako tužitelj dokaže da je donositelj te odluke osjećao da ga navodna praksa obvezuje ili je, pak, smatrao da je obvezujuća te stoga da je bila razlog ili osnova donošenja te odluke²⁸. Međutim, u kontekstu zahtjeva za mišljenje država članica ili institucija koja je zatražila to mišljenje nema teret dokazivanja te može postaviti bilo koje pitanje pod uvjetom da se ono odnosi na situacije koje su možda nastale²⁹. Naime, postupak donošenja mišljenja po samoj je svojoj prirodi namijenjen tomu da se utvrdi stajalište Suda o hipotetskim situacijama jer se po načelu može odnositi samo na odluku o sklapanju sporazuma koja još nije donesena. Prema tome, činjenica da Parlament nije dokazao da je Vijeće osjećalo da ga odnosna praksa obvezuje nije razlog za proglašenje drugog pitanja nedopuštenim.

46. Što se tiče *četvrtog prigovora* nedopuštenosti, koji se odnosi na to da je zahtjev za mišljenje preuranjen, valja podsjetiti da članak 218. stavak 11. UFEU-a ne propisuje nikakve rokove u tom pogledu³⁰. Jedini vremenski uvjet utvrđen u toj odredbi jest da sporazum mora biti predviđen. Iz toga proizlazi da država članica, Parlament, Vijeće i Komisija mogu od Suda ishoditi mišljenje o bilo kojem pitanju koje se tiče usklađenosti s Ugovorima odluke o sklapanju međunarodnog

²⁷ Mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti) od 6. prosinca 2001. (EU:C:2001:664, t. 11.)

²⁸ To bi pretpostavljalo da je odnosna praksa bila jedan od razloga donošenja pobijane odluke ili da je konkretizirana u unutarnjim pravilima ili da je Vijeće na nju uputilo u dokumentu sa stajalištem usvojenim u kontekstu postupka zbog propuštanja djelovanja.

²⁹ Doista, svrha postupka donošenja mišljenja jest spriječiti komplikacije koje mogu nastati na međunarodnoj razini ako se odluka o sklapanju međunarodnog sporazuma naknadno utvrdi nevaljanom. U tom „savjetodavnom postupku” stoga mora biti moguće razmatrati svako pitanje koje može utjecati na valjanost te odluke. Smatram da nije na Sudu da odlučuje o vjerodostojnosti predviđenog scenarija, odnosno o njegovu nepostojanju, jer postupovni odabiri Vijeća po definiciji mogu postati poznati i priznati tek nakon donošenja odluke o sklapanju sporazuma.

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

sporazuma koja se namjerava donijeti ako Unija predviđa sklapanje tog sporazuma³¹ te sve dok ga Unija nije sklopila. Budući da se postupak donošenja mišljenja mora smatrati dopuštenim čak i ako je proces donošenja odluke o sklapanju tog sporazuma još uvijek u pripremnoj fazi, taj razlog nedopuštenosti nije moguće prihvatiti.

47. Što se tiče *petog prigovora* nedopuštenosti, u okviru kojeg Vijeće navodi da je Parlament trebao podnijeti tužbu zbog propuštanja djelovanja, a ne zahtjev za mišljenje, mora se naglasiti da je postupak predviđen člankom 265. UFEU-a namijenjen tomu da se europska institucija osudi za nezakonit propust u pogledu prava Unije. U ovom predmetu, čak i ako u spisu Suda postoje elementi koji upućuju na to da Parlament nastoji ubrzati proces sklapanja Istanbulske konvencije, činjenica je da se nijedno pitanje Parlamenta ne odnosi na moguće propuštanje djelovanja. Predmetni zahtjev za mišljenje stoga se ne može proglasiti nedopuštenim na temelju takvog razloga³².

48. Što se tiče *šestog prigovora* nedopuštenosti, kojim se navodi da se postavljena pitanja zapravo odnose na razgraničenje između nadležnosti Unije i država članica, treba istaknuti da se taj konkretan prigovor u najboljem slučaju odnosi samo na dio (a) prvog pitanja. Temelji se na pretpostavci da se pitanjem, s obzirom na to da se odgovor koji će Sud na njega dati nikako ne može odnositi na valjanost odluke o sklapanju Istanbulske konvencije, želi ishoditi utvrđenje o konkretnoj raspodjeli nadležnosti između država članica i Unije.

49. U tom se pogledu mora podsjetiti da, kako je Sud više puta naglasio, određene nepravilnosti u pogledu odabira odgovarajuće pravne osnove ne dovode nužno do nevaljanosti odnosnog akta. Umjesto toga, mora se dokazati da ti nedostaci vjerojatno mogu utjecati na primjenjivi zakonodavni postupak³³ ili nadležnost Unije³⁴.

50. Primjerice, Sud je u presudi od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 67.), utvrdio da je „pogreška u upućivanju u pobijanoj odluci” (izostavljanje jedne od pravnih osnova) bila u potpunosti formalna mana, koja nije utjecala na valjanost odluke o kojoj je bila riječ. Slično tome, Sud se u presudi od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), iako je naglasio ustavnu važnost pravnih osnova³⁵, pobrinuo da provjeri da je, u okolnostima tog predmeta, odnosna nepravilnost vjerojatno utjecala na nadležnosti Komisije i Vijeća i njihove odnosne uloge u postupku donošenja pobijanog akta³⁶.

³¹ Mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujedinjenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011. (EU:C:2011:123, t. 53.). Zahtjev za mišljenje podnesen prije otvaranja pregovora o sklapanju međunarodnog sporazuma može se odnositi samo na nadležnost Unije da sklopi sporazum u području o kojem je riječ, pod uvjetom da je konkretan predmet predviđenog sporazuma već poznat. Vidjeti, u tom smislu, mišljenje 2/94 (Pristupanje Zajednice EKLJP-u) od 28. ožujka 1996. (EU:C:1996:140, t. 16. do 18.).

³² Načelno, budući da je zahtjev za mišljenje sročan na način da ispunji uvjete dopuštenosti koji proizlaze iz ciljeva tog postupka i teksta kojim je uređen, ne može ga se proglasiti nedopuštenim. Vidjeti, u tom smislu, mišljenje 3/94 (Okvirni sporazum o bananama) od 13. prosinca 1995. (EU:C:1995:436, t. 22.).

³³ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće (C-370/07, EU:C:2009:590, t. 48.). Općenitije, u skladu sa sudskom praksom Suda, povreda pravila postupka može dovesti do poništenja osporavanog akta samo ako to pravilo može utjecati na sadržaj takvog akta. Vidjeti presudu od 29. listopada 1980., van Landewyck i dr./Komisija (209/78 do 215/78 i 218/78, EU:C:1980:248, t. 47.). Međutim, dovoljno je da je nedostatak *vjerojatno* utjecao na odluku kako bi je se poništilo. Vidjeti, *a contrario*, presudu od 21. ožujka 1990., Belgija/Komisija (C-142/87, EU:C:1990:125, t. 48.).

³⁴ Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 70. i 71.).

³⁵ Točka 49. Kako je Sud objasnio u mišljenju 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 71.), ustavna važnost navođenja pravnih osnova proizlazi iz činjenice da to, s obzirom na to da Unija raspolaže samo dodijeljenim ovlastima, omogućuje vezivanje akata koje Unija donosi s odredbama Ugovora koje je za to stvarno ovlašćuju.

³⁶ Vidjeti točku 51. Međutim, treba podsjetiti da u presudi od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), kao i u presudi od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće (C-370/07, EU:C:2009:590), u kojoj je Sud također utvrdio nevaljanost akta zbog problema s pravnim osnovama, odnosni akt nije upućivao ni na jednu pravnu osnovu na kojoj se temelji.

Osobito, Sud je u točkama 55. i 56. te presude, iako je utvrdio da je izostanak bilo kakvog upućivanja na pravnu osnovu dovoljan razlog za poništenje odnosnog akta zbog povrede obveze obrazlaganja, ipak istaknuo da izostavljanje upućivanja na konkretnu odredbu Ugovora u određenim slučajevima, ako su druge osnove navedene, ne mora činiti bitan nedostatak.

51. U ovom je predmetu točno da različite pravne osnove navedene u dijelu (a) prvog pitanja, to jest članak 78. stavak 2., članak 82. stavak 2., članak 83. stavak 1. i članak 84. UFEU-a, predviđaju primjenu redovnog zakonodavnog postupka te će dovesti do donošenja odluke o sklapanju sporazuma na temelju istog postupka, to jest onog predviđenog u članku 218. stavku 6. točki (a) podtočki v. i članku 218. stavku 8. UFEU-a.

52. Točno je da, s jedne strane, članak 82. stavak 3. i članak 83. stavak 3. UFEU-a predviđaju mogućnost da se država članica koja smatra da akt koji je obuhvaćen tim pravnim osnovama utječe na temeljne aspekte njezina pravnog sustava obrati Europskom vijeću. S druge strane, te pravne osnove odnose se na područje na koje će se vjerojatno primjenjivati protokoli br. 21 i 22 uz UEU i UFEU.

53. Međutim, kao prvo, budući da obraćanje Europskom vijeću samo prekida zakonodavni postupak, ne čini se da je takva mogućnost upućivanja predmeta Europskom vijeću, koja se nudi državama članicama, nespojiva s postupcima iz članaka 78. i 84. UFEU-a. Kao drugo, Sud je već utvrdio da protokoli br. 21 i 22 ne mogu ni na koji način utjecati na odgovor na pitanje koje pravne osnove treba primijeniti³⁷. Sud je to stajalište nedavno potvrdio, u vezi s Protokolom br. 22, u mišljenju 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592)³⁸.

54. Stoga, u bitnome, iako ti protokoli zasigurno mogu utjecati na pravila o glasovanju koja u Vijeću treba slijediti prilikom donošenja odnosnog akta, oni ne utječu na odabir njegovih pravnih osnova³⁹. Naime, činjenica da je dio akta obuhvaćen glavom V. dijela trećeg UFEU-a zasigurno ima za posljedicu to da relevantne odredbe tog akta ne obvezuju, osim u specifičnim slučajevima, Irsku ili Kraljevinu Dansku. Međutim, to sâmo po sebi ne znači da se odredbe tog akta koje su obuhvaćene područjem primjene glave V. dijela trećeg UFEU-a moraju smatrati prevladavajućima u smislu da je obvezno navođenje odgovarajućih pravnih osnova. To samo znači da se pravila o glasovanju u Vijeću koja su propisana tim protokolima moraju slijediti prilikom usvajanja tih odredbi, čak i ako se u njima ne navodi nijedna pravna osnova iz glave V. dijela trećeg UFEU-a.

55. S obzirom na to, moguće je stoga pitati se nastoji li se dijelom (a) prvog pitanja zapravo odrediti konkretnu točku razgraničenja između nadležnosti Unije i država članica. Ako je odgovor na to pitanje potvrđan, to znači da je taj dio pitanja izvan područja primjene postupka donošenja mišljenja na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a.

56. Međutim, može se istaknuti da će se za odgovor na dio (a) prvog pitanja morati razmotriti ne samo pravne osnove koje Parlament navodi u svojem pitanju, nego i hoće li se u odluci o sklapanju sporazuma morati navesti još koja pravna osnova. Budući da se ne može isključiti da bi mogla biti relevantna druga pravna osnova, nego što je to ona koju navodi Parlament, također se ne može

³⁷ Presude od 27. veljače 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97, t. 49.) i od 22. listopada 2013., Komisija/Vijeće (C-137/12, EU:C:2013:675, t. 73.)

³⁸ Točka 117.

³⁹ Smatram da je primjena tih protokola određena područjem primjene predmetnog akta, a ne odabirom njegove pravne osnove ili više njih.

isključiti da odgovor Suda na postavljena pitanja može utjecati na valjanost odluke o odobrenju Unijina sklapanja Istanbulske konvencije⁴⁰. Stoga smatram da ne postoji razlog da se dio (a) prvog pitanja proglasi nedopuštenim na osnovu toga što se odnosi na pitanja koja nisu povezana s valjanošću odluke o sklapanju Istanbulske konvencije.

57. U pogledu dijela (b) prvog pitanja i drugog pitanja u svakom slučaju smatram, osim činjenice da ta pitanja nemaju nikakve veze s diobom nadležnosti između Unije i država članica, da na njih treba odgovoriti jer Sud nikada nije temeljito ispitao mogu li te obveze utjecati na sadržaj odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma pa o tome treba donijeti odluku⁴¹.

58. Međutim, protivno tvrdnji koju su iznijele određene stranke, drugo pitanje ne može se tumačiti u smislu da se odnosi isključivo na to može li Vijeće čekati dok sve države članice ne sklope Istanbulsku konvenciju⁴². Naime, čak i ako bi se takva praksa smatrala nespojivom s Ugovorima, ta okolnost ne bi dovela do ništavosti odluke o sklapanju te konvencije jer, ponavljam, kašnjenje u tom pogledu načelno nije razlog za utvrđenje nevaljanosti. Da bi zadovoljilo kriterije dopuštenosti, to pitanje nužno treba shvatiti upravo onako kako je sročeno, to jest kao da se odnosi na to bi li odluka o sklapanju Istanbulske konvencije bila spojiva s Ugovorima ako bi se donijela prije nego što tu konvenciju sklope sve države članice.

59. Stoga sam mišljenja da sva pitanja koja je Parlament uputio Sudu treba smatrati dopuštenima, osim dijela (b) prvog pitanja, ali samo u dijelu u kojem se odnosi na odluku o potpisivanju Istanbulske konvencije.

IV. Dio (a) prvog pitanja: odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije

60. Parlament dijelom (a) svojeg prvog pitanja od Suda traži da odluči jesu li članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a odgovarajuće pravne osnove za odluku Vijeća o sklapanju Istanbulske konvencije u ime Unije ili se taj akt mora temeljiti na članku 78. stavku 2., članku 82. stavku 2. i članku 83. stavku 1. UFEU-a.

61. Parlament ističe da je u Komisijinu prijedlogu odluke o odobravanju potpisivanja Istanbulske konvencije u ime Unije te u njezinu prijedlogu odluke o odobravanju Unijina sklapanja Istanbulske konvencije naveden članak 218. UFEU-a kao postupovna pravna osnova te članci 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a kao materijalne pravne osnove. Međutim, Vijeće je prilikom donošenja odluke o odobravanju potpisivanja Istanbulske konvencije promijenilo te pravne osnove, uputivši na članak 78. stavak 2., članak 82. stavak 2. i članak 83. stavak 1. UFEU-a.

62. S obzirom na ciljeve Istanbulske konvencije, a to su - kako proizlazi iz njezinih članaka 1., 5. i 7. te poglavlja III. i IV. - zaštita žena koje su žrtve nasilja i sprečavanje tog nasilja, Parlament dovodi u pitanje to je li Komisija opravdano odredila članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a kao dva prevladavajuća elementa te konvencije. Parlament se stoga pita je li Vijeće ovlašteno napustiti članak 84. UFEU-a kao materijalnu pravnu osnovu te umjesto njega dodati članak 78. stavak 2. i članak 83. stavak 1. UFEU-a, kao što je to učinilo kada je donijelo odluku o odobravanju potpisivanja te konvencije.

⁴⁰ Čak i u tužbi za poništenje meritorna opravdanost ili neopravdanost tužbenog razloga odnosi se isključivo na njegovu sposobnost, ako je osnovan, da rezultira poništenjem koje tužitelj zahtijeva, ali ni na koji način ne utječe na dopuštenost tog tužbenog razloga.

⁴¹ Mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 74.)

⁴² U biti, taj bi argument bio relevantan samo u kontekstu tužbe zbog propuštanja djelovanja.

63. Parlament ima konkretno dvojbe u pogledu članka 78. stavka 2. UFEU-a jer ta pravna osnova pokriva samo članke 60. i 61. Istanbulske konvencije. On postavlja upit može li se te dvije odredbe smatrati autonomnim i prevladavajućim elementom te konvencije ili su one samo prenošenje u konkretno područje azila općeg nastojanja da se zaštite sve žene koje su žrtve nasilja. Ako je potonje slučaj, te dvije odredbe Istanbulske konvencije sporedne su te ne zahtijevaju dodavanje posebne pravne osnove.

64. Što se tiče članka 83. stavka 1. UFEU-a, Parlament ističe da ta odredba Uniji dodjeljuje kaznenu nadležnost samo u određenim područjima koja ne obuhvaćaju nasilje nad ženama kao takvo. Takvo je nasilje na razini Unije stoga moguće inkriminirati kada je povezano s trgovanjem ljudima, seksualnim iskorištavanjem žena i djece i organiziranim kriminalom, što kao takvo [nije] glavni fokus Istanbulske konvencije. Osim toga, budući da su države članice zadržale nadležnost za glavninu materijalnog kaznenog prava obuhvaćenog Istanbulskom konvencijom te da se elementi za koje je Unija nadležna čine sporednima, dodavanje posebne pravne osnove koja se tiče kaznenog prava nije potrebno.

65. Iz navedenog proizlazi da se prvo pitanje odnosi na odabir pravnih osnova, a ne, kako određeni argumenti nekih stranaka mogu sugerirati, na to ima li Unija isključivu ili podijeljenu nadležnost za sklapanje Istanbulske konvencije. Okolnost jesu li određene nadležnosti isključive ili podijeljene ipak će se razmatrati, ali samo u mjeri u kojoj je to potrebno da bi se dao odgovor na to pitanje. U tom je pogledu možda praktično iznijeti određene napomene u pogledu odabira metoda prije analiziranja sadržaja Istanbulske konvencije.

A. Metodološke napomene

66. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, odabir pravne osnove akta Unije, uključujući akt donesen radi sklapanja međunarodnog sporazuma, mora se temeljiti na objektivnim elementima koji mogu biti predmet sudskog nadzora, među kojima su cilj i sadržaj tog akta⁴³.

67. Ako analiza akta Unije pokaže da on slijedi dva cilja ili da ima dva sastavna dijela i ako se jedan od tih ciljeva ili sastavnih dijelova može prepoznati kao glavni, a drugi samo kao akcesoran, akt se mora temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, to jest na onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio⁴⁴.

⁴³ Presuda od 4. rujna 2018., Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, t. 36.)

⁴⁴ Presude od 4. rujna 2018., Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, t. 37.) i od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 31.). Taj se pristup gdjekad naziva „doktrina apsorpcije”. Vidjeti Maresceau, M., „Bilateral Agreements Concluded by the European Community”, *Recueil Des Cours De l'Academie De Droit International – Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, sv. 309., 2006., Martinus Nijhoff, Hag, str. 157. U bitnome, treba smatrati da glavni ili prevladavajući sastavni dio (dijelovi) apsorbira sve druge ciljeve i sastavne dijelove. Vidjeti presude od 23. veljače 1999., Parlament/Vijeće (C-42/97, EU:C:1999:81, t. 43.), od 30. siječnja 2001., Španjolska/Vijeće (C-36/98, EU:C:2001:64, t. 60., 62. i 63.) i osobito presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 70. do 74.). Također vidjeti mišljenja nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetima Komisija/Vijeće (C-94/03, EU:C:2005:308, t. 31.) i Parlament/Vijeće (C-155/07, EU:C:2008:368, t. 66.).

68. Iznimno, ako je utvrđeno da akt istodobno slijedi više ciljeva ili ako ima više sastavnih dijelova koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi tako da su primjenjive različite odredbe Ugovorâ, takva se mjera mora temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama⁴⁵. Međutim, uporaba dvostruke pravne osnove isključena je ako su postupci predviđeni za jednu ili drugu od tih osnova međusobno nespojivi⁴⁶.

69. Stoga, pravnu osnovu akta – ili, katkad, višestruke pravne osnove – određuju njegovi ciljevi i sastavni dijelovi, a ne okolnost ima li Unija isključive ili podijeljene nadležnosti u odnosu na taj akt⁴⁷. Kako ću kasnije objasniti, točno je da isključiva ili podijeljena priroda tih nadležnosti zasigurno može, s obzirom na pravo Unije, utjecati na opseg sklapanja međunarodnog sporazuma pa će time i ograničiti dostupne pravne osnove. Međutim, odabir pravnih osnova koje će se primijeniti, među onima koje odgovaraju nadležnostima koje se izvršavaju, ovisit će samo o ciljevima i sastavnim dijelovima predmetnog akta.

70. Kako je nezavisna odvjetnica J. Kokott istaknula, takav pristup ne bi trebalo primjenjivati na razgraničenje između nadležnosti Unije i nadležnosti država članica. Naime, „ako [...] je [Unija] nadležna samo za određene sastavne dijelove predloženog akta, dok su za druge sastavne dijelove nadležne države članice [...], [Unija] se ne može proglasiti nadležnom za čitav akt pozivajući se na kriterij glavne svrhe. U suprotnom bi se načelo ograničenih dodijeljenih ovlasti dovelo u pitanje [...]”⁴⁸.

71. Slična zabrinutost mogla bi se istaknuti i u pogledu određivanja nadležnosti, među onima kojima Unija raspolaže, na kojima se donošenje odnosnog akta mora temeljiti te stoga i u pogledu određivanja odgovarajućih pravnih osnova za donošenje akta. Test težišta dovodi do toga da se postupak koji se primjenjuje na donošenje akta određuje samo na temelju glavnih pravnih osnova. Stoga u pravilu takav pristup podrazumijeva promatranje samo izvršavanja glavne nadležnosti odnosno glavnih nadležnosti. U skladu s time, važno je da se na taj način ne zaobiđu ključna postupovna jamstva koja su svojstvena izvršavanju određenih drugih nadležnosti, poput jednoglasnog glasovanja u Vijeću. Doista, iako bi se pravnu odredbu obvezno donijelo na temelju određene pravne osnove da je ona donesena zasebno, moguće je da je se donese na drugoj pravnoj osnovi, kojom se zahtijeva, primjerice, drukčije pravilo glasovanja, ako je se umetne u akt koji sadržava druge odredbe. To bi zapravo vodilo do strategija čiji je cilj uvođenje [tzv.] zakonodavnih jahača (*cavalier législatif*)⁴⁹.

72. Unatoč tomu, Sud u postojećoj sudskoj praksi sustavno upućuje na test „prevladavajućih ciljeva i sastavnih dijelova” (koji se naziva i „test težišta”). Primjerice, Sud je u presudi od 4. rujna 2018., Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, t. 38.), još jednom istaknuo da ako „odluka obuhvaća više sastavnih dijelova ili se njome nastoji postići više ciljeva, od kojih određeni ulaze u [Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku], pravilo glasovanja koje se primjenjuje za njezino donošenje treba odrediti u pogledu njezina glavnog ili prevladavajućeg cilja ili sastavnog dijela”. Posljedično, čak i ako akt slijedi više ciljeva te zahtijeva

⁴⁵ Mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 77.) i presuda od 4. rujna 2018., Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, t. 37.). Iz sudske prakse proizlazi da uporaba dvostruke pravne osnove pretpostavlja da su ispunjena dva uvjeta, to jest da, kao prvo, akt o kojem je riječ istodobno slijedi više ciljeva ili ima više sastavnih dijelova, pri čemu nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi, tako da su primjenjive različite odredbe Ugovorâ. Kao drugo, ti su ciljevi ili sastavni dijelovi neodvojivo povezani (iz čega prešutno slijedi da se akt mora podijeliti ako to nije tako).

⁴⁶ Mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 78.)

⁴⁷ Vidjeti, u tom pogledu, bilješku 31. Komisijina Prijedloga odluke Vijeća o potpisivanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, COM(2016) 111 *final*.

⁴⁸ Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Vijeće (C-13/07, EU:C:2009:190, t. 113.).

⁴⁹ Ako bi u hipotetskom slučaju do toga došlo, smatram da bi to predstavljalo zlouporabu postupka, što bi moguće dovelo do poništenja predmetne odredbe.

„mobilizaciju” različitih nadležnosti, pravna osnova njegova donošenja neće odražavati sve nadležnosti koje su izvršene kako bi ga se donijelo, nego samo onu (one) koja (koje) odgovara (odgovaraju) njegovu glavnom cilju (ciljevima) ili glavnom sastavnom dijelu (dijelovima)⁵⁰. Usto, gore spomenuta opasnost od zaobilaženja određenih postupovnih pravila ublažena je od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, koji je značajno smanjio specifičnosti određenih postupaka.

73. Točno je da je Sud u određenim presudama, počevši s presudom od 10. siječnja 2006., Komisija/Vijeće (C-94/03, EU:C:2006:2, t. 55.), naglasio da pravna osnova može služiti ne samo određivanju primjenjivog postupka i provjeravanju da je Unija doista, barem djelomično, nadležna potpisati odnosni sporazum, nego i informiranju trećih strana o razmjeru nadležnosti koje je Unija izvršila⁵¹ i o području primjene odnosnog akta⁵². Stoga može biti primamljivo na temelju te sudske prakse zaključiti da pravne osnove akta, da bi imale takvu ulogu, trebaju odražavati *sve nadležnosti* koje je Unija izvršila prilikom donošenja odnosnog akta. Osobito, takav se pristup može činiti opravdanim kada je međunarodni sporazum obuhvaćen s nekoliko nadležnosti koje Unija i država članica dijele jer je moguće da Unija odluči ne izvršiti neke od svojih nadležnosti, što znači da će biti na državama članica da provedu odgovarajuću odredbu odnosno odredbe tog sporazuma⁵³.

74. Međutim, takav se pristup razlikuje od pristupa koji je Sud do sada koristio kako bi izbjegao sukob pravnih osnova⁵⁴. Primjerice, Sud je u mišljenju 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592) - u kojem je utvrdio da odluka o odobravanju Unijina sklapanja odnosnog međunarodnog sporazuma treba imati dvije pravne osnove – ponovno uputio na gore navedenu sudsku praksu⁵⁵.

75. Usto, iako su ta pitanja, naravno, od temeljne važnosti za unutarnji poredak Unije (i njegovu raspodjelu nadležnosti između Unije i država članica), ona se ne odnose izravno na treće države jer se na temelju članka 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331.) – koji je međunarodni ugovor kojim se kodificira međunarodno običajno pravo s obzirom na

⁵⁰ Doista, u mišljenju 1/08 (Sporazumi o izmjeni popisa posebnih obveza iz GATS-a) od 30. studenoga 2009. (EU:C:2009:739) Sud je u točki 166. naveo da se prilikom utvrđivanja pravne osnove akta, ili više njih, ne smiju uzeti u obzir odredbe koje su sporedne jednom od ciljeva tog akta odnosno koje su po prirodi vrlo ograničene. Slično tome, u presudi od 4. rujna 2018., Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, t. 45. i 46.), Sud je smatrao da se prilikom određivanja relevantne pravne osnove ne trebaju uzimati u obzir odredbe međunarodnog sporazuma kojima se samo navode izjave ugovornih stranaka o ciljevima koji se trebaju postići njihovom suradnjom, a da se pritom ne određuju konkretni načini provedbe tih ciljeva. Međutim, nejasno je može li se *a contrario* zaključiti da se u pogledu skupina odredbi koje nisu obuhvaćene tim posebnim slučajem treba smatrati da odražavaju glavni sastavni dio ili cilj tog akta. Doista, Sud je ustaljeno ponavljao svoju sudsku praksu o testu težništva. Naprotiv, smatram da iz činjenice da se Sud posvetio navođenju poprilično očitog elementa – da se sporedne ili vrlo ograničene odredbe ne trebaju uzimati u obzir prilikom određivanja relevantne pravne osnove – proizlazi da Sud sada provodi detaljniju procjenu nego što je to činio u prošlosti te je voljniji prihvatiti višestrukost pravnih osnova, a pri čemu ipak ne napušta stajalište da pravna osnova akta ne mora odražavati sve nadležnosti koje su izvršene radi donošenja tog akta i, stoga, sve njegove ciljeve ili sastavne dijelove. Vidjeti npr. mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:59, t. 90.).

⁵¹ To podrazumijeva određene paradokse jer iz gore navedene sudske prakse proizlazi da pravna osnova akta odražava samo dio izvršenih nadležnosti. Vidjeti presudu od 10. siječnja 2006., Komisija/Vijeće (C-94/03, EU:C:2006:2, t. 35. i 55.).

⁵² Vidjeti također presude od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće (C-370/07, EU:C:2009:590, t. 49.) i od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, t. 58.).

⁵³ Jedini uvjet za to da Unija izvršava podijeljenu nadležnost jest da pritom poštuje međunarodno pravo. Vidjeti presudu od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (Antarktički ZMP-ovi) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 127.).

⁵⁴ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 10. siječnja 2006., Komisija/Parlament i Vijeće (C-178/03, EU:C:2006:4, t. 57.) ili presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 49.).

⁵⁵ Sud se pri donošenju zaključka da je jedan od prevladavajućih sastavnih dijelova odnosne odluke bila zaštita podataka iz popisa imena putnika pozvao na činjenicu da se „sadržaj [...] predviđenog sporazuma [...] *posebice* [(,notamment' na francuskom)] tiče uspostave sustava koji čini niz pravila namijenjenih zaštiti osobnih podataka”. Upotreba riječi „posebice” veoma je znakovita jer podrazumijeva da Sud smatra da nije potrebno iscrpno razmatrati odnosni sporazum. Mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 89.). Također vidjeti, u tom pogledu, presudu od 22. listopada 2013., Komisija/Vijeće (C-137/12, EU:C:2013:675, t. 57. i 58.).

međunarodne sporazume i koji je obvezujuć za Europsku uniju⁵⁶ – stranke međunarodnog sporazuma, bilo da je riječ o državi ili međunarodnoj organizaciji, ne mogu pozivati na odredbe svojeg unutarnjeg prava da bi opravdale neizvršavanje međunarodnog ugovora⁵⁷.

76. Iako državama članicama može biti od interesa da su potpuno upoznate s razmjerom nadležnosti koje je Unija izvršila u trenutku sklapanja sporazuma, pravne osnove akta nisu jedini način prenošenja te informacije. Doista, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se ispunjenost obveze obrazlaganja, koja je predviđena člankom 296. stavkom 2. UFEU-a, osobito ocjenjuje s obzirom na sadržaj akta kao cjeline⁵⁸, posebice njegovih uvodnih izjava⁵⁹. Stoga, iako je važno da države članice mogu odrediti koje je ovlasti Unija izvršila kada je sklopila određeni sporazum, činjenica da tu informaciju nije moguće izvesti iz pravnih osnova koje su stvarno odabrane kao osnova donošenja odluke o odobravanju sklapanju takvog sporazuma ne čini se presudnom.

77. S obzirom na to, iako bi se moglo puno govoriti o tvrdnji da pravna osnova akta treba vjerno odražavati nadležnosti koje je Unija izvršila prilikom njegova donošenja, valja ipak primijetiti da takav pristup ne bi bio sasvim dosljedan postojećoj sudskoj praksi⁶⁰.

78. Stoga ću se u ostatku mišljenja držati smjera sudske prakse Suda prema kojem se akt koji ima više ciljeva ili sastavnih dijelova načelno mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi ili iznimno na više njih. Te pravne osnove moraju biti one koje zahtijevaju prevladavajući ili, barem, glavni ciljevi ili sastavni dijelovi međunarodnog sporazuma. Iz toga proizlazi da nije relevantno jesu li prilikom donošenja danog akta izvršene druge nadležnosti ako se te druge nadležnosti odnose na ciljeve ili sastavne dijelove koji su po sadržaju sporedni ili akcesorni.

79. Također treba istaknuti da, u skladu s gore navedenom sudskom praksom Suda, ciljeve i sastavne dijelove koje treba uzeti u obzir čine ciljevi i sastavni dijelovi odnosnog akta Unije. Stoga su pri određivanju odgovarajućih pravnih osnova kod sklapanja međunarodnog sporazuma odlučujući ciljevi i konkretan sadržaj odluke o odobravanju takvog sklapanja, a ne ciljevi i sastavni dijelovi samog tog sporazuma.

⁵⁶ Presuda od 25. veljače 2010., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, t. 42.). U pogledu općenitog međuodnosa međunarodnog prava i prava Unije, vidjeti 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*, sv. LXV, CNRS Éditions, 2019., str. 3.

⁵⁷ Nadalje valja naglasiti da se Europska unija razlikuje od uobičajenih međunarodnih organizacija u smislu da se podjela nadležnosti između Unije i država članica neprestano mijenja, što može otežati analizu te podjele nadležnosti iz perspektive međunarodnog prava.

⁵⁸ Vidjeti, primjerice, presudu od 5. prosinca 2013., Solvay/Komisija (C-455/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:796, t. 91.).

⁵⁹ Vidjeti, primjerice, presudu od 28. srpnja 2011., Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, t. 34. do 36.).

⁶⁰ U biti, čini se da je u gore navedenim presudama Sud naglasio činjenicu da pravna osnova akta može pružiti informaciju o tome koje su nadležnosti izvršene kako bi odstupio od druga dva smjera sudske prakse. Kao prvo, nenavodenje konkretne odredbe Ugovora ne čini nužno bitnu povredu postupka ako je iz sadržaja akta moguće zaključiti na temelju kojih je pravnih osnova donesen. Vidjeti presude od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće (C-370/07, EU:C:2009:590, t. 56.) i od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 65. do 67.). Kao drugo, kako je ranije spomenuto, da bi nepravilnosti u pogledu odabira odgovarajućih pravnih osnova dovele do poništenja odnosnog akta, mora se, u načelu, dokazati da su te nepravilnosti vjerojatno utjecale na odabir primjenjivog zakonodavnog postupka ili na nadležnost Unije. Vidjeti, u tom pogledu, presude od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 98.) i od 11. rujna 2003., Komisija/Vijeće (C-211/01, EU:C:2003:452, t. 52.). Opći sud često upućuje na tu sudsku praksu. Vidjeti, primjerice, presudu od 18. listopada 2011., Reisenhel/OHIM – Dynamic Promotion (Sanduci i košare) (T-53/10, EU:T:2011:601, t. 41.).

80. Točno je da će svrha i sadržaj te odluke u praksi uglavnom biti jednaki svrsi i sadržaju predviđenog sporazuma jer takav akt po samoj svojoj prirodi odražava pristanak Unije da je taj sporazum obvezuje⁶¹. Međutim, to nije uvijek tako. Naime, važno je na umu imati postojanje značajne razlike u perspektivama između međunarodnog prava i prava Unije, što je ključno za ovaj predmet.

81. Iz perspektive međunarodnog prava, kada su u pitanju mješoviti sporazumi, smatra se da im Unija i države članice pristupaju zajedno, a ne usporedno⁶². Posljedično, ako nije izražena rezerva u vezi s raspodjelom nadležnosti - čemu je preduvjet da sporazum ne isključuje tu mogućnost -, Unijino sklapanje sporazuma podrazumijeva da ga je ona obvezna primjenjivati kao cjelinu⁶³. Za pitanja kao što su pravne osnove koje su odabrane za sklapanje takvog sporazuma ili mješovita priroda sporazuma smatra se da se tiču unutarnjeg pravnog poretka Unije⁶⁴ te ona kao takva ne mogu spriječiti odgovornost na međunarodnoj razini za neopravdano neizvršavanje sporazuma⁶⁵.

82. Međutim, iz perspektive prava Unije, kada Unija pristupa međunarodnoj konvenciji, to čini sukladno razmjeru nadležnosti koje je izvršila prilikom donošenja odluke o sklapanju te konvencije⁶⁶. Doista, ona mora izvršiti svoju isključivu vanjsku nadležnost, ali iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da prilikom sklapanja sporazuma nije obvezna izvršiti svoje podijeljene nadležnosti⁶⁷. Stoga se „težište” odluke o sklapanju sporazuma može pomicati ovisno o podijeljenim nadležnostima koje Unija odluči izvršavati tom prilikom, što utječe na to koje su

⁶¹ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 26. studenoga 2014., Parlament i Komisija/Vijeće (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 52.). U tom se pogledu može podsjetiti da se, u skladu s člankom 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969., stranka međunarodnog sporazuma ne može pozivati na odredbe svojeg unutarnjeg prava da bi opravdala neizvršavanje sporazuma.

⁶² Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 2. ožujka 1994., Parlament/Vijeće (C-316/91, EU:C:1994:76, t. 26. i 29.). Vidjeti, primjerice, 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*, sv. 28., 3. izd., 2017., str. 703. i 704.: „Iz perspektive međunarodnog prava, sve dok su Unija i njezine države članice stranke Sporazuma o WTO-u (i sporazuma koje obuhvaća), pretpostavlja se da su oboje obvezani svim obvezama iz tog sporazuma te se ne mogu pozivati na svoja unutarnja pravila da bi opravdale njegovo neizvršavanje [(članak 27. stavci 1. i 2. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija)] [...] [U] akademskoj literaturi prevladava mišljenje da su Unija i njezine države članice zajedno obvezane svim odredbama prava WTO-a [...] te to stajalište zauzimaju i tijela WTO-a nadležna za rješavanje sporova.”

⁶³ Vidjeti, primjerice, Fry J. D., „Attribution of Responsibility”, u Nollkaemper, A., i Plakokefalos, I. (ur.), *Principles of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, CUP, 2014., str. 99.: „[...] ako mješoviti sporazumi između Europske unije (EU-a) i njezinih država članica ne predviđaju jasnu raspodjelu nadležnosti, obje stranke zajedno odgovaraju za povredu te se ne određuje kome je ona pripisiva. To sugerira da su Unija ili države članice odgovorne čak i ako se povreda može pripisati onoj drugoj”.

⁶⁴ Usto valja podsjetiti da je Sud naglasio da članak 344. UFEU-a nalaže da se pravila prava Unije koja uređuju raspodjelu nadležnosti između Unije i njezinih država članica razmatraju pred Sudom. Vidjeti mišljenje 2/13 (Pristupanje Europske unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 201. i sljedeće) i presudu od 6. ožujka 2018., Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, t. 32.). Iz toga proizlazi da se Unija, kada sudjeluje u međunarodnom sporu, ne može pozivati na činjenicu da je odnosno neopravdano neizvršavanje obuhvaćeno nadležnošću država članica kako bi isključila svoju međunarodnopravnu odgovornost u tom smislu jer bi u suprotnom međunarodni sud pred kojim je spor pokrenut mogao doći u situaciju da odlučuje o pravilima prava Unije koja uređuju raspodjelu nadležnosti između Unije i njezinih država članica.

⁶⁵ Jedina iznimka od navedenog jest, prema mojemu mišljenju, upravo slučaj kada je u tom pogledu izražena rezerva ili kada međunarodni ugovor svakoj međunarodnoj organizaciji nalaže obvezu da se izjasni o opsegu svojih nadležnosti. Naime, međunarodni sud će u tom slučaju primijeniti tu rezervu ili izjavu ne ocjenjujući je li u skladu s pravilima prava Unije koja uređuju raspodjelu nadležnosti između Unije i njezinih država članica te će zahtjev strogog razdvajanja nadležnosti između Suda i međunarodnog suda – koji je naglašen u mišljenju 1/17 (Sporazum CET između Unije i Kanade) od 30. travnja 2019. (EU:C:2019:341, t. 111.) – stoga biti poštovan. Upravo bi zbog tih razloga bilo načelno poželjno da Unija, kada pregovara o takvim mješovitim sporazumima, inzistira na tome da se odnosnim međunarodnim sporazumom omogući izražavanje takve rezerve. Dio problema u ovom predmetu stvorila je činjenica da su o Istanbulske konvenciji pregovarale pojedinačne države članice na razini Vijeća Europe bez ikakvog sudjelovanja Unije u početku. Čini se da je posljedica toga bila da autori Istanbulske konvencije jednostavno nisu predvidjeli mogućnost izražavanja rezerve.

⁶⁶ Vidjeti, primjerice, Olson P. M., „Mixity from the Outside: The Perspective of a Treaty Partner”, u Hillion, C., i Koutrakos P. (ur.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010., str. 344.: „[I]ako raspodjela nadležnosti može utjecati na način na koji Unija provodi odredbe mješovitog sporazuma, ta raspodjela ne određuje odgovor na pitanje odgovornosti na međunarodnoj razini.” Moje isticanje

⁶⁷ Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini između Unije i Singapura) od 16. svibnja 2017. (EU:C:2017:376, t. 68.).

pravne osnove primjenjive. Dakle, može se dogoditi da pravna osnova koja odražava, primjerice, isključivu nadležnost bude u određenoj mjeri manje važna od druge pravne osnove koja odražava podijeljenu nadležnost koju je Unija odlučila izvršiti.

83. Budući da odluka o odobravanju sklapanja međunarodnog sporazuma u ime Unije može imati restriktivniju svrhu i sadržaj u usporedbi s tim sporazumom, ta će se odluka možda morati donijeti na temelju jedne pravne osnove, iako su se, primjerice, da je Unija izvršila sve nadležnosti koje je do tada dijelila s državama članicama, možda morale upotrijebiti dvije pravne osnove ili više njih jer je ta odluka u tom slučaju mogla obuhvaćati neke druge važne ciljeve i sastavne dijelove.

84. K tome, ako Unija odluči ne izvršiti nadležnost koja bi obuhvatila glavne ciljeve i sastavne dijelove odnosnog međunarodnog sporazuma, tada će određeni ciljevi i sastavni dijelovi koji bi se smatrali akcesorni sa stajališta odluke o odobravanju tog sklapanja međunarodnog sporazuma postati prevladavajući. Zato smatram važnim razlikovati ciljeve i sastavne dijelove sporazuma od ciljeva i sastavnih dijelova odluke o odobravanju sklapanja međunarodnog sporazuma, koji bi mogli biti ograničeniji.

85. To je ključno pitanje u ovom predmetu jer je jasno da Vijeće smatra da Unija Istanbulsku konvenciju treba samo djelomično sklopiti. Stoga nije prikladno razmotriti čitavu Istanbulsku konvenciju, nego samo one njezine dijelove koji će iz perspektive prava Unije biti obvezujući za Uniju.

86. To pitanje u kontekstu tužbe za poništenje ne stvara nikakve posebne poteškoće jer Sud provodi svoj nadzor naknadno, nakon što je odnosni zakonodavni akt donesen te stoga nakon što izvršene nadležnosti postanu poznate.

87. Međutim, u kontekstu zahtjeva za mišljenje, gdje, kao u ovom predmetu, nacrt odluke još ne postoji, činjenica da Vijeće može izvršiti veći ili manji broj podijeljenih nadležnosti može donekle otežati ili čak onemogućiti određivanje pravnih osnova jer se od Suda traži da to pitanje razmotri *pro futuro*.

88. Doista bi se moglo činiti prikladnim započeti s razmatranjem je li svaki dio sporazuma obuhvaćen isključivom nadležnošću Unije, s obzirom na to da će Unija te nadležnosti nužno morati izvršiti. Međutim, nakon što se ta analiza provede, postavlja se pitanje kako se može odrediti što će biti težište *odluke o sklapanju* tog sporazuma s obzirom na to da će, kako je gore objašnjeno, to težište ovisiti i o izmijenjenim podijeljenim nadležnostima koje će Unija dobrovoljno izvršiti? Naime, osim ako je Vijeće već glasovalo o nacrtu odluke te se zahtjev za mišljenje Sudu podnosi usporedno s prosljeđivanjem tog nacrta Parlamentu, razmjer podijeljenih nadležnosti koje će se izvršiti ne može se uzeti kao izvjestan⁶⁸.

89. Prema mojemu mišljenju, u toj vrlo specifičnoj situaciji – koja otvara pitanje koje Sud do sada nije razmatrao – iz zahtjeva (ili barem iz okolnosti predmeta) je potrebno zaključiti koje će konkretne podijeljene nadležnosti Unija najvjerojatnije izvršiti. U suprotnom, kako sam objasnio u dijelu ovog mišljenja koji se odnosi na dopuštenost, ne vidim na koji bi način Sud mogao

⁶⁸ U tom je pogledu moguće podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom Suda, odluka o odobravanju Unijina sklapanja međunarodnog sporazuma ni na koji način ne potvrđuje odluku o odobravanju potpisivanja tog sporazuma. Mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti) od 6. prosinca 2001. (EU:C:2001:664, t. 11.)

odlučiti, kako Parlament zahtijeva, o tome na kojoj se pravnoj osnovi Istanbulska konvencija mora temeljiti⁶⁹. Međutim, s obzirom na to, odgovor koji će Sud pružiti vrijedit će samo ako se predviđeni scenarij doista obistini.

90. U ovom predmetu iz teksta pitanja koje je Parlament postavio jasno proizlazi da se ono temelji na pretpostavci da će Unija za donošenje odluke o odobrenju sklapanja Istanbulske konvencije u ime Unije izvršiti barem nadležnosti koje se tiču, kao prvo, pravosudne suradnje u kaznenim stvarima i, kao drugo, azila i useljavanja. Relevantnost te pretpostavke potvrđuje sadržaj odluke o odobravanju potpisivanja Istanbulske konvencije u ime Unije, za koju se može smatrati, unatoč sudskoj praksi navedenoj u točki 42. ovog mišljenja, da predodređuje u određenoj mjeri nadležnosti koje će se izvršiti prilikom sklapanja te konvencije.

91. Međutim, takva pretpostavka mora biti barem u skladu s postojećom raspodjelom nadležnosti. Da bi se utvrdilo je li to tako, potrebno je proučiti odnosi li se sporazum, osim na navedene nadležnosti, na druge nadležnosti Unije koje se moraju izvršiti jer su isključive. Kako sam objasnio, u tu se svrhu u obzir moraju uzeti ne samo nadležnosti koje Unija namjerava izvršiti, nego i nadležnosti koje će Unija, s obzirom na to da isključivo njoj pripadaju, morati izvršiti ako želi sklopiti taj sporazum.

92. U tom pogledu treba podsjetiti da članak 3. stavak 1. UFEU-a sadržava popis nadležnosti koje su po svojoj prirodi isključive. Osim tog popisa, u članku 3. stavku 2. UFEU-a navodi se da „Unija ima i isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma kad je njegovo sklapanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije ili ako je takav sporazum potreban kako bi Uniji omogućio izvršavanje njezine unutarnje nadležnosti ili u mjeri u kojoj bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg”⁷⁰.

93. Kako proizlazi iz sudske prakse Suda, postoji opasnost da međunarodne obveze mogu negativno utjecati na zajednička pravila Unije ili izmijeniti njihov opseg, koji je takav da opravdava isključivu vanjsku nadležnost Unije, kada te obveze ulaze u područje primjene navedenih pravila⁷¹.

94. Utvrđenje postojanja takve opasnosti ne pretpostavlja potpuno podudaranje područja obuhvaćenog međunarodnim obvezama i područja obuhvaćenog pravilima Unije⁷². Konkretnije, takve međunarodne obveze mogu utjecati na pravila Unije ili izmijeniti njihov opseg kada ulaze u područje koje je već velikim dijelom uređeno takvim pravilima⁷³.

⁶⁹ Mišljenja sam da bi u suprotnom pitanje trebalo smatrati toliko apstraktnim da ga treba proglasiti nedopuštenim.

⁷⁰ Očito, treća situacija navedena u članku 3. stavku 2. UFEU-a pretpostavlja da je ta nadležnost izvršena. Vidjeti mišljenje 2/92 (Treća revidirana odluka OECD-a o nacionalnom tretmanu) od 24. ožujka 1995. (EU:C:1995:83, t. 36.) i mišljenje 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini između Unije i Singapura) od 16. svibnja 2017. (EU:C:2017:376, t. 230. do 237.).

⁷¹ Vidjeti, primjerice, presudu od 4. rujna 2014., Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 68.). Zbog tog razloga prilikom utvrđivanja je li Unija isključivo nadležna sklopiti određene dijelove sporazuma nije potrebno uzeti u obzir akte kojima se uspostavljaju programi financiranja ili suradnje jer takvi akti uopće ne predviđaju „zajednička pravila”.

⁷² Mišljenje 1/13 (Pristupanje trećih država Haškoj konvenciji) od 14. listopada 2014. (EU:C:2014:2303, t. 72.)

⁷³ Mišljenje 3/15 (Marakeški ugovor o pristupu objavljenim djelima) od 14. veljače 2017. (EU:C:2017:114, t. 107.). Sud je u tom pogledu u bitnome utvrdio da izričaj „velikim dijelom uređen[o] takvim pravilima” odgovara izričaju kojim je Sud, u točki 22. presude od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće (22/70, EU:C:1971:32), definirao prirodu međunarodnih obveza koje države članice ne mogu preuzimati izvan okvira institucija Unije kad su donesena zajednička pravila Unije radi postizanja ciljeva Ugovora. Taj izričaj treba stoga tumačiti uzimajući u obzir pojašnjenja koja je Sud u vezi s njima dao u presudi od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće (22/70, EU:C:1971:32) i sudskoj praksi koja je razvijena iz te presude (vidjeti presudu od 4. rujna 2014., Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 66. i 67.)), pri čemu je taj izričaj namijenjen izbjegavanju toga da države članice mogu, „jednostrano ili zajednički, s trećim zemljama ugovoriti obveze koje mogu utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg”. Vidjeti presudu od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (Antarktički ZMP-ovi) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 111.).

95. Protivno Komisijinoj tvrdnji, iz sudske prakse Suda ne može se zaključiti da je pri određivanju ima li Unija isključivu ili podijeljenu nadležnost u područjima obuhvaćenima sporazumom potrebno upotrijebiti holistički pristup. Naprotiv, budući da Unija ima samo dodijeljene nadležnosti, postojanje nadležnosti, pogotovo isključive, mora se temeljiti na zaključcima izvedenima iz opće i konkretne analize odnosa između predviđenog međunarodnog sporazuma i važećeg prava Unije⁷⁴.

96. Kako bi se provjerilo može li sporazum narušiti ujednačenu i dosljednu primjenu danih pravila Unije te funkcioniranje njima uspostavljenog sustava, ta analiza mora uzeti u obzir područja obuhvaćena pravilima Unije i odredbama predviđenog sporazuma koje će obvezivati Uniju jer oni odgovaraju nadležnostima koje je Unija odlučila izvršiti donošenjem odluke o sklapanju tog sporazuma, kao što mora uzeti u obzir i predvidljiv budući razvoj tih pravila i odredaba⁷⁵.

97. Irska u pogledu tih pitanja tvrdi da Parlament u svojem zahtjevu nije proveo opću i konkretnu analizu utjecaja Istanbulske konvencije na sekundarno pravo Unije⁷⁶. U tom smislu Sud je utvrdio da je za potrebe takve analize na predmetnoj stranci da podnese dokaze radi utvrđivanja isključive prirode vanjske nadležnosti Unije na čije se postojanje poziva⁷⁷.

98. Međutim, značajno je da je pristup iz tog smjera sudske prakse upotrijebljen u presudama donesenima povodom tužbi za poništenje. Sud u tim predmetima mora donijeti odluku na temelju očitovanja različitih stranaka. Takva obveza ne postoji u postupku donošenja mišljenja, koji obilježava duh suradnje između Suda, drugih institucija Unije i država članica te mu je cilj spriječiti pojavu komplikacija u budućnosti⁷⁸. Naime, budući da je taj postupak *ex ante* i nije kontradiktoran, argumenti koji se temelje na kontradiktornom sustavu *ex post* nadzora svojstvenom tužbama za poništenje nisu naročito relevantni u ovom kontekstu. Stoga smatram da činjenica da Parlament nije proveo opću i konkretnu analizu utjecaja Istanbulske konvencije na sekundarno pravo nije sama po sebi relevantna te je na Sudu da provede takvu analizu.

99. Međutim, valja podsjetiti da u skladu sa sudskom praksom Suda, sklapanje međunarodnog sporazuma neće utjecati na zajednička pravila kada i odredbe prava Unije i odredbe odnosnog međunarodnog sporazuma propisuju minimalne zahtjeve⁷⁹. Dakle, ta sudska praksa upućuje na to da Sud, čak i kada međunarodni sporazum obuhvaća ista područja kao što to čine zajednička pravila Unije, neće utvrditi postojanje utjecaja na ta pravila - te stoga ni na podijeljenu nadležnost - ako i taj sporazum i ta pravila propisuju minimalne standarde⁸⁰.

⁷⁴ Mišljenje 1/13 (Pristupanje trećih država Haškoj konvenciji) od 14. listopada 2014. (EU:C:2014:2303, t. 74.)

⁷⁵ Vidjeti, primjerice, mišljenje 1/03 (Nova Luganska konvencija) od 7. veljače 2006. (EU:C:2006:81, t. 126., 128. i 133.) ili presudu od 26. studenoga 2014., Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, t. 33.). Međutim, kako bi se osiguralo da ne dođe do narušavanja načela raspodjele nadležnosti te s obzirom na to da se ishod zakonodavnih postupaka koji su u tijeku ne može predvidjeti, uzimanje u obzir predvidljivog razvoja stanja prava Unije u tom se kontekstu mora, prema mojemu mišljenju, shvatiti na način da se odnosi samo na akte koji su već doneseni, ali još nisu stupili na snagu.

⁷⁶ Pri čemu uz tu tvrdnju ne vezuje nikakve konkretne posljedice.

⁷⁷ Vidjeti presudu od 4. rujna 2014., Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 75.), kao i presudu od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (Antarktički ZMP-ovi) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 115.).

⁷⁸ Vidjeti mišljenje 2/94 (Pristupanje Zajednice EKLJP-u) od 28. ožujka 1996. (EU:C:1996:140, t. 6.).

⁷⁹ Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje 2/91 (Konvencija ILO-a br. 170) od 19. ožujka 1993. (EU:C:1993:106, t. 18. i 21.) i presudu od 4. rujna 2014., Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 91.).

⁸⁰ Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje 1/03 (Nova Luganska konvencija) od 7. veljače 2006. (EU:C:2006:81, t. 123. i 127.) i presudu od 4. rujna 2014., Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 91.). Međutim, to rješenje nije primjenjivo kada odredbe prava Unije omogućuju državama članicama da unutar potpuno usklađenog područja predvide iznimku od ili ograničenje usklađenog pravila. Vidjeti mišljenje 3/15 (Marakeški ugovor o pristupu objavljenim djelima) od 14. veljače 2017. (EU:C:2017:114, t. 119.).

100. Kada je riječ o Istanbulskoj konvenciji, njezin članak 73. predviđa da „[o]dredbe ove Konvencije ne dovode u pitanje odredbe unutarnjeg prava i obvezujućih međunarodnih instrumenata koji su već na snazi ili mogu stupiti na snagu, prema kojima su priznata ili bi bila priznata povoljnija prava osobama u sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji”.

101. S obzirom na to, da bi se nadležnost koju Unija dijeli s državama članicama smatrala isključivom (to jest nadležnošću koju će Vijeće morati izvršiti), potrebno je dokazati, kao prvo, da je Unija već donijela zajednička pravila u tom području koja ne propisuju minimalne standarde i, kao drugo, da će sklapanje Istanbulske konvencije vjerojatno utjecati na te standarde.

102. Što se tiče dviju odluka o odobravanju potpisivanja Istanbulske konvencije u ime Unije, moguće je dvojiti oko toga je li Vijeće pravilno smatralo da će Unija morati izvršiti te nadležnosti u skladu s trećom situacijom navedenom u članku 3. stavku 2. UFEU-a.

103. S jedne strane, kako Republika Poljska naglašava, članak 82. stavak 2. i članak 83. stavak 1. UFEU-a, koji se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, predviđaju samo donošenje minimalnih pravila. Stoga zajednička pravila donesena u tom području valjano mogu propisivati samo minimalne standarde.

104. S druge strane, kada je riječ o članku 78. stavku 2. UFEU-a, koji Uniji dodjeljuje nadležnost u području azila i useljavanja, na prvi se pogled čini da zajednička pravila koja je Unija donijela u pogledu politike azila i useljavanja propisuju samo minimalne standarde ili, ako to nije slučaj, smatram da nije vjerojatno da će na njih utjecati odredbe Istanbulske konvencije.

105. U tom pogledu treba doista istaknuti da Istanbulska konvencija sadržava tri odredbe koje mogu biti relevantne za politiku azila i useljavanja, a to su njezini članci 59. do 61., koji čine njezino poglavlje VII.

106. Što se tiče članka 59. Istanbulske konvencije, koji se odnosi na boravišni status žena žrtava nasilja, Unijina pravila o boravištu propisuju samo minimalne zahtjeve⁸¹. Osobito, kako je nezavisni odvjetnik Y. Bot naveo u predmetu Rahman i dr. (C-83/11, EU:C:2012:174, t. 64.), Direktiva 2004/38⁸² uvodi minimalno usklađenje jer joj je cilj, među ostalim, u određenim situacijama priznati pravo boravka članu obitelji rezidenta Unije, ne isključujući pritom mogućnost priznavanja tog prava u drugim slučajevima.

107. Također je točno da su određene presude koje su se odnosile na Direktivu 2004/38, kao što su presude NA⁸³ ili Diallo⁸⁴, možda stvorile dvojbe u pogledu minimalne prirode nekih zahtjeva te direktive. Međutim, te je presude potrebno promatrati u njihovu odgovarajućem kontekstu.

⁸¹ Vidjeti, primjerice, članak 3. stavak 5. Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70. i ispravci SL 2020., L 61, str. 32. i SL 2020., L 61, str. 33.; ta se direktiva primjenjuje u svim državama članicama osim u Irskoj i Danskoj). Neke druge direktive izričito predviđaju da se primjenjuju ne dovodeći u pitanje povoljnije odredbe sadržane u međunarodnim sporazumima. Vidjeti, primjerice, članak 3. stavak 3. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.; ta se direktiva primjenjuje u svim državama članicama osim u Irskoj i Danskoj).

⁸² Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)

⁸³ Presuda od 30. lipnja 2016., NA (C-115/15, EU:C:2016:487, t. 51.)

⁸⁴ Presuda od 27. lipnja 2018., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, t. 55.)

Doista, Sud u prethodnom postupku, s obzirom na to da u takvom postupku nije nadležan tumačiti nacionalno pravo niti primijeniti pravo Unije na dani slučaj, presudu uvijek donosi upućujući na situaciju opisanu u upućenom pitanju ili pitanjima, koja katkad obuhvaćaju samo određene aspekte spora. Posljedično, kada se Sudu postavi pitanje o tumačenju pojedine odredbe direktive, čak i kada ta direktiva propisuje da utvrđuje samo minimalne standarde, on će najčešće zauzeti stajalište, ovisno o tome kako je pitanje postavljeno, u pogledu tumačenja koje treba primijeniti na odnosnu odredbu neovisno o mogućnosti država članica da usvoje viši standard⁸⁵. Odgovor u takvoj situaciji stoga ne dovodi u pitanje mogućnost država članica da isključivo na temelju svojeg nacionalnog prava priznaju pravo ulaska i boravka prema povoljnijim uvjetima⁸⁶. Dakle, kada ih se smjesti u kontekst mehanizma prethodnog postupka, rješenja upotrijebljena u presudama NA⁸⁷ odnosno Diallo⁸⁸ ne treba shvatiti na način da državama članicama zabranjuju izdavanje boravišne dozvole u odnosnim slučajevima, nego na način da od njih ne zahtijevaju da to učine⁸⁹.

108. Što se tiče članka 60. Istanbulske konvencije, on propisuje da stranke te konvencije moraju, u bitnome, priznati da se rodno utemeljeno nasilje nad ženama može priznati kao oblik proganjanja u smislu Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine te kao oblik teške povrede koja zahtijeva supsidijarnu zaštitu.

109. Određene direktive, a uglavnom one koje se naziva „direktivama prve generacije”, predviđaju da sadržavaju samo minimalna pravila⁹⁰. Točno je da novije direktive propisuju da države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde samo „pod uvjetom da su ti standardi u skladu s [tom ili tim direktivama]”, što može upućivati na to da u pogledu određenih odredbi možda neće biti usvojeni povoljniji standardi⁹¹. Međutim, te direktive dodjeljuju postupovna prava ili jamstva ili,

⁸⁵ Sud je stoga u točki 28. presude od 27. lipnja 2018., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), istaknuo da je nadležan odlučivati samo o tumačenju direktiva na koje se odnose prethodna pitanja.

⁸⁶ Vidjeti, po analogiji, presudu od 12. prosinca 2019., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Spajanje obitelji – sestra izbjeglice) (C-519/18, EU:C:2019:1070, t. 43.). Točno je da se ta presuda odnosila na Direktivu 2003/86/EZ, ali je zanimljivo istaknuti da Sud u njezinoj točki 42. izričito upućuje na presudu od 27. lipnja 2018., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499).

⁸⁷ Presuda od 30. lipnja 2016., NA (C-115/15, EU:C:2016:487)

⁸⁸ Presuda od 27. lipnja 2018., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499)

⁸⁹ Vidjeti, u tom pogledu, način na koji je veliko vijeće sročilo konačan zaključak u presudi od 18. prosinca 2014., M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, t. 49.). To posebno vrijedi s obzirom na to da se, u skladu s uvodnom izjavom 15. Direktive 2003/86, državljanima trećih zemalja može dopustiti da ostanu na državnim područjima država članica zbog razloga koji nisu obuhvaćeni područjem primjene te direktive.

⁹⁰ Vidjeti, primjerice, članak 1. stavak 1. Direktive Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za azil (SL 2003., L 31, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 29. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.). Ta je direktiva stavljena izvan snage, ali se još uvijek primjenjuje na Irsku.

⁹¹ Vidjeti, primjerice, članak 3. Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.; ta je direktiva stavljena izvan snage, ali se još uvijek primjenjuje na Irsku). Također vidjeti članke 1. i 4. Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.; ta je direktiva stavljena izvan snage, ali se još uvijek primjenjuje na Irsku); članak 4. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.; ta se direktiva primjenjuje u državama članicama osim u Irskoj i Danskoj); članak 3. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.; ta je direktiva naslijedila Direktivu 2004/83 te se primjenjuje u državama članicama osim u Irskoj i Danskoj); članak 5. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38. i SL 2020., L 415, str. 90.; ta se direktiva primjenjuje u državama članicama osim u Irskoj i Danskoj), ili članak 4. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.; ta je direktiva naslijedila Direktivu 2003/9 te se primjenjuje u državama članicama osim u Irskoj i Danskoj).

alternativno, obvezuju države članice da uzmu u obzir određene okolnosti, ne isključujući pritom mogućnost dodjeljivanja drugih postupovnih prava ili jamstava ili uzimanja u obzir drugih okolnosti. Osobito, ne čini se vjerojatnim da se ijedan od razloga za isključenje iz statusa izbjeglice ili za prestanak ili opoziv supsidijarne zaštite predviđen u tim instrumentima protivi odredbama Istanbulske konvencije. Dakako, pravo Unije *donekle* usklađuje uvjete pod kojima se državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva može priznati status izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita, kao i sadržaj tog statusa⁹². Međutim, ti su uvjeti takvi da se čini mogućim primijeniti ih u skladu s člankom 60. Istanbulske konvencije. Osobito, kada je riječ o statusu izbjeglice, ističem da je pojam izbjeglice u članku 2. točki (d) Direktive 2011/95⁹³ definiran kao državljanin treće zemlje koji je zbog osnovanog straha od proganjanja zbog, među ostalim, „pripadnosti određenoj društvenoj skupini”, što je pojam koji je u članku 10. iste direktive veoma široko definiran na način da se odnosi na, među ostalim, svaku skupinu čiji „članovi [...] dijele urođene osobine”, izbjegao iz svoje nacionalne države te nije u mogućnosti ili se, zbog takvog straha, ne želi staviti pod zaštitu te države⁹⁴.

110. U potonjoj je odredbi dalje navedeno da se „[a]spekti povezani sa spolom, uključujući spolni identitet, uzimaju [...] u obzir za potrebe određivanja pripadnosti posebnoj društvenoj skupini ili utvrđivanja osobine takve skupine”.

111. Naposljetku, što se tiče članka 61. Istanbulske konvencije, on propisuje da stranke te konvencije moraju poduzeti potrebne mjere kako bi poštovale načelo zabrane protjerivanja ili vraćanja osoba, što je obveza koju pravo Unije već propisuje⁹⁵.

112. U svakom slučaju, ne čini mi se da je u ovom predmetu nužno konačno odlučiti o tome ima li Unija, kako Vijeće smatra, isključivu nadležnost sklopiti Istanbulsku konvenciju u tim dvama područjima na temelju članka 3. stavka 2. UFEU-a te stoga o tome je li Unija obvezna izvršiti te nadležnosti. Naime, čak i ako se pokaže da će te nadležnosti, u slučaju nepostojanja bilo kakve opasnosti od utjecaja Istanbulske konvencije na zajednička pravila Unije povezana s tim područjima, ostati podijeljene, Vijeće će ih svejedno moći izvršiti, što će načelno i učiniti⁹⁶. Kao što sam to gore objasnio, pitanje koje je uputio Parlament prešutno se doista temelji na premisi da će Unija izvršavati barem nadležnosti koje posjeduje u područjima azila i useljavanja te pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

B. Analiza ciljeva i sastavnih dijelova Istanbulske konvencije

113. Cilj Istanbulske konvencije, prema njezinoj preambuli, je „stvaranje [...] Europe bez nasilja nad ženama i nasilja u obitelji”. Kako je navedeno u članku 1. te konvencije, postizanje tog cilja podijeljeno je na pet podciljeva, a to su:

- „zaštititi žene od svih oblika nasilja te spriječiti, progoniti i ukloniti nasilje nad ženama i nasilje u obitelji;

⁹² Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 18. prosinca 2014., M'Boj (C-542/13, EU:C:2014:2452, t. 44.).

⁹³ Nekadašnji članak 2. točka (c) Direktive 2004/83

⁹⁴ Vidjeti također članak 10. Direktive 2004/83.

⁹⁵ Vidjeti članke 4., 5. i 9. Direktive 2008/15, članak 21. Direktive 2004/83 i članak 21. Direktive 2011/95.

⁹⁶ U tom bih pogledu istaknuo da takva situacija ne bi bila usporediva s onom u kojoj nadležno tijelo u kontekstu pojedinačne odluke pogrešno smatra da ima obvezne ovlasti (*compétence liée*). Ako to tijelo pritom u svojoj odluci počini pogrešku koja se tiče prava koja opravdava njezino poništenje, razlog tome će biti činjenica da mu je višerangirani standard nalagao da izvrši svoju diskrecijsku ovlast kako bi se uzeo u obzir jedan ili više pravnih kriterija. Međutim, kada je u pitanju odluka o odobravanju Unijina sklapanja međunarodne konvencije, njome se ne izvršava nikakav pravni kriterij koji Vijeće treba primijeniti kako bi odredilo razmjer podijeljenih nadležnosti koje treba izvršiti. To je isključivo diskrecijska ovlast.

- pridonijeti suzbijanju svih oblika diskriminacije žena i promicati punu ravnopravnost žena i muškaraca, uključujući i osnaživanje žena;
- izraditi sveobuhvatni okvir, politike i mjere za zaštitu i pomoć svim žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u obitelji;
- promicati međunarodnu suradnju radi suzbijanja nasilja nad ženama i nasilja u obitelji;
- pružiti potporu i pomoć organizacijama i tijelima nadležnim za provedbu zakona [kako bi učinkovito surađivali] radi usvajanja sveobuhvatnog pristupa suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.”

114. Što se tiče sadržaja Istanbulske konvencije, ta konvencija se sastoji od 81 članka koji su podijeljeni u 12 poglavlja, koja nose sljedeće naslove:

- „Poglavlje I. – Svrha, definicije, ravnopravnost i nediskriminacija, opće obveze”;
- „Poglavlje II.: Integrirane politike i prikupljanje podataka”;
- „Poglavlje III.: Prevencija”;
- „Poglavlje IV.: Zaštita i potpora”;
- „Poglavlje V.: Materijalno pravo”;
- „Poglavlje VI. – Istraga, kazneni progon, postupovno pravo i zaštitne mjere”;
- „Poglavlje VII. – Migracija i azil”;
- „Poglavlje VIII. – Međunarodna suradnja”;
- „Poglavlje IX. – Mehanizam nadzora”;
- „Poglavlje X. – Odnos prema drugim međunarodnim instrumentima”;
- „Poglavlje XI. – Izmjene i dopune konvencije”;
- „Poglavlje XII. – Završne odredbe”.

115. Poglavlje I. Istanbulske konvencije sadržava odredbe koje se odnose na ciljeve i definicije te odnos te konvencije prema ravnopravnosti i nediskriminaciji kao i općim obvezama. Osobito, u njemu su definirani ključni pojmovi koji se koriste u čitavom tekstu⁹⁷, stranke se obvezuju da osude sve oblike diskriminacije tako da u svojim pravnim porecima osiguraju primjenu načela ravnopravnosti žena i muškaraca te se daje do znanja da je moguće poduzeti pozitivne mjere⁹⁸. Osim toga, u njemu se svim strankama nalaže da osiguraju da se državni subjekti suzdržavaju od sudjelovanja u bilo kojem djelu nasilja te da djeluju uz dužnu pažnju kako bi se spriječila, istražila i

⁹⁷ Članak 3.

⁹⁸ Članak 4.

kaznila djela nasilja nedržavnih subjekata te osigurala naknada štete za takva djela⁹⁹. Naposljetku, u tom se poglavlju navodi da stranke, među ostalim, promiču politike ravnopravnosti žena i muškaraca te osnaživanje žena¹⁰⁰.

116. Poglavlje II. obvezuje stranke da provedu sveobuhvatnu politiku odgovora na nasilje nad ženama tako da uspostave učinkovitu suradnju između svih nadležnih tijela, institucija i organizacija te, kada je to primjereno, uključe sve relevantne subjekte, kao što su vladina tijela, nacionalne, regionalne i lokalne parlamente i tijela, nacionalne institucije za ljudska prava i organizacije civilnog društva¹⁰¹. Stranke usto moraju prikupljati razvrstane značajne statističke podatke i nastojati u pravilnim vremenskim razmacima među stanovništvom provoditi istraživanja o slučajevima svih oblika nasilja obuhvaćenih područjem primjene Istanbulske konvencije¹⁰².

117. Poglavlje III. predviđa obveze stranaka u području prevencije. U bitnome, stranke moraju upotrijebiti višestrani pristup, koji se sastoji od podizanja razine svijesti, uključivanja pitanja ravnopravnosti spolova i nasilja u formalno obrazovanje na svim razinama putem prikladnih nastavnih materijala i nastavnog plana te od promicanja nenasilja i ravnopravnosti spolova u neformalnim obrazovnim okruženjima, u sportskim te kulturnim okruženjima i okruženjima za slobodno vrijeme te u medijima¹⁰³. Stranke moraju osigurati primjereno usavršavanje stručnih osoba koje rade sa žrtvama ili počiniteljima¹⁰⁴. Usto se moraju uspostaviti mjere za osiguravanje preventivnih intervencija i terapijskih programa¹⁰⁵ i poticanje privatnog sektora da sudjeluje u izradi i provedbi tih politika te u određivanju smjernica i autonomnih standarda¹⁰⁶.

118. U poglavlju IV. određene su obveze koje stranke imaju u pogledu zaštite i pružanja potpore žrtvama¹⁰⁷. Među njima su obveza pružanja žrtvama odgovarajućih i pravovremenih informacija o dostupnim uslugama potpore i pravnim mjerama na jeziku koji razumiju¹⁰⁸ i obveza osiguravanja pristupa općim uslugama potpore, kao što su zdravstvene i socijalne usluge, pravno i psihološko savjetovanje, financijska pomoć, stanovanje, obrazovanje, osposobljavanje i pomoć u pronalaženju zaposlenja¹⁰⁹, i specijaliziranim uslugama, uključujući skloništa, besplatne i stalno otvorene telefonske linije za pomoć, posebnu medicinsku i forenzičku potporu žrtvama seksualnog nasilja i vođenje računa o potrebama djece svjedoka¹¹⁰. Osim toga, moraju se uspostaviti mjere za poticanje osoba koje su svjedočile počinjenju djela nasilja ili osoba koje imaju opravdane razloge vjerovati da bi se takvo djelo moglo počiniti ili da se mogu očekivati daljnja djela nasilja da to prijave, kao i pravila o uvjetima pod kojima stručna osoba prijavom djela nasilja ili očekivanih djela nasilja neće povrijediti svoju opću obvezu povjerljivosti¹¹¹.

⁹⁹ Članak 5.

¹⁰⁰ Članak 6.

¹⁰¹ Članak 7.

¹⁰² Članak 11.

¹⁰³ Članci 12., 13. i 14.

¹⁰⁴ Članak 15.

¹⁰⁵ Članak 16.

¹⁰⁶ Članak 17.

¹⁰⁷ Članak 18. U skladu s člankom 18. stavkom 5., „[s]tranke će poduzeti odgovarajuće mjere za pružanje konzularne i druge zaštite i potpore svojim državljanima i drugim žrtvama koje imaju pravo na takvu zaštitu u skladu sa svojim obvezama prema međunarodnom pravu”.

¹⁰⁸ Članak 19.

¹⁰⁹ Članci 20. i 21.

¹¹⁰ Članci 22. do 26.

¹¹¹ Članci 27. i 28.

119. Poglavlje V., koje se odnosi na materijalno pravo, sadržava najdetaljnije odredbe. Kao prvo, ono zahtijeva od stranaka da žrtvama osiguraju odgovarajuća građanskopravna sredstva protiv počinitelja tjelesnog ili psihičkog nasilja, uključujući naknadu štete, da osiguraju da se prisilni brakovi proglašavaju nevaljanima, ponište ili razvedu bez nepotrebnih financijskih ili administrativnih poteškoća za žrtvu, te da osiguraju da se pri određivanju skrbi o djeci i prava na viđanje djece uzmu u obzir pojave nasilja obuhvaćene područjem primjene Istanbulske konvencije¹¹². Kao drugo, to poglavlje predviđa popis djela koja zahtijevaju kaznenopravnu inkriminaciju, koja uključuju psihičko nasilje putem prijetnji ili prisile, uhođenje, tjelesno nasilje, seksualno nasilje uključujući silovanje, prisilne brakove, sakaćenje ženskih spolnih organa, prisilni pobačaj ili prisilnu sterilizaciju i seksualno uznemiravanje¹¹³. To poglavlje usto obvezuje stranke da inkriminiraju pomaganje, poticanje i pokušaj počinjenja navedenih kaznenih djela¹¹⁴. Kao treće, u poglavlju V. se navodi da stranke moraju poduzeti mjere kako bi osigurale da se „čast“ ne može isticati kao opravdanje za nijedno od tih kaznenih djela¹¹⁵ te da se kaznena djela propisana u skladu s tom konvencijom primjenjuju neovisno o naravi odnosa između žrtve i počinitelja¹¹⁶. Kao četvrto, poglavlje V. obvezuje stranke da poduzmu primjerene i odvraćajuće zakonodavne ili druge mjere kako bi uspostavile nadležnost nad bilo kojim kaznenim djelom utvrđenim u skladu s tom konvencijom ako je ono povezano s njihovim državnim područjem ili jednim od njihovih državljana¹¹⁷. Kao peto, ono obvezuje stranke da propišu primjerene i odvraćajuće sankcije¹¹⁸ te da predviđene situacije smatraju otegotnim okolnostima¹¹⁹. Naposljetku, ono dopušta strankama da prilikom donošenja presude uzmu u obzir konačne presude koje je druga stranka donijela povodom kaznenih djela utvrđenih u skladu s tom konvencijom¹²⁰ te zabranjuje uspostavu obveznih alternativnih postupaka rješavanja sporova¹²¹.

120. Poglavlje VI. odnosi se na postupovno pravo i zaštitne mjere tijekom istraga i sudskih postupaka¹²². Stranke među ostalim moraju osigurati da tijela odgovorna za provedbu zakona žurno pruže zaštitu žrtvama, uključujući prikupljanje dokaza¹²³, i procijene opasnost od nastupanja smrti i ozbiljnost situacije¹²⁴. Posebna se pozornost mora posvetiti činjenici imaju li počinitelji pristup vatrenom oružju. Pravni poreci moraju omogućiti donošenje hitnih naloga za udaljavanje, naloga o zabrani pristupa ili naloga o zaštiti, bez nepotrebnih financijskih ili administrativnih opterećenja za žrtvu¹²⁵. Svaka povreda tih naloga mora podlijegati kaznenim ili drugim zakonskim sankcijama koje su učinkovite, razmjerne i odvraćaju od počinjenja djela. Stranke moraju osigurati da će dokazi obvezani uz seksualnu povijest i ponašanje žrtve biti dopušteni samo kad je to važno i nužno¹²⁶ te da istraga ili progon najtežih kaznenih djela neće ovisiti u potpunosti o prijavi ili pritužbi koju je podnijela žrtva¹²⁷. Stranke su usto dužne omogućiti da vladine i nevladine organizacije te savjetnici za nasilje u obitelji pomognu i/ili pruže

¹¹² Članci 29. do 32.

¹¹³ Članci 33. do 40.

¹¹⁴ Članak 41.

¹¹⁵ Članak 42.

¹¹⁶ Članak 43.

¹¹⁷ Članak 44.

¹¹⁸ Članak 45.

¹¹⁹ Članak 46.

¹²⁰ Članak 47.

¹²¹ Članak 48.

¹²² Članak 49.

¹²³ Članak 50.

¹²⁴ Članak 51.

¹²⁵ Članci 52. i 53.

¹²⁶ Članak 54.

¹²⁷ Članak 55.

potporu žrtvama, na njihov zahtjev, tijekom istraga i sudskih postupaka vezanih uz kaznena djela utvrđena u skladu s Istanbulsom konvencijom. Ta konvencija u tom poglavlju predviđa otvoren popis mjera zaštite prava i interesa žrtava, uključujući njihove potrebe kao svjedoka u svim stadijima istraga i sudskih postupaka. Osobito treba voditi računa o posebnim potrebama djece svjedoka i djece žrtava¹²⁸. Naposljetku, stranke moraju osigurati pravo na pravnu pomoć¹²⁹ te rok zastare mora biti takav da se u odnosu na najteža kaznena djela omogući učinkovito pokretanje postupka nakon što žrtva postane punoljetna¹³⁰.

121. Poglavlje VII. propisuje da stranke usto moraju poduzeti potrebne zakonodavne mjere kako bi spriječile da mjere borbe protiv nasilja utječu na boravišni status žrtava¹³¹ te kako bi osigurale da se rodno utemeljeno nasilje nad ženama može priznati kao oblik proganjanja te kao oblik teške povrede koja zahtijeva supsidijarnu zaštitu u smislu Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951.¹³² Osim toga, stranke moraju uspostaviti rodno osjetljive postupke azila. Tim se poglavljem usto nastoji osigurati da se na žrtve nasilja nad ženama u svim okolnostima primjenjuje načelo zabrane protjerivanja ili vraćanja¹³³.

122. Poglavlje VIII. posvećeno je osiguravanju međunarodne suradnje između stranaka pri provedbi Istanbulske konvencije. Osobito, stranke moraju osigurati da žrtve kaznenih djela počinjenih na državnom području stranke te konvencije u kojoj ne prebivaju mogu podnijeti pritužbu u državi u kojoj prebivaju¹³⁴. Ako je osoba izložena neposrednom riziku od nasilja, stranke moraju međusobno razmjenjivati informacije kako bi se mogle poduzeti mjere zaštite¹³⁵. Poglavlje VIII. usto ovlašćuje osobito podnositelje zahtjeva da ih se obavijesti o konačnom ishodu aktivnosti poduzetih u skladu s tim poglavljem organiziranjem razmjena informacija o tom pitanju između stranaka te konvencije¹³⁶.

123. Poglavljem IX. uspostavljen je mehanizam nadzora provedbe Istanbulske konvencije, čija je provedba povjerena GREVIO-u.

124. U poglavlju X. pojašnjeno je da Istanbulska konvencija ne utječe na obveze koje stranke imaju na temelju drugih međunarodnih instrumenata te da stranke mogu sklapati druge međunarodne sporazume o pitanjima uređenima tom konvencijom kako bi dopunile ili osnažile njezine odredbe.

125. U poglavlju XI. predviđen je postupak donošenja izmjena Istanbulske konvencije.

126. Poglavlje XII. sadržava završne odredbe. U njemu se izričito spominje da je Istanbulska konvencija otvorena za potpisivanje Europskoj uniji¹³⁷. To poglavlje usto predviđa da su rezerve moguće samo u određenim slučajevima i pod određenim uvjetima¹³⁸.

¹²⁸ Članak 56.

¹²⁹ Članak 57.

¹³⁰ Članak 58.

¹³¹ Članak 59.

¹³² Članak 60.

¹³³ Članak 61.

¹³⁴ Članak 62.

¹³⁵ Članak 63.

¹³⁶ Članak 64.

¹³⁷ Članak 75. stavak 1.

¹³⁸ Istanbulska konvenciju dopunjava dodatak koji predviđa povlastice i imunitete koje članovi GREVIO-a i ostali članovi izaslanstava uživaju kada posjećuju države u okviru izvršavanja svojih funkcija.

127. Kako je Komisija istaknula u svojem Prijedlogu odluke Vijeća o potpisivanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji¹³⁹, Unijino sklapanje Istanbulske konvencije vjerojatno će se odnositi na velik broj Unijinih isključivih nadležnosti ili nadležnosti koje dijeli s državama članicama. Shodno tome, velik broj pravnih osnova iz UFEU-a teoretski može biti relevantan, kao što su „članak 16. (zaštita podataka), članak 19. stavak 1. (spolna diskriminacija), članak 23. (konzularna zaštita građana druge države članice), članci 18., 21., 46. i 50. (slobodno kretanje građana, slobodno kretanje radnika i sloboda poslovnog nastana), članak 78. (azil te supsidijarna i privremena zaštita), članak 79. (useljanje), članak 81. (pravosudna suradnja u građanskim stvarima), članak 82. (pravosudna suradnja u kaznenim stvarima), članak 83. (utvrđivanje kaznenih djela i kazni za osobito teška kaznena djela s prekograničnom dimenzijom na razini EU-a), članak 84. (neusklađene mjere sprečavanja kriminala) i članak 157. (jednake mogućnosti muškaraca i žena i jednako postupanje prema muškarcima i ženama u područjima zapošljavanja i rada)”. Tim se osnovama mogu dodati, iako ih Komisija nije navela, članak 165. (razvoj kvalitetnog obrazovanja), članak 166. (provedba politike strukovnog osposobljavanja) ili članak 336. UFEU-a (uvjeti zaposlenja dužnosnika i ostalih službenika Unije)¹⁴⁰.

128. Međutim, kako sam objasnio, pravna osnova ili pravne osnove akta ne moraju odražavati sve nadležnosti koje su izvršene prilikom njegova donošenja. Odluka o odobravanju Unijina sklapanja Istanbulske konvencije trebala bi se temeljiti samo na pravnoj osnovi ili pravnim osnovama koje odgovaraju onomu što će biti težište te odluke.

C. Određivanje glavnih ciljeva i sastavnih dijelova odluke o odobravanju sklapanja Istanbulske konvencije u ime Unije

129. Da odgovor na dio (a) prvog pitanja ovisi samo o ciljevima i sadržaju Istanbulske konvencije, bilo bi dovoljno istaknuti da je uklanjanje rodne diskriminacije očito njezin glavni cilj i sastavni dio, iako ona ima više sastavnih dijelova¹⁴¹. Naime, kako je navedeno u Izvješću s objašnjenjima o Istanbulskoj konvenciji, ta konvencija ima za cilj, kako proizlazi iz njezine preambule, priznati postojanje „veze između suzbijanja nasilja nad ženama i ostvarenja pravne i činjenične ravnopravnosti spolova” [neslužbeni prijevod]¹⁴². U tom je izvješću dalje navedeno da „definicija ‚nasilja nad ženama’ jasno upućuje na to da nasilje nad ženama za potrebe Konvencije podrazumijeva kršenje ljudskih prava i oblik diskriminacije” [neslužbeni prijevod]¹⁴³. Posljedično, u nedostatku konkretnije pravne osnove, čini se da je relevantna pravna osnova članak 3. stavak 3. UFEU-a, koji, u vezi s člankom 19. UFEU-a, Uniji daje nadležnost „poduzeti odgovarajuće radnje radi suzbijanja diskriminacije na temelju spola”.

130. Međutim, kao što je to navedeno gore, kako bi se odredila pravna osnova odluke o odobravanju sklapanja Istanbulske konvencije u ime Unije, treba uzeti u obzir ne samo ciljeve i sastavne dijelove te konvencije, nego i ciljeve i sastavne dijelove same te odluke.

¹³⁹ COM(2016) 111 *final*

¹⁴⁰ Kao i, kada je riječ o ESB-u i EIB-u, članak 36. Protokola (br. 4) o Statutu europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke i članak 11. stavak 7. Protokola (br. 5) o Statutu Europske investicijske banke.

¹⁴¹ Vidjeti, o toj temi, ali u pogledu toga je li Unijina vanjska nadležnost suzbijanja diskriminacije isključiva, Prechal S., „The European Union’s Accession to the Istanbul Convention”, u Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C. i Pohjankoski, P. (ur.), *An Ever-Changing Union?, Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oxford, 2019., str. 285. i sljedeće.

¹⁴² Točka 31. Izvješća s objašnjenjima

¹⁴³ Točka 40. Izvješća s objašnjenjima

131. U ovom se predmetu više ili manje podrazumijeva da Vijeće želi da Unija izvršava samo nadležnosti koje odgovaraju odredbama navedenima u pitanju Parlamenta, koje ne uključuju ni članak 3. stavak 3. UEU-a ni članak 19. UFEU-a.

132. Shodno tome, odluka o odobravanju sklapanja Istanbulske konvencije u ime Unije može se temeljiti na tim odredbama ako se, u najmanju ruku, pokaže da Unija mora izvršiti odgovarajuću vanjsku nadležnost.

133. U tom pogledu treba istaknuti da suzbijanje rodne diskriminacije nije jedno od područja navedenih u članku 3. stavku 1. UFEU-a za koja je Uniji izričito dodijeljena isključiva nadležnost. Kada je riječ o raznim slučajevima isključive vanjske nadležnosti navedenima u članku 3. stavku 2. UFEU-a, relevantnom se čini samo treća situacija spomenuta u toj odredbi (to jest da Unija ima isključivu vanjsku nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma u odnosu na njegove odredbe koje će vjerojatno utjecati na zajednička pravila Unije).

134. Kako je ranije objašnjeno, budući da Istanbulska konvencija predviđa samo minimalna pravila, da bi Unija imala isključivu nadležnost zbog postojanja zajedničkih pravila na koja bi sklapanje te konvencije moglo utjecati, ta bi zajednička pravila morala propisivati više od minimalnih standarda. Međutim, zajednička pravila donesena u području borbe protiv spolne diskriminacije, koja proizlaze iz Direktive 2000/78¹⁴⁴, Direktive 2004/113¹⁴⁵, Direktive 2006/54¹⁴⁶ ili Direktive 2010/41¹⁴⁷, utvrđuju samo minimalna pravila jer sva ona predviđaju da države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije odredbe.

135. S obzirom na trenutni sadržaj zajedničkih pravila o borbi protiv spolne diskriminacije, mora se istaknuti da Unija nema isključivu vanjsku nadležnost u tom području. Unija stoga nije obvezna izvršiti svoju nadležnost u borbi protiv spolne diskriminacije kako bi sklopila Istanbulsku konvenciju¹⁴⁸. Budući da se postavljeno pitanje temelji na pretpostavci da će Unija u načelu izvršiti samo nadležnosti koje se odnose na azil i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, članak 3. stavak 3. UEU-a ili članak 19. UFEU-a nisu odgovarajuće pravne osnove za donošenje odluke o sklapanju Istanbulske konvencije u ime Unije.

136. S obzirom na to, sada ću razmotriti postoje li pravne osnove koje, iako ne obuhvaćaju čitavu Istanbulsku konvenciju, vjerojatno obuhvaćaju njezine važne dijelove, a istodobno odgovaraju nadležnostima koje će Unija imati ili koje namjerava izvršiti prilikom sklapanja te konvencije. Doista, činjenica da Unija mora izvršavati nadležnosti koje se razlikuju od nadležnosti koje odgovaraju pravnim osnovama koje je naveo Parlament u svojim pitanjima nije sama po sebi

¹⁴⁴ Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69. i ispravak SL 2020., L 63, str. 9.)

¹⁴⁵ Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga (SL 2004., L 373, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 101.)

¹⁴⁶ Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka) (SL 2006., L 204, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 246. i ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2019., L 191, str. 45.)

¹⁴⁷ Direktiva 2010/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2010. o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 86/613/EEZ (SL 2010., L 180, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 245.)

¹⁴⁸ U vezi s tim, ne čini mi se da je taj navod doveden u pitanje činjenicom da Izjava 19. priložena Završnom aktu Međuvladine konferencije koja je usvojila Ugovor iz Lisabona, potpisan 13. prosinca 2007., upućuje na potrebu za suzbijanjem svih vrsta nasilja u obitelji jer ta izjava, za razliku od protokola i priloga uz Ugovore, ima u najboljem slučaju samo interpretativnu vrijednost.

dostatna da ih se u tu svrhu uzme u obzir; također je nužno da te nadležnosti obuhvaćaju sastavne dijelove Istanbulske konvencije koji su barem jednake važnosti kao i nadležnosti obuhvaćene pravnim osnovama koje navodi Parlament.

137. U tu ću svrhu početi razmatranjem postoje li nadležnosti osim onih koje je Parlament predvidio u svojem pitanju koje bi mogle biti dovoljno relevantne te koje će Unija biti obvezna izvršiti kako bi sklopila Istanbulsku konvenciju.

D. Postojanje pravnih osnova osim onih koje je Parlament naveo u svojem pitanju koje odgovaraju, s jedne strane, nadležnostima koje bi Unija bila obvezna izvršiti i, s druge strane, ciljevima i sastavnim dijelovima Istanbulske konvencije za koje će se vjerojatno smatrati da su barem jednako važni kao nadležnosti obuhvaćene pravnim osnovama koje navodi Parlament

138. Među različitim nadležnostima navedenima u točki 127. ovog mišljenja koje će Istanbulska konvencija vjerojatno zahvaćati, čini se da su samo četiri dovoljno relevantne da opravdaju detaljnije razmatranje, a to su članak 165. (razvoj kvalitetnog obrazovanja), članak 166. (provedba politike strukovnog osposobljavanja), članak 81. (pravosudna suradnja u građanskim stvarima) i članak 336. UFEU-a (uvjeti zaposlenja dužnosnika i ostalih službenika Unije).

Aspekti Istanbulske konvencije koji se odnose na obrazovanje i strukovno osposobljavanje

139. U skladu s člankom 6. UFEU-a, Unija u području obrazovanja i strukovnog osposobljavanja ima tek podupirajuću nadležnost. Budući da Unija takvu nadležnost ne može prisvojiti zbog same njezine prirode, ona je nikada nije obvezna izvršiti.

Aspekti Istanbulske konvencije koji se odnose na pravosudnu suradnju u građanskim stvarima

140. Prema članku 81. stavku 1. UFEU-a, pravosudna suradnja u građanskim stvarima s prekograničnim implikacijama nadležnost je koju Unija dijeli s državama članicama. Druga rečenica te odredbe predviđa da ta suradnja može uključivati usvajanje mjera za usklađivanje zakona i drugih propisa država članica¹⁴⁹. Članak 81. stavak 2. UFEU-a sadržava iscrpan popis ciljeva koje mogu imati mjere koje Unija može usvojiti.

141. Unija je na temelju te odredbe donijela razne propise. Neki od njih, kao što je Direktiva Vijeća 2003/8/EZ, kojoj je cilj unaprijediti pristup pravosuđu u prekograničnim sporovima, uspostavljaju samo minimalne standarde¹⁵⁰. Slično tomu, članak 1. stavak 2. Direktive 2008/52¹⁵¹ predviđa da se ta direktiva ne primjenjuje na prava i obveze o kojima prema odgovarajućem mjerodavnom pravu ne odlučuju stranke. Stoga ta direktiva ne isključuje mogućnost da države članice zabrane uporabu mirenja u određenim područjima¹⁵².

¹⁴⁹ Budući da članak 81. stavak 1. UFEU-a ne predviđa nikakva postupovna pravila, mora se zaključiti da odnosne mjere za usklađivanje moraju biti povezane s ciljevima navedenima u tim dvjema odredbama. Konkretno, iako članak 81. stavak 3. UFEU-a spominje obiteljsko pravo, on navodi samo mjere koje se odnose na obiteljsko pravo s prekograničnim implikacijama (što podrazumijeva, *a contrario*, da aspekti obiteljskog prava koji nemaju takvu dimenziju ostaju u isključivoj nadležnosti država članica).

¹⁵⁰ Direktiva Vijeća 2003/8/EZ od 27. siječnja 2003. o unapređenju pristupa pravosuđu u prekograničnim sporovima utvrđivanjem minimalnih zajedničkih pravila o pravnoj pomoći u takvim sporovima (SL 2003., L 26, str. 41.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 281. i ispravak SL 2014., L 360, str. 111.). Vidjeti članak 1. stavak 1. i članak 19. te direktive.

¹⁵¹ Direktiva 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima (SL 2008., L 136, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 105.)

¹⁵² Uostalom, kako je predviđeno u njezinu članku 4., ta direktiva propisuje samo da države članice moraju potaknuti uporabu mirenja.

142. Međutim, drugi instrumenti sadržavaju pravila koja očito ne predviđaju tek minimalne zahtjeve¹⁵³. Konkretno, Sud je već presudio da je u pogledu uspostave mehanizama priznavanja sudskih odluka Unija stekla vanjsku nadležnost¹⁵⁴.

143. Budući da članak 62. Istanbulske konvencije propisuje da stranke te konvencije moraju surađivati radi izvršenja relevantnih građanskih ili kaznenih presuda koje su donijele sudbene vlasti stranaka, uključujući odluke o zaštiti, Unija će naposljetku morati izvršiti svoju isključivu vanjsku nadležnost za pravosudnu suradnju u građanskim stvarima u odnosu na određene odredbe te konvencije, kao što je članak 62. stavak 1. točka (a).

Aspekti Istanbulske konvencije koji se odnose na određivanje uvjeta zaposlenja dužnosnika i ostalih službenika Unije

144. U skladu s člankom 336. UFEU-a, Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s ostalim zainteresiranim institucijama, utvrđuju Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije i uvjete zaposlenja ostalih službenika Unije.

145. Točno je da se uvjeti zaposlenja svog osoblja Unije ne odnose na područja navedena u člancima 3. i 6. UFEU-a. Shodno tome, Unija tu nadležnost dijeli s državama članicama, u skladu s člankom 4. stavkom 1. UFEU-a. Međutim, treba istaknuti da je Unija tu nadležnost prisvojila donošenjem Uredbe br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju¹⁵⁵ te da stoga treba smatrati da je Unija u tom području stekla isključivu vanjsku nadležnost u skladu s člankom 3. stavkom 2. UFEU-a.

146. Iz toga proizlazi da je osim pravnih osnova koje je Parlament naveo potrebno razmotriti članke 81. i 336. UFEU-a kako bi se utvrdilo na temelju koje se pravne osnove ili pravnih osnova treba donijeti odluka o odobravanju sklapanja Istanbulske konvencije u ime Unije.

147. Kada je riječ o nadležnostima različitim od onih četiriju koje se ranije razmatralo ili onih na koje Parlament upućuje u svojem pitanju, smatram da, čak i ako su određene odredbe Istanbulske konvencije obuhvaćene tom nadležnosti, nije vjerojatno da će te odredbe utjecati na težište eventualne Unijine odluke o sklapanju te konvencije, zbog razloga koje sam upravo naveo. To je ili zato što Unija nije obvezna izvršiti te nadležnosti ili zato što je odnosne odredbe s obzirom na okolnosti moguće smatrati sporednima.

¹⁵³ Vidjeti, primjerice, članke 67. do 73. Uredbe (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (SL 2012., L 351, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 289. i ispravci SL 2014., L 160, str. 40. i SL 2016., L 202, str. 57.).

¹⁵⁴ Mišljenje 1/03 (Nova Luganska konvencija) od 7. veljače 2006. (EU:C:2006:81, t. 173.)

¹⁵⁵ Uredba Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 od 29. veljače 1968. o Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica i Uvjetima zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike tih Zajednica i o uspostavi posebnih mjera privremeno primjenjivih na dužnosnike Komisije (SL 1968., L 56, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 6., str. 3.), kako je posljednje izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) br. 1023/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjenama Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjetima zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike Europske unije (SL 2013., L 287, str. 15.)

E. Konačna ocjena: relevantnost pravnih osnova koje navodi Parlament i pravnih osnova koje su prethodno utvrđene kao pravne osnove koje istodobno odgovaraju nadležnostima koje će se izvršiti i koje dostatno obuhvaćaju relevantne ciljeve i sastavne dijelove Istanbulske konvencije

148. U tom se pogledu za početak čini važnim ponovno naglasiti ono što ovaj predmet čini specifičnim, a to je činjenica da Unija neće izvršiti sve nadležnosti koje dijeli s državama članicama. Konkretno, čini se da Unija neće morati izvršiti nadležnost za koju bi se smatralo da obuhvaća ciljeve i prevladavajuće sastavne dijelove Istanbulske konvencije, to jest nadležnost za borbu protiv diskriminacije na temelju roda¹⁵⁶.

149. Zbog toga relevantnima mogu postati druge moguće pravne osnove, koje bi inače bile sporedne. Međutim, treba imati na umu da one tek djelomično obuhvaćaju ciljeve i sastavne dijelove Istanbulske konvencije. Stoga je, kako sam objasnio, potrebno utvrditi, u usporedbi s drugim mogućim pravnim osnovama, a ne u apsolutnom smislu, koja je relevantna pravna osnova ili koje su relevantne pravne osnove.

150. Parlament u svojem pitanju pita može li se odluka o odobravanju sklapanja Istanbulske konvencije valjano temeljiti, kako je Vijeće predvidjelo, na članku 82. stavku 2. i članku 84. UFEU-a ili se, pak, treba temeljiti na članku 78. stavku 2., članku 82. stavku 2. i članku 83. stavku 1. UFEU-a. Osim tih pravnih osnova, za koje se mora pretpostaviti da odgovaraju nadležnostima koje je Unija odabrala izvršiti, u obzir također treba uzeti, zbog gore navedenih razloga, članke 81. i 336. UFEU-a. Započet ću s analizom članka 82. stavka 2., članka 83. stavka 1. i članka 84. UFEU-a, koji se svi nalaze u poglavlju 4. glave V. dijela trećeg UFEU-a te se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, te članka 81. stavka 1. UFEU-a.

151. Prvo se može primijetiti da članak 82. stavak 2. UFEU-a Uniji dodjeljuje nadležnost da utvrdi minimalna pravila potrebna za olakšavanje uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka te policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima s prekograničnim elementima. Međutim, drugi podstavak te odredbe predviđa da se ta pravila odnose, ako ne postoji prethodna odluka Vijeća kojom su unaprijed određeni drugi posebni aspekti kaznenog postupka, na uzajamno prihvaćanje dokaza među državama članicama, prava pojedinaca u kaznenom postupku ili prava žrtava kaznenog djela¹⁵⁷.

152. Kako sam ranije spomenuo, cilj poglavlja VIII. Istanbulske konvencije je uspostava međunarodne pravosudne suradnje usmjerene prema kaznenom području. Odredbe tog poglavlja stoga će vjerojatno biti obuhvaćene područjem primjene članka 82. stavka 2. UFEU-a¹⁵⁸. S obzirom na činjenicu da su države članice uvelike zadržale isključivu nadležnost u kaznenim stvarima, smatram da, od mogućih pravnih osnova, članak 82. stavak 2. UFEU-a čini, relativno

¹⁵⁶ U tom se pogledu ne može isključiti da su države članice imale bojazan da bi se Uniji, u slučaju da izvršava tu nadležnost, na temelju članka 83. stavka 2. UFEU-a prenijela nadležnost da sama inkriminira djela na koja se odnosi ta konvencija. Također vidjeti, u tom pogledu, presudu od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće (C-176/03, EU:C:2005:542, t. 48.).

¹⁵⁷ Kako bi članak 83. stavak 1. UFEU-a zadržao svoj koristan učinak, smatram da pojam „prava žrtava kaznenog djela” treba razumjeti na način koji isključuje inkriminiranje određenih ponašanja.

¹⁵⁸ Točno je da se može istaknuti da, kao prvo, članak 54. poglavlja VI. te konvencije uspostavlja određene obveze dokazivanja. Kao drugo, članci 49. do 53. i 56. do 58. tog poglavlja namijenjeni su uspostavi određenih prava za žrtve u kaznenom postupku. Kao treće, odredbe poglavlja IV., kao i članci 29. do 32. u poglavlju V., predviđaju određena postupovna pravila u korist žrtava kaznenih djela. Međutim, treba podsjetiti da se u skladu s izričajem članka 82. stavka 2. UFEU-a Uniji dodjeljuje samo nadležnost donošenja pravila koja se odnose na „uzajamno prihvaćanje dokaza među državama članicama, prava pojedinaca u kaznenom postupku ili prava žrtava kaznenog djela”. Međutim, te razne odredbe Istanbulske konvencije nisu namijenjene olakšavanju priznavanja sudskih odluka te mi se čini da je teško smatrati da nasilje nad ženama čini kaznenu stvar s prekograničnim elementima, osim ako se smatra da je to obilježje svakog kaznenog ponašanja. U tom pogledu ističem da je Sud u presudi od 13. lipnja 2019., Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, t. 29. do 37.), bio izrazito oprezan kako se ne bi očitovao o tom pitanju.

govoreći te ako uopće ne postoji Unijina želja da izvrši svoju nadležnost u području jednakog postupanja, pravnu osnovu koja vjerojatno obuhvaća pravno težište odluke o odobravanju sklapanja Istanbulske konvencije u ime Unije. U tom je pogledu možda značajno to da sve tri institucije koje su podnijele pisana očitovanja - Europski parlament, Vijeće i Komisija – jednoglasno smatraju da je članak 82. stavak 2. UFEU-a jedna od odgovarajućih materijalnih pravnih osnova za donošenje odluke o odobravanju Unijina sklapanja Istanbulske konvencije.

153. S obzirom na navedeno, smatram da članak 81. stavak 1. UFEU-a ne može biti jedna od pravnih osnova za donošenje odluke o odobravanju sklapanja Istanbulske konvencije u ime Unije. Naime, iz općeg sustava te konvencije jasno proizlazi da su njezini ciljevi i sastavni dijelovi koji će vjerojatno biti obuhvaćeni pravosudnom suradnjom u građanskim stvarima sporedni u odnosu na uspostavu međunarodne suradnje u kaznenim stvarima. Naime, iz odredbi poglavlja VIII. (članci 62. do 65.) kao i iz općeg sustava te konvencije jasno je da ona prioritet želi dati kaznenopravnom odgovoru na nasilje nad ženama te da je predviđena suradnja prije svega kaznene prirode. S obzirom na to, smatram da su odredbe Istanbulske konvencije koje se odnose na uspostavu pravosudne suradnje u građanskim stvarima u bitnome sporedne kaznenoj suradnji koju ta konvencija nastoji uspostaviti.

154. Što se tiče članka 83. stavka 1. UFEU-a, ta odredba Uniji dodjeljuje nadležnost da utvrdi minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija na području osobito teškog kriminaliteta s prekograničnim elementima koji proizlaze iz prirode ili učinka takvih kaznenih djela ili iz posebne potrebe za njihovim zajedničkim suzbijanjem. Međutim, u drugom podstavku te odredbe iscrpno su navedena područja na koja se to odnosi, a to su terorizam, trgovanje ljudima i seksualno iskorištavanje žena i djece, nezakonita trgovina drogom, nezakonita trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, krivotvorenje sredstava plaćanja, računalni kriminal i organizirani kriminal. Iako treći podstavak te odredbe predviđa da Vijeće može usvojiti odluku kojom će proširiti popis tih područja, ne čini se da je ono do sada upotrijebilo tu mogućnost¹⁵⁹.

155. S obzirom na popis područja koja su trenutno obuhvaćena člankom 83. stavkom 1. UFEU-a, čini se da materijalne kaznenopravne odredbe Istanbulske konvencije nisu obuhvaćene nadležnošću Unije, nego je zadržana nadležnost država članica. Smatram da puka činjenica da nasilje na koje se ta konvencija odnosi u nekim slučajevima može biti obuhvaćeno trgovanjem ljudima ili seksualnim iskorištavanjem žena i djece nije *sama po sebi* dovoljna da se zaključi da će određene odredbe Istanbulske konvencije vjerojatno biti obuhvaćene nadležnošću Unije koja proizlazi iz članka 83. stavka 1. UFEU-a. Stoga mi se u svakom slučaju čini da je uporaba te pravne osnove isključena.

156. Što se tiče članka 84. UFEU-a, svrha te odredbe je omogućiti Uniji da utvrdi mjere za promicanje i podupiranje djelovanja država članica u području suzbijanja kriminaliteta, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica. Stoga pitanje koje treba postaviti glasi hoće li Istanbulska konvencija zahtijevati od Unije, ako je Unija sklopi, donošenje podupirućih mjera.

¹⁵⁹ Vijeće bi moglo upotrijebiti tu mogućnost ako država članica ne bi ratificirala Istanbulsku konvenciju kako bi se smanjila opasnost od toga da se Uniju proglašati odgovornom za neopravdano neizvršavanje Istanbulske konvencije od strane države članice. Točno je da članak 83. stavak 2. UFEU-a zahtijeva da se „pokaže da je za osiguranje učinkovite provedbe politike Unije u području koje podliježe mjerama usklađivanja nužno usklađivanje kaznenih zakona i drugih propisa država članica”, ali upravo će to biti slučaj ako neka država članica ne bude izvršavala Istanbulsku konvenciju ili je čak ne sklopi. Posljedično, Unija bi mogla upotrijebiti tu odredbu kako bi si dodijelila isključivu nadležnost za sve odredbe te konvencije koje predviđaju inkriminiranje određenih ponašanja te na taj način, u skladu s teorijom sukcesije država, sama preuzeti obveze koje proizlaze iz te konvencije. Također vidjeti, u tom pogledu, Prechal, S., „The European Union’s Accession to the Istanbul Convention”, u Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C. i Pohjankoski, P. (ur.), *An Ever-Changing Union?, Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oxford, 2019., str. 290.

157. U tom pogledu Istanbulska konvencija svojim strankama potpisnicama izravno nalaže nekoliko obveza poduzimanja određenih preventivnih i zaštitnih mjera. Međutim, smatram da članak 84. UFEU-a ne treba preusko tumačiti, na način da dopušta samo usvajanje mjera čiji su adresati države članice, već ga treba tumačiti na način da dopušta, kako jasno proizlazi iz njegova teksta, i usvajanje mjera podrške djelovanju države, to jest mjera koje su dodatne u odnosu na mjere koje donose države, ne isključujući mogućnost da se one izravno odnose na fizičke osobe.

158. Što se tiče važnosti ciljeva i sastavnih dijelova Istanbulske konvencije koji se odnose na prevenciju kaznenih djela, a s obzirom na to da Unija, kako sam objasnio, neće izvršiti sve svoje nadležnosti, a osobito svoju nadležnost u pogledu borbe protiv diskriminacije na temelju roda, određivanje je li neka pravna osnova glavna postaje relativno. Drugim riječima, na pitanje jesu li određeni ciljevi i sastavni dijelovi Istanbulske konvencije prevladavajući odnosno glavni mora se odgovoriti u usporedbi s drugim ciljevima i sastavnim dijelovima te konvencije koji će obvezivati Uniju zato što će Unija odlučiti izvršiti odgovarajuće nadležnosti.

159. U tim okolnostima, budući da Vijeće namjerava ograničiti opseg pravnih obveza koje će Unija preuzeti u trenutku sklapanja Istanbulske konvencije, čini mi se da su ciljevi i sastavni dijelovi odluke o odobravanju Unijina sklapanja te konvencije koje bi se moglo obuhvatiti člankom 84. UFEU-a jednako prevladavajući kao oni obuhvaćeni člankom 82. stavkom 2. UFEU-a. Uostalom, i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima i prevencija nasilja nad ženama predmet su, svaka zasebno, čitavih poglavlja te konvencije.

160. Što se tiče članka 78. stavka 2. UFEU-a, ta odredba govori o nadležnosti Unije da uspostavi zajednički sustav azila. Točno je da Istanbulska konvencija, kako je Parlament istaknuo, sadržava samo tri članka koja se odnose na migraciju i azil. Članak 59. te konvencije obvezuje stranke da u svojem nacionalnom zakonodavstvu ženama-migrantima koje su žrtve nasilja omoguće stjecanje vlastitog boravišnog statusa, dok članci 60. i 61. te konvencije zahtijevaju, u bitnome, da stranke nasilje nad ženama priznaju kao oblik proganjanja, da zahtjeve za status izbjeglice ispituju na temelju rodno osjetljivog tumačenja te da poštuju načelo zabrane protjerivanja i vraćanja žrtava nasilja nad ženama.

161. Međutim, treba istaknuti da, kao prvo, te tri odredbe čine zasebno poglavlje, što pokazuje da Istanbulska konvencija tim područjima pridaje jednaku važnost kao što to čini u odnosu na pravosudnu suradnju ili preventivne mjere. Kao drugo, te odredbe, za razliku od većine odredbi u pogledu kojih je Unija nadležna, ne odgovaraju pravu koje je trenutno važeće u Uniji. Pravo Unije trenutno načelno ne predviđa da je obveza uzimanja u obzir nasilja nad ženama jedan od oblika proganjanja koji mogu biti osnova za dodjelu statusa izbjeglice pa usvajanje takve izričite obveze može imati važne praktične implikacije. Kao treće i najvažnije, treba imati na umu to da s gledišta prava Unije vrlo velik broj odredbi Istanbulske konvencije neće biti obvezujuć za Uniju, s obzirom na to je Vijeće predvidjelo sklapanje te konvencije koje bi bilo ograničeno na određene nadležnosti.

162. U tom kontekstu smatram da članak 78. stavak 2. UFEU-a treba biti jedna od pravnih osnova odluke o sklapanju Istanbulske konvencije u ime Unije jer obuhvaća ciljeve i sastavne dijelove koje, barem u usporedbi s ostalim ciljevima i sastavnim dijelovima koje će ta odluka imati, treba smatrati prevladavajućima. Iako se može tvrditi da bi određeni ciljevi i sastavni dijelovi te konvencije možda bili obuhvaćeni isključivom nadležnošću Unije koju nisam spomenuo, oni u najboljem slučaju mogu biti tek sporedni.

163. Naposljetku, kada je riječ o uvjetima zaposlenja svog osoblja Unije, čini mi se očitim da, obično, puka činjenica da će se međunarodni sporazum vjerojatno odnositi i na osoblje Unije nije dovoljna da opravda navođenje članka 336. UFEU-a kao pravne osnove: potrebno je da primjena tog sporazuma na to osoblje čini cilj ili glavni sastavni dio odluke o sklapanju tog sporazuma.

164. Međutim, budući da Unija u predmetnom slučaju ne namjerava izvršiti svoju nadležnost u pogledu borbe protiv rodne diskriminacije, ističem da će ostale navedene pravne osnove tek djelomično obuhvatiti predmetni sporazum. Važan dio ciljeva i sastavnih dijelova Istanbulske konvencije, osobito oni koji predviđaju inkriminiranje određenih ponašanja, ulazit će u isključivu nadležnost država članica. Obveze koje će Unija morati preuzeti, ako bude ustrajala u svojoj namjeri da ograničeno pristupi Istanbulskoj konvenciji, zapravo će biti poprilično ograničene. U tim mi se okolnostima čini da će ciljevi i sastavni dijelovi te konvencije koji se mogu obuhvatiti člankom 336. UFEU-a biti, iz Unijine perspektive, komparativno jednako važni kao ciljevi i sastavni dijelovi obuhvaćeni člankom 78. stavkom 2., člankom 82. stavkom 2. i člankom 84. UFEU-a. Doista, Unijino pristupanje Istanbulskoj konvenciji imat će puni učinak s obzirom na njezino osoblje. Stoga će obveze koje ratifikacija ove konvencije podrazumijeva za Uniju u pogledu njezina osoblja biti šire *ratione materiae* nego obveze koje proizlaze za građane Unije iz izvršavanja njezinih drugih nadležnosti. U tim mi se okolnostima čini da ograničeno pristupanje stvara posebnu situaciju u kojoj se sastavnica javne službe ne može smatrati sporednom u odnosu na druge nadležnosti.

165. Točno je da se, u skladu sa sudskom praksom Suda, akt načelno mora donijeti na temelju jedne pravne osnove. Međutim, kako je gore objašnjeno, ako Unija namjerava ograničeno pristupiti Istanbulskoj konvenciji, tako što neće izvršiti svoju nadležnost u području borbe protiv diskriminacije na temelju roda, kumuliranje pravnih osnova čini se neizbježnim zbog fragmentacije drugih nadležnosti¹⁶⁰. Usto, sve te pravne osnove predviđaju isti postupak u pogledu izvršavanja unutarnjih nadležnosti, to jest redovni zakonodavni postupak, koji, u pogledu izvršavanja vanjskih ovlasti, dovodi, u skladu s člankom 218. UFEU-a, do primjene istih pravila o glasovanju. Stoga su te pravne osnove i izvršavanje Unijine vanjske nadležnosti potpuno usklađeni.

166. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na prvo pitanje odgovori na način da se, s obzirom na opseg sklapanja Istanbulske konvencije koji Vijeće predviđa, odluka o odobravanju Unijina sklapanja te konvencije mora temeljiti na članku 78. stavku 2., članku 82. stavku 2., članku 84. i članku 336. UFEU-a.

V. Prvo pitanje, dio (b): mogućnost da se odobrenje sklapanja Istanbulske konvencije da putem dviju zasebnih odluka

167. Dio (b) prvog pitanja Parlamenta u bitnome se odnosi na to bi li odobrenje Unijina sklapanja Istanbulske konvencije bilo nevaljano ako bi se, među ostalim, zbog odabira pravnih osnova, dalo putem dviju zasebnih odluka.

168. Parlament ističe da je kao razlog donošenja dviju zasebnih odluka tijekom faze potpisivanja Istanbulske konvencije navedena činjenica da članci 60. i 61. Istanbulske konvencije obuhvaćaju područje zajedničke politike azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite u smislu članka 78. UFEU-a. To bi stvorilo velik problem u vezi s primjenom Protokola br. 21, s obzirom na to da on propisuje da Irska nije obvezana mjerama donesenima u tom području niti podliježe njihovoj

¹⁶⁰ Za primjer kumuliranja pravnih osnova, vidjeti presudu od 10. siječnja 2006., Komisija/Vijeće (C-94/03, EU:C:2006:2, t. 54.).

primjeni te stoga ne sudjeluje u njihovu usvajanju, osim ako ne pristane na sudjelovanje. Međutim, Parlament smatra da zabrinutosti izražene u pogledu Protokola br. 21 nisu osnovane jer bi u slučaju da Unija sklopi Istanbulsku konvenciju Irska bila obvezana tim sklapanjem u odnosu na sve nadležnosti koje Unija izvrši putem te konvencije. Međutim, ne mogu se složiti s tim argumentom utoliko što se njime praktično navodi da Protokol br. 21 u tom slučaju ne bi imao nikakav utjecaj jer se odnosne odredbe te konvencije uvelike odnose na zajednička pravila koja je Irska prihvatila.

169. Uvodno primjećujem da se to pitanje Parlamenta odnosi na formalnu buduću valjanost odluke o sklapanju Istanbulske konvencije.

170. U tom pogledu treba podsjetiti da iz članka 263. UFEU-a proizlazi da se formalna valjanost akta može dovesti u pitanje samo ako je došlo do povrede bitnog postupovnog zahtjeva. Stoga je moguće upitati se: što čini bitan postupovni zahtjev u tom smislu?

171. Kako sam već objasnio, ti zahtjevi uključuju postupovne i formalne zahtjeve koji će vjerojatno utjecati na sadržaj odnosnog akta¹⁶¹ ili, kada je riječ o obvezi obrazlaganja, dovesti do nedoumica u pogledu prirode ili područja primjene spornog akta¹⁶². Shodno tome, da bi se utvrdilo protivi li se donošenje dviju zasebnih odluka - umjesto jedne - pravu Unije, potrebno je razmotriti, kao prvo, povređuje li „razdvojeni postupak” pravilo ili načelo i, kao drugo, može li se to pravilo ili načelo smatrati „bitnim” u tom smislu.

172. Kada je riječ o postojanju takvog pravila ili načela, može se primijetiti da nijedna odredba Ugovora ili unutarnjeg poslovnika Vijeća ne propisuje zahtjev koji zabranjuje razdvajanje odluke o odobravanju sklapanja međunarodnog sporazuma na dvije zasebne odluke.

173. Točno je da se u članku 218. stavku 6. UFEU-a u pogledu postupka sklapanja sporazuma spominje donošenje odluke Vijeća o odobravanju takva sklapanja. Međutim, jasno je da se upotrebom neodređenog člana „a” [na engleskom jeziku] željelo uputiti na opći pojam „odluke”, što je uobičajen oblik akta Vijeća ili Komisije, a ne na tekst opće primjene. Dakle, ne misli se na pojam *instrumentum* (oblik), koji se koristi u zemljama kontinentalnog prava, kao suprotnost pojmu *negotium* (sadržaj). Stoga je, s obzirom na kontekst, upitno jesu li autori pukom upotrebom neodređenog člana željeli isključiti mogućnost da takva odluka ima oblik dvaju zasebnih akata.

174. Također, teško je vidjeti na koji način razdvajanje odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma u dva zasebna akta može povrijediti članak 17. stavak 2. UFEU-a ili članak 293. UFEU-a. Iako se obje te odredbe odnose samo na zakonodavni postupak¹⁶³, iz položaja članka 218. unutar UFEU-a – ta se odredba nalazi u glavi V. dijela petog (koji je posvećen vanjskom djelovanju Unije), a ne u odjeljku 2. poglavlja 2. glave I. dijela šestog – kao i iz njegova sadržaja proizlazi da je postupak sklapanja međunarodnih sporazuma specifičan i poseban. U biti,

¹⁶¹ Vidjeti presudu od 29. listopada 1980., van Landewyck i dr./Komisija (209/78 do 215/78 i 218/78, EU:C:1980:248, t. 47.). Međutim, dovoljno je da je nepravilnost vjerojatno utjecala na odluku jer sud Unije ne može preuzeti ulogu uprave te stoga ne može ocijeniti konkretan utjecaj nepravilnosti na odluku. Vidjeti, primjerice, presudu od 21. ožujka 1990., Belgija/Komisija (C142/87, EU:C:1990:125, t. 48.).

¹⁶² U tom pogledu treba istaknuti da je u predmetnom slučaju u pitanju odluka o odobravanju Unijina sklapanja Istanbulske konvencije. Sklapanje tog sporazuma načelno se provodi jednim instrumentom, to jest dopisom depozitaru međunarodnog ugovora, a to je u predmetnom slučaju Vijeće Europe.

¹⁶³ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, t. 71.). Usto, članak 17. stavak 2. UFEU-a propisuje da se akti, posebice zakonodavstvo, moraju donijeti na temelju prijedloga Komisije, „osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno”. Što se tiče članka 293. UFEU-a, ta odredba predviđa da se primjenjuje samo kada „Vijeće na temelju Ugovora odlučuje na prijedlog Komisije”.

ne samo da su ovlasti pojedinih institucija u svakom od tih postupaka različite, nego je i terminologija koja se koristi u Ugovorima različita. Primjerice, članak 218. stavak 3. UFEU-a predviđa da postupak potpisivanja međunarodnog sporazuma počinje „preporukom”, dok se u članku 294. stavku 2. UFEU-a spominje da zakonodavni postupak počinje „prijedlogom”¹⁶⁴.

175. Usto, čak i ako bi se prihvatilo da se za jednu od tih odredbi može smatrati da predviđa zahtjev, ne čini mi se da bi se taj zahtjev moglo smatrati „bitnim” u smislu članka 263. UFEU-a.

176. S obzirom na to, jedino pravilo ili načelo koje bi moglo činiti bitan postupovan ili formalan zahtjev – te koje bi stoga onemogućavalo Vijeću da odluku o sklapanju međunarodnog sporazuma razdvoji u dva različita akta – jednostavno je ono koje nalaže poštovanje ovlasti drugih institucija i država članica kao i primjenjivih pravila o glasovanju¹⁶⁵, jer o tim pravilima ne odlučuju same institucije¹⁶⁶.

177. U tom smislu, primjerice, Sud je u presudi Komisija/Vijeće¹⁶⁷, koja je poznata kao „presuda o mješovitom aktu”, utvrdio da Vijeće i predstavnici vlada država članica ne mogu spojiti u jednu odluku akt o odobravanju potpisivanja sporazuma između Unije i trećih država ili međunarodnih organizacija i akt o privremenoj primjeni tog sporazuma od strane država članica. Kako je Sud istaknuo, to je zato što države članice nisu nadležne donijeti prvonavedenu odluku te, nasuprot tomu, zato što Vijeće, kao institucija Unije, nema nikakvu ulogu u donošenju akta koji se tiče privremene primjene mješovitog sporazuma od strane država članica. Donošenje potonjeg akta svaka od odnosnih država uređuje u svojem domaćem pravu¹⁶⁸. Povrh toga, Sud je istaknuo da je takva praksa mogla utjecati na primijenjena pravila o glasovanju jer bi prvonavedeni akt, u skladu s člankom 218. stavkom 8. UFEU-a, moralo usvojiti Vijeće kvalificiranom većinom, dok privremena primjena mješovitog sporazuma od strane država članica podrazumijeva, kao pitanje domaćeg prava svake od odnosnih država, konsenzus predstavnika tih država te stoga njihov jednoglasan sporazum¹⁶⁹.

178. Međutim, u predmetnom slučaju, ne čini se da sklapanje Istanbulske konvencije putem dviju odluka umjesto jedne izaziva dvojbe slične onima koje je Sud utvrdio u presudi o „mješovitom aktu”.

179. Kao prvo, nesporno je da će donošenje svih odluka, neovisno o tome koliko će ih se donijeti, biti u nadležnosti Unije.

180. Kao drugo, kada je riječ o pravilima glasovanja, treba istaknuti da razdvajanje odluke u dva zasebna akta može sklapanje međunarodnog sporazuma učiniti ništavim ako se prvi akt donese prema jednom pravilu glasovanja, a drugi prema drugom pravilu glasovanja, dok bi se u slučaju

¹⁶⁴ Kako bi se uopće smatralo da je zakonodavni postupak djelomično primjenjiv, u članku 17. stavku 2. UFEU-a propisuje se da Unija zakonodavne akte mora usvojiti na temelju prijedloga Komisije „osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno”, dok, kada je riječ o postupku iz članka 218. UFEU-a, ta odredba navodi da se odluka o odobravanju Unijina sklapanja sporazuma donosi na temelju prijedloga pregovaratelja, koji ne može biti Komisija. Slično tome, članak 293. UFEU-a predviđa da se primjenjuje samo kada „Vijeće na temelju Ugovorâ odlučuje na prijedlog Komisije”.

¹⁶⁵ Presuda od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, t. 42.)

¹⁶⁶ Vidjeti, primjerice, presudu od 6. svibnja 2008., Parlament/Vijeće (C-133/06, EU:C:2008:257, t. 54.).

¹⁶⁷ Presuda od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće (C-28/12, EU:C:2015:282)

¹⁶⁸ *Ibid.*, t. 49. i 50.

¹⁶⁹ *Ibid.*, t. 51. i 52.

donošenja samo jednog akta primijenilo samo jedno pravilo glasovanja¹⁷⁰. Međutim, u predmetnom slučaju, zbog svih razloga koje sam iznio u okviru analize dopuštenosti, sve pravne osnove koje dolaze u obzir podrazumijevaju primjenu istog postupka.

181. Točno je da iz odgovora na dio (a) prvog pitanja proizlazi da je Unijino potpisivanje - i, ako do njega dođe, konačno sklapanje - Istanbulske konvencije podrazumijevalo i podrazumijeva da će ona izvršiti određene nadležnosti koje su obuhvaćene glavom V. dijela trećeg UFEU-a. Iz toga slijedi da se za donošenje odluke o odobravanju Unijina sklapanja te konvencije, kako ga je Parlament predvidio, mora smatrati da ulazi u Unijine nadležnosti obuhvaćene protokolima br. 21 i 22. Međutim, protivno navodima Parlamenta, razdvajanjem sklapanja te konvencije u dva zasebna akta poštovat će se - a ne povrijediti - primjenjiva pravila o glasovanju i poseban položaj Irske kako je zajamčen Protokolom br. 21¹⁷¹.

182. U vezi s tim, donošenje dviju odluka potrebno je, očito, kada akt ima više ciljeva ili sastavnih dijelova, a nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi, te odnosne različite pravne osnove nisu međusobno spojive jer dovode do primjene različitih pravila o glasovanju¹⁷². Smatram da je također točno da će donošenje nekoliko zasebnih akata biti potrebno kada akt uključuje sastavne dijelove koji mogu barem djelomično biti obuhvaćeni područjem primjene protokola br. 21 i 22 i druge dijelove koji to ne mogu biti. Naime, Irska zbog Protokola br. 21 ne sudjeluje u usvajanju mjera Vijeća koje se predlažu na temelju glave V. dijela trećeg UFEU-a, osim ako ta država članica izrazi takvu želju¹⁷³. U skladu s Protokolom br. 22, Kraljevina Danska ne sudjeluje u usvajanju mjera Vijeća koje se predlažu na temelju glave V. dijela trećeg UFEU-a te je te mjere ne obvezuju, osim ako ih, nakon njihova donošenja, odluči provesti¹⁷⁴.

183. Budući da Kraljevina Danska ne sudjeluje u usvajanju mjera Vijeća koje se predlažu na temelju glave V. dijela trećeg UFEU-a, a Irska u tome sudjeluje samo ako izrazi namjeru za tim, kada god se akt Unije ima usvojiti na temelju više pravnih osnova, od kojih se neke nalaze u glavi V. dijela trećeg UFEU-a, a neke u ostalim odredbama Ugovora, moguće je da taj akt treba razdvojiti u više odluka.

184. Točno je da su sve nadležnosti koje će Unija u predmetnom slučaju izvršiti ili za koje je predviđeno da će ih izvršiti obuhvaćene glavom V. dijela trećeg UFEU-a. Posljedično, Kraljevinu Dansku nijedna od tih dviju odluka neće obvezivati te ona neće sudjelovati u glasovanju za donošenje bilo koje od njih. Stoga nije vjerojatno da će Protokol br. 22 promijeniti primjenjiva pravila o glasovanju.

185. Što se tiče Irske, Parlament smatra da će Istanbulska konvencija, s obzirom na to da će biti uvelike obuhvaćena zajedničkim pravilima koja je Irska prihvatila, tu državu članicu nužno obvezivati te da će ona stoga morati sudjelovati u glasovanju.

¹⁷⁰ Taj navod pretpostavlja da pravne osnove akta ne mogu vjerno odraziti izvršene nadležnosti (vidjeti pitanje 1. (a)). U suprotnom, pravne osnove akta donesenog u obliku jedne odluke odgovarale bi kombinaciji pravnih osnova navedenih u dvjema odlukama ako bi akt bio razdvojen. Posljedično, ili bi postupak bio istovjetan ili bi se akt, ako odnosne pravne osnove ne bi bile spojive, morao podijeliti na dvije odluke.

¹⁷¹ U tom bih pogledu naglasio da primjena tih protokola ovisi o sadržaju predmetnog akta, a ne o usvojenoj pravnoj osnovi. Stoga o njima valja voditi računa kada Unija namjerava izvršavati ovlasti prema tim protokolima, neovisno o tome koji je odgovor Suda na prvo pitanje.

¹⁷² Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 57.).

¹⁷³ Budući da je Ujedinjena Kraljevina napustila Europsku uniju, nju nije potrebno uzimati u obzir.

¹⁷⁴ U skladu s člankom 4. tog protokola, Kraljevina Danska može odlučiti mjeru provesti u svojem nacionalnom pravu, ali će u svakom slučaju, ako to učini, odnosna mjera samo stvoriti međunarodnopravnu obvezu između Kraljevine Danske i ostalih država članica.

186. Međutim, kako sam već naveo, ne mogu se s tim složiti. Ne samo da iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da sekundarno zakonodavstvo Unije ne obuhvaća u cijelosti područja koja odgovaraju nadležnostima koje će Unija morati izvršiti kako bi sklopila tu konvenciju i nadležnostima koje je Parlament predvidio u svojem zahtjevu, nego usto smatram da činjenica da je Irska već pristala sudjelovati u donošenju određenih zakonodavnih propisa Unije ne obvezuje tu državu članicu da sudjeluje u usvajanju odluke o odobravanju sklapanja međunarodnog sporazuma koji bi imao isti predmet kao ti propisi. Smatram da to proizlazi iz članka 4.a Protokola br. 21, koji propisuje da se njegove odredbe „primjenjuju [...] i na mjere predložene ili usvojene na temelju glave V. trećeg dijela Ugovora o funkcioniranju Europske unije kojima se mijenja postojeća mjera koja ih obvezuje”¹⁷⁵. Shodno tome, budući da bi sklapanje Istanbulske konvencije moglo utjecati na određene postojeće mjere u području azila, kako je navedeno u okviru analize dijela (a) prvog pitanja, čini se jasnim da Irska na temelju Protokola br. 21 može odlučiti da je ne obvezuje odluka o odobravanju sklapanja Istanbulske konvencije te da stoga može ne sudjelovati u njezinu izglasavanju.

187. Točno je da je Sud u mišljenju 1/15 utvrdio da primjena protokola br. 21 i 22 nije mogla utjecati na pravila o glasovanju u Vijeću¹⁷⁶. Međutim, zaključci iz tog predmeta moraju se tumačiti u vidu okolnosti o kojima se radilo u tom slučaju. Naime, u tom predmetu Irska i Ujedinjena Kraljevina priopćile su svoju želju za sudjelovanjem u donošenju odnosne odluke pa u skladu s člankom 3. Protokola br. 21 nije bilo potrebno primijeniti pravila o glasovanju predviđena u članku 1. tog protokola. Što se tiče Protokola br. 22, Sud je u bitnome utvrdio da, s obzirom na sadržaj predviđenog sporazuma, Kraljevinu Dansku neće obvezivati njegove odredbe te da stoga ta država članica, neovisno o odabranim pravnim osnovama, neće sudjelovati u donošenju odluke o njegovu sklapanju¹⁷⁷.

188. U tom se pogledu može istaknuti da, protivno tvrdnjama koje je Komisija iznijela na raspravi, činjenica da Unija u toj situaciji ima isključivu nadležnost na temelju članka 3. stavka 2. UFEU-a ne može isključiti primjenu Protokola br. 21. Naime, u suprotnom bi članak 4.a Protokola br. 21 postao bespredmetan jer je, prema mojemu mišljenju, svrha te odredbe upravo propisati da se taj protokol primjenjuje i kada Unija ima isključivu nadležnost zato što će predviđena mjera vjerojatno izmijeniti postojeće zakonodavne akte.

189. Smatram da je pristanak Irske potreban čak i kada je riječ o odredbama Istanbulske konvencije koje ne mijenjaju postojeću mjeru. Iako članak 4.a Protokola br. 21 upućuje na mjeru čiji je učinak izmjena postojeće mjere, činjenica je – kako naglašava upotreba riječi „i” – da se, čak i kada mjera neće izmijeniti ili dopuniti postojeći akt, članak 1. tog protokola ipak primjenjuje ako predviđena mjera sadržava odredbe koje su obuhvaćene glavom V. dijela trećeg UFEU-a.

190. Dakako, točno je da Irska, s obzirom na to da je pristala da je obvezuju određeni zakonodavni akti Unije, ne može sklopiti konvenciju ili drugi međunarodni sporazum koji bi narušio učinkovitost tog zakonodavstva. Međutim, obratno ne vrijedi. Činjenica da je Irska pristala da je ti zakonodavni akti obvezuju ne znači da mora sudjelovati u donošenju akta o sklapanju konvencije koja se odnosi na područje obuhvaćeno glavom V. dijela trećeg UFEU-a. Takav bi se zaključak protivio jasnom tekstu Protokola br. 21.

¹⁷⁵ Moje isticanje. U vezi s tim, članak 4.a stavak 2. tog protokola predviđa poseban mehanizam za slučaj kada će nesudjelovanje Irske vjerojatno onemogućiti primjenu dane mjere u drugim državama članicama. Međutim, Irska čak ni u tom slučaju nije obvezna primijeniti mjeru.

¹⁷⁶ Mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 110. i 117.)

¹⁷⁷ Mišljenje 1/15 (Sporazum između Unije i Kanade o podacima iz PNR-a) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592, t. 111. i 113.)

191. Iako je jasno da će Istanbulska konvencija, ako stupi na snagu u odnosu na Uniju, utjecati na zakonodavstvo Unije u području azila, Protokol br. 21 djeluje na način da, iz perspektive prava Unije, Irsku ta konvencija neće obvezivati u pogledu svih nadležnosti koje su njezinim sklapanjem izvršene osim ako izrazi svoju namjeru da bude u tom smislu obvezana. Posljedično, ako Irska pristane na to da je odluka Unije o odobravanju sklapanja Istanbulske konvencije obvezuje samo u pogledu određenih odredbi te konvencije, bit će potrebno donošenje dviju zasebnih odluka.

192. Povrh toga, smatram da činjenica da je Irska već sklopila Istanbulsku konvenciju ne dovodi u pitanje prethodnu analizu¹⁷⁸. To je zato što posljedice tog sklapanja nisu iste kao posljedice eventualnog pristanka Irske da je obvezuje odluka Unije o sklapanju te konvencije. Konkretno, ako Irska pristane da je obvezuje Unijino pristupanje toj konvenciji, to će imati za posljedicu, s jedne strane, da će Irska, čak i ako istupi iz te konvencije u skladu s njezinim člankom 80., ostati njome obvezana u dijelu u kojem se odnosi na pitanja koja ulaze u nadležnost Unije. S druge strane, ta država članica možda neće htjeti da je odluka koju će Unija donijeti obvezuje u dijelu u kojem će se njome, ovisno o razmjeru pristupanja, isključiti rezerve koje ta država članica izjavi.

193. S obzirom na to, donošenje dviju odluka, ovisno o namjerama Irske, ne bi bilo samo valjano, nego i prikladno te čak i nužno u pravnom smislu.

194. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud Parlamentu odgovori na način da Unijino sklapanje Istanbulske konvencije putem dvaju zasebnih akata ne može te akte učiniti nevaljanima.

VI. Drugo pitanje

195. Parlament u svojem drugom pitanju pita bi li odluka Unije o sklapanju Istanbulske konvencije bila valjana ako bi se donijela bez zajedničkog sporazuma svih država članica da pristaju biti obvezane tom konvencijom.

196. Parlament u tom pogledu uvažava važnost osiguranja bliske suradnje između država članica i institucija Unije u postupku pregovaranja, sklapanja i provedbe međunarodnog sporazuma. Međutim, on smatra da čekanje Vijeća dok sve države članice ne sklope taj sporazum prije nego što Unija to učini (što je praksa koju je Parlament nazvao „zajednička suglasnost”) nadilazi takvu suradnju. Parlament je mišljenja da se time u Vijeću praktično zahtijeva jednoglasje za sklapanje međunarodnog sporazuma, iako u tom pogledu postoji pravilo kvalificirane većine. Štoviše, takva bi praksa odluku o odobravanju Unijina sklapanja međunarodnog sporazuma zapravo pretvorila u mješoviti akt.

197. Čini se da je Vijeće na raspravi priznalo da je u slučaju mješovitog sporazuma njegova najčešća opća praksa čekati da države članice sklope taj sporazum (ili barem da potvrde da će ga sklopiti) prije nego što odluku o odobravanju Unijina sklapanja tog sporazuma stavi na glasovanje. Međutim, Vijeće navodi da ne smatra da ga ta praksa obvezuje, ali da je takav položaj pripravnosti potpuno opravdan u slučaju sklapanja Istanbulske konvencije.

198. U tom kontekstu prvo treba podsjetiti na to da kada Unija odluči izvršavati svoje nadležnosti, to treba učiniti poštujući međunarodno pravo¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Prema informacijama na internetskoj stranici Vijeća Europe, Irska je tu konvenciju ratificirala 8. ožujka 2019.

¹⁷⁹ Presuda od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (Antarktički ZMP-ovi) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 127.)

199. U skladu s međunarodnim pravom, subjekti potpisivanjem međunarodnog sporazuma načelno ne postaju njime obvezani te stoga načelno time ne preuzimaju obvezu njegova sklapanja pa čak ni pokretanja vlastitog ustavnog postupka (primjerice, traženjem odgovarajuće zakonodavne ili parlamentarne suglasnosti) za odobravanje takvog sklapanja. Jedina obveza potpisnika jest ona iz članka 18. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969.¹⁸⁰, to jest da moraju djelovati u dobroj vjeri i suzdržati se od čina koji bi osujetili predmet i svrhu tog sporazuma.

200. Iz perspektive prava Unije, institucije nisu obvezne donijeti akt opće primjene, osim ako je drukčije predviđeno. Nisu ni obvezne to učiniti u određenom roku. Kada je riječ o sklapanju međunarodnog sporazuma, budući da Ugovori ne propisuju nikakav rok u kojem Vijeće mora donijeti odluku u tom pogledu te da, prema mojem mišljenju, ta institucija ima široku marginu prosudbe pri njezinu donošenju¹⁸¹ - čak i ako je Unija već potpisala taj sporazum – smatram da Vijeće može donošenje svoje odluke odgoditi koliko god to smatra potrebnim da bi donijelo informiranu odluku.

201. Protivno tvrdnji Parlamenta, čekanje dok sve države članice ne sklope odnosni mješoviti sporazum ne predstavlja promjenu pravila o donošenju odluka o odobravanju Unijina sklapanja takvih sporazuma niti pretvara odluku koja će se donijeti u mješoviti akt. Naime, takvo postupanje ne znači da Unija neće sklopiti odnosni sporazum ako ga neka država članica u konačnici odluči ne sklopiti. Stoga takva praksa ni u kojem pogledu nije ekvivalentna spajanju nacionalnog postupka sklapanja međunarodnog sporazuma s postupkom predviđenim u članku 218. UFEU-a.

202. U biti, iako nije na Sudu da odlučuje o relevantnosti takvog postupanja, ono se čini potpuno legitimnim. Kako sam već objasnio, kada Unija i države članice sklope međunarodni sporazum, one su iz perspektive međunarodnog prava zajednički odgovorne za bilo koji neopravdani propust u njegovoj provedbi¹⁸². Što se tiče Istanbulske konvencije, nekoliko je država članica navelo da su naišle na ozbiljne poteškoće u njezinu sklapanju na nacionalnoj razini.

203. Točno je da kada Unija namjerava sklopiti mješoviti sporazum, države članice imaju obveze kako u pogledu postupka pregovaranja i sklapanja tako i u pogledu izvršavanja preuzetih obveza, koje proizlaze iz zahtjeva jedinstva u međunarodnom predstavljanju Unije¹⁸³. Međutim, te obveze ne znače da su države članice obvezne sklopiti takav sporazum. Takav bi se pristup protivio načelu raspodjele nadležnosti utvrđenom u članku 4. stavku 1. UEU-a.

¹⁸⁰ Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331. (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija)

¹⁸¹ Naime, donošenje odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma može zahtijevati provedbu političkih, gospodarskih i socijalnih odabira i hijerarhiziranje različitih interesa ili izvršavanje složenih ocjena. Posljedično, Vijeće mora imati široku diskrecijsku ovlast u tom kontekstu. Vidjeti, po analogiji, presudu od 7. ožujka 2017., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, t. 54.).

¹⁸² Vidjeti Cremona, M., „Disconnection clauses in EU Law and Practice”, u Hillon, C., i Koutrakos, P. (ur.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010., str. 180. Točno je da je Europska unija međunarodna organizacija posebne vrste s obzirom na to da je, kako je navedeno u presudi od 15. srpnja 1964., Costa (6/64, EU:C:1964:66, str. 593.), stvorila vlastiti pravni poredak, koji je stupanjem na snagu Ugovora ugrađen u pravne sustave država članica te obvezuje njihove sudove. Vidjeti također presudu od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće (C-28/12, EU:C:2015:282, t. 39.). Međutim, kako jasno proizlazi iz presude od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (Antarktički ZMP-ovi) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 125. do 135.), na temelju te se okolnosti ne može od trećih država jednostrano zahtijevati da poštuju Unijina pravila o raspodjeli nadležnosti.

¹⁸³ Vidjeti, primjerice, presudu od 19. ožujka 1996., Komisija/Vijeće (C-25/94, EU:C:1996:114, t. 48.).

204. Obveza lojalne suradnje u slučaju poput predmetnog može sama po sebi najviše naložiti obvezu suzdržavanja¹⁸⁴. U svakom slučaju, budući da obveza lojalne suradnje pogoduje i državama članicama u smislu da zahtijeva od Unije da poštuje njihove nadležnosti¹⁸⁵, Unija se ne može pozivati na nju kako bi ih obvezala da sklope međunarodni sporazum.

205. U tom kontekstu Unijino sklapanje mješovitog sporazuma može je učiniti međunarodnopravno odgovornom za postupanje određenih država članica, iako bi potonje u takvim okolnostima djelovale unutar okvira svojih isključivih nadležnosti. Međutim, to je neizbježna posljedica načela raspodjele nadležnosti prema unutarnjem ustavnom pravu Unije.

206. Što se tiče predmetnog slučaja, nesporno je da Unija prilikom sklapanja Istanbulske konvencije neće izvršiti određene podijeljene nadležnosti, a konkretno ne onu koja se odnosi na borbu protiv rodne diskriminacije. Posljedično, značajan broj obveza koje propisuje ta konvencija ući će u nadležnost država članica. Nekoliko je država članica navelo da su naišle na ozbiljne poteškoće u njezinu sklapanju na nacionalnoj razini. Sve to znači da Vijeće može upotrijebiti oprezan i razborit pristup u pogledu sklapanja tog sporazuma.

207. U vezi s tim, katkad se tvrdi da ne bi bilo pravno prihvatljivo da Vijeće čeka „zajednički sporazum” država članica za sklapanje mješovitog sporazuma jer Unija može svaku poteškoću s kojom se susretne riješiti jednostavno tako da izrazi rezervu u vezi s raspodjelom nadležnosti između Unije i država članica. Međutim, u konkretnom slučaju Istanbulske konvencije, njezin članak 78. stavak 1. propisuje da nisu dopuštene nikakve rezerve, osim u slučajevima predviđenima u stavcima 2. i 3. tog članka. Nijedna od tih dviju odredbi ne predviđa mogućnost da Unija putem takve rezerve istakne izjavu u vezi s nadležnosti.

208. Nekoliko stranaka postupka ipak tvrdi da Unija, neovisno o odredbama Istanbulske konvencije, može istaknuti izjavu u vezi s nadležnosti jer to zapravo ne bi predstavljalo rezervu u smislu međunarodnog prava. Takva izjava, prema mišljenju tih stranaka, ne bi predstavljala rezervu jer bi imala drukčiju svrhu. One navode da izjava samo odražava objektivnu pravnu situaciju, to jest okolnost da stranka međunarodnog sporazuma nema potpunu sposobnost sklopiti sporazum, dok rezerva odražava subjektivan odabir te stranke da sporazumu ne pristupi u cijelosti. Stoga je izjavu moguće istaknuti čak i kada odnosni sporazum isključuje rezerve.

209. Međutim, ne mogu se s tim složiti. Iz članka 2. stavka 1. točke (d) Bečke konvencije¹⁸⁶ proizlazi da rezerva označava jednostranu izjavu, bez obzira na to kako je sastavljena ili nazvana, koju država daje prilikom potpisivanja, ratifikacije, prihvata ili odobrenja ugovora ili prilikom pristupa ugovoru, a kojom se želi isključiti ili izmijeniti pravni učinak nekih odredaba tog ugovora u njihovoj primjeni na tu državu¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Vidjeti, *a contrario*, presudu od 20. travnja 2010., Komisija/Švedska (C-246/07, EU:C:2010:203, t. 75.).

¹⁸⁵ Presude od 28. studenoga 1991., Luksemburg/Parlament (C-213/88 i C-39/89, EU:C:1991:449, t. 29.) i od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće (C-28/12, EU:C:2015:282, t. 47.)

¹⁸⁶ Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331.

¹⁸⁷ Točka 1.1. Vodiča za praksu u pogledu rezervi uz međunarodne ugovore iz 2011., koji je Komisija za međunarodno pravo usvojila na svojem 63. zasjedanju 2011. te dostavila Općoj skupštini u okviru svojeg izvješća o radu na tom zasjedanju (A/66/10, t. 75.) (Godišnjak Komisije za međunarodno pravo, 2011., sv. II., dio drugi), također predviđa da pojam „rezerva” znači jednostrana izjava, bez obzira na to kako je sastavljena ili nazvana, koju država ili međunarodna organizacija daje prilikom odobravanja ili pristupanja ugovoru [...] kako bi isključila ili izmijenila pravni učinak određenih odredbi ugovora u njihovoj primjeni na tu državu ili međunarodnu organizaciju” [neslužbeni prijevod].

210. Stoga se čini da, u skladu s međunarodnim pravom, cilj izjave nije relevantan pri određivanju treba li je smatrati rezervom. Bitno je samo je li funkcija dane izjave isključiti ili izmijeniti pravni učinak određenih odredbi ugovora¹⁸⁸.

211. U tom se kontekstu može podsjetiti na to da je jedno od ključnih načela koje uređuje međunarodne ugovore, kako je utvrđeno u članku 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora kao i u članku 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija od 21. ožujka 1986.¹⁸⁹, to da se stranka ne može pozivati na odredbe svojeg unutarnjeg prava da bi opravdala neizvršavanje takvog ugovora. Međutim, upravo bi to bio cilj izjave u vezi s nadležnosti ako bi ona služila ograničavanju opasnosti od nastanka Unijine odgovornosti za neizvršavanje mješovitog sporazuma od strane države članice¹⁹⁰. Takvu bi se izjavu stoga moralo smatrati „rezervom” u smislu članka 2. stavka 1. točke (d) Bečke konvencije.

212. Iz toga proizlazi da se za potrebe međunarodnog prava izjava u vezi s raspodjelom nadležnosti između međunarodne organizacije i njezinih članova mora smatrati rezervom¹⁹¹ te se stoga može dati samo ako to dopuštaju odredbe odnosnog sporazuma, kao što je to bio slučaj u kontekstu članka 2. Priloga IX. Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora u predmetu MOX Plant¹⁹².

213. U praksi, mnoge konvencije kojih je Unija stranka omogućuju izražavanje rezervi ili čak zahtijevaju od međunarodnih organizacija koje sklapaju te konvencije da daju izjavu u vezi s nadležnosti¹⁹³. Najpoznatiji primjer konvencije koja predviđa takvu obvezu je Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora (članak 2. Priloga IX.)¹⁹⁴.

¹⁸⁸ Praksa u međunarodnom pravu sugerira da je izjave moguće smatrati rezervama kada imaju istu funkciju kao potonje: vidjeti Edwards Jr., R. W., „Reservations to Treaties”, *Michigan Journal of International Law*, sv. 10., 1989., str. 368. Također vidjeti, u tom pogledu, Tomuschat, C., „Admissibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties”, *Heidelberg Journal of International Law*, sv. 27., 1967., str. 465., ili Meek, M. R., „International Law: Reservations to Multilateral Agreements”, *DePaul Law Review*, sv. 5., 1955., str. 41.

¹⁸⁹ Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331. Međutim, ta konvencija još nije stupila na snagu jer države još nisu položile 35 isprava o njezinoj ratifikaciji.

¹⁹⁰ U svakom slučaju, budući da Unija može odlučiti izvršiti ili ne izvršiti pojedine nadležnosti koje dijeli s državama članicama, ne može se smatrati da se izjava Unije u vezi s razmjerom nadležnosti koje izvršava prilikom sklapanja međunarodnog sporazuma temelji na objektivnim utvrđenjima.

¹⁹¹ Vidjeti, primjerice, u pogledu izjave Francuske Republike o nadležnosti, za koju se smatralo da predstavlja rezervu, presudu *ad hoc* arbitražnog suda u predmetu *Određivanje granice epikontinentalnog pojasa (Ujedinjena Kraljevina protiv Francuske)*, 54 I. L. R. 6, 18 I. L. M. 397 (30. lipnja 1977.). Vidjeti i Dolmans, J. F. M., „Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States”, Asser Instituut, Den Haag, 1984., str. 65. i 66.

¹⁹² Presuda od 30. svibnja 2006., Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345). U tom pogledu ističem da, čak i ako bi međunarodni ugovor dopuštao izražavanje rezervi, rezerva u pogledu raspodjele nadležnosti između Unije i država članica može imati samo ograničen učinak. Naime, budući da Unija nadležnosti koje nije izvršila može naknadno prisvojiti, takva bi izjava nužno bila privremena. Shodno tome, Unijino izražavanje rezervi namijenjeno priopćavanju da Unija nije izvršila određene podijeljene nadležnosti mora se smatrati zabranjenim kada odnosni međunarodni ugovor ne dopušta povlačenje rezervi. U suprotnom bi takva rezerva, s obzirom na to da bi se Unija njome trajno odrekla odnosno podijeljene nadležnosti, pretvorila tu nadležnost u isključivu nadležnost država članica, protivno pravilima primarnog prava. Usto, čak i kada međunarodni ugovor predviđa mogućnost, ili čak obvezu, ažuriranja izjava u vezi s nadležnosti, čini se da Unija rijetko provodi takva ažuriranja. Naime, prema J. Odermattu, do 2017. je bio samo jedan primjer ažuriranih izjava u vezi s nadležnosti, a to su one koje su dane u okviru Organizacije za prehranu i poljoprivredu. Vidjeti Odermatt, J., „The Development of Customary International Law by International Organisations”, *International and Comparative Law Quarterly*, sv. 66. 2., 2017., str. 506. i 507.

¹⁹³ Vidjeti, primjerice, presudu od 10. prosinca 2002., Komisija/Vijeće (C-29/99, EU:C:2002:734, t. 70.). Za popis konvencija koje je Unija potpisala, a koje je obvezuju da dâ izjavu u vezi s nadležnosti, vidjeti Heliskoski J., „EU declarations of competence and international responsibility”, u Evans, M., i Koutrakos, P. (ur.), *The International Responsibility of the European Union International and European Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2013., str. 201. Autor tog članka u njemu razmatra samo taj scenarij. Vidjeti stranicu 189.

¹⁹⁴ Vidjeti Heliskoski, J., „EU Declarations of Competence and International Responsibility”, u Evans, M., i Koutrakos, P. (ur.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2013., str. 189.

214. Međutim, budući da Istanbulska konvencija ne dopušta strankama da izraze rezerve u vezi s pravilima o nadležnosti, svaku takvu Unijinu izjavu može se smatrati pravno nevažećom za potrebe međunarodnog prava. Naime, Komisija je na raspravi održanoj 6. listopada 2020. prvotno zagovarala mogućnost davanja izjave u vezi s nadležnosti. Međutim, nakon suočenja je naposljetku priznala da takva izjava iz perspektive međunarodnog prava ne bi imala nikakvu pravnu vrijednost, nego samo informativnu¹⁹⁵.

215. Mišljenja sam da je takav pristup moguće smatrati (uz dužno poštovanje) samo nezadovoljavajućim. Takva bi izjava iz gledišta međunarodnog prava bila ne samo nebitna, nego i moguće zavaravajuća. Shodno tome, smatram da se Unija treba suzdržati od davanja takvih izjava u vezi s nadležnosti kada dana konvencija ne dopušta izražavanje rezervi¹⁹⁶.

216. U tom istom smislu moglo bi se primijetiti da čekanje ne bi imalo smisla s obzirom na to da se člankom 77. Istanbulske konvencije predviđa da svaka država ili Europska unija može, u vrijeme potpisivanja ili prilikom polaganja svoje isprave o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupu, navesti područje ili područja na kojima će se ta konvencija primjenjivati. Međutim, smatram da u bitnome postoje dva razloga zbog kojih se Unija ne bi mogla pozivati na tu odredbu kako bi ograničila odgovornost Unije. Kao prvo, svaki pokušaj ograničavanja teritorijalnog područja primjene sporazuma na određene države članice protivio bi se bitnom jedinstvu prava Unije unutar Unije i načelu jednakog postupanja. Odstupanje od tog bitnog jedinstva i kohezije prava Unije obično se izričito propisuje Ugovorima, kako protokoli br. 20, 21 i 32 na svoj način jasno pokazuju. Kao drugo, članak 77. Istanbulske konvencije u praksi bi se mogao primijeniti tek kada bi stajalište svih država članica bilo poznato. Posljedično, čak i ako bi se smatralo da je pozivanje na tu odredbu moguće, postoje snažni praktični i pravni razlozi za korištenje prakse „zajedničke suglasnosti”.

217. Naposljetku, činjenica da je Istanbulska konvencija usvojena pod okriljem Vijeća Europe – za koje se može očekivati da bi bilo sasvim svjesno složene naravi pravila o raspodjeli nadležnosti između država članica i Unije – ne bi opravdala Unijino zanemarivanje pravila međunarodnog prava prilikom eventualnog sklapanja te konvencije. S jedne strane, pravila međunarodnog prava bez iznimke se primjenjuju na sve međunarodne ugovore. S druge strane, iz teksta Istanbulske konvencije jasno proizlazi da su njezini sastavljači prilikom njezina sastavljanja nedvojbeno imali na umu situaciju Europske unije, ali su ipak – namjerno, valja pretpostaviti – isključili mogućnost izražavanja rezervi u vezi s nadležnosti¹⁹⁷.

218. S obzirom na to, ne samo da Unija nema trenutnu obvezu u određenom roku sklopiti Istanbulsku konvenciju, već postoje, kako sam upravo objasnio, snažni praktični razlozi da čeka dok je sve države članice ne sklope. Naime, u slučaju da jedna ili više država članica odbije

¹⁹⁵ Doista bi se moglo tvrditi da praksa davanja izjava u vezi s nadležnosti postoji zato što je treće države uvijek prihvaćaju. Međutim, smatram da nesigurnost takve tvrdnje (utoliko što, među ostalim, proturječi Bečkoj konvenciji) također ide u prilog određenom oprezu Vijeća.

¹⁹⁶ Zanimljivo je primijetiti da sve veći broj međunarodnih sporazuma sadržava odredbe koje obvezuju regionalne organizacije za gospodarsku integraciju kao što je to Unija da se izjasne koji dijelovi sporazuma ulaze u njihovu nadležnost. Vidjeti Klamert, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP, Oxford, 2014., str. 195.

¹⁹⁷ Slično tome, smatram da se ne može ozbiljno tvrditi da se članak 78. Istanbulske konvencije, koji ograničava mogućnost izražavanja rezervi, ne primjenjuje na Europsku uniju iz razloga što ona nema istu prirodu kao država. Naime, u članku 78. stavku 2. izričito se spominju i države i Europska unija, što pokazuje da je namjera sastavljača te konvencije doista bila i Uniji isključiti mogućnost izražavanja rezervi.

sklopiti tu konvenciju, Vijeće će možda htjeti da Unija izvrši više prvotno predviđenih podijeljenih nadležnosti kako bi smanjila razmjor pristupanja koji bi bio u nadležnosti država članica¹⁹⁸.

219. Kada je u pitanju Istanbulska konvencija, takav se pristup čini još relevantnijim s obzirom na to da bi Vijeće i Parlament zbog postojanja poteškoća u sklapanju te konvencije u nekim državama članicama mogli zaključiti da postoji posebna potreba za suzbijanjem određenog ponašanja, u smislu članka 83. stavka 1. UFEU-a, što bi ih na temelju trećeg podstavka te odredbe ovlastilo da prošire područja podijeljene nadležnosti u pitanjima koja se odnose na kazneno pravo.

220. Međutim, iako Parlament u svojem zahtjevu na temelju članka 218. UFEU-a kritizira odgodu sklapanja Istanbulske konvencije, on je svoje pitanje sročio na način da se odnosi na to bi li odluka o sklapanju te konvencije bila valjana ako se usvoji a da se pritom ne čeka na zajednički sporazum država članica da pristanu biti obvezane tom konvencijom.

221. U tom pogledu Sud je već naglasio da moguće poteškoće u upravljanju sporazumima nisu kriterij prema kojem se može ocjenjivati valjanost odluke o odobravanju njegova sklapanja¹⁹⁹.

222. Sukladno tome, smatram da Vijeće ne mora dobiti potvrdu od država članica o tome što će one sklopiti kako bi moglo sklopiti takav sporazum²⁰⁰. Kao prvo, u Ugovorima se takva obveza ne spominje. Kao drugo, iako Unija i države članice moraju, kako je navedeno, osigurati jedinstvo u svojem međunarodnom predstavljanju, Unija mora osigurati i poštovanje nadležnosti država članica. Štoviše, činjenica da država članica nije sklopila sporazum ne sprečava je da poštuje načelo jedinstva u međunarodnom predstavljanju utvrđeno u pravu Unije jer ono od nje samo zahtijeva da se suzdrži od radnji koje su očito protivne stajalištima koje je usvojila Unija.

223. Sve to vodi me do zaključka da Vijeće nije obvezno čekati zajednički sporazum država članica niti sklopiti međunarodni sporazum, kao što je to Istanbulska konvencija, odmah nakon njegova potpisivanja. Umjesto toga, na njemu je da procijeni koje je najbolje rješenje s obzirom na čimbenike kao što su to opseg opasnosti od neopravdanog neizvršavanja predmetnog mješovitog sporazuma od strane države članice ili mogućnost stjecanja potrebne većine u toj instituciji kako bi ono sâmo moglo izvršiti sve podijeljene nadležnosti na koje se odnosi navedeni sporazum.

224. Naposljetku, iako to nije potrebno, razmotrit ću situaciju spomenutu tijekom rasprave, to jest što se može dogoditi ako država članica istupi iz Istanbulske konvencije nakon što su je države članice i Unija sklopile.

225. U tim okolnostima, iako bi obveza lojalne suradnje nedvojbeno obvezivala državu članicu da unaprijed obavijesti Uniju o istupanju iz međunarodnog sporazuma, ona je ne može spriječiti da to učini. Naime, logična i neizbježna posljedica načela dodjeljivanja nadležnosti jest ta da se država članica može povući iz mješovitog sporazuma sve dok je barem jedan njegov dio i dalje u nadležnosti država, bilo zato što Unija još nije prisvojila sve podijeljene nadležnosti ili zato što određeni dijelovi sporazuma ulaze u isključivu nadležnost država članica. Međutim, ta

¹⁹⁸ Naime, „sama okolnost da djelovanje Unije na međunarodnoj sceni ulazi u podijeljenu nadležnost između nje i država članica ne isključuje mogućnost da se unutar Vijeća postigne potrebna većina kako bi Unija sama mogla izvršavati tu vanjsku nadležnost”. Presuda od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (Antarktički ZMP-ovi) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 126.)

¹⁹⁹ Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje 1/08 (Sporazumi o izmjeni popisa posebnih obveza iz GATS-a) od 30. studenoga 2009. (EU:C:2009:739, t. 127.).

²⁰⁰ Primjerice, Zajednica je Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravu mora sklopila 1. travnja 1998. iako Kraljevina Danska i Veliko Vojvodstvo Luksemburg to još nisu bile učinile.

mogućnost ne bi obvezivala Uniju da i ona napusti sporazum. Smatram da bi i u tom pogledu bilo na Vijeću da odvagne, po potrebi, važnost odnosnog sporazuma i opasnosti koje može izazvati njegovo neodgovarajuće sklapanje od strane Unije i država članica.

226. Shodno navedenom, predlažem da se na drugo pitanje odgovori na način da bi, kao prvo, odluka Unije o sklapanju Istanbulske konvencije bila u skladu s Ugovorima ako bi bila donesena bez zajedničkog sporazuma svih država članica da pristaju biti obvezane tom konvencijom. Međutim, također bi bilo u skladu s Ugovorima i ako bi ta odluka bila donesena tek nakon postizanja takvog zajedničkog sporazuma. Isključivo je na Vijeću da odluči koje je od tih dvaju rješenja prikladnije.

VII. Zaključak

227. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na pitanja Parlamenta odgovori na sljedeći način:

Ako namjere Vijeća u pogledu razmjera podijeljenih nadležnosti koje treba izvršiti prilikom sklapanja Istanbulske konvencije ostanu iste, odluka o odobravanju sklapanja te konvencije u ime Unije treba se temeljiti na članku 78. stavku 2., članku 82. stavku 2., članku 84. i članku 336. UFEU-a kao materijalnim pravnim osnovama.

Unijino sklapanje Istanbulske konvencije putem dvaju zasebnih akata ne može te akte učiniti nevaljanima.

Odluka Unije o sklapanju Istanbulske konvencije bila bi u skladu s Ugovorima ako bi bila donesena bez zajedničkog sporazuma svih država članica da pristaju biti obvezane tom konvencijom. Međutim, također bi bilo u skladu s Ugovorima i ako bi ta odluka bila donesena tek nakon postizanja takvog zajedničkog sporazuma. Isključivo je na Vijeću da odluči koje je od tih dvaju rješenja prikladnije.