



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE SUDA (veliko vijeće) 1/19
6. listopada 2021.

Sadržaj

I.	Zahtjev za mišljenje	4
II.	Pravni okvir	5
	A. Relevantne direktive koje se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima	5
	B. Relevantne direktive koje se odnose na zajedničku politiku azila	5
	C. Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjeti zaposlenja ostalih službenika Europske unije	8
III.	Istanbulska konvencija i njezino potpisivanje od strane Unije	8
	A. Analiza Istanbulske konvencije	8
	B. Prijedlozi odluka o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije	12
	C. Odluka 2017/865 o potpisivanju	13
	D. Odluka 2017/866 o potpisivanju	15
IV.	Ocjene koje je Parlament iznio u zahtjevu za mišljenje	16
	A. Činjenično stanje i tijek postupka	16
	B. Odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije	16
	C. Razdvajanje akata o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije na dvije zasebne odluke	17
	D. Praksa „zajedničke suglasnosti” država članica	17
V.	Sažetak očitovanja podnesenih Sudu	18
	A. Činjenično stanje i tijek postupka	18
	1. Potpisivanje i ratifikacija Istanbulske konvencije od strane država članica	18

2. Postupak potpisivanja Istanbulske konvencije u Vijeću	18
3. Postupak sklapanja Istanbulske konvencije u Vijeću	19
B. Dopuštenost zahtjeva za mišljenje	20
1. Odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije	20
2. Razdvajanje akata o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije na dvije zasebne odluke	21
3. Praksa „zajedničke suglasnosti” država članica	21
C. Meritum zahtjeva za donošenje mišljenja	23
1. Odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije	23
a) „Široko” ili „ograničeno” pristupanje Unije Istanbulskoj konvenciji	23
b) Kriteriji za utvrđivanje nadležnosti Unije	23
c) Odnos između Istanbulske konvencije i pravne stečevine Unije	24
d) Članak 82. stavak 2. UFEU-a	28
e) Članak 84. UFEU-a	29
f) Članak 78. stavak 2. UFEU-a	29
g) Članak 83. stavak 1. UFEU-a	30
2. Razdvajanje akata o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije na dvije zasebne odluke	30
3. Praksa „zajedničke suglasnosti” država članica	31
a) Prikaz prakse „zajedničke suglasnosti”	31
b) Usklađenost prakse „zajedničke suglasnosti” s člankom 13. stavkom 2. UEU-a te člancima 2. do 6. i člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a	32
c) Usklađenost prakse „zajedničke suglasnosti” s načelima dodjeljivanja nadležnosti, lojalne suradnje između Unije i njezinih država članica, jedinstva vanjskog predstavljanja Unije i međunarodnog javnog prava	34
VI. Stajalište Suda	38
A. Dopuštenost zahtjeva za mišljenje	38
B. Praksa „zajedničke suglasnosti” država članica	43
C. Odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije	49

D. Razdvajanje akta o sklapanju Istanbulske konvencije na dvije zasebne odluke	56
VII. Odgovor na zahtjev za mišljenje	59

„Mišljenje na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a – Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Istanbulska konvencija) – Potpisivanje od strane Europske unije – Nacrt sklapanja sporazuma od strane Unije – Pojam ‚predviđeni sporazum‘ u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a – Vanjske nadležnosti Unije – Materijalna pravna osnova – Članak 78. stavak 2. UFEU-a – Članak 82. stavak 2. UFEU-a – Članak 83. stavak 1. UFEU-a – Članak 84. UFEU-a – Članak 336. UFEU-a – Članci 1. do 4.a Protokola (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde – Djelomično sudjelovanje Irske u sklapanju Istanbulske konvencije od strane Unije – Mogućnost razdvajanja akta o sklapanju međunarodnog sporazuma na dvije zasebne odluke s obzirom na primjenjive pravne osnove – Praksa ‚zajedničke suglasnosti‘ – Usklađenost s UEU-om i UFEU-om”

U postupku donošenja mišljenja 1/19,

povodom zahtjeva za mišljenje na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a, koji je 9. srpnja 2019. podnio Europski parlament,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Arabadjiev (izvjestitelj), A. Prechal, M. Vilaras, M. Ilešić, L. Bay Larsen, A. Kumin i N. Wahl, predsjednici vijeća, T. von Danwitz, F. Biltgen, K. Jürimäe, L. S. Rossi, I. Jarukaitis i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. listopada 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Europski parlament, D. Warin, A. Neergaard i O. Hrstková Šolcová, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, C. Pochet i M. J.-C. Halleux, u svojstvu agenata,
- za bugarsku vladu, E. Petranova, L. Zaharieva, T. Mitova i M. Georgieva, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Vlácil, M. Švarc i K. Najmanová, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, M. P. Jespersen, u svojstvu agenta,
- za Irsku, M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. McGarryja i S. Kingston, SC,
- za vladu Helenske Republike, K. Boskovits, u svojstvu agenta,

- za španjolsku vladu, S. Centeno Huerta, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, J.-L. Carré, D. Dubois, T. Stéhelin i A.-L. Desjonquères, u svojstvu agenata,
- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i P. Csuhány, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, J. Schmoll, E. Samoilova i H. Tichy, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna i A. Miłkowska, u svojstvu agenata,
- za slovačku vladu, B. Ricziová, u svojstvu agenta,
- za finsku vladu, H. Leppo i J. Heliskoski, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, S. Boelaert, B. Driessen i A. Norberg, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, A. Bouquet, T. Ramopoulos, C. Cattabriga i S. Grünheid, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. ožujka 2021.,

donosi sljedeće

Mišljenje

I. Zahtjev za mišljenje

- 1 Zahtjev za mišljenje koji je Sudu podnio Europski parlament glasi kako slijedi:

- „[1.] [(a)] Čine li članak 82. [stavak 2.] i članak 84. [UFEU-a] odgovarajuće pravne osnove za akt Vijeća [Europske unije] o sklapanju u ime [Europske] [u]nije [...] [K]onvencije [Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Istanbulska konvencija)] ili se taj akt mora temeljiti na članku 78. [stavku 2.], članku 82. [stavku 2.] i članku 83. [stavku 1.] UFEU-a te
- [(b)] je li potrebno ili moguće zbog tog odabira pravne osnove razdvojiti odluke o potpisivanju i sklapanju [Istanbulske] [k]onvencije?
- [2.] Je li Unijino sklapanje Istanbulske konvencije prema članku 218. [stavku 6.] UFEU-a usklađeno s Ugovorima ako ne postoji zajednička suglasnost svih država članica da pristaju biti obvezane tom konvencijom?”

II. Pravni okvir

A. Relevantne direktive koje se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima

- 2 Direktiva 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.), koja se primjenjuje na sve države članice, osim na Kraljevinu Dansku, propisuje u članku 1.:

„Ovom se Direktiv[om] uspostavljaju minimalna pravila u pogledu definiranja kaznenih djela i kazni u području trgovanja ljudima. Njome se također uvode zajedničke odredbe, uzimajući u obzir pitanja jednakosti između muškaraca i žena, kako bi se pojačala prevencija tog kaznenog djela i zaštita žrtava.”

- 3 Direktiva 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.), koja se primjenjuje na sve države članice, osim na Kraljevinu Dansku, određuje u članku 1.:

„Ovom se Direktivom utvrđuju minimalna pravila za određivanje kaznenih djela i sankcija u području seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece, dječje pornografije i mamljenja djece za seksualne potrebe. Njome se također uvode odredbe za jačanje sprečavanja takvih kaznenih djela i za zaštitu žrtava tih djela.”

- 4 Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP (SL 2012., L 315, str. 57.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 58.), koja se primjenjuje na sve države članice, osim na Kraljevinu Dansku, navodi u uvodnoj izjavi 11.:

„Ovom se Direktivom utvrđuju minimalna pravila. Države članice mogu proširiti prava određena u ovoj Direktivi kako bi pružile višu razinu zaštite.”

B. Relevantne direktive koje se odnose na zajedničku politiku azila

- 5 Direktiva 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 ispravak SL 2020., L 61, str. 32.), koja se primjenjuje na sve države članice, osim na Kraljevinu Dansku i Irsku, navodi u članku 3. stavku 4. točki (a) i članku 3. stavku 5.:

„4. Ova Direktiva ne dovodi u pitanje povoljnije odredbe:

- (a) bilateralnih i multilateralnih sporazuma između [Unije] ili [Unije] i njenih država članica, s jedne strane, i trećih zemalja, s druge strane;

[...]

5. Ova Direktiva ne utječe na mogućnost država članica za usvajanje ili održavanje povoljnijih odredbi.”

- 6 Direktiva 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.), koja se primjenjuje na sve države članice, osim na Kraljevinu Dansku i Irsku, određuje u članku 3. stavku 3. točkama (a) i (b):

„3. Ova se Direktiva primjenjuje ne dovodeći u pitanje povoljnije odredbe:

- (a) bilateralnih i multilateralnih sporazuma između [Unije] ili [Unije] i njezinih država članica, s jedne strane, i trećih zemalja, s druge strane;
- (b) bilateralnih sporazuma koji su već sklopljeni između države članice i treće zemlje prije dana stupanja na snagu ove Direktive.”

- 7 U skladu s člankom 13. te direktive:

„Države članice mogu izdati boravišne dozvole sa stalnim ili neograničenim rokom važenja pod uvjetima koji su povoljniji od onih utvrđenih ovom Direktivom. Takvim boravišnim dozvolama ne dodjeljuje se pravo na boravak u drugim državama članicama kako je predviđeno poglavljem III. ove Direktive.”

- 8 Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.), koja se primjenjuje na sve države članice, osim na Kraljevinu Dansku i Irsku, određuje u članku 4.:

„1. Ova Direktiva ne dovodi u pitanje povoljnije odredbe:

- (a) bilateralnih i multilateralnih sporazuma između [Unije] ili [Unije] i njezinih država članica i jedne ili više trećih zemalja;
- (b) bilateralnih i multilateralnih sporazuma između jedne ili više država članica i jedne ili više trećih zemalja.

2. Ova Direktiva ne dovodi u pitanje nijednu odredbu koja bi bila povoljnija za državljanina treće zemlje a koja je utvrđena pravnom stečevinom [Unije] u vezi imigracije i azila.

3. Ova Direktiva ne dovodi u pitanje prava država članica da donose i zadrže odredbe koje su povoljnije za osobe na koje se primjenjuju, ako su te odredbe u skladu s Direktivom.

4. U pogledu državljana trećih zemalja koji su izuzeti iz područja primjene ove Direktive u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (a), države članice:

- (a) osiguravaju da njihov položaj i razina zaštite ne budu manje povoljni nego što je to u članku 8. stavku 4. i 5. (ograničenja primjene prisilnih mjera), članku 9. stavku 2[.] točki (a) (odgoda udaljavanja), članku 14. stavku 1. točki (b) i (d) (hitna zdravstvena zaštita i uzimanje u obzir potreba ranjivih osoba), te član[a]ka 16. i 17. (uvjeti zadržavanja), te

(b) poštuju načelo non refoulement.”

- 9 Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa 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.), koja je uslijedila nakon Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana 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.) i koja se primjenjuje na sve države članice, osim na Kraljevinu Dansku i Irsku, određuje u članku 3.:

„Države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde prema kojima se određuje koje osobe ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izbjeglica ili za odobrenje supsidijarne zaštite, kao i on[e] prema kojima se utvrđuje sadržaj međunarodne zaštite, pod uvjetom da su ti standardi u skladu s ovom Direktivom.”

- 10 Direktiva Vijeća 2004/83, koja, iako je stavljena izvan snage Direktivom 2011/95, nastavlja obvezivati Irsku, propisuje u članku 1.:

„Cilj je ove Direktive utvrditi minimalne standarde u pogledu kvalifikacije i statusa državljana trećih zemalja ili osobe bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te utvrditi sadržaj odobrene zaštite.”

- 11 Direktiva 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., SL 2020., L 415, str. 90.), koja se primjenjuje na sve države članice, osim na Kraljevinu Dansku i Irsku, propisuje u članku 5.:

„Države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde u vezi postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, u mjeri u kojoj ti standardi nisu nespojivi s ovom Direktivom.”

- 12 Direktiva 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.), koja, iako je stavljena izvan snage Direktivom 2013/32, i dalje obvezuje Irsku, određuje u članku 1.:

„Svrha je ove Direktive utvrditi minimalne norme za postupke priznavanja ili ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama.”

- 13 Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.), koja se primjenjuje na sve države članice, osim na Kraljevinu Dansku i Irsku, propisuje u članku 4.:

„Države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije odredbe u području uvjeta prihvata za podnositelje zahtjeva i druge bliske srodnike podnositelja zahtjeva koji su prisutni u istoj državi

članici kada ovise o podnositelju zahtjeva, ili iz humanitarnih razloga u onoj mjeri u kojoj su te odredbe u skladu s ovom Direktivom.”

C. Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjeti zaposlenja ostalih službenika Europske unije

- 14 Uredba br. 31 (EZZ), 11 (EZAE) o utvrđivanju Pravilnika o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 1962., 45, str. 1385.), kako je posljednje izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 1416/2013 od 17. prosinca 2013. (SL 2013., L 353, str. 24.) određuje, među ostalim, u skladu s uvodnom izjavom 2., da se Pravilnikom o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske unije „[dužnosnicima i ostalim službenicima Unije] omogućuje obavljanje dužnosti u uvjetima koji jamče najbolje djelovanje službi” [neslužbeni prijevod].

III. Istanbulska konvencija i njezino potpisivanje od strane Unije

A. Analiza Istanbulske konvencije

- 15 Istanbulska konvencija, čiji je konačni tekst usvojio Odbor ministara Vijeća Europe 7. travnja 2011., otvorena je za potpisivanje 11. svibnja 2011. na 121. sjednici tog odbora u Istanbulu (Turska). Ta konvencija, koja je stupila na snagu 1. kolovoza 2014., sadržava preambulu, 81 članak podijeljen u 12 poglavlja i Dodatak o povlasticama i imunitetima koji se primjenjuju na članove „skupine stručnih osoba za djelovanje protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji” (GREVIO), koja je spomenuta u članku 66. navedene konvencije.
- 16 U svojoj preambuli Istanbulska konvencija poziva se, među ostalim, na Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950., Konvenciju Vijeća Europe o suzbijanju trgovanja ljudima, Konvenciju Vijeća Europe o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja, Konvenciju Ujedinjenih naroda o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1249., str. 13.) i na međunarodno humanitarno pravo, osobito na Konvenciju o zaštiti civilnih osoba za vrijeme rata, potpisanu u Ženevi 12. kolovoza 1949. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 75., str. 287.).
- 17 U toj se preambuli prepoznaje da je nasilje nad ženama manifestacija povijesno nejednakih odnosa moći između žena i muškaraca, koji su doveli do dominacije nad ženama i diskriminacije žena od strane muškaraca, prepoznaje se strukturalna narav nasilja nad ženama kao rodno utemeljenog nasilja, kao i to da je nasilje nad ženama jedan od ključnih socijalnih mehanizama kojim se žene prisilno stavlja u podređeni položaj u odnosu na muškarce.
- 18 U skladu s njezinim člankom 1., koji se nalazi u poglavlju I., naslovljenom „Svrha, definicije, ravnopravnost i nediskriminacija, opće obveze”, Istanbulska konvencija ima za cilj, među ostalim, zaštititi žene od svih oblika nasilja te spriječiti, progoniti i ukloniti takvo nasilje, pridonijeti suzbijanju svih oblika diskriminacije žena i izraditi sveobuhvatni okvir, politike i mjere za zaštitu i pomoć. U toj se odredbi također navodi da se uz tu konvenciju uspostavlja specifičan mehanizam nadzora.

- 19 U skladu s točkom (c) članka 3. navedene konvencije, pojam „rod” označava društveno oblikovane uloge, ponašanja, aktivnosti i osobine koje određeno društvo smatra prikladnima za žene i muškarce. U skladu s točkom (f) tog članka, pojam „žena” uključuje i djevojčice mlađe od 18 godina.
- 20 U skladu s člancima 5. i 6. Istanbulske konvencije, stranke te konvencije obvezuju se djelovati u sprečavanju, istrazi, kažnjavanju i osiguravanju naknade štete za sva djela nasilja obuhvaćena navedenom konvencijom i uključiti rodne perspektive u provedbu i procjenu učinka odredaba te konvencije.
- 21 U skladu s člancima 7., 8., 10. i 11. Istanbulske konvencije, koji se nalaze u njezinu poglavlju II., naslovljenom „Integrirane politike i prikupljanje podataka”, stranke te konvencije obvezuju se, među ostalim, provesti učinkovite, sveobuhvatne i koordinirane politike na državnom području cijele države za sprečavanje i borbu protiv svih oblika nasilja obuhvaćenih navedenom konvencijom, osigurati odgovarajuće financijske i ljudske resurse, odrediti tijela odgovorna za koordinaciju, primjenu, nadzor i procjenu politika, prikupljanje razvrstanih značajnih statističkih podataka u pravilnim vremenskim razmacima o slučajevima svih oblika nasilja obuhvaćenih područjem primjene navedene konvencije te pružanje podrške istraživanjima u području oblika nasilja obuhvaćenih tom konvencijom kako bi se proučili njegovi ishodišni uzroci i učinci, učestalost i stope kažnjavanja.
- 22 Poglavlje III. Istanbulske konvencije, naslovljeno „Prevencija”, uključuje, među ostalim, članke 12. do 16., u kojima se navode obveze stranaka te konvencije namijenjene promicanju promjena u društvenim i kulturnim obrascima ponašanja s ciljem iskorjenjivanja predrasuda, običaja, tradicija i svih drugih postupanja u praksi koja se temelje na ideji manje vrijednosti žena ili na stereotipnim ulogama žena i muškaraca, sprečavanju svih oblika nasilja obuhvaćenih navedenom konvencijom, stavljanju specifičnih potreba osoba koje su postale ranjive i žrtava u središte svojih mjera, osiguranju da se kultura, običaji, vjera, tradicija ili takozvana „čast” neće smatrati opravdanjem za bilo koje djelo nasilja, redovnom provođenju na svim razinama kampanja i programa podizanja razine svijesti, uključivanju u obrazovanje, sportska te kulturna okruženja i okruženja za slobodno vrijeme te u medije nastavnih materijala o pitanjima kao što su ravnopravnost žena i muškaraca, nestereotipne rodne uloge, uzajamno poštovanje, nenasilno rješavanje sukoba u osobnim odnosima, rodno utemeljeno nasilje nad ženama i pravo na osobni integritet te uspostavljanju programa usmjerenih podučavanju počinitelja nasilja u obitelji usvajanju nenasilnog ponašanja.
- 23 Člancima 18. do 28. poglavlja IV. Istanbulske konvencije, naslovljenog „Zaštita i potpora”, predviđa se da stranke te konvencije poduzimaju potrebne mjere za zaštitu svih žrtava od bilo kojih daljnjih djela nasilja, uključujući mehanizme za učinkovitu suradnju svih nadležnih državnih tijela, odgovarajuće i pravovremene informacije o dostupnim uslugama potpore i pravnim mjerama, pravno i psihološko savjetovanje, financijsku pomoć, pristup zdravstvenim i socijalnim službama, informacije o mehanizmima pojedinačnih/skupnih pritužbi, osnivanje dovoljnog broja odgovarajućih, lako dostupnih skloništa, besplatnih telefonskih linija, kriznih centara za žrtve silovanja ili seksualnog nasilja, psihološko-socijalno savjetovanje primjereno dobi djeteta svjedoka svih oblika nasilja kao i potrebne mjere kako bi osigurale da pravila povjerljivosti koja su nametnuta određenim stručnim osobama ne predstavljaju prepreku za mogućnost prijavljivanja nadležnim tijelima da je počinjeno teško djelo nasilja i da se mogu očekivati daljnja teška djela nasilja.

- 24 Poglavlje V. Istanbulske konvencije, naslovljeno „Materijalno pravo“, sadržava, s jedne strane, članke 29. do 32., u skladu s kojima se stranke obvezuju žrtvama osigurati odgovarajuća građanskopravna sredstva protiv počinitelja i državnih vlasti koje nisu izvršile svoju dužnost poduzimanja potrebnih preventivnih ili zaštitnih mjera, a kako bi u razumnom roku ostvarile odgovarajuću naknadu štete od počinitelja za bilo koje od kaznenih djela ili od države za teške tjelesne ozljede ili oštećenje zdravlja, u mjeri u kojoj ta šteta nije pokrivena iz drugih izvora. Tim se odredbama također propisuje da se pri određivanju skrbi o djeci i prava na viđanje djece moraju uzeti u obzir pojave nasilja te da prisilno sklopljeni brakovi mogu biti poništeni ili razvedeni bez nepotrebnih financijskih ili administrativnih poteškoća za žrtvu.
- 25 S druge strane, to poglavlje V. te konvencije sadržava članke 33. do 48., kojima njezine stranke prihvaćaju obvezu osigurati inkriminiranje i kažnjavanje učinkovitim, razmjernim i odvraćajućim sankcijama, među ostalim, počinjenje, pokušaj te pomaganje ili poticanje počinjenja kaznenih djela oštećivanja psihičkog integriteta neke osobe putem prisile ili prijetnji, prijetecćeg ponašanja usmjerenog na drugu osobu koje uzrokuje da se ona boji za svoju sigurnost, tjelesnog nasilja, radnji seksualne naravi s drugom osobom bez pristanka te osobe, prisiljavanja odrasle osobe ili djeteta na sklapanje braka, odstranjivanja, obrezivanja ili drugih oblika sakaćenja ženskih spolnih organa, obavljanja pobačaja na ženi bez njezinoga prethodnog pristanka, obavljanja operacije kojoj je posljedica prekid sposobnosti žene za prirodnu reprodukciju bez njezinoga pristanka i svakog oblika neželjenoga verbalnog, neverbalnog ili tjelesnog ponašanja seksualne naravi kojim se povređuje dostojanstvo neke osobe, osobito ako stvara zastrašujuće, neprijateljsko, degradirajuće, ponižavajuće ili uvredljivo ozračje.
- 26 Člankom 44. stavkom 4. Istanbulske konvencije predviđeno je i da nadležnost za progon kaznenih djela utvrđenih u skladu s člancima 36. do 39. te konvencije, to jest onih koja se odnose na seksualno nasilje, prisilni brak, sakaćenje spolnih organa, prisilni pobačaj i prisilnu sterilizaciju, nije uvjetovana time da žrtva prethodno podnese prijavu ili da država u kojoj je kazneno djelo počinjeno prethodno dostavi informacije. Prema članku 46. navedene konvencije, otegotne okolnosti čine, među ostalim, počinjenje djela nad bivšim ili sadašnjim bračnim drugom ili partnerom, nad ranjivim osobama ili djetetom. Člankom 48. stavkom 1. Istanbulske konvencije određuje se da njezine stranke poduzimaju potrebne mjere kako bi zabranile alternativne postupke rješavanja sporova u vezi sa svim oblicima nasilja obuhvaćenih tom konvencijom.
- 27 Poglavlje VI. Istanbulske konvencije, naslovljeno „Istraga, kazneni progon, postupovno pravo i zaštitne mjere“, sadržava članke 49. do 58., u skladu s kojima stranke osiguravaju da tijela odgovorna za provedbu zakona žurno odgovore te da na odgovarajući način pruže žrtvama nasilja primjerenu i trenutnu zaštitu, osobito provodeći istrage i sudske postupke bez nepotrebnih odgađanja, primjenjujući preventivne operativne mjere i provodeći procjenu opasnosti od nastupanja smrti, ozbiljnosti situacije i opasnosti od ponovljenog nasilja.
- 28 Usto, stranke Istanbulske konvencije propisuju da su odgovarajući nalozi o zabrani pristupa ili nalozi o zaštiti dostupni bez nepotrebnih financijskih ili administrativnih opterećenja za žrtvu, osobito u situacijama neposredne opasnosti kada se počinitelju nasilja u obitelji nalaže da napusti mjesto stanovanja žrtve. Žrtve moraju biti zaštićene od osвете i obaviještene o bijegu ili puštanju počinitelja na slobodu. Žrtve moraju biti obaviještene o svojim pravima i uslugama koje su im na raspolaganju, uživati odgovarajuće usluge potpore, uključujući pravnu pomoć i besplatnu pravnu pomoć, te im mora biti omogućeno da budu saslušane na način koji omogućuje izbjegavanje kontakta između žrtava i počinitelja, osobito svjedočenjem bez osobne nazočnosti. U skladu s

člancima 54. i 56. te konvencije, nadležna tijela dužna su zaštititi privatnost i ugled žrtve, osobito osiguravajući da su dokazi vezani uz seksualnu povijest i ponašanje žrtve dopušteni samo kad je to važno i nužno.

- 29 Člankom 56. stavkom 2. navedene konvencije predviđa se da se djetetu žrtvi i djetetu svjedoku nasilja nad ženama i nasilja u obitelji moraju osigurati posebne mjere zaštite, a njezinim člankom 58. određuje se da rok zastare za pokretanje bilo kojeg pravnog postupka u pogledu kaznenih djela utvrđenih u skladu s njezinim člancima 36. do 39. nastavlja teći tijekom vremenskog razdoblja koje je dovoljno dugo i odgovara težini odnosnog kaznenog djela kako bi se omogućilo učinkovito pokretanje postupka nakon što žrtva postane punoljetna.
- 30 U članku 59. poglavlja VII. Istanbulske konvencije, naslovljenom „Migracija i azil”, najprije se predviđa obveza stranaka te konvencije da u slučaju osobito teških okolnosti žrtvama čiji boravišni status ovisi o statusu bračnog druga ili partnera odobre vlastitu dozvolu boravka kao i obveza osiguranja da žrtve mogu ostvariti prekid postupka deportacije koji je pokrenut u vezi s njihovim boravišnim statusom. Tim se člankom zatim predviđa izdavanje obnovljive dozvole boravka kada je boravak žrtava neophodan zbog njihove osobne situacije ili suradnje s nadležnim tijelima u istrazi ili kaznenom postupku. Naposljetku, u skladu s navedenim člankom, žrtve prisilnog braka, dovedene u drugu zemlju radi sklapanja braka i koje su, kao rezultat, izgubile boravišni status, mogu ga ponovno dobiti.
- 31 U skladu s člankom 60. Istanbulske konvencije, rodno utemeljeno nasilje nad ženama može se priznati kao oblik proganjanja u smislu članka 1 A (2) Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951., te kao oblik teške povrede koja zahtijeva supsidijarnu zaštitu. Usto, prema tom članku 60., stranke Istanbulske konvencije moraju osigurati da se rodno osjetljivo tumačenje prida svakoj od osnova iz te konvencije radi dodjele statusa izbjeglice i da se poduzmu mjere kako bi razvile rodno osjetljive postupke prihvata i usluge za potporu tražiteljima azila, kao i rodno osjetljive smjernice i postupke za azil.
- 32 U skladu s člankom 61. Istanbulske konvencije, žrtve nasilja nad ženama kojima je potrebna zaštita neće biti vraćene ni pod kojim okolnostima u bilo koju zemlju u kojoj bi im mogao biti ugrožen život ili u kojoj bi mogle biti podvrgnute mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.
- 33 Poglavlje VIII. te konvencije, naslovljeno „Međunarodna suradnja”, sadržava članke 62. do 65. kojima se predviđa da se stranke te konvencije obvezuju, među ostalim, surađivati u građanskim i kaznenim stvarima u svrhu sprečavanja i borbe protiv svih oblika nasilja obuhvaćenih navedenom konvencijom i progona [njihovih počinitelja], štititi i pružati pomoć žrtvama, provoditi istrage ili postupke koji se odnose na kaznena djela, izvršavati građanske ili kaznene presude, omogućiti žrtvama kaznenih djela, utvrđenih u skladu s tom konvencijom i počinjenih na državnom području stranke u kojoj ne prebivaju, da podnesu pritužbu nadležnim tijelima države u kojoj prebivaju te smatrati Istanbulsku konvenciju pravnim temeljem za uzajamnu pravnu pomoć u kaznenim stvarima, izručenju ili izvršenju građanskih ili kaznenih presuda.
- 34 Člancima 63. i 64. Istanbulske konvencije potiče se njezine stranke da prosljeđuju informacije koje mogu pomoći u sprečavanju kaznenih djela ili u pokretanju ili provođenju istraga kao i da u svrhu osiguravanja poduzimanja odgovarajućih zaštitnih mjera bez odgode prenesu informacije na osnovi kojih je neka osoba izložena neposrednom riziku od djela nasilja, poštujući pritom zaštitu osobnih podataka, kako je propisano člankom 65. navedene konvencije.

- 35 Člankom 66. poglavlja IX. Istanbulske konvencije, naslovljenog „Mehanizam nadzora”, uspostavlja se GREVIO i zadužuje za praćenje provedbe te konvencije. U skladu s člankom 68. navedene konvencije, njezine stranke na temelju upitnika koji priprema GREVIO podnose tom tijelu na razmatranje izvješće o mjerama kojima se osigurava učinak odredaba te konvencije, pri čemu GREVIO podneseno izvješće razmatra s predstavnicima odnosne stranke. GREVIO može također primiti informacije o navedenoj provedbi od nevladinih organizacija i civilnog društva te uzima u obzir i postojeće informacije koje su dostupne iz drugih instrumenata i tijela. K tome, GREVIO može organizirati posjete dotičnim državama, po potrebi uz pomoć specijalista. GREVIO je nadležan za izradu izvješća o stranci Istanbulske konvencije koja je predmet nadzora, čiji je cilj omogućiti Odboru stranaka ustanovljenom u članku 67. te konvencije donošenje preporuka upućenih toj stranci.
- 36 Člankom 71. poglavlja X. Istanbulske konvencije, naslovljenog „Odnos prema drugim međunarodnim instrumentima”, pojašnjava se da ta konvencija ne utječe na obveze koje proizlaze iz drugih međunarodnih instrumenata i da stranke ove konvencije mogu sklopiti sporazume u svrhu dopune ili osnaživanja njezinih odredaba ili olakšavanja primjene u njoj sadržanih načela.
- 37 Poglavlje XII. te konvencije, naslovljeno „Završne odredbe”, sadržava članke 73. do 81. U skladu s člankom 73. Istanbulske konvencije, njezinim odredbama ne dovode se u pitanje mjerodavne odredbe prema kojima su priznata ili bi bila priznata povoljnija prava.
- 38 U skladu s člankom 75. te konvencije, ona je otvorena za potpisivanje državama članicama Vijeća Europe, državama nečlanicama koje su sudjelovale u njezinoj izradi i Uniji te podliježe ratifikaciji.
- 39 U skladu s člankom 77. navedene konvencije, svaka država ili Unija može u vrijeme potpisivanja ili prilikom polaganja svoje isprave o ratifikaciji navesti područje ili područja na kojima se ona primjenjuje te svaka stranka može, u bilo kojem naknadnom trenutku, izjavom proširiti primjenu na bilo koje drugo područje u čije ime je ovlaštena poduzimati mjere, pa čak i povući takve izjave.
- 40 Člankom 78. Istanbulske konvencije navodi se da se nikakve rezerve ne mogu staviti u pogledu njezinih odredbi, osim mogućnosti da svaka država ili Unija izjavi da zadržava pravo ne primjenjivati ili primjenjivati samo u posebnim slučajevima ili pod posebnim uvjetima odredbe navedene u članku 30. stavku 2., članku 44. stavku 1. točki (e), članku 44. stavcima 3. i 4., članku 55. stavku 1. u pogledu članka 35. vezano uz lakša kaznena djela, članku 58. u pogledu članaka 37., 38. i 39. i članku 59. te konvencije kao i da izjavi da zadržava pravo osigurati nekaznene sankcije umjesto kaznenih sankcija za ponašanja iz njezinih članaka 33. i 34.

B. Prijedlozi odluka o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije

- 41 Europska komisija 4. ožujka 2016. predstavila je Vijeću Prijedlog 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, u daljnjem tekstu: Prijedlog odluke o potpisivanju) i Prijedlog odluke Vijeća o sklapanju, od strane Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (COM(2016) 109 final, u daljnjem tekstu: Prijedlog odluke o sklapanju). Potonji prijedlog, čiji je sadržaj u biti istovjetan sadržaju Prijedloga odluke o potpisivanju, glasi kako slijedi:

„2.1. Nadležnost EU-a za sklapanje [Istanbulske] [k]onvencije

Iako su države članice i dalje nadležne za provođenje znatnog dijela [Istanbulske] [k]onvencije, posebno većine odredaba materijalnog kaznenog prava i drugih odredaba poglavlja V. ako je riječ o sporednim odredbama, EU je nadležan za provođenje velikog dijela odredbi [Istanbulske] [k]onvencije i stoga bi je trebao ratificirati zajedno s državama članicama.

[...]

Unija ima isključivu nadležnost u skladu s člankom 3. stavkom 2. UFEU-a u onoj mjeri u kojoj se [Istanbulskom] [k]onvencijom može izmijeniti i utjecati na područje primjene tih zajedničkih pravila. To se na primjer odnosi na pitanja povezana s boravišnim statusom državljanina trećih zemalja i osoba bez državljanstva, uključujući korisnike međunarodne zaštite, ako je obuhvaćeno zakonodavstvom Unije, na pitanja povezana s razmatranjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao i s pravima žrtava kaznenih djela. Čak i ako mnoge od [...] postojećih odredbi [koje su navedene u prethodnim odlomcima] predstavljaju minimalna pravila, u kontekstu se najnovije sudske prakse ne može isključiti da ona neće utjecati na neke od tih odredaba ili da njihovo područje primjene neće biti izmijenjeno.

2.2. Pravna osnova predložene Odluke Vijeća

[...]

Prema [UFEU-u], važne su pravne osnove sljedeće: 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. (useljavanje), 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).

Gledano u cjelini, iako [Istanbulska] [k]onvencija ima nekoliko sastavnih dijelova, njome se prvenstveno nastoje spriječiti nasilna kaznena djela protiv žena, uključujući nasilje u obitelji i zaštititi žrtve takvih kaznenih djela. Stoga se čini prikladnim temeljiti Odluku na nadležnostima Unije iz glave V. UFEU-a, a posebno na njegovu članku 82. stavku 2. i članku 84. Odredbe [Istanbulske] [k]onvencije koje se odnose na druga pitanja sporedne su ili, kad je na primjer riječ o zaštiti podataka, povezane s mjerama koje su u središtu [te] [k]onvencije. Kao posljedica toga, kako bi EU mogao izvršavati svoje ovlasti u odnosu na [Istanbulsku] [k]onvenciju u cijelosti i isključujući dijelove za koje nije nadležan, glavne su pravne osnove članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a.”

C. Odluka 2017/865 o potpisivanju

- 42 Prvo pozivanje Odluke 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 daljnjem tekstu: Odluka 2017/865 o potpisivanju) glasi kako slijedi:

„uzimajući u obzir [UFEU], a posebno njegov članak 82. stavak 2. i članak 83. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 5.”

43 Uvodne izjave 1. do 11. te odluke glase:

- „(1) Unija je sudjelovala uz države članice, kao promatrač, u pregovorima o [Istanbulskoj] [k]onvenciji [...].
- (2) U skladu s njezinim člankom 75. Konvencija je otvorena za potpisivanje Uniji.
- (3) [Istanbulskom] [k]onvencijom se uspostavlja sveobuhvatan i višedimenzionalan pravni okvir za zaštitu žena od svih oblika nasilja. Njome se nastoji spriječiti, progoniti i suzbiti nasilje nad ženama i djevojčicama te nasilje u obitelji. Njome je obuhvaćen širok spektar mjera, od prikupljanja podataka i podizanja razine svijesti do pravnih mjera kojima se inkriminiraju različiti oblici nasilja nad ženama. Ona uključuje mjere za zaštitu žrtava i pružanje usluga potpore te se bavi pitanjima rodno utemeljenog nasilja u području azila i migracija. Konvencijom se uspostavlja specifičan mehanizam nadzora kako bi se osiguralo da stranke učinkovito provode njezine odredbe.
- (4) Potpisivanjem [Istanbulske] [k]onvencije u ime Unije doprinijet će se ostvarenju ravnopravnosti žena i muškaraca u svim područjima, što je temeljni cilj i temeljna vrijednost Unije koje treba postići u svim njezinim aktivnostima u skladu s člancima 2. i 3. [UEU-a], člankom 8. [UFEU-a] i člankom 23. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Nasilje nad ženama kršenje je njihovih ljudskih prava i ekstremno oblik diskriminacije koja je duboko ukorijenjena u rodnim neravnopravnostima i kojom se doprinosi održavanju i jačanju tih neravnopravnosti. Obvezujući se na provedbu [Istanbulske] [k]onvencije Unija potvrđuje svoj angažman u borbi protiv nasilja nad ženama na svojem području i diljem svijeta te pojačava svoje aktualno političko djelovanje i postojeći opsežan pravni okvir u području postupnog kaznenog prava, što je posebno važno za žene i djevojčice.
- (5) I Unija i njezine države članice nadležne su u područjima obuhvaćenima [Istanbulskom] [k]onvencijom.
- (6) [Istanbulsku] [k]onvenciju bi trebalo potpisati u ime Unije u pogledu pitanja koja su u nadležnosti Unije u mjeri u kojoj [Istanbulska] [k]onvencija može utjecati na zajednička pravila ili mijenjati njihovo područje primjene. To se osobito primjenjuje na određene odredbe [navedene] [k]onvencije koje se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima i na odredbe [te] [k]onvencije koje se odnose na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja (non-refoulement). Države članice zadržavaju svoju nadležnost u mjeri u kojoj [Istanbulska] [k]onvencija ne utječe na zajednička pravila niti mijenja njihovo područje primjene.
- (7) Unija je također isključivo nadležna za prihvaćanje obveza navedenih u Konvenciji u pogledu vlastitih institucija i vlastite javne uprave.
- (8) Budući da su nadležnost Unije i nadležnosti država članica međusobno povezane, Unija bi uz svoje države članice trebala postati strankom [navedene] [k]onvencije kako bi zajedno mogle, na dosljedan način, ispunjavati obveze utvrđene [Istanbulskom] [k]onvencijom i ostvarivati prava koja su im prenesena.

- (9) Ova se Odluka odnosi na odredbe [te] [k]onvencije koje se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima u mjeri u kojoj te odredbe mogu utjecati na zajednička pravila ili mijenjati njihovo područje primjene. Ne odnosi se na članke 60. i 61. [navedene] [k]onvencije koji su predmet zasebne odluke Vijeća o potpisivanju koju treba donijeti usporedno s ovom Odlukom.
- (10) Direktive [2011/36/EU i 2011/93/EU] obvezujuće su za Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu te stoga one sudjeluju u donošenju ove Odluke.
- (11) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola [(br. 22)] o stajalištu Danske, priloženog UEU-u i UFEU-u, [Kraljevina] Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.”

44 Člankom 1. navedene odluke propisuje se:

„Odobrava se potpisivanje, u ime [...] [U]nije, [Istanbulske] [k]onvencije [...] u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, podložno sklapanju navedene Konvencije.”

D. Odluka 2017/866 o potpisivanju

45 Prvo pozivanje Odluke 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 daljnjem tekstu: Odluka 2017/866 o potpisivanju) glasi kako slijedi:

„uzimajući u obzir [UFEU], a posebno njegov članak 78. stavak 2. u vezi s člankom 218. stavkom 5.”.

46 Uvodne izjave 1. do 8. i 11. te odluke istovjetne su tim istim uvodnim izjavama Odluke 2017/865 o potpisivanju. Uvodne izjave 9. i 10. Odluke 2017/866 o potpisivanju glase:

„(9) Ova se Odluka odnosi samo na članke 60. i 61. [Istanbulske] [k]onvencije. Ne odnosi se na odredbe [te] [k]onvencije koje se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, koje su predmet zasebne odluke Vijeća o potpisivanju koju treba donijeti usporedno s ovom Odlukom.

(10) 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.”

47 Člankom 1. Odluke 2017/866 o potpisivanju propisuje se:

„Odobrava se potpisivanje, u ime [...] [U]nije, [Istanbulske] [k]onvencije [...] u odnosu na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja (non-refoulement), podložno sklapanju navedene Konvencije.”

IV. Ocjene koje je Parlament iznio u zahtjevu za mišljenje

A. Činjenično stanje i tijek postupka

- 48 Parlament ističe da je Komisija 4. ožujka 2016. donijela Prijedlog odluke o potpisivanju, čija je postupovna pravna osnova članak 218. stavak 5. UFEU-a, a materijalna pravna osnova članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a, i Prijedlog odluke o sklapanju, čija je postupovna pravna osnova članak 218. stavak 6. UFEU-a, a materijalna pravna osnova ista kao i kod Prijedloga odluke o potpisivanju.
- 49 Kako bi se Uniji odobrilo potpisivanje Istanbulske konvencije Vijeće je te materijalne pravne osnove zamijenilo člankom 78. stavkom 2., člankom 82. stavkom 2. i člankom 83. stavkom 1. UFEU-a.
- 50 Usto, Vijeće je 11. svibnja 2017. donijelo dvije zasebne odluke u svrhu tog odobrenja, to jest, s jedne strane, Odluku 2017/865 o potpisivanju, koja se temeljila na članku 82. stavku 2. i članku 83. stavku 1. UFEU-a, te, s druge strane, Odluku 2017/866 o potpisivanju, koja se temeljila na članku 78. stavku 2. UFEU-a.
- 51 Iako je Istanbulska konvencija potpisana u ime Unije 13. lipnja 2017., Vijeće do danas nije donijelo nikakvu odluku koja se odnosi na Unijino sklapanje te konvencije s obzirom na to da se, prema mišljenju Parlamenta, čini da je Vijeće donošenje takve odluke podredilo prethodnom postojanju „zajedničke suglasnosti” svih država članica.

B. Odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije

- 52 Uzimajući u obzir ciljeve Istanbulske konvencije u pogledu zaštite žena koje su žrtve nasilja i sprečavanja takvog nasilja, kako su navedeni u njezinim člancima 1., 5. i 7. i pojašnjeni u poglavljima III. i IV., Parlament smatra da ih je Komisija osnovano smatrala dvama prevladavajućim sastavnim dijelovima te konvencije.
- 53 Parlament se stoga pita, kao prvo, koji su to razlozi koji opravdavaju odustajanje Vijeća od pravne osnove iz članka 84. UFEU-a kao temelja za donošenje odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju i dodavanje pravne osnove iz članka 78. stavka 2. UFEU-a kao temelja za Odluku 2017/866 o potpisivanju i pravne osnove iz članka 83. stavka 1. UFEU-a kao temelja za Odluku 2017/865 o potpisivanju.
- 54 Što se tiče članka 78. stavka 2. UFEU-a, Parlament ističe da se ta pravna osnova odnosi samo na područje azila, koje je obuhvaćeno samo člancima 60. i 61. Istanbulske konvencije, pa se stoga pita može li se potonje članke smatrati samostalnim i prevladavajućim sastavnim dijelom te konvencije ili su, pak, navedeni članci u posebnom području azila razrada općeg nastojanja zaštite svih žena koje su žrtve nasilja pa tako čine pomoćne odredbe koje ne zahtijevaju primjenu članka 78. stavka 2. UFEU-a kao sastavnog dijela materijalne pravne osnove navedenih odluka o potpisivanju.
- 55 Što se tiče članka 83. stavka 1. UFEU-a, Parlament ističe da se tom odredbom nadležnost Unije ograničava samo na određena kaznenopravna područja koja ne obuhvaćaju nasilje nad ženama. Dakle, takva su nasilja u nadležnosti Unije samo u okviru trgovanja ljudima, seksualnog iskorištavanja žena i djece i organiziranog kriminala.

- 56 Prema tome, budući da su države članice zadržale svoju nadležnost u pogledu pretežnog dijela materijalnog kaznenog prava koje se uređuje Istanbulsom konvencijom i s obzirom na to da se čini da su elementi te konvencije koji se odnose na kazneno pravo koje je obuhvaćeno pravom Unije sporedni, oni ne zahtijevaju dodavanje članka 83. stavka 1. UFEU-a kao temelja za odluke 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju.

C. Razdvajanje akata o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije na dvije zasebne odluke

- 57 Parlament ističe da okolnost da bi se Irska mogla pozivati na odredbe Protokola (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, koji je priložen UEU-u i UFEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol br. 21), u vezi s člancima 60. i 61. Istanbulske konvencije, ne može sama po sebi opravdati primjenu članka 78. stavka 2. UFEU-a kao pravne osnove akta o potpisivanju te konvencije. Stoga, ako se navedeni članci 60. i 61. ne bi mogli smatrati samostalnim i prevladavajućim sastavnim dijelom te konvencije, primjena članka 78. stavka 2. UFEU-a bila bi beskorisna, a razdvajanje akta o potpisivanju navedene konvencije na dvije zasebne odluke neopravdano.
- 58 Usto, Parlament podsjeća na to da su članci 60. i 61. Istanbulske konvencije u svakom slučaju uvelike obuhvaćeni zajedničkim pravilima kojima podliježe Irska s obzirom na to da su direktive 2004/83 i 2005/85 stavljene izvan snage samo u odnosu na države članice koje su obvezane direktivama 2011/95 i 2013/32. Stoga, čak i pod pretpostavkom da je dodavanje pravne osnove na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a bilo opravdano, postavlja se pitanje nužnosti razdvajanja akta o potpisivanju te konvencije na dvije zasebne odluke.

D. Praksa „zajedničke suglasnosti” država članica

- 59 Parlament naglašava da nije sporno da je Istanbulska konvencija „mješoviti” sporazum čije je područje dijelom obuhvaćeno nadležnošću Unije, a dijelom nadležnošću država članica. Međutim, člankom 218. stavkom 6. UFEU-a propisuje se da Vijeće odluku za sklapanje međunarodnog sporazuma u ime Unije donosi kvalificiranom većinom uz prethodnu suglasnost Parlamenta. Parlament se stoga pita o pristupu Vijeća prema kojem se prije sklapanja Istanbulske konvencije nastoji osigurati pristanak svih država članica da budu obvezane tom konvencijom.
- 60 Parlament u tom pogledu priznaje da je važno osigurati blisku suradnju između država članica i institucija Unije u postupku pregovora, sklapanja i izvršenja preuzetih obveza, ali smatra da čekanje „zajedničke suglasnosti” svih država članica za sklapanje navedene konvencije nadilazi takvu suradnju i u praksi dovodi do primjene pravila jednoglasnosti u Vijeću unatoč pravilu kojim se propisuje samo kvalificirana većina koja se primjenjuje na temelju UFEU-a.
- 61 Parlament usto smatra da se ova situacija razlikuje od situacije u kojoj je Vijeće spojilo odluke Unije i država članica u „hibridan” akt jer u ovom slučaju čekanje „zajedničke suglasnosti” država članica onemogućuje donošenje ikakve odluke. Parlament ipak naglašava da se čini da praksa „zajedničke suglasnosti” predstavlja opću praksu Vijeća, a ne zahtjev koji je primijenjen samo u ovom slučaju.

V. Sažetak očitovanja podnesenih Sudu

- 62 U okviru ovog postupka Sudu su očitovanja podnijeli Republika Bugarska, Češka Republika, Irska, Helenska Republika, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Mađarska, Republika Austrija, Republika Poljska, Slovačka Republika, Republika Finska, Vijeće i Komisija.

A. Činjenično stanje i tijek postupka

1. Potpisivanje i ratifikacija Istanbulske konvencije od strane država članica

- 63 Prema mišljenju Republike Bugarske i Vijeća, od otvaranja Istanbulske konvencije za potpisivanje, 21 država članica Unije, osim Republike Bugarske, Češke Republike, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Litve, Mađarske i Slovačke Republike, ratificirale su tu konvenciju, a da pritom nije uzeta u obzir moguća interferencija tih ratifikacija i isključive nadležnosti Unije.
- 64 Osim toga, Vijeće navodi da je više država članica izrazilo rezerve i dalo izjave prilikom potpisivanja ili ratifikacije Istanbulske konvencije, osobito u pogledu usklađenosti određenih odredaba te konvencije s njihovim nacionalnim Ustavom. Usto, određene stranke navedene konvencije, uključujući četiri države članice Unije, iznijele su na temelju međunarodnog javnog prava prigovore na te rezerve i izjave.
- 65 Vijeće također naglašava da je općepoznato da su određeni elementi i definicije sadržane u Istanbulskoj konvenciji sporni u određenim državama članicama Vijeća Europe s obzirom na to da je usklađenost obveza utvrđenih tom konvencijom s nacionalnim tradicijama, zakonodavstvima i ustavima dvojben. Tako su određene nacionalne delegacije u okviru radne skupine Vijeća „Temeljna prava, prava građana i slobodno kretanje osoba” (u daljnjem tekstu: skupina FREMP), koja je zadužena, među ostalim, za razmatranje prijedloga o pristupanju Istanbulskoj konvenciji, navele da su se susrele s ozbiljnim poteškoćama pri ratifikaciji te konvencije. Međutim, nijedna od tih država članica nije službeno obavijestila Vijeće o tim poteškoćama ni o tome da su one neotklonjive.

2. Postupak potpisivanja Istanbulske konvencije u Vijeću

- 66 Komisija ističe da je Prijedlogom odluke o potpisivanju, koji kao materijalnu pravnu osnovu ima članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a, predviđeno potpisivanje Istanbulske konvencije jedinstvenom odlukom te je utvrđeno postojanje odnosnih isključivih ili podijeljenih nadležnosti Unije i država članica. Međutim, Vijeće nije slijedilo Komisijin pristup izložen u tom prijedlogu.
- 67 Vijeće ističe da su rasprave u okviru skupine FREMP o Prijedlogu odluke o potpisivanju bile složene u više pogleda. Kao prvo, skupina FREMP je s obzirom na nadležnosti dodijeljene Uniji na temelju članka 3. stavka 2. UFEU-a, a u pogledu načela dodjele ovlasti, osporavala Komisijinu tvrdnju iz tog prijedloga prema kojoj je „EU [...] nadležan za provođenje velikog dijela odredbi [Istanbulske] [k]onvencije” te je u okviru Vijeća zahtijevala provođenje detaljne analize isključivih nadležnosti Unije radi sklapanja Istanbulske konvencije. Nakon te analize skupina FREMP je zaključila da je isključiva nadležnost Unije ograničena na određena pitanja u vezi s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima te na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja.

- 68 Kao drugo, dok su Komisija i Parlament zagovarali „široko” pristupanje Unije Istanbulskoj konvenciji na način da Unija postane stranka navedene konvencije u punom opsegu svih svojih isključivih ili podijeljenih odnosno izvršavanih ili mogućih nadležnosti, brojne nacionalne delegacije u skupini FREMP smatrale su da bi takvo pristupanje moglo dovesti do komplikacija za države članice koje su već ratificirale tu konvenciju. Budući da „široko” pristupanje nije ostvarilo dovoljnu potporu, bilo je jasno da samo potpisivanje koje je ograničeno na isključivu nadležnost Unije može ostvariti kvalificiranu većinu u Vijeću. Doista, odabir između „ograničenog” i „širokog” pristupanja navedenoj konvenciji bio je politički odabir koji pripada Vijeću.
- 69 Kao treće, Vijeće je smatralo da Odluka o potpisivanju Istanbulske konvencije mora imati kao materijalnu pravnu osnovu članak 78. stavak 2., članak 82. stavak 2. i članak 83. stavak 1. UFEU-a. Usto, Vijeće je smatralo da je pravno bilo nužno odluku o potpisivanju razdvojiti na dvije zasebne odluke. Naime, na temelju primjene Protokola br. 21, izračun većine glasova u Vijeću u području azila i zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja razlikovao se od onog koje se primjenjuje u području pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Irska se slaže sa stajalištem Vijeća.

3. Postupak sklapanja Istanbulske konvencije u Vijeću

- 70 Komisija ističe da je Prijedlog odluke o sklapanju, čija su materijalna pravna osnova članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a, predmet rasprava u Vijeću od 26. travnja 2016. Stoga je Unijino sklapanje Istanbulske konvencije bilo blokirano već nekoliko godina, pri čemu Vijeće nije pokrenulo postupke predviđene Ugovorima kako bi se Uniji omogućila aktivnost na međunarodnoj razini. Ta je situacija posljedica prakse „zajedničke suglasnosti” država članica, primjenom koje postupak odlučivanja predviđen člankom 17. stavkom 2. UEU-a i člankom 218. stavkom 6. UFEU-a ostaje „zaključan” sve dok se ne postigne konsenzus država članica.
- 71 Ta se praksa primjenjuje na sporazume čija se mješovitost smatra nužnom s obzirom na nadležnosti koje su pridržane državama članicama, ali i na sporazume sklopljene na temelju podijeljenih nadležnosti. Vijeće u ovom slučaju ne može utvrditi tu „zajedničku suglasnost” jer je barem jedna od država članica izrazila svoje neslaganje zbog mogućeg sukoba između Istanbulske konvencije i njezina ustavnog prava.
- 72 Iako se člankom 218. UFEU-a propisuje ujednačen i opći postupak za pregovore, potpisivanje i sklapanje međunarodnih sporazuma Unije, pristupi se institucija razlikuju u pogledu mješovitih sporazuma, što dovodi do blokada koje utječu na sposobnost Unijina djelovanja na međunarodnoj razini. Zbog te blokirajuće situacije Parlament je podnio ovaj zahtjev za mišljenje.
- 73 Vijeće pojašnjava da je skupina FREMP, nakon donošenja odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju, poduzela nekoliko aktivnosti u vezi s pristupanjem Unije Istanbulskoj konvenciji, među kojima je i izrada kodeksa postupanja između Unije i država članica namijenjenog rješavanju pitanja kao što su izrada stajališta, koordinacija i utvrđivanje izvješća na temelju mehanizama nadzora iz te konvencije. Također su se vodile detaljne rasprave o Unijinu sklapanju navedene konvencije, koje su bile prekinute ovim zahtjevom za mišljenje.

B. Dopuštenost zahtjeva za mišljenje

1. Odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije

- 74 Vijeće navodi da su Parlament i Komisija propustili osporavati odluke 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju na temelju članka 263. UFEU-a. Irska i Vijeće u tom pogledu tvrde da osporavanje tih odluka u okviru ovog zahtjeva za mišljenje, više od dvije godine nakon njihova donošenja, dovodi u sumnju usklađenost takvog pristupa s ratio legis članka 218. stavka 10. UFEU-a, prema kojem se Parlament odmah izvješćuje o svim fazama postupka kako bi se, među ostalim, osiguralo da može provjeriti je li odabir pravne osnove proveden uz poštovanje njegovih ovlasti i da mu se omogući da odmah postupi u slučaju problema. Također, Parlament ovim zahtjevom za mišljenje povređuje taj ratio legis, zaobilazi rokove određene za podnošenje tužbe za poništenje, što također smatra i Mađarska, te moguće ugrožava načelo lojalne suradnje kao i međunarodni status Unije.
- 75 Republika Finska smatra da je Sud u okviru ovog postupka donošenja mišljenja nadležan za razmatranje odgovarajuće pravne osnove za donošenje akta Vijeća koji se odnosi na sklapanje Istanbulske konvencije u ime Unije s obzirom na to da pogrešna pravna osnova može dovesti do nevaljanosti odluke o sklapanju sporazuma.
- 76 Republika Poljska smatra da Parlament nastoji dovesti u pitanje odluku Vijeća o pristupanju Unije Istanbulskoj konvenciji samo u pogledu njezinih isključivih nadležnosti kako bi se ostvarilo pristupanje širokog dosega. Međutim, takav zahtjev ne može biti predmet postupka donošenja mišljenja s obzirom na to da taj odabir ima političku prirodu i pripada samo Vijeću. Mađarska podržava tu analizu i dodaje da način na koji je postavljeno prvo pitanje ne omogućuje određivanje isključivih nadležnosti Unije.
- 77 Prema mišljenju Mađarske, zahtjev za mišljenje ne odnosi se na usklađenost Istanbulske konvencije s Ugovorima i tek se neizravno i sporedno odnosi na podjelu nadležnosti između Unije i država članica. Tako se on u najboljem slučaju odnosi na razgraničenje nadležnosti između Unije i država članica. Međutim, čak i pod pretpostavkom da se može odrediti opseg nadležnosti Unije, to ne opravdava donošenje mišljenja s obzirom na to da ono ne doprinosi sprečavanju država članica ili Unije da preuzimaju međunarodne obveze koje nisu u skladu s međusobnom podjelom nadležnosti, pri čemu te države i Unija u svakom slučaju moraju solidarno ispuniti takve obveze. Imajući u vidu odluke 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju te s obzirom na to da su Istanbulsku konvenciju već potpisale sve države članice, a ratificirala ih je većina njih, teško je tvrditi da se zahtjevom za mišljenje nastoje izbjeći buduće pravne komplikacije u vezi s raspodjelom nadležnosti između Unije i njezinih država članica.
- 78 Usto, ako se prvo pitanje treba shvatiti na način da se odnosi na odluku Vijeća o sklapanju Istanbulske konvencije, Mađarska smatra da je to pitanje hipotetsko i preuranjeno s obzirom na to da Vijeće još nije odlučilo o sadržaju te odluke niti je došlo do faze u kojoj će morati zatražiti suglasnost Parlamenta, pri čemu on može iznijeti svoje moguće prigovore u tom stadiju.

2. Razdvajanje akata o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije na dvije zasebne odluke

- 79 Mađarska zbog razloga koji su istovrsni onima koji su izloženi u točkama 74. i 78. ovog mišljenja osporava i dopuštenost prvog pitanja koje je Parlament postavio u svojem zahtjevu za mišljenje, u dijelu u kojem se ono odnosi na razdvajanje akata o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije na dvije zasebne odluke. Isto vrijedi i za Vijeće, pri čemu ono osobito ističe da je u ovoj fazi preuranjeno pitanje koje se odnosi na načine na koje bi se u budućnosti moglo predvidjeti sklapanje Istanbulske konvencije u ime Unije.
- 80 Nasuprot tomu, Republika Finska smatra da je Sud nadležan za razmatranje je li, s obzirom na Protokol br. 21, nužno ili moguće akte o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije razdvojiti na dvije zasebne odluke ovisno o odgovarajućoj pravnoj osnovi. Naime, takvo razdvajanje moglo bi dovesti u pitanje ne samo pravila o glasovanju u Vijeću nego i pravne učinke odluke kojom se odobrava Istanbulska konvencija, osobito u pogledu Irske.

3. Praksa „zajedničke suglasnosti” država članica

- 81 Helenska Republika, kako bi osporila dopuštenost drugog pitanja koje je Parlament postavio u svojem zahtjevu za mišljenje, smatra da ta institucija nije dovoljno razjasnila zbog čega bi postupanje Vijeća bilo štetno.
- 82 Republika Bugarska i Mađarska osporavaju također tu dopuštenost i ističu u tom pogledu da se to drugo pitanje ne odnosi na usklađenost Istanbulske konvencije s Ugovorima, na nadležnost Unije ili jedne od njezinih institucija za sklapanje te konvencije kao ni na pravnu osnovu odluka Vijeća, nego na Poslovnik Vijeća, priložen Odluci Vijeća od 1. prosinca 2009. o donošenju Poslovnika Vijeća (SL 2009., L 325, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 181.). Usto, Republika Bugarska smatra da se praksom „zajedničke suglasnosti” ne mijenjaju nadležnosti Unije ili njezinih institucija ni postupak predviđen člankom 218. stavkom 8. UFEU-a.
- 83 Mađarska dodaje da sve dok Vijeće ne odluči sklopiti navedenu konvenciju, svaka komplikacija u međunarodnom pravu je a priori isključena pa zahtjev za mišljenje nije svrsishodan. Vijeće također tvrdi da je navedeno drugo pitanje posve hipotetsko jer se temelji na nagađanjima u pogledu njegova načina djelovanja. U istom smislu Irska, Helenska Republika i Kraljevina Španjolska pojašnjavaju da Vijeće nije poduzelo nikakve radnje koje bi zahtijevale „zajedničku suglasnost” država članica prije donošenja njegove odluke o sklapanju Istanbulske konvencije.
- 84 Iako su svjesni da se postupkom donošenja mišljenja omogućuje razmatranje pitanja je li sklapanje sporazuma obuhvaćeno nadležnostima Unije, Kraljevina Španjolska, Mađarska i Vijeće ističu, kao prvo, da se postupak odlučivanja u Vijeću još uvijek nalazi u pripremnom stadiju pred skupinom FREMP. Usto, Mađarska i Vijeće smatraju da pristupanje Istanbulskoj konvenciji zahtijeva prethodni nadzor kako bi se ponovno razmotrila i dopunila unutarnja pravila institucija, tijela, ureda i agencija Unije, uključujući Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije. Međutim, takve mjere još uvijek nisu predložene. Odluka o sklapanju te konvencije podnosi se Vijeću upravo nakon završetka uobičajenog tijeka postupka, u skladu s člankom 218. stavkom 6. UFEU-a. Mađarska dodaje da Vijeće nije obvezano nikakvim rokom za donošenje odluka o sklapanju međunarodnih sporazuma i da razlog zbog kojeg Vijeće ne donosi takvu odluku nije relevantan.

- 85 Kao drugo, Vijeće smatra da je Parlament trebao pitati je li Unijino sklapanje navedene konvencije u skladu s međunarodnim pravom i suverenim pravima država članica ako ne postoji „zajednička suglasnost” svih država članica. Međutim, ako bi Vijeće i moralo osigurati da Unijino sklapanje Istanbulske konvencije ne izaziva probleme u pogledu međunarodnog prava, takvo pitanje ipak ne bi moglo biti predmet zahtjeva za mišljenje. Kraljevina Španjolska smatra da bi se drugo pitanje koje je Parlament iznio u svojem zahtjevu za mišljenje trebalo odnositi na pitanje je li uvjetovanje donošenja odluke o sklapanju Istanbulske konvencije u ime Unije „zajedničkom suglasnošću” država članica da budu obvezane Istanbulskom konvencijom u pogledu njihovih nacionalnih nadležnosti usklađeno s načelom dodjeljivanja nadležnosti i člankom 218. stavkom 6. UFEU-a.
- 86 U svakom slučaju, Vijeće smatra da Unija sklapa Istanbulsku konvenciju odlukom Vijeća koja se donosi u skladu s člankom 218. stavkom 6. UFEU-a a da se pritom ne zahtijeva nikakvo dodatno glasovanje. Usto, ne može se smatrati da bi takva odluka bila zahvaćena pogreškom zbog toga što su države članice prethodno izrazile svoj pristanak da budu obvezane tom konvencijom u pogledu njihovih nacionalnih nadležnosti. Uostalom, takav se izraz pristanka ne može smatrati komplikacijom koju bi postupak donošenja mišljenja imao za cilj spriječiti.
- 87 Ako Parlament smatra da Vijeće mora djelovati prije nego što države članice izraze svoju volju da budu obvezane predmetnim sporazumom, Kraljevina Španjolska, Mađarska, Slovačka Republika i Vijeće smatraju da je Parlament mogao podnijeti tužbu zbog propusta na temelju članka 265. UFEU-a. Postupak donošenja mišljenja ima različit cilj i ne može se koristiti za prisiljavanje Vijeća na djelovanje.
- 88 Kao treće, Unijino donošenje odluke o sklapanju Istanbulske konvencije mora se razlikovati od polaganja instrumenta o pristupanju. Budući da Vijeće u ovoj fazi nije donijelo nijedan od tih dvaju akata, a postupak je još u tijeku, zahtjev za mišljenje temelji se na pogrešnim pretpostavkama te je preuranjen i hipotetski. Iako Vijeće priznaje da je Istanbulska konvencija „predviđeni sporazum” u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a, ono osporava da njegovi interni postupci ili vremenski raspored postupanja mogu biti predmet postupka donošenja mišljenja na temelju te odredbe. S tim se stajalištem slaže Mađarska.
- 89 Nasuprot tomu, Republika Finska smatra da praksa „zajedničke suglasnosti” može biti predmet ovog postupka donošenja mišljenja jer bi se sklapanje navedene konvencije bez „zajedničke suglasnosti” država članica moglo proglasiti nevaljanim ako bi se takva suglasnost zahtijevala Ugovorima. Usto, u okviru tog postupka može se razmotriti je li Unija nadležna za sklapanje specifičnog međunarodnog sporazuma i postupa li Unija na način koji je u skladu s Ugovorima.

C. Meritum zahtjeva za donošenje mišljenja

1. Odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije

a) „Široko” ili „ograničeno” pristupanje Unije Istanbulskoj konvenciji

- 90 Irska i Republika Finska ističu da se čini da se analiza koju je Parlament iznio u vezi s odgovarajućim pravnim osnovama odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju odnosi na Istanbulsku konvenciju u cjelini. Međutim, te se odluke odnose samo na područja te konvencije koja su, prema analizi Vijeća, obuhvaćena isključivom nadležnošću Unije. Naime, Vijeće može ograničiti pristupanje Unije samo na ta područja.
- 91 Republika Finska stoga smatra da je potrebno odrediti odgovarajuće pravne osnove za donošenje odluka o potpisivanju Istanbulske konvencije s obzirom na odredbe te konvencije koje su u isključivoj nadležnosti Unije, pri čemu valja dodati da nije isključeno da Vijeće još može odlučiti izvršavati i podijeljene nadležnosti.
- 92 Nadalje, budući da se odabir pravne osnove akta Unije, uključujući onog koji je donesen radi sklapanja međunarodnog sporazuma, mora temeljiti, među ostalim, na cilju i sadržaju tog akta, Irska smatra da je posve prikladno pravne osnove odluka o potpisivanju navedenog akta odrediti isključivo s obzirom na sadržaj tih odluka, a ne u odnosu na cijeli navedeni međunarodni sporazum, u ovom slučaju Istanbulsku konvenciju.
- 93 Republika Poljska također naglašava da su cilj i sadržaj odluka o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije određeni opsegom pristupanja. Odabir pravne osnove tih odluka stoga proizlazi iz političke odluke Vijeća koju Parlament nastoji dovesti u pitanje.

b) Kriteriji za utvrđivanje nadležnosti Unije

- 94 Komisija smatra da se utvrđenje isključive vanjske nadležnosti Unije na temelju članka 3. stavka 2. UFEU-a mora temeljiti na konkretnoj analizi postojećeg odnosa između predviđenog međunarodnog sporazuma i važećeg prava Unije. U toj se analizi moraju uzeti u obzir obuhvaćena područja, predvidljive perspektive njihova razvoja, kao i narav te sadržaj njihovih pravila i odredbi, kako bi se provjerilo može li se predmetnim sporazumom povrijediti ujednačena i dosljedna primjena pravila Unije. Takva opasnost postoji kada je područje velikim dijelom obuhvaćeno pravilima Unije i odredbama UFEU-a, kao što su članak 82. stavak 2. točka (d) i članak 83. stavak 1. in fine UFEU-a, kojima se otvaraju takve mogućnosti, s obzirom na to da predviđaju mogućnost proširenja nadležnosti Unije.
- 95 Vijeće smatra da se isključiva nadležnost priznata Uniji za sklapanje Istanbulske konvencije može temeljiti samo na trećoj pretpostavci iz članka 3. stavka 2. UFEU-a, odnosno kada to sklapanje može utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov doseg. Međutim, Vijeće pojašnjava da je u okviru te treće pretpostavke Sud utvrdio da unutarnja nadležnost može uključivati isključivu vanjsku nadležnost samo ako se ona izvršava. Ako to nije slučaj, ne može postojati prešutna isključiva nadležnost u okviru te treće pretpostavke. Stoga se takva nadležnost ne može zasnivati na odredbama primarnog prava na koje se Komisija pozvala u svojem Prijedlogu odluke o potpisivanju i Prijedlogu odluke o sklapanju. Usto, u svrhu utvrđivanja „zajedničkih pravila” Unije u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a važno je uzeti u obzir ne samo stanje prava Unije kakvo postoji u trenutku analize nadležnosti Unije, nego i njihove razvojne perspektive kada su

one predvidljive u trenutku te analize, što podrazumijeva da je Komisija zakonodavcu Unije predstavila barem prijedlog. Komisijina tvrdnja u obrazloženju Prijedloga odluke o potpisivanju, prema kojoj se „ne može isključiti” da Unija ima isključivu nadležnost za određene dijelove tog sporazuma, protivna je načelu dodjeljivanja nadležnosti te je nedostatna za utvrđivanje takve nadležnosti.

- 96 Budući da Istanbulska konvencija i relevantno zakonodavstvo Unije sadržavaju samo minimalne zahtjeve, Vijeće ističe da nadležnost Unije za njezino sklapanje načelno ne može biti isključiva, u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a. Vijeće u tom pogledu upućuje na sudsku praksu Suda prema kojoj međunarodni sporazum koji sadržava minimalne zahtjeve ne može dovesti do isključive vanjske nadležnosti Unije. Republika Finska ističe da iz samog teksta članka 82. stavka 2. i članka 83. stavka 1. UFEU-a proizlazi da je nadležnost Unije ograničena na donošenje minimalnih zahtjeva.
- 97 Međutim, Vijeće smatra da se ta sudska praksa ne smije primijeniti automatizmom, nego treba konkretno ispitati ostavljaju li predviđeni međunarodni sporazum i pravo Unije državama članicama stvaran stupanj slobode. Samo takvo razmatranje omogućuje utvrđenje može li u pogledu određene odredbe tog sporazuma činjenica da samo države članice pristupaju navedenom sporazumu povrijediti ujednačenu i dosljednu primjenu prava Unije.
- 98 S obzirom na te kriterije, Republika Bugarska i Vijeće smatraju da su odredbe Istanbulske konvencije obuhvaćene podijeljenim nadležnostima Unije i njezinih država članica, Unijinom nadležnošću pružanja potpore, njezinim isključivim nadležnostima i nadležnostima koje su zadržale države članice. Naime, Unija je stekla isključivu nadležnost u odnosu na određene odredbe te konvencije koje se nalaze u njezinim poglavljima IV., V. i VI., u mjeri u kojoj se te odredbe odnose na žrtve nasilja obuhvaćene direktivama 2011/93 i 2011/36, kao i u odnosu na dvije od triju odredbi poglavlja VII. navedene konvencije.
- 99 Republika Finska osporava tu analizu naglašavajući da je Sud samo na temelju teksta odredbi UEZ-a odnosno na temelju naravi minimalnih zahtjeva sekundarnog zakonodavstva prethodno utvrdio da nisu bile ispunjene pretpostavke za isključivu nadležnost Unije, a da pritom nije konkretno razmotrio opseg slobode ostavljene državama članicama. U svakom slučaju, isključiva nadležnost Unije toliko je ograničena da je dvojbeno je li takvo precizno pristupanje moguće, tako da bi Unija također trebala pristupiti Istanbulskoj konvenciji na temelju svojih podijeljenih nadležnosti.

c) Odnos između Istanbulske konvencije i pravne stečevine Unije

- 100 Komisija smatra da ciljevi izloženi u poglavlju I. Istanbulske konvencije i, konkretnije, u njezinu članku 1. točkama (a) do (e) odgovaraju ciljevima Unije iz članka 2. UEU-a kao i članaka 8., 19. i 67. UFEU-a. Ključne definicije iz članka 3. točaka (a) i (b) te konvencije odgovaraju članku 22. i uvodnim izjavama 17. i 18. Direktive 2012/29.
- 101 Obveze predviđene u poglavlju II. navedene konvencije, kojima je cilj stavljanje prava žrtve u središte svih mjera donesenih za sprečavanje i borbu protiv svih oblika nasilja obuhvaćenih tom konvencijom, odgovaraju osobito člancima 1., 8., 26. i 28. Direktive 2012/29 i financijskim programima namijenjenim promicanju ravnopravnosti između žena i muškaraca, osobito uvodnim izjavama 7., 10., 15. i 17. te članku 4. stavku 1. točki (e) Uredbe (EU) br. 1381/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavi programa o pravima, jednakosti i građanstvu za razdoblje 2014.-2020. (SL 2013., L 354, str. 62.), članku 5. Uredbe (EU)

br. 1382/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavi programa Pravosuđe za razdoblje 2014.-2020. (SL 2013., L 354, str. 73.) i uvodnim izjavama 2., 3. i 10. te članku 2. stavku 1. točki (b) podtočki ix. Uredbe (EU) br. 235/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta financiranja za demokraciju i ljudska prava širom svijeta (SL 2014., L 77, str. 85.).

- 102 Područje koje je predmet poglavlja III. Istanbulske konvencije, posvećeno sprečavanju svih oblika nasilja na koje se odnosi ta konvencija, uređeno je u pravu Unije člankom 84. UFEU-a, člankom 18. Direktive 2011/36, člancima 22. i 23. Direktive 2011/93, Odlukom Vijeća 2009/902/PUP od 30. studenoga 2009. o osnivanju Europske mreže za sprečavanje kriminala (EUCPN) i stavljanju izvan snage Odluke 2001/427/PUP (SL 2009., L 321, str. 44) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 201.), financijskim programima, uključujući članak 5. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 1381/2013, članak 4. stavak 1. točku (b) i članak 6. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 1382/2013, kao i članak 3. stavak 3. točke (c) i (d) Uredbe (EU) br. 513/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, Instrumenta za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala i upravljanja krizama i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/125/PUP (SL 2014., L 150, str. 93.), i člankom 25. Direktive 2012/29.
- 103 Što se tiče mjera predviđenih u poglavlju IV. Istanbulske konvencije, koje se odnosi na zaštitu žrtava nasilja od svih daljnjih djela nasilja, Komisija ističe da je na temelju članka 82. stavka 2. UFEU-a donesena Direktiva 2012/29, čija je svrha osigurati da žrtve kaznenih djela dobiju, među ostalim, potporu, te da su na temelju članka 82. stavka 2. i članka 83. stavka 1. UFEU-a donesene direktive 2011/36 i 2011/93 kojima se nastoji zaštititi žrtve posebnih vrsta kaznenih djela.
- 104 Što se tiče poglavlja V. te konvencije, koje sadržava materijalne odredbe građanskog i kaznenog prava, Unija je donijela, osobito na temelju članka 83. stavka 1. UFEU-a, direktive 2011/36 i 2011/93 kojima se propisuju određena kažnjiva djela koja se također odnose na to poglavlje. Usto, budući da Unija, na temelju članka 83. stavka 1. in fine UFEU-a, ima podijeljenu nadležnost u tim građanskim i kaznenim stvarima, ništa je ne sprečava da tu nadležnost izvršava sklapanjem navedene konvencije.
- 105 Postupovne obveze u području istraga i kaznenog progona, koje su propisane poglavljem VI. te iste konvencije, odgovaraju onima iz direktiva 2011/36 i 2011/93, Direktive 2011/99/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o europskom nalogu za zaštitu (SL 2011., L 338, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 235.), Direktive 2012/29 kao i Uredbe (EU) br. 606/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. o uzajamnom priznavanju zaštitnih mjera u građanskim stvarima (SL 2013., L 181, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 158.).
- 106 U području migracije i azila, koje je predmet poglavlja VII. Istanbulske konvencije, donesene su direktive 2011/95, 2013/32 i 2013/33 o međunarodnoj zaštiti, zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje te zaštite i standardima za prihvrat podnositelja zahtjeva za navedenu zaštitu. Usto, Irska u tom području i dalje obvezuju direktive 2004/83 i 2005/85, u pogledu kojih direktive 2011/95 i 2013/32 predstavljaju preinaku.
- 107 Naposljetku, što se tiče međunarodne suradnje u građanskim i kaznenim stvarima iz poglavlja VIII. te konvencije, Unija je donijela cijeli skup pravnih instrumenata kako u pogledu građanske pravne suradnje tako i u pogledu pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

- 108 Vijeće najprije ističe da ne postoji posebno zakonodavstvo Unije koje se općenito odnosi na sprečavanje svih oblika nasilja nad ženama i borbu protiv tog fenomena.
- 109 Što se tiče poglavlja I. do III. Istanbulske konvencije, Vijeće smatra da se ona u najboljem slučaju odnose na područja koja su obuhvaćena podijeljenom nadležnošću Unije koju ona ne izvršava. Za obveze iz poglavlja II. te konvencije, koje se odnose na istraživanje, nadležnost Unije izvršava se, u skladu s člankom 4. stavkom 3. UFEU-a, usporedno s nadležnošću država članica. U pogledu prevencije kaznenih djela Unija je nadležna samo za potporu djelovanju država članica na temelju članka 2. stavka 6. UFEU-a i članka 84. UFEU-a.
- 110 Vijeće se ne slaže s Komisijinim stajalištem prema kojem poglavlje IV. navedene konvencije sadržava pravila koja su općenito usporediva s onima iz poglavlja 2. Direktive 2012/29 te smatra da je to poglavlje IV. obuhvaćeno, uz tri izuzeća, podijeljenom nadležnošću koju Unija ne izvršava.
- 111 Kao prvo, područje primjene te direktive ograničeno je jer se primjenjuje samo na žrtve kaznenih djela, osobito u okviru kaznenih postupaka koji se odvijaju na području Unije, pod uvjetom da postoji prekogranični element unutar Unije.
- 112 Kao drugo, direktive 2012/29 i 2011/93 sadržavaju minimalne standarde, što proizlazi iz naslova, uvodnih izjava 11. i 67., članka 9. stavka 3. i članka 26. Direktive 2012/29 kao i iz uvodnih izjava 25., 27., 38., 41. i 43. te članka 1. Direktive 2011/93, tako da države članice mogu ispuniti i odredbe poglavlja IV. Istanbulske konvencije, a da pritom ne povrijede ni tu konvenciju ni pravo Unije, pri čemu detaljna analiza tih odredbi potvrđuje da u okviru navedenog poglavlja IV. države članice i dalje uživaju stvarnu slobodu.
- 113 Kao treće, Vijeće smatra da se drukčiji zaključak ipak mora izvesti u pogledu dviju posebnih kategorija žrtava, odnosno, s jedne strane, u pogledu djece koje su žrtve kaznenih djela seksualnog zlostavljanja i iskorištavanja, u odnosu na koju su u okviru Istanbulske konvencije žene definirane na način da taj pojam uključuje i djevojčice mlađe od 18 godina, pri čemu je Unija u pogledu te djece donijela detaljna pravila u Direktivi 2011/93, na temelju članka 82. stavka 2. i članka 83. stavka 1. UFEU-a. Također su relevantni članak 1. stavak 2., članak 22. stavak 4. te članci 23. i 24. Direktive 2012/29.
- 114 S druge strane, Direktiva 2011/36, osobito njezini članci 12. do 16., sadržavaju precizne obveze pružanja pomoći i podrške djeci žrtvama trgovanja ljudima. Naime, detaljnim odredbama tih direktiva državama članicama ostavlja se malo slobode, unatoč tomu što se radi o minimalnim zahtjevima, pa je riječ o dvama područjima koja su velikim dijelom obuhvaćena pravilima Unije u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a.
- 115 Kao četvrto, Komisija je u Prijedlogu odluke o potpisivanju i Prijedlogu odluke o sklapanju pogrešno tvrdila da se Direktivom Vijeća (EU) 2015/637 od 20. travnja 2015. o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez predstavištva u trećim zemljama te o stavljanju izvan snage Odluke 95/553/EZ (SL 2015., L 106, str. 1.), koja se temelji na članku 23. UFEU-a na osnovi kojeg države članice usvajaju potrebne odredbe i započinju međunarodne pregovore potrebne za osiguranje navedene zaštite, Uniji dodjeljuje isključiva nadležnost u pogledu aspekata konzularne zaštite iz članka 18. stavka 5. Istanbulske konvencije. Usto, u skladu s uvodnom izjavom 13. Direktive 2012/29, prijave podnesene nadležnim tijelima izvan Unije, poput veleposlanstava, ne dovode do primjene obveza određenih u toj direktivi.

- 116 Što se tiče poglavlja V. Istanbulske konvencije, Vijeće navodi da Direktiva Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela (SL 2004., L 261, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 76.), uključujući njezin članak 12. stavak 2., 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.), uključujući njezinu uvodnu izjavu 26. i članak 7., 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 (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.; SL 2019., L 191, str. 45.), uključujući njezin članak 27., 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.), uključujući njezine uvodne izjave 18. i 23., Direktiva 2011/36, uključujući njezin članak 17., i Direktiva 2012/29 sadržavaju minimalne zahtjeve u pogledu područja na koja se odnose članak 29. stavak 1. i članak 30. stavci 1., 2. i 3. Istanbulske konvencije, pri čemu ti zahtjevi ne dovode do isključive nadležnosti Unije. Usto, članak 3. stavak 3. Direktive 2004/113 i članak 8. Direktive 2006/54 sadržavaju isključenja iz materijalnog područja primjene tih direktiva. Osim toga, u pogledu drugih odredbi koje se nalaze u navedenom poglavlju uopće ne postoji zakonodavstvo Unije. S obzirom na navedeno, Unija je stekla isključivu nadležnost za odredbe poglavlja V. Istanbulske konvencije u dijelu u kojem se odnose na žrtve obuhvaćene direktivama 2011/93 i 2011/36.
- 117 Vijeće smatra da se članci 49. do 54. i 56. iz poglavlja VI. te konvencije odnose na obveze koje u velikoj mjeri odgovaraju onima iz članaka 1., 3., 4., 6., 8., 9., 11., 18., 19., 20. i 22. do 24. Direktive 2012/29, pri čemu su također relevantni članak 15. stavak 2. i članak 20. Direktive 2011/93, kao i instrumenti uzajamnog priznavanja između država članica u građanskim i kaznenim stvarima, odnosno Uredba br. 606/2013, 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 3., str. 105. i ispravak SL 2014., L 360, str. 111.), direktive 2004/80 i 2011/99, Okvirna odluka Vijeća 2008/675/PUP od 24. srpnja 2008. o poštovanju presuda među državama članicama Europske unije u novom kaznenom postupku (SL 2008., L 220, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 130.), Okvirna odluka Vijeća 2008/947/PUP od 27. studenoga 2008. o primjeni načela uzajamnog priznavanja na presude i probacijske odluke s ciljem nadzora probacijskih mjera i alternativnih sankcija (SL 2008., L 337, str. 102.), Okvirna odluka Vijeća 2009/315/PUP od 26. veljače 2009. o organizaciji i sadržaju razmjene podataka iz kaznene evidencije između država članica (SL 2009., L 93, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 7., str. 68.) i Odluka Vijeća 2009/316/PUP od 6. travnja 2009. o uspostavi Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije (ECRIS) na temelju članka 11. Okvirne odluke 2009/315/PUP (SL 2009., L 93, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 2., str. 199.). Međutim, Unija nije stekla isključivu nadležnost u pogledu minimalnih zahtjeva, osim one koja joj je priznata u područjima obuhvaćenima određenim odredbama direktiva 2011/93 i 2011/36.
- 118 Što se tiče triju članaka poglavlja VII. navedene konvencije, Vijeće smatra da članak 13. stavci 1. i 2. Direktive 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.), članak 3. stavak 5. i članak 15. stavak 3. Direktive 2003/86, Direktiva 2003/109 i drugi instrumenti prava Unije koji su relevantni s obzirom na članak 59. stavke 1. do 3. Istanbulske konvencije sadržavaju samo minimalne zahtjeve i da nijedno postojeće zakonodavstvo Unije nije povezano sa stavkom 4. tog potonjeg članka.

- 119 Nasuprot tomu, margina država članica je samo teoretska što se tiče područja obuhvaćenih člankom 60. stavcima 1. do 3. i člankom 61. te konvencije, s obzirom na precizne zahtjeve koji osobito proizlaze iz uvodnih izjava 30. i 39., članka 4. stavka 3. točke (c), članka 4. stavka 4., članka 9. stavka 2. točaka (a) i (f), članka 10. stavka 1. točke (d) i članka 30. Direktive 2011/95, koja ipak ne obvezuje Irsku i Kraljevinu Dansku, članka 10. stavka 3. točke (d), članaka 18. i 24. te uvodne izjave 32. Direktive 2013/32, članka 11., članka 17. stavka 2., članka 18. stavaka 3., 4. i 7. te članaka 19. i 21. do 25. Direktive 2013/33 kao i članka 5. Direktive 2008/115.
- 120 Vijeće stoga smatra da, s obzirom na pravo Unije koje je na snazi, Unija ima isključivu nadležnost u pogledu područja obuhvaćenih člancima 60. i 61. Istanbulske konvencije, ali ne i u pogledu područja iz njezina članka 59. koja ulaze u podijeljenu nadležnost Unije koju ona ne izvršava.
- 121 Što se tiče poglavlja VIII., IX. i XI. Istanbulske konvencije, podjela nadležnosti slijedi, prema sudskoj praksi, onu primjenjivu za prethodna poglavlja te konvencije, tako da su ona dijelom obuhvaćena podijeljenom nadležnošću Unije, dijelom njezinom nadležnošću pružanja potpore, dijelom njezinom isključivom nadležnošću te dijelom nadležnošću država članica, pri čemu uopće nije nužna zasebna analiza za poglavlja X. i XII. navedene konvencije.
- 122 Naposljetku, Vijeće podsjeća na to da u okviru te institucije nije bilo dovoljne potpore za „široko” pristupanje Unije Istanbulskoj konvenciji pa je kvalificiranom većinom odlučeno da će je se potpisati samo u opsegu koji je ograničen na područja koja su obuhvaćena isključivom nadležnošću Unije.
- 123 Irska se slaže sa stajalištem Vijeća.

d) Članak 82. stavak 2. UFEU-a

- 124 Utvrđujući da Parlament, Vijeće i Komisija smatraju da je članak 82. stavak 2. UFEU-a jedna od odgovarajućih pravnih osnova Odluke o sklapanju Istanbulske konvencije, Komisija i Slovačka Republika ocjenjuju da ta odredba ne zahtijeva posebno razmatranje.
- 125 Vijeće smatra da Unija ima isključivu nadležnost za sklapanje Istanbulske konvencije u pogledu određenih specifičnih članaka te konvencije o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima u mjeri u kojoj se ti članci odnose na žrtve nasilja obuhvaćene direktivama 2011/93 i 2011/36.
- 126 Republika Finska i Republika Poljska smatraju da se samim tekstom članka 82. stavka 2. UFEU-a isključuje mogućnost isključive nadležnosti Unije za sklapanje Istanbulske konvencije u pogledu njezinih odredbi o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s obzirom na to da se tom odredbom UFEU-a Uniji dodjeljuje samo nadležnost za donošenje minimalnih pravila.
- 127 Nasuprot tomu, ako bi Unija željela pristupiti toj konvenciji i u njezinim aspektima koji su obuhvaćeni podijeljenim nadležnostima Unije, Republika Finska smatra da bi ta odredba bila jedna od odgovarajućih pravnih osnova za sklapanje Istanbulske konvencije.

e) Članak 84. UFEU-a

- 128 Komisija smatra da je cilj Istanbulske konvencije sprečavanje nasilja nad ženama i zaštita žrtava. Unija sklapanjem te konvencije podupire preventivno djelovanje država članica uređivanjem njihovih pojedinačnih i specifičnih mjera. Ako bi Unijino sklapanje te konvencije bilo ograničeno samo na zaštitu žrtava, moglo bi se smatrati da su institucije Unije izuzete od obveza prevencije, što ne bi bilo dosljedno.
- 129 Osim toga, samim člankom 82. stavkom 2. UFEU-a nije moguće obuhvatiti sve mjere prevencije koje nisu povezane s kaznenim postupkom u smislu članka 82. stavka 2. UFEU-a. Međutim, takve mjere najčešće ne postoje u specifičnom kontekstu nasilja počinjenog nad ženama te se navedenom konvencijom nastoji otkloniti taj propust.
- 130 Republika Poljska ističe da se člankom 84. UFEU-a Uniji ne dodjeljuje ni isključiva ni podijeljena nadležnost, nego se samo utvrđuju mjere za podupiranje djelovanja država članica. Stoga se tom odredbom ne može dodijeliti isključiva nadležnost Uniji, a posljedica pristupanja Unije Istanbulskoj konvenciji na temelju tog članka jest ta da ona ne bi obvezivala Uniju, nego države članice.
- 131 Republika Finska smatra da je navedeni članak 84. odgovarajuća pravna osnova ako Unija želi pristupiti toj konvenciji izvršavajući svoje podijeljene nadležnosti.

f) Članak 78. stavak 2. UFEU-a

- 132 Budući da se člancima 60. i 61. Istanbulske konvencije obuhvaćaju područja koja nisu obuhvaćena ni člankom 82. stavkom 2. ni člankom 84. UFEU-a, Komisija smatra da su ta područja sporedna pa je isključeno dodavanje pravnih osnova koje ih obuhvaćaju. Naime, članci 60. i 61. te konvencije, kojima se nastoji osigurati uzimanje u obzir „rodno” osjetljive perspektive u odlukama o odobravanju međunarodne zaštite i uvjetima prihvata žrtava nasilja, samo su razrada općih ciljeva te konvencije u području azila i ne čine je aktom koji se odnosi na pravo na azil.
- 133 Vijeće smatra da Unija ima isključivu nadležnost u područjima obuhvaćenima tim dvjema odredbama Istanbulske konvencije. Osim toga, Vijeće smatra, kao i Slovačka Republika, da se ta područja ne mogu smatrati sporednima u odnosu na odredbe te konvencije koje se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima.
- 134 Republika Finska i Republika Poljska smatraju da ne može postojati isključiva nadležnost Unije za sklapanje Istanbulske konvencije u pogledu njezinih članaka 60. i 61. s obzirom na to da se u tom području relevantnim sekundarnim pravom utvrđuju samo minimalni zahtjevi. Ako Unija želi pristupiti Istanbulskoj konvenciji izvršavajući svoje podijeljene nadležnosti, Republika Finska smatra da se članak 78. stavak 2. UFEU-a odnosi samo na sporedan aspekt Istanbulske konvencije pa ta odredba nije relevantna pravna osnova.

g) Članak 83. stavak 1. UFEU-a

- 135 Komisija naglašava da je područje primjene *ratione personae* Istanbulske konvencije, iako se ona primjenjuje i na žrtve trgovanja ljudima i na žrtve seksualnog iskorištavanja žena i djece, puno šire od toga. Usto, te su žrtve obuhvaćene posebnim konvencijama Vijeća Europe, kao i na razini Unije direktivama 2011/36 i 2011/93. Dakle, ta konvencija nije akt čiji je glavni cilj borba protiv tih posebnih oblika kriminaliteta.
- 136 Vijeće smatra da Unija ima nadležnost za pružanje potpore u područjima obuhvaćenima određenim odredbama navedene konvencije.
- 137 Republika Finska i Republika Poljska smatraju da se tekstom članka 83. stavka 1. UFEU-a isključuje stajalište da se njime Uniji dodjeljuje isključiva nadležnost za sklapanje Istanbulske konvencije s obzirom na to da se tom odredbom UFEU-a Uniji dodjeljuje samo nadležnost za donošenje minimalnih zahtjeva.

2. Razdvajanje akata o potpisivanju i sklapanju Istanbulske konvencije na dvije zasebne odluke

- 138 Republika Bugarska podsjeća na to da se odluka o sklapanju međunarodnog sporazuma mora temeljiti samo na glavnoj pravnoj osnovi ako se tom odlukom nastoje postići dva cilja, od kojih je jedan glavni, a drugi akcesoran. Ako, naprotiv, odluka ima dva cilja, pri čemu jedan nije akcesoran u odnosu na drugi, ona se mora temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama. U tom se slučaju mogu pokazati potrebnima dvije odluke ako su primjenjivi postupci međusobno nespojivi.
- 139 Komisija ponovno podsjeća na to da članak 78. stavak 2. UFEU-a nije odgovarajuća pravna osnova za sklapanje Istanbulske konvencije. U svakom slučaju, dodavanje te odredbe ne dovodi nužno do razdvajanja odluke o sklapanju te konvencije na dva zasebna akta s obzirom na to da je Irska u tom području obvezana pravnom stečevinom Unije. Točno je da nije riječ o najnovijoj pravnoj stečevini, ali Protokol br. 21 ne oslobađa tu državu članicu od njezinih obveza niti mijenja kriterije za utvrđivanje odgovarajuće pravne osnove.
- 140 Stoga sama činjenica da se člankom 4.a Protokola br. 21 Irskoj omogućuje da ne sudjeluje u izmijenjenoj verziji postojećeg pravila nije relevantna s obzirom na to da su pravila u području isključivih vanjskih nadležnosti utvrđena u članku 3. UFEU-a i da se mogućnost primjene „opt-outa” ne može tumačiti kao dodjeljivanje nadležnosti državi članici da sklapa međunarodne sporazume povredom članka 3. stavka 2. UFEU-a.
- 141 Republika Finska ističe da je za sve predviđene pravne osnove donošenje odluka Vijeća podvrgnuto Protokolu br. 21 i da Irska stoga nije obvezna sudjelovati u takvim odlukama. Budući da je stoga postupak odlučivanja istovjetan, nije bilo nužno razdvojiti Odluku o potpisivanju Istanbulske konvencije na dva dijela.
- 142 Vijeće ističe da članak 78. stavak 2. i članak 82. stavak 2. UFEU-a dovode do primjene Protokola br. 21 i Protokola (br. 22) o stajalištu Danske, koji je priložen UEU-u i UFEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol br. 22). Međutim, budući da Kraljevina Danska nije obvezana nijednim od akata sekundarnog prava koji su relevantni za sklapanje Istanbulske konvencije, primjenjivost Protokola br. 22 ne dovodi ni do kakve osobite poteškoće. Nasuprot tomu, budući da Irska sudjeluje u pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima, uspostavljenoj direktivama 2011/36 i 2011/93, ali nije

obvezana direktivama 2011/95, 2013/32 i 2013/33 o pravu na azil, ta je država članica morala sudjelovati u donošenju Odluke 2017/865 o potpisivanju, ali ne, na temelju članka 1., 3. i 4. Protokola br. 21, i u donošenju Odluke 2017/866 o potpisivanju, tako da je bilo nužno donijeti dvije različite odluke o potpisivanju. Republika Bugarska, Irska, Francuska Republika i Slovačka Republika slažu se s tom analizom.

- 143 Irska stoga smatra da joj samo donošenje dviju zasebnih odluka omogućuje ostvarivanje njezina prava, na temelju Protokola br. 21, da bude obvezana samo onim mjerama Istanbulske konvencije koje su obuhvaćene glavom V. UFEU-a i u čijem usvajanju želi sudjelovati. Naime, da je Vijeće donijelo jedinstvenu odluku, toj bi državi članici bilo nemoguće razlikovati aspekte odluke za koje se nadležnost Unije temelji na propisu koji je obvezuju od onih za koje se ta nadležnost temelji na propisu koji je ne obvezuje.
- 144 Doista, takav pristup bio bi protivan Protokolu br. 21 i povrijedio bi temeljno načelo usporednosti između unutarnjih i vanjskih nadležnosti Unije, koje je temelj doktrine koja proizlazi iz presude od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće (22/70, EU:C:1971:32), nazvano „doktrina AETR”, kako je utvrđeno u članku 3. stavku 2. UFEU-a. Naime, zahtijevana konkretna analiza tiče se postojećeg odnosa između predviđenog sporazuma i prava Unije koje je „na snazi”, pri čemu to pravo, međutim, nije na snazi u toj državi članici i stoga sporazum ne može na nju utjecati u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a. Irska dodaje da bi, s obzirom na to da je mogla donositi zakone u tom području, bila u vrlo teškoj situaciji da je na temelju prava Unije također bila obvezana nedosljednim obvezama.
- 145 Irska ističe da Parlament nije pitao samo je li donošenje dviju zasebnih odluka „potrebno”, nego i je li takvo donošenje „moguće”, pri čemu nije objasnio zašto to ne bi moglo biti tako. Međutim, Irska smatra da nijedan razlog ne sprečava donošenje dviju zasebnih odluka koje ni na koji način ne povređuju njihov meritum. Republika Bugarska također smatra da donošenje dviju odluka ne povređuje postupak predviđen člankom 218. UFEU-a.
- 146 Vijeće ističe da je moguće da bi situacija bila drukčija u pogledu eventualnog sklapanja Istanbulske konvencije s obzirom na to da je Irska nakon donošenja odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju odlučila sudjelovati u Direktivi 2013/33.
- 147 Republika Bugarska ističe da se na temelju članka 7. Protokola br. 22 Kraljevina Danska može odlučiti više ne pozivati na taj protokol ili na neki njegov dio, tako da nije isključeno da postane nužno glasovanje u Vijeću ovisno o odnosnom sadržaju različitih dijelova Istanbulske Konvencije, kako uz sudjelovanje te države članice tako i bez njezina sudjelovanja.

3. Praksa „zajedničke suglasnosti” država članica

a) Prikaz prakse „zajedničke suglasnosti”

- 148 Republika Austrija ističe da se praksa „zajedničke suglasnosti” razvila u okviru UEZ-a te je za određene mješovite sporazume u području trgovinske politike utvrđena u članku 133. stavku 6. drugom podstavku UEZ-a zbog posebne strukture nadležnosti u tom području, zbog čega je bilo nužno da Europska zajednica i države članice kumulativno izvršavaju svoje ovlasti. U skladu s tom praksom, predsjednik Vijeća osigurava, provjeravajući sa svim državama članicama, da one pristaju biti obvezane dotičnim mješovitim sporazumom prije nego što Vijeće odobri njegovo sklapanje.

- 149 Republika Austrija dodaje da se praksom „zajedničke suglasnosti” samo utvrđuje da na određeni datum postoji konsenzus među državama članicama da pristaju biti obvezane predmetnim mješovitim sporazumom, pri čemu ratifikacija pred parlamentima država članica može ipak biti neuspješna. Usto, ništa ne sprečava da mješoviti sporazum postane asimetričan nakon pristupanja Unije tom sporazumu s obzirom na to da se države članice mogu povući u bilo kojem trenutku iz tog sporazuma.
- 150 Francuska Republika pojašnjava da se navedenom praksom nastoji osigurati pristanak država članica da budu obvezane odredbama sporazuma koje su obuhvaćene njihovim nacionalnim nadležnostima kada je neophodno zajedničko pristupanje Unije i država članica tom sporazumu, odnosno kada se sporazum ne može dosljedno provoditi a da ga Unija i njezine države članice ne sklope zajednički. To je slučaj kada su odredbe navedenog sporazuma koje su obuhvaćene nadležnošću Unije i one koje su obuhvaćene nadležnošću država članica, kao u ovom slučaju, neodvojivo povezane.
- 151 Komisija ističe da je Vijeće izmijenilo svoj pristup, ali ne i cilj svoje ranije prakse, s obzirom na to da ga je Sud sankcionirao zbog donošenja „hibridnih akata”, odnosno odluka o sklapanju sporazuma, pri čemu te odluke donose Vijeće i predstavnici vlada država članica koji se sastaju u okviru Vijeća. Naime, Vijeće nastoji ponovno uvesti „hibridnost” dodavanjem faze koja prethodi donošenju formalne odluke u skladu s postupcima utvrđenima Ugovorima, tijekom koje provjerava postojanje „zajedničke suglasnosti” država članica.
- 152 Ta praksa ima za posljedicu to da u velikom broju područja prijedlozi Komisije o potpisivanju i sklapanju konvencija i sporazuma ostaju blokirani u Vijeću, iako je očito da je postignuta potrebna kvalificirana većina.
- 153 Vijeće ističe da je prestalo koristiti „hibridne akte” i da njegova trenutna praksa proizlazi iz legitimnog nastojanja da izbjegne sumnje o doseg i valjanosti instrumenata međunarodnog prava u pravnom poretku Unije koje on donosi. U tu svrhu Vijeće osigurava da sve dotične države članice pristaju biti obvezane u pogledu svojih nacionalnih nadležnosti prije nego što se u Vijeću donese odluka potrebnom većinom.
- 154 Suprotno navodima Parlamenta, ta praksa nije ni pravilo o glasovanju ni poseban postupak s obzirom na to da su države članice slobodne odlučiti o praktičnim načinima utvrđivanja postojanja konsenzusa. Na taj način postoje odluke koje su donijeli predstavnici vlada na sjednicama Vijeća ili na njihovim marginama, pri čemu se napomene unose u zapisnike sa sjednica Vijeća ili Odbora stalnih predstavnika (Coreper), primjedbe u bilješke s radnih skupina, a pristanak je samo prešutan. Irska pojašnjava da u ovom slučaju nije pokrenut nijedan postupak kako bi se utvrdilo postojanje „zajedničke suglasnosti” država članica.

b) Usklađenost prakse „zajedničke suglasnosti” s člankom 13. stavkom 2. UEU-a te člancima 2. do 6. i člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a

- 155 Republika Austrija i Komisija ističu da je Vijeće, time što je zahtijevalo „zajedničku suglasnost” država članica, povrijedilo prvu rečenicu stavka 2. članka 13. UEU-a kao i članak 218. stavke 2., 6. i 8. UFEU-a, koji ga određuju kao instituciju ovlaštenu za odobravanje, na prijedlog i u dogovoru s Parlamentom, Unijina sklapanja međunarodnih sporazuma. Naime, takav zahtjev nije propisan tim odredbama, a pravila koja se tiču formiranja volje institucija Unije ustanovljena su Ugovorima i nisu na diskreciji ni država članica ni samih institucija.

- 156 Stoga, iako je Vijeće moglo odlučiti da neće sklopiti sporazum, primjerice u slučaju blokirajuće manjine koja se protivi njegovu sklapanju, ono, naprotiv, ne može primjenjivom postupku dodati fazu prethodne provjere postojanja „zajedničke suglasnosti” država članica, a da se time ne povrijedi članak 13. stavak 2. UEU-a, prema kojem svaka institucija djeluje u granicama svojih ovlasti.
- 157 Usto, budući da su nadležnosti Unije definirane u člancima 2. do 6. UFEU-a i jasno se razlikuju od nadležnosti država članica, takvim dodavanjem nije moguće provesti de facto spajanje s međuvladinim postupkom odlučivanja, čak i ako ta dva instrumenta ostanu formalno zasebna. Tom se praksom iskrivljava postupak propisan u članku 218. UFEU-a.
- 158 Naime, iako je formalno donesen „hibridan” akt, postupak odlučivanja i dalje je „hibridan”, s obzirom na to da pojedinačno stajalište država članica ima prednost pred onim Unije, i to bez ikakve osnove u Ugovorima, pa čak i povredom teksta i smisla članka 4. stavka 3. UEU-a, čime se zaobilaze zahtjevi koje je Sud postavio kako bi se očuvala autonomija pravnog poretka Unije.
- 159 Komisija ističe da je opći cilj UEU-a i UFEU-a, u skladu s preambulom UEU-a, otvoriti novu fazu procesa europske integracije. Kako bi se postigao taj cilj, UFEU-om se dodatno preciziraju podjela i načini izvršavanja nadležnosti Unije u području vanjskih odnosa, osobito pojašnjavanjem nadležnosti Unije (članci 2. do 6. UFEU-a), podrobnim navođenjem slučajeva u kojima Unija može sklapati međunarodne sporazume (članak 216. stavak 1. UFEU-a) i detaljnijim utvrđivanjem postupaka pregovora, potpisivanja i sklapanja svih vrsta međunarodnih sporazuma (članak 218. UFEU-a).
- 160 Komisija stoga smatra da je očito u suprotnosti s ciljevima Ugovorâ da se kao opća mjerodavna praksa za sve mješovite sporazume primjenjuje „hibridan” postupak odlučivanja kojim se zaprečuje sposobnost Unije da odlučuje o poduzimanju aktivnosti na međunarodnoj razini i kojim se međunarodnoj zajednici poručuje da Unija nije ovlaštena donijeti samostalnu odluku, nego ovisi o odlučujućem sudjelovanju država članica.
- 161 Također, praksom „zajedničke suglasnosti” Vijeće povređuje svoju obvezu lojalne suradnje iz druge rečenice stavka 2. članka 13. UEU-a s obzirom na to da se načelo lojalne suradnje primjenjuje i u međuinstitucijskim odnosima.
- 162 Osim toga, tom se praksom narušava institucionalna ravnoteža Unije jer državama članicama daje ulogu unutar Unije koja nije predviđena Ugovorima s obzirom na to da se člankom 218. UFEU-a navode samo odnosna prava i dužnosti Parlamenta, Vijeća, Komisije i visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Međutim, ulogom koja je tako dodijeljena državama članicama ugrožava se učinkovitost institucionalnog okvira Unije i može se pretpostaviti interese država članica interesima Unije.
- 163 Komisija podsjeća na to da se člankom 218. stavkom 8. UFEU-a propisuje da Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom i iz toga zaključuje da se praksom „zajedničke suglasnosti” država članica povređuje ta odredba jer je čini bespredmetnom. Tom se praksom ugrožava učinkovitost postupaka Unije. Republika Austrija slaže se s tim stajalištem i naglašava da se Ugovorima predviđaju iscrpne odredbe o postupku Unijina sklapanja sporazuma, kojima se protivi uvođenje prethodne faze „zajedničke suglasnosti”.
- 164 Nasuprot tomu, Slovačka Republika tvrdi da Vijeće nije moglo povrijediti članak 218. stavak 8. UFEU-a jer još nije glasovalo.

165 Irska smatra da je očito da se člankom 218. stavcima 6. i 8. UFEU-a uređuje postupak glasovanja i da ni Vijeće ni države članice ne mogu odstupiti od te odredbe. Budući da Vijeće prije glasovanja nastoji koordinirati djelovanje Unije i država članica, praksa „zajedničke suglasnosti” proizlazi iz obveze lojalne suradnje kada su nadležnosti Unije i država članica usko povezane, kao što je to ovdje slučaj.

166 Budući da traženje „zajedničke suglasnosti” država članica prethodi donošenju odluke o sklapanju Istanbulske konvencije na temelju članka 218. stavaka 6. i 8. UFEU-a, Francuska Republika i Mađarska smatraju da se tom praksom ne mijenja navedena odluka ni pravilo o glasovanju kvalificiranom većinom, kao što se time ne donosi ni „hibridan akt”.

c) Usklađenost prakse „zajedničke suglasnosti” s načelima dodjeljivanja nadležnosti, lojalne suradnje između Unije i njezinih država članica, jedinstva vanjskog predstavljanja Unije i međunarodnog javnog prava

167 Komisija podsjeća na to da iz zahtjeva jedinstva međunarodnog predstavljanja Unije proizlazi obveza suradnje kojom se uređuje sklapanje mješovitih sporazuma, kao što je to Istanbulska konvencija, od strane država članica i Unije. Usto, načelom djelotvornosti i obvezom zaštite ugleda i međunarodne vjerodostojnosti Unije zahtijeva se da institucije Unije i njezine države članice olakšaju provedbu njezinih odluka.

168 Stoga su od potpisivanja mješovitog sporazuma i, a fortiori, nakon njegova sklapanja u ime Unije države članice dužne pomoći Uniji u njegovoj provedbi. Budući da je zajedničko sklapanje Istanbulske konvencije od strane Unije i njezinih država članica potrebno, u smislu članka 216. UFEU-a, radi postizanja ciljeva Ugovorâ u području zaštite ljudskog dostojanstva, one su dakle dužne nastojati ukloniti zapreke koje sprečavaju Uniju da s državama članicama položi ratifikacijske instrumente Vijeću Europe. One su stoga dužne barem podnijeti sve korisne prijedloge nadležnim nacionalnim tijelima kako bi olakšale Unijino sklapanje te konvencije.

169 U svakom slučaju, Komisija smatra da postoji mogućnost da se instrumentu pristupanja Unije navedenoj konvenciji priloži izjava koja podsjeća na razvojnu prirodu nadležnosti Unije, kojom se ističe da Unija nema nadležnosti u svim područjima obuhvaćenima navedenom konvencijom i kojom se pojašnjava u kojim će područjima donijeti svoje provedbene mjere. Naime, budući da je ograničenost nadležnosti Unije dobro poznata Vijeću Europe, takva mogućnost svojstvena je odredbi koja omogućuje pristupanje Unije.

170 Republika Finska navodi da se nijednom odredbom prava Unije sklapanje Istanbulske konvencije ne uvjetuje pristupanjem svih država članica Unije. Stoga ne postoji pravna osnova za praksu „zajedničke suglasnosti”. Republika Finska i Republika Austrija smatraju da se ni samom činjenicom da se za pregovore, sklapanje i izvršavanje međunarodnih sporazuma nalaže bliska suradnja između država članica i institucija Unije ne omogućuje zaključak da je „zajednička suglasnost” država članica potrebna kako bi se Unija mogla obvezati, kao što nije moguć ni zaključak da države članice trebaju suglasnost Vijeća kako bi se obvezale u okviru vlastitih nadležnosti s obzirom na to da svatko može djelovati samostalno u okviru svojih nadležnosti.

171 Republika Austrija smatra da su prilikom sklapanja mješovitog sporazuma Unija i njezine države članice povezane stranke, ali odvojene od sporazuma, pri čemu svaka od njih mora djelovati u okviru svojih nadležnosti i poštujući nadležnosti svake druge ugovorne stranke, primjenjujući vlastite ustavne postupke u području pregovora, potpisivanja, sklapanja i ratifikacije. Republika

Finska naglašava da pristupanje Unije bez „zajedničke suglasnosti” država članica ne može dovesti do toga da Unija bude obvezana drukčije nego što je to u okviru svojih nadležnosti, što također smatra i Republika Austrija.

- 172 S obzirom na ta razmatranja, Republika Finska smatra da je zahtijevanje „zajedničke suglasnosti” država članica protivno članku 13. stavku 2. UFEU-a i članku 218. UFEU-a, kao i načelu autonomije prava Unije jer Unija ne može samostalno izvršavati nadležnosti kojima raspolaže i jer donošenje odluke Vijeća zahtijeva jednoglasnost država članica, a ne postizanje kvalificirane većine. Takav je zahtjev protivan i načelu lojalne suradnje, kojim su osobito obvezane države članice.
- 173 Vijeće najprije ističe, s jedne strane, da iz načela dodjeljivanja nadležnosti, kako je ono utvrđeno u članku 5. UFEU-a, proizlazi da nadležnosti koje nisu dodijeljene Uniji zadržavaju države članice te ono smatra da iz toga proizlazi da nijedna institucija Unije ne može državama članicama naložiti donošenje akata koji su obuhvaćeni njihovom nadležnošću. S druge strane, Vijeće uopće nije obvezno donijeti odluku o sklapanju Istanbulske konvencije i ne može ga se prisiliti na izvršavanje moguće nadležnosti Unije ako tražena većina nije ostvarena. Naime, Vijeće i Mađarska ističu da se člankom 218. stavkom 6. UFEU-a ne predviđa nikakav rok za donošenje takve odluke.
- 174 Vijeće podsjeća na to da se o Istanbulskoj konvenciji, za razliku od drugih međunarodnih sporazuma, pregovaralo bez aktivnog sudjelovanja Unije te iz toga zaključuje da se o njoj nije pregovaralo uzimajući u obzir razgraničenje nadležnosti između Unije i njezinih država članica. Vijeće u tom pogledu ističe da, iako je moguće jasno razgraničiti nadležnosti na koje se odnose određene odredbe te konvencije, to naprotiv nije slučaj s poglavljima IV. do VI. i VIII. do XII. Konkretno, budući da se isključiva nadležnost Unije, na temelju članka 3. stavka 2. UFEU-a, odnosi samo na posebne aspekte direktiva 2011/36 i 2011/93, za svaku predmetnu odredbu navedene konvencije također postoji nadležnost država članica, koja se odnosi na aspekte koji nisu obuhvaćeni tim direktivama.
- 175 Ta institucija smatra da su stoga nadležnosti Unije i država članica u ovom slučaju neodvojivo povezane i podsjeća na to da je članak 133. stavak 6. UEZ-a predviđao da Vijeće ne može sklopiti određene sporazume ako sadržavaju odredbe koje prelaze granice nadležnosti Unije. Budući da su određena područja obuhvaćena podijeljenom nadležnošću Unije i država članica, tom je odredbom bilo pojašnjeno da pregovori o takvim sporazumima zahtijevaju „zajedničku suglasnost” država članica i da ih Unija i države članice moraju zajednički sklopiti. Međutim, uklanjanje te odredbe iz UFEU-a ne znači odustajanje od te prakse, nego je ono posljedica okolnosti da su člankom 207. stavcima 1. i 4. UFEU-a na Uniju prenesene ovlasti iz područja trgovinske politike.
- 176 Usto, zahtjevom predviđenim člankom 102. UEZAE-a, prema kojem Unija može sklopiti mješoviti sporazum samo kada ga ratificiraju sve zainteresirane države članice, osigurava se dosljednost između međunarodnog djelovanja Unije i podjele nadležnosti i ovlasti u unutarnjem području, u skladu s načelom jedinstva vanjskog predstavljanja Unije.
- 177 Vijeće smatra da iz članka 207. stavka 6. UFEU-a, kojim se predviđa da izvršavanje nadležnosti dodijeljenih tim člankom ne utječe na razgraničenje nadležnosti između Unije i država članica te da ne dovodi do usklađivanja zakonskih i drugih odredaba država članica ako je Ugovorima isključeno takvo usklađivanje, također proizlazi da Unija u izvršavanju vlastite nadležnosti ne

može zanemariti nadležnost država članica. Načelom jedinstva međunarodnog predstavljanja Unije zahtijeva se uzajamna suradnja između država članica i institucija Unije tijekom pregovora, sklapanja i izvršenja mješovitih sporazuma.

- 178 Kraljevina Španjolska smatra da se tim načelom zahtijeva koordinacija, među ostalim, potpisivanja, sklapanja i, u mjeri u kojoj je to moguće, stupanja na snagu te konvencije s obzirom na to da se Istanbulska konvencija odnosi na područja koja su neraskidivo povezana. Doista, praksa „zajedničke suglasnosti” jedina je praksa kojom se omogućuje jamčenje uzajamnog poštovanja nadležnosti u takvoj situaciji. Republika Bugarska smatra da bi Unija prekoračila svoje nadležnosti, povrijedila nadležnosti država članica i stoga prekršila načelo dodjeljivanja nadležnosti ako bi pristupila toj konvenciji iako joj države članice ne žele pristupiti.
- 179 Republika Bugarska, Helenska Republika, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika i Mađarska ističu da u okviru takvih mješovitih sporazuma svaka od stranaka mora djelovati u okviru svojih nadležnosti i poštujući nadležnosti svih drugih ugovornih stranaka. Međutim, uzimajući u obzir postojeće neraskidive veze između nadležnosti Unije i nadležnosti država članica za sklapanje Istanbulske konvencije, načelom dodjeljivanja nadležnosti, pravnom sigurnošću, lojalnom suradnjom i dosljednom provedbom obveza zahtijeva se da Unija i države članice postanu stranke te konvencije. Kraljevina Španjolska naglašava da provedba navedene konvencije nalaže prilagodbu kako prava Unije tako i prava država članica.
- 180 Vijeće u tom pogledu ističe da se, u skladu s člancima 27. i 46. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331., u daljnjem tekstu: Bečka konvencija), ni Unija ni njezine države članice ne mogu u odnosu na druge stranke Istanbulske konvencije pozivati na međusobnu podjelu nadležnosti kao razlog njezina nepoštovanja. Usto, Francuska Republika i Vijeće tvrde da isticanje problema nadležnosti pred GREVIO-om nije u skladu s autonomijom prava Unije jer bi to tijelo stoga bilo zaduženo za rješavanje problema koji je obuhvaćen nadležnošću koja je pridržana Sudu.
- 181 Republika Bugarska, Češka Republika, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika i Mađarska iz toga zaključuju da u slučaju nepostojanja „zajedničke suglasnosti” država članica Unija ne može jamčiti pravilno izvršenje svojih obveza koje se odnose na cijelu Istanbulsku konvenciju, tako da se izlaže međunarodnoj odgovornosti zbog djelovanja ili propusta za koji joj uopće nije priznata nadležnost.
- 182 Naime, Helenska Republika i Vijeće smatraju da bi se Uniju, u slučaju da preuzme obveze koje nisu obuhvaćene njezinom isključivom nadležnošću, ipak smatralo odgovornom prema međunarodnom pravu za izvršenje cjelokupnog sporazuma. Štoviše, pristupanje Unije sporazumu za koji je ona samo djelomično nadležna ne bi u slučaju da ne pristupe sve države članice dovelo samo do „patchwork obveza”, ovisno o tome o kojoj je državi članici riječ, nego se postavlja i pitanje je li i, ovisno o slučaju, u kojoj mjeri sporazum na snazi na državnom području država članica. Usto, ako pristupanje prelazi nadležnosti Unije, akt o pristupanju može se poništiti.
- 183 Štoviše, iako se određenim multilateralnim sporazumima predviđa mogućnost davanja izjave o nadležnosti, to nije slučaj s Istanbulsom konvencijom, što također ističu Helenska Republika i Mađarska. U svakom slučaju, Vijeće smatra da bi takva izjava bila dvojbeni s obzirom na razvoj podjele nadležnosti između Unije i njezinih država članica.

- 184 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, Češka Republika, Irska, Helenska Republika, Mađarska i Vijeće smatraju da ako je potpuno izvršavanje međunarodnih obveza koje proizlaze iz sporazuma pravno i činjenično moguće samo onda kada sve države članice u njemu sudjeluju, kao u ovom slučaju, a pri čemu sve države članice ne prihvaćaju biti obvezane tim sporazumom zbog svojih nacionalnih nadležnosti, tada se načelima lojalne suradnje, jedinstva vanjskog predstavljanja Unije i dodjeljivanja nadležnosti zabranjuje Uniji donošenje odluka o potpisivanju odnosno sklapanju navedenog sporazuma jer bi to zadiralo u nadležnosti država članica.
- 185 Vijeće osporava da obveza lojalne suradnje znači da se država članica ne može protiviti Unijinu pristupanju konvenciji za koju je ona djelomično nadležna, što dovodi do obveze država članica da joj same pristupe. Naime, ta dužnost ne može podrazumijevati nikakvu obvezu države članice da ratificira sporazum, što također smatraju Češka Republika, Francuska Republika, Mađarska i Republika Austrija, pri čemu Francuska Republika dodaje da bi takvo tumačenje navedene obveze bilo protivno načelu dodjeljivanja nadležnosti i da usto povređuje međunarodno javno pravo koje priznaje načelo slobodnog pristanka država da budu obvezane međunarodnim sporazumom, kao što se to potvrđuje preambulom Bečke konvencije. Češka Republika smatra da se takvim tumačenjem povređuje načelo međunarodnog prava „pacta tertiis nec nocent nec prosunt” („ugovori niti štete niti koriste trećim osobama”), kako je to kodificirano člancima 34. do 38. Bečke konvencije.
- 186 Naime, Francuska Republika i Vijeće smatraju da iako iz sudske prakse proizlazi da dužnost lojalne suradnje može biti prepreka državama članicama da sklapaju sporazume, osobito kada je na razini Unije u tijeku postupak pristupanja, do danas nije utvrđena nijedna obveza država članica da djeluju u području nadležnosti Unije, što a fortiori vrijedi za područja u kojima Unija nema nikakvu nadležnost. Kraljevina Španjolska, Francuska Republika i Vijeće smatraju da volja Unije da pristupi sporazumu ne može prevladati nad pravom države članice da mu ne pristupi s obzirom na to da se obveza lojalne suradnje nalaže i institucijama Unije u odnosu na države članice.
- 187 Francuska Republika iz toga zaključuje da se takvom dužnošću Uniji nalaže čekanje „zajedničke suglasnosti” država članica i navodi da bi se Unijinim sklapanjem Istanbulske konvencije bez takve „zajedničke suglasnosti” povrijedilo pravo Unije i međunarodno pravo. Kraljevina Španjolska dodaje da se na temelju činjenice da bi moglo biti teško pribaviti pristanak država članica ne može pretpostaviti da postoji povreda izvršavanja nadležnosti Unije.
- 188 Iako je sadašnja praksa Vijeća nepraktična jer tijekom duljeg razdoblja može odgoditi sklapanje mješovitog sporazuma, ona je, prema mišljenju te institucije, opravdana institucionalnim i političkim razmatranjima, uključujući legitimitet mješovitih sporazuma. Naime, legitimnost tih sporazuma, ali i Unije, bila bi dovedena u pitanje ako bi Unija nametala državi članici ratifikaciju mješovitog sporazuma unatoč negativnom referendumu ili protivljenju državnog tijela a da se pritom ne ostavi vrijeme za pronalazak uključivog rješenja koje omogućuje prevladavanje nastalih teškoća.
- 189 Vijeće i Mađarska dodaju da se elementi Istanbulske konvencije mogu odnositi na nacionalni identitet određenih država članica, čije poštovanje Unija jamči člankom 4. stavkom 2. UEU-a. U tom pogledu Republika Bugarska ističe da prema mišljenju Konstitucionenega sada (Ustavni sud, Bugarska) određene odredbe te konvencije sadržavaju pojmove koji nisu u skladu s bugarskim Ustavom i javnim poretom, među kojima su pojmovi „društveno oblikovane uloge”, „stereotipne uloge” i „rod”, čiji je cilj definirati pojam „spol” na način koji nije u skladu s definicijom iz bugarskog Ustava. Međutim, ako bi Unija ipak pristupila navedenoj konvenciji, postojala bi

opasnost da Republika Bugarska bude prisiljena, kako bi osigurala poštovanje međunarodnih obveza Unije, provesti mjere koje su protivne njezinu Ustavu. Stoga bi takvo pristupanje povrijedilo načelo lojalne suradnje.

- 190 Isto tako, Slovačka Republika, zadržavajući istovrstan pristup kao i Vijeće, ističe da se Národná rada Slovenskej republiky (Državno vijeće Slovačke Republike) protivi tomu da Slovačka Republika i Unija ratificiraju Istanbulsku konvenciju.
- 191 U svakom slučaju, Irska, Kraljevina Španjolska i Slovačka Republika smatraju da Vijeće može čekati „zajedničku suglasnost” država članica jer je riječ o instituciji Unije koja stoga uživa neovisnost. Institucionalna ravnoteža znači, među ostalim, da Vijeće nije dužno donijeti odluku o sklapanju Istanbulske konvencije s obzirom na to da raspolaže slobodom odabira koja je obuhvaćena njegovim nadležnostima. Stoga se čekanjem „zajedničke suglasnosti” država članica ne krši nijedna odredba prava Unije, a omogućuje se izbjegavanje nužnosti rješavanja političkih sukoba.

VI. Stajalište Suda

A. Dopuštenost zahtjeva za mišljenje

- 192 U skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a država članica, Parlament, Vijeće ili Komisija mogu pribaviti mišljenje Suda o tome je li predviđeni sporazum u skladu s Ugovorima.
- 193 Kao prvo, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, tom se odredbom nastoji spriječiti komplikacije koje bi proizašle iz sudskog osporavanja spojivosti s Ugovorima međunarodnih sporazuma koji obvezuju Uniju. Naime, 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 stvorila, ne samo na unutarnjem planu Unije nego i na planu međunarodnih odnosa, ozbiljne poteškoće i uzrokovala štetu svim zainteresiranim strankama, uključujući treće države (mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 69.).
- 194 Imajući u vidu funkciju postupka predviđenog člankom 218. stavkom 11. UFEU-a, a to je da se kroz prethodno obraćanje Sudu spriječe eventualne komplikacije na razini Unije i na međunarodnoj razini koje bi mogle proizaći iz pobijanja odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma, već i sam rizik od takvog pobijanja dovoljan je razlog da se dopusti pokretanje postupka pred Sudom (mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 74.).
- 195 Nasuprot tomu, tim se postupkom ne nastoji posebno zaštititi interese i prava države članice ili institucije Unije koja je podnijela zahtjev za mišljenje s obzirom na to da one u tu svrhu raspolažu pravnim sredstvom tužbe za poništenje protiv odluke Vijeća o sklapanju sporazuma kao i mogućnošću da tom prilikom zahtjevom za privremenu pravnu zaštitu zatraže privremene mjere (vidjeti u tom smislu mišljenje 3/94 (Okvirni sporazum o bananama) od 13. prosinca 1995., EU:C:1995:436, t. 21. i 22.).

- 196 Predmet navedenog postupka također nije ni rješavanje poteškoća povezanih s provedbom predviđenog sporazuma koji je obuhvaćen podijeljenim nadležnostima Unije i država članica (mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti) od 6. prosinca 2001., EU:C:2001:664, t. 17.).
- 197 Kao drugo, iz sudske prakse proizlazi da na taj način mora postojati mogućnost da se u okviru postupka predviđenog člankom 218. stavkom 11. UFEU-a razmotre sva pitanja koja mogu pobuđivati sumnju u sadržajnu ili formalnu valjanost sporazuma u odnosu na Ugovore. Sudska odluka o usklađenosti sporazuma s Ugovorima može u tom pogledu, među ostalim, ovisiti ne samo o odredbama koje se tiču nadležnosti, postupka ili institucionalnog ustrojstva Unije nego i o odredbama materijalnog prava (mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 70.).
- 198 Međutim, što se tiče unutarnjih pravila Unije, njihova narav unutarnjeg prava Unije isključuje mogućnost da budu predmet ovog postupka za donošenje mišljenja, koji se može odnositi samo na međunarodne sporazume koje Unija predviđa sklopiti (mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 149.).
- 199 Kao treće, valja podsjetiti na to da je odabir odgovarajuće pravne osnove odluke Vijeća o sklapanju predviđenog sporazuma od ustavnopravnog značaja jer Unija, s obzirom na to da raspolaže samo dodijeljenim nadležnostima, akte koje donosi mora vezati uz odredbe UFEU-a koje je za to stvarno ovlašćuju. Dakle, korištenje pogrešne pravne osnove može učiniti nevaljanom samu odluku o sklapanju, a samim time i učiniti nevažećim pristanak Unije da je obvezuje sporazum koji je prihvatila (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti) od 6. prosinca 2001., EU:C:2001:664, t. 5., i mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 71. i 72.).
- 200 To je osobito slučaj kada se Ugovorom Uniji ne dodjeljuje dostatna nadležnost za ratifikaciju sporazuma u cjelini, što dovodi do razmatranja o podjeli nadležnosti između Unije i država članica za sklapanje predviđenog sporazuma, odnosno kada se odgovarajućom pravnom osnovom navedenog akta o sklapanju predviđa različit zakonodavni postupak od onog koji su zaista slijedile institucije Unije (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti) od 6. prosinca 2001., EU:C:2001:664, t. 5.).
- 201 Kao četvrto, Sud je već utvrdio da su akt o odobravanju potpisivanja međunarodnog sporazuma i akt o njegovu sklapanju dva zasebna pravna akta koji u pogledu zainteresiranih stranaka podrazumijevaju bitno različite obveze, pri čemu se potonjim aktom ni na koji način ne potvrđuje prvonavedeni. U tim okolnostima, izostanak tužbe za poništenje protiv prvonavedenog akta nije prepreka podnošenju tužbe protiv akta o sklapanju predviđenog sporazuma niti čini nedopuštenim zahtjev za mišljenje kojim se postavlja pitanje o usklađenosti tog sporazuma s Ugovorom (mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti) od 6. prosinca 2001., EU:C:2001:664, t. 11.).
- 202 Osim toga, okolnost da se određena pitanja mogu rješavati u okviru drugih pravnih sredstava, a osobito tužbom za poništenje, nije argument kojim se isključuje mogućnost da se pred Sudom pokrene prethodni postupak na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a (mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti) od 6. prosinca 2001., EU:C:2001:664, t. 12.).

- 203 Postupak donošenja mišljenja mora, naime, omogućiti rješavanje svakog pitanja koje se može podvrgnuti sudskoj ocjeni, pod uvjetom da su ta pitanja u skladu s krajnjim ciljem tog postupka (mišljenje 1/13 (Pristupanje trećih država Haškoj konvenciji) od 14. listopada 2014., EU:C:2014:2303, t. 54.).
- 204 Kao peto, valja primijetiti da mogućnost podnošenja zahtjeva za donošenje mišljenja na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a ne zahtijeva, kao prethodni uvjet, konačan sporazum među dotičnim institucijama. Naime, pravo dodijeljeno Vijeću, Parlamentu, Komisiji i državama članicama da zatraže mišljenje od Suda može se ostvarivati pojedinačno, a da ne postoji bilo kakvo usklađivanje i da se ne čeka konačan rezultat povezanog zakonodavnog postupka (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.).
- 205 Tako okolnost da se sporazum o kojem je riječ može donijeti tek nakon savjetovanja s Parlamentom, odnosno nakon njegove prethodne suglasnosti, kao i to da će donošenje mogućih popratnih zakonodavnih mjera u okviru Unije biti podvrgnuto zakonodavnom postupku koji uključuje tu instituciju, ne utječe na mogućnost koja joj je dodijeljena člankom 218. stavkom 11. UFEU-a da zatraži mišljenje Suda (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. i 56.).
- 206 S obzirom na tu sudsku praksu valja razmotriti jesu li pitanja koja je postavio Parlament dopuštena.
- 207 U ovom slučaju, što se tiče, kao prvo, dopuštenosti točke (a) prvog pitanja, valja utvrditi da je njezin cilj, suprotno onomu što tvrdi Mađarska, utvrditi odgovarajuću pravnu osnovu za donošenje akta Unije o sklapanju Istanbulske konvencije, što odgovara svrsi postupka donošenja mišljenja, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 193., 194., 197., 199. i 200. ovog mišljenja.
- 208 Budući da Mađarska ipak dovodi u pitanje korisnost ovog postupka, a da se pristupanje toj konvenciji kako Unije tako i država članica nalaže u dvama slučajevima koje je Parlament naveo u okviru točke (a) prvog pitanja, dovoljno je istaknuti da ako bi se za Unijino sklapanje navedene konvencije primijenila neodgovarajuća pravna osnova, tada bi se u postupku pred Sudom naknadno mogla dovesti u pitanje valjanost akta o sklapanju, što bi dovelo do poteškoća koje se upravo postupkom donošenja mišljenja nastoji spriječiti, kao što je to navedeno u točki 193. ovog mišljenja.
- 209 U dijelu u kojem Republika Poljska i Mađarska tvrde da točka (a) prvog pitanja zahtijeva za mišljenje podrazumijeva preispitivanje političkog odabira Vijeća da provede djelomično pristupanje Istanbulske konvenciji, valja istaknuti da bi takva okolnost, pod pretpostavkom da je utvrđena, mogla utjecati na doseg „predviđenog sporazuma” u pogledu kojeg treba utvrditi odgovarajuću pravnu osnovu za sklapanje te konvencije. Budući da predmet zahtijeva za mišljenje može biti, među ostalim, odabir odgovarajuće pravne osnove za sklapanje predviđenog međunarodnog sporazuma, kao što je to navedeno u točkama 199. i 200. ovog mišljenja, navedena okolnost stoga može utjecati samo na odgovor na točku (a) prvog pitanja, ali ne može dovesti u pitanje njegovu dopuštenost.

- 210 Što se tiče okolnosti na koju se poziva Mađarska, prema kojoj Parlament treba kasnije sudjelovati u postupku sklapanja Istanbulske konvencije i može, ovisno o slučaju, odbiti dati prethodnu suglasnost tom prilikom, dovoljno je istaknuti da iz sudske prakse navedene u točkama 204. i 205. ovog mišljenja proizlazi da takva okolnost nikako ne isključuje mogućnost da ta institucija pokrene ovaj postupak.
- 211 Budući da Mađarska tvrdi da je prvo pitanje preuranjeno i hipotetsko jer se odnosi na budući akt Unije o sklapanju Istanbulske konvencije čiji sadržaj još uvijek nije konačno utvrđen, važno je istaknuti da se postupkom donošenja mišljenja, s obzirom na njegov cilj sprečavanja komplikacija na međunarodnoj razini i na razini Unije, što bi zasigurno prouzročila pravosudna odluka o utvrđivanju neusklađenosti međunarodnog sporazuma koji je sklopila Unija s Ugovorima, omogućuje pokretanje postupka pred Sudom povodom zahtjeva za mišljenje kada je predmet predviđenog sporazuma poznat, čak i ako postoji određen broj još uvijek otvorenih alternativa i razmimoilaženja u pogledu izričaja predmetnih tekstova, pod uvjetom da Sud na temelju dokumenata koji su mu podneseni može donijeti presudu koja je dovoljno sigurna u pogledu postavljenog pitanja (mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011., EU:C:2011:123, t. 53. i navedena sudska praksa).
- 212 Doista, Sud u ovom slučaju ne samo da raspolaže tekstom Istanbulske konvencije nego se zahtjevom za mišljenje također pružaju dostatne naznake kako o odvijanju postupka pristupanja toj konvenciji koji je vođen do trenutka podnošenja tog zahtjeva tako i o stajalištu Parlamenta, Vijeća i Komisije u pogledu takvog pristupanja, tako da Sud može donijeti presudu koja je dovoljno sigurna u pogledu predviđenog sporazuma, s obzirom na koji se mora utvrditi odgovarajuća pravna osnova radi njegova sklapanja od strane Unije.
- 213 Uostalom, ne može se prihvatiti tvrdnja Vijeća, Irske i Mađarske prema kojoj Parlament svojim zahtjevom za mišljenje dovodi u pitanje odabir pravne osnove odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju te tako zaobilazi rokove određene za podnošenje tužbe za poništenje tih odluka. Naime, s jedne strane, točka (a) prvog pitanja ne odnosi se na te odluke i, s druge strane, u skladu s onim što je izloženo u točki 201. ovog mišljenja, izostanak tužbe za poništenje odluke o potpisivanju sporazuma nije prepreka za dopuštenost zahtjeva za mišljenje o usklađenosti navedenog sporazuma s Ugovorima.
- 214 S obzirom na prethodna razmatranja, valja smatrati da je točka (a) prvog pitanja dopuštena.
- 215 Kao drugo, što se tiče dopuštenosti točke (b) prvog pitanja najprije valja istaknuti da se to pitanje, u dijelu u kojem se odnosi na razdvajanje akta o sklapanju Istanbulske konvencije na dvije odluke, odnosi na postupak sklapanja te konvencije i, prema tome, na formalnu usklađenost pristupanja Unije toj konvenciji s Ugovorima. U skladu s onim što je izloženo u točki 197. ovog mišljenja, takvo je pitanje dopušteno jer odgovara cilju postupka donošenja mišljenja.
- 216 Nasuprot tomu, točka (b) prvog pitanja nije dopuštena u dijelu u kojem se odnosi na razdvajanje akta o Unijinom potpisivanju Istanbulske konvencije na dvije odluke.
- 217 Naime, nesporno je da je 13. lipnja 2017. Unija potpisala Istanbulsku konvenciju, što je odobreno odlukama 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju, odnosno više od dvije godine prije podnošenja ovog zahtjeva za mišljenja te to potpisivanje stoga proizvodi svoje učinke od tog datuma.

- 218 U tim okolnostima, čak i pod pretpostavkom da akt o potpisivanju međunarodnog sporazuma kao takav može biti predmet zahtjeva za mišljenje, valja utvrditi da se preventivni cilj koji se nastoji postići člankom 218. stavkom 11. UFEU-a u svakom slučaju više ne bi mogao ostvariti kad je riječ o takvom aktu ako bi postupak o njegovoj usklađenosti s Ugovorima bio pokrenut pred Sudom nakon njegova usvajanja (vidjeti po analogiji mišljenje 3/94 (Okvirni sporazum o bananama) od 13. prosinca 1995., EU:C:1995:436, t. 19.).
- 219 U tom kontekstu Irska, Mađarska i Vijeće pravilno ističu da je Parlament mogao osporavati odluke 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju tužbom za poništenje i da poštovanje zahtjeva izvještavanja Parlamenta predviđenog u članku 218. stavku 10. UFEU-a ima za cilj, među ostalim, omogućiti toj instituciji da pravodobno provede svoj nadzor nad djelovanjem Vijeća.
- 220 Posljedično, točka (b) prvog pitanja dopuštena je samo u dijelu u kojem se odnosi na akt o Unijinu sklapanju Istanbulske konvencije.
- 221 Kao treće, što se tiče dopuštenosti drugog pitanja, koje se odnosi na praksu „zajedničke suglasnosti” država članica prije sklapanja mješovitog sporazuma, valja ponajprije odbiti prigovor Helenske Republike prema kojem je Parlament nedovoljno identificirao štetno postupanje Vijeća. Naime, tim se pitanjem ne nastoji utvrditi takvo postupanje, nego saznati je li Unijino sklapanje Istanbulske konvencije u skladu s Ugovorima, a osobito s člankom 218. UFEU-a, ako ne postoji „zajednička suglasnost” svih država članica da budu obvezane tom konvencijom u područjima koja su obuhvaćena njihovim nadležnostima.
- 222 Iz toga također proizlazi, a suprotno tvrdnjama Republike Bugarske, Kraljevine Španjolske, Mađarske i Vijeća, da se to pitanje ne odnosi ni na Poslovnik Vijeća, spomenut u točki 82. ovog mišljenja, ni na njegov vremenski raspored postupanja ili unutarnje postupke, ni na međunarodno javno pravo, kao ni na suverena prava država članica, nego na postupovne zahtjeve koji proizlaze iz Ugovorâ, a osobito iz članka 218. UFEU-a u svrhu sklapanja Istanbulske konvencije.
- 223 Doista, kao što je to istaknula Republika Finska, ako bi se Ugovorima zahtijevalo čekanje takve „zajedničke suglasnosti”, Unijino sklapanje Istanbulske konvencije koje bi prethodilo takvoj suglasnosti moglo bi se proglasiti nevaljanim, čime bi se uzrokovale poteškoće koje se postupkom donošenja mišljenja upravo nastoje spriječiti, kao što je to navedeno u točki 193. ovog mišljenja.
- 224 Iz toga također proizlazi zaključak, s jedne strane, da cilj drugog pitanja nije utvrditi, kao što bi to bilo moguće tužbom zbog propusta predviđenom člankom 265. UFEU-a, da se Vijeće suzdržalo od donošenja odluke povrijediâši time Ugovore i, s druge strane, da Kraljevina Španjolska, Mađarska, Slovačka Republika i Vijeće stoga ne mogu s uspjehom tvrditi da drugo pitanje podrazumijeva zlouporabu postupka donošenja mišljenja.
- 225 Ne može se prihvatiti ni prigovor Vijeća koji se temelji na tome da će se jednom kad se utvrdi „zajednička suglasnost” svih država članica da budu obvezane Istanbulskom konvencijom u područjima koja su obuhvaćena njihovim nadležnostima sklapanje te konvencije provesti uz strogo poštovanje postupovnih zahtjeva Ugovorâ. Naime, takvom se tvrdnjom ne rješava pitanje je li praksa „zajedničke suglasnosti” u skladu s postupcima koji su izričito predviđeni Ugovorima i stoga ne može biti prepreka za dopuštenost tog pitanja.

- 226 Naposljetku, budući da Irska, Helenska Republika, Kraljevina Španjolska, Mađarska i Vijeće tvrde da je drugo pitanje preuranjeno i hipotetsko, dovoljno je podsjetiti, kao što to proizlazi iz točke 211. ovog mišljenja, da se pred Sudom može pokrenuti postupak povodom zahtjeva za mišljenje kada je predmet predviđenog sporazuma poznat, čak i ako postoji određen broj još uvijek otvorenih alternativa i razmimoilaženja u pogledu izričaja predmetnih tekstova, pod uvjetom da Sud na temelju dokumenata koji su mu podneseni može donijeti presudu koja je dovoljno sigurna u pogledu postavljenog pitanja.
- 227 Doista, budući da je predmet predviđenog sporazuma poznat, da postojanje prakse „zajedničke suglasnosti” ne osporavaju ni države članice koje sudjeluju u ovom postupku ni Vijeće i da ono naglašava da namjerava sklopiti Istanbulsku konvenciju u ime Unije tek nakon što se utvrdi „zajednička suglasnost”, drugo pitanje ne može se smatrati nedopuštenim zbog njegove navodne preuranjene ili hipotetske prirode.
- 228 S obzirom na prethodna razmatranja, zahtjev za mišljenje je dopušten, osim točke (b) prvog pitanja jer se odnosi na Unijino potpisivanje Istanbulske konvencije.

B. Praksa „zajedničke suglasnosti” država članica

- 229 Drugim pitanjem, koje valja razmotriti na prvom mjestu, Parlament u biti pita dopušta li se Ugovorima odnosno nalaže li se njima Vijeću da prije sklapanja Istanbulske Konvencije u ime Unije čeka „zajedničku suglasnost” država članica da budu obvezane tom konvencijom u područjima koja su obuhvaćena njihovom nadležnošću.
- 230 Valja podsjetiti na to da su osnivački ugovori Unije, za razliku od običnih međunarodnih ugovora, uspostavili novi pravni poredak s vlastitim institucijama, u čiju su korist države članice ograničile, u sve širim područjima, svoja suverena prava i čiji su subjekti ne samo te države nego i njihovi državljani (vidjeti, među ostalim, mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011., EU:C:2011:123, t. 65., mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 157. i presudu od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće, C-28/12, EU:C:2015:282, t. 39.).
- 231 K tome su države članice zbog svoje pripadnosti Uniji prihvatile da su njihovi međusobni odnosi, u pogledu područja koja su predmet prenošenja nadležnosti s država članica na Uniju, uređeni pravom Unije, uz isključenje, ako to pravo tako zahtijeva, svakog drugog prava (mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 193. i presuda od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće, C-28/12, EU:C:2015:282, t. 40.).
- 232 Osim toga, pravila koja se tiču formiranja volje institucija Unije ustanovljena su Ugovorima i nisu na diskreciji ni država članica ni samih institucija (presuda od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće, C-28/12, EU:C:2015:282, t. 42. i navedena sudska praksa).
- 233 Na taj način, a u skladu s člankom 13. stavkom 2. UFEU-a, svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima.
- 234 Što se osobito tiče međunarodnih sporazuma za čije je sklapanje Unija nadležna u svojim područjima djelovanja, člankom 218. UFEU-a, kako bi se udovoljilo zahtjevima jasnoće, dosljednosti i racionalizacije, predviđa se općeprimjenjiv jedinstven postupak koji se odnosi

osobito na pregovore i sklapanje takvih sporazuma, osim kada se Ugovorima predviđaju posebni postupci (vidjeti u tom smislu presudu od 4. rujna 2018., Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom), C-244/17, EU:C:2018:662, t. 21. i navedenu sudsku praksu).

- 235 Sud je istaknuo da se tim postupkom, upravo zbog njegova općeg karaktera, moraju uzeti u obzir posebnosti predviđene Ugovorima za svako područje djelovanja Unije, osobito u pogledu ovlasti institucija, kao i to da je njegov cilj na vanjskom planu odraziti podjelu ovlasti između institucija primjenjivu na unutarnjem planu, osobito uspostavljajući simetričnost između postupka donošenja mjera Unije na unutarnjem planu i postupka usvajanja međunarodnih sporazuma kako bi se osiguralo da Parlament i Vijeće imaju u odnosu na određeno područje jednake ovlasti, poštujući time institucionalnu ravnotežu predviđenu Ugovorima (presuda od 4. rujna 2018., Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom), C-244/17, EU:C:2018:662, t. 22. i navedena sudska praksa).
- 236 Tako se člankom 218. stavkom 1. UFEU-a zahtijeva da se pregovori o sporazumima između Unije i trećih zemalja ili međunarodnih organizacija, koji su prema članku 216. stavku 2. UFEU-a obvezujući za institucije Unije i države članice nakon njihova sklapanja, i njihovo sklapanje provode u skladu s postupkom predviđenim u relevantnim stavcima članka 218. UFEU-a.
- 237 U tom pogledu, u skladu s člankom 218. stavicama 2. i 6. UFEU-a, odluku o sklapanju takvih sporazuma donosi Vijeće, prema potrebi nakon prethodne suglasnosti Parlamenta odnosno savjetovanja s njime. Međutim, državama članicama nije priznata nikakva nadležnost za donošenje takve odluke.
- 238 Osim toga, iz članka 218. stavka 8. UFEU-a proizlazi da kad je riječ o odluci poput one navedene u prethodnoj točki Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom ako takva odluka ne odgovara nijednom od slučajeva u kojima se člankom 218. stavkom 8. drugim podstavkom UFEU-a zahtijeva jednoglasnost (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Vijeće (Sporazum s Armenijom), C-180/20, EU:C:2021:658, t. 30. i navedenu sudsku praksu).
- 239 U ovom je slučaju među strankama u postupku nesporno, prije svega, da Istanbulska konvencija, ovisno o slučaju, treba postati mješoviti sporazum koji su kao takav sklopile Unija i države članice, zatim da se odluka Vijeća o sklapanju konvencije u ime Unije može donijeti samo nakon prethodne suglasnosti Parlamenta i, naposljetku, da Vijeće mora u skladu s odredbama članka 218. stavka 8. prvog podstavka UFEU-a donijeti, ovisno o slučaju, navedenu odluku odlučujući kvalificiranom većinom ako ona ne odgovara nijednom od slučajeva za koje se člankom 218. stavkom 8. drugim podstavkom zahtijeva jednoglasnost.
- 240 U okviru mješovitog sporazuma sklopljenog s trećim zemljama stranke su Unija i države članice. Tijekom pregovora o takvom sporazumu i njegova sklapanja svaka od tih stranaka mora djelovati u okviru nadležnosti kojima raspolaže i poštujući nadležnosti svih drugih ugovornih stranaka (presuda od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće, C-28/12, EU:C:2015:282, t. 47.).
- 241 Sud je doduše priznao da, kada je očito da je područje sporazuma djelomično obuhvaćeno nadležnošću Unije a djelomično nadležnošću država članica, treba osigurati blisku suradnju između potonjih i institucija Unije, kako u postupku pregovaranja o sporazumima i njihova sklapanja tako i u izvršavanju preuzetih obveza (presuda od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće, C-28/12, EU:C:2015:282, t. 54. i navedena sudska praksa).

- 242 Međutim, tim se načelom bliske suradnje ne može opravdati da Vijeće prekorači poštovanje postupovnih pravila i načina glasovanja predviđenih člankom 218. UFEU-a (presuda od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće, C-28/12, EU:C:2015:282, t. 55.).
- 243 Sud je tako imao priliku pojasniti da se dva različita akta, od kojih jedan uključuje konsenzus predstavnika država članica i stoga njihov jednoglasni sporazum, dok drugi treba donijeti u skladu s člankom 218. stavkom 8. UFEU-a, kojim se predviđa da Vijeće u ime Unije mora odlučiti kvalificiranom većinom, ne mogu objediniti u jedinstvenu odluku niti ih se može donijeti u okviru jedinstvenog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće, C-28/12, EU:C:2015:282, t. 52.).
- 244 U ovom je slučaju doduše nesporno da praksa „zajedničke suglasnosti” ne dovodi do objedinjavanja dvaju različitih akata, jednog koji je rezultat konsenzusa država članica i drugog koji je donijela Unija, u jedinstvenu hibridnu odluku, kao što je to ona koja je poništena u presudi navedenoj u prethodnoj točki.
- 245 Međutim, budući da se tom praksom podrazumijeva da Vijeće smatra da je utvrđenje „zajedničke suglasnosti” država članica da budu obvezane mješovitim sporazumom u područjima koja su obuhvaćena njihovom nadležnošću nužan preduvjet za svako pokretanje postupka sklapanja sporazuma predviđenog u članku 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a, njome se tom postupku dodaje faza koja nije predviđena Ugovorima i koja je stoga protivna sudskoj praksi navedenoj u točki 232. ovog mišljenja kao i utvrđenjima iz njegovih točaka 237. i 243.
- 246 Konkretnije, kao što su to pravilno istaknule Republika Austrija, Republika Finska, Parlament i Komisija, budući da se navedenom praksom pokretanje tog postupka uvjetuje konsenzusom predstavnika država članica i stoga njihovim jednoglasnim sporazumom, dok se člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a predviđa da Unija sklapa međunarodni sporazum kao autonoman akt Unije koji se u Vijeću usvaja kvalificiranom većinom, ovisno o slučaju, nakon prethodne suglasnosti Parlamenta odnosno savjetovanja s njime, tom se praksom uspostavlja hibridan postupak odlučivanja koji nije u skladu sa zahtjevima predviđenim u tim odredbama te je protivan sudskoj praksi koja proizlazi iz presude od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće (C-28/12, EU:C:2015:282).
- 247 Naime, ako bi praksa „zajedničke suglasnosti” trebala imati doseg poput onog iznesenog u točki 245. ovog mišljenja, tada bi sama mogućnost da Unija sklopi mješoviti sporazum u potpunosti ovisila o volji svake od država članica da bude obvezana takvim sporazumom u područjima koja su obuhvaćena njihovim nadležnostima i stoga o suverenom izboru država članica u tim područjima.
- 248 Međutim, u skladu s člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a, kada se sklapanje međunarodnog sporazuma predloži Vijeću, samo je na njemu da odluči, u načelu, kvalificiranom većinom i, ovisno o slučaju, nakon prethodne suglasnosti Parlamenta odnosno savjetovanja s njime, o sklapanju tog sporazuma. Uostalom, u tom je pogledu presuđeno da Vijeće tom prilikom može odlučiti da Unija sama izvršava vanjsku nadležnost koju dijeli s državama članicama u području djelovanja o kojem je riječ, pod uvjetom da je interno ostvarena većina koja se za to zahtijeva (vidjeti u tom smislu presudu od 5. prosinca 2017., Njemačka/Vijeće, C-600/14, EU:C:2017:935, t. 68.).

- 249 Iz toga slijedi da ne samo da se Ugovorima ne nalaže Vijeću da prije sklapanja Istanbulske konvencije u ime Unije čeka „zajedničku suglasnost” država članica da budu obvezane tom konvencijom u područjima koja su obuhvaćena njihovom nadležnošću, nego mu se zabranjuje da pokretanje postupka sklapanja te konvencije, predviđenog u članku 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a, uvjetuje prethodnim utvrđenjem takve „zajedničke suglasnosti”.
- 250 Međutim, Unijino sklapanje međunarodnog sporazuma ovisi o mogućnosti Vijeća da interno ostvari većinu koja se zahtijeva.
- 251 Usto, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 200. svojeg mišljenja, Ugovorima nije određen nikakav rok u kojem Vijeće mora donijeti odluku o sklapanju takvog sporazuma.
- 252 Iz toga slijedi da u granicama postupka predviđenog člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a i podložno prethodnoj suglasnosti Parlamenta, kada se ona zahtijeva, Vijeće ima marginu političke prosudbe kako u pogledu odluke o tome hoće li postupiti po prijedlogu za sklapanje međunarodnog sporazuma, i, ovisno o slučaju, u kojoj će to mjeri učiniti, tako i u pogledu odabira prikladnog trenutka za donošenje takve odluke.
- 253 Iz toga proizlazi da ako Vijeće djeluje u skladu sa svojim poslovnikom i ako je osiguran koristan učinak članka 218. stavaka 2., 6. i 8. UFEU-a, ništa ne sprečava Vijeće da produlji svoje interne rasprave kako bi se ostvarila, među ostalim, najveća moguća većina za sklapanje međunarodnog sporazuma, većina koja se zahtijeva za šire izvršavanje vanjskih nadležnosti Unije ili, pak, u slučaju mješovitih sporazuma, bliža suradnja između država članica i institucija Unije u postupku sklapanja sporazuma, što može podrazumijevati čekanje „zajedničke suglasnosti” država članica.
- 254 Naime, takvom se bliskom suradnjom između država članica i institucija Unije tijekom postupka sklapanja mješovitog sporazuma, kao što je Istanbulska konvencija, koja se zahtijeva načelom navedenim u točkama 241. i 242. ovog mišljenja, a osobito kada su odredbe tog sporazuma koje su obuhvaćene nadležnostima Unije i one koje su obuhvaćene nadležnostima država članica neodvojivo povezane, omogućuje uzimanje u obzir, kao što je to istaknulo Vijeće, po potrebi i produljenom raspravom, institucionalnih razmatranja i politika koje mogu utjecati na percepciju legitimnosti kao i učinkovitosti vanjskog djelovanja Unije.
- 255 U tom pogledu ipak valja istaknuti da se u skladu s člankom 218. stavkom 8. UFEU-a ta margina političke prosudbe načelno izvršava kvalificiranom većinom, tako da takva većina u Vijeću može u svakom trenutku i u skladu s pravilima predviđenima njegovim poslovnikom, a osobito pravilima kojima se svakoj državi članici i Komisiji dodjeljuje pravo da zatraže otvaranje postupka glasovanja te se uređuje transparentnost tog postupka primjenom članka 15. stavka 3. UFEU-a, naložiti okončanje rasprava i donošenje odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma. Tako je na Vijeću da se u svakom slučaju zasebno te prateći razvoj svojih internih rasprava koristi navedenom marginom prosudbe uz potpuno poštovanje zahtjeva predviđenih u članku 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a.
- 256 Ta utvrđenja, a osobito ono prema kojem Vijeće ne može povredom postupka sklapanja međunarodnog sporazuma predviđenog u članku 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a podvrgnuti Unijino sklapanje Istanbulske konvencije „zajedničkoj suglasnosti” država članica da budu obvezane tom konvencijom u područjima koja su obuhvaćena njihovim nadležnostima, nisu dovedena u pitanje argumentima Republike Bugarske, Češke Republike, Irske, Helenske Republike, Republike Španjolske, Francuske Republike, Mađarske, Slovačke Republike i Vijeća da bi u slučaju nepostojanja takve „zajedničke suglasnosti” Unijino sklapanje te konvencije bilo

neusklađeno s načelima dodjeljivanja nadležnosti, lojalne suradnje, pravne sigurnosti, jedinstva vanjskog predstavljanja Unije i autonomije Unije kao i s Unijinim poštovanjem nacionalnog identiteta država članica, kao ni argumentima tih država članica i Vijeća koji se temelje na opasnosti od nastanka međunarodne odgovornosti Unije ako bi ona sklopila tu konvenciju a da joj nisu pristupile sve države članice u područjima koja su obuhvaćena njihovim nadležnostima.

- 257 Kao prvo, te države članice i Vijeće ne mogu s uspjehom isticati da bi se u slučaju da jedna ili više država članica ne pristupe Istanbulskoj konvenciji u područjima te konvencije koja su obuhvaćena njihovim nadležnostima pristupanjem Unije toj konvenciji zadiralo u njihove nadležnosti i time povrijedila načela dodjeljivanja nadležnosti, lojalne suradnje, pravne sigurnosti i jedinstva vanjskog predstavljanja Unije.
- 258 Naime, u točki 240. ovog mišljenja podsjeća se, među ostalim, na to da tijekom pregovora o mješovitom sporazumu i njegova sklapanja Unija i države članice moraju djelovati u okviru nadležnosti kojima raspolažu i poštujući nadležnosti svih drugih ugovornih stranaka.
- 259 Iz toga proizlazi da sklapanje mješovitog sporazuma od strane Unije i država članica nikako ne podrazumijeva to da države članice tom prilikom izvršavaju nadležnosti Unije niti da ona izvršava njihove nadležnosti, nego to da svaka od tih stranaka djeluje isključivo u okviru svojih nadležnosti, ne dovodeći u pitanje mogućnost Vijeća, na koju se podsjeća u točki 248. ovog mišljenja, da odluči da Unija sama izvršava nadležnost koju dijeli s državama članicama u dotičnom području djelovanja, pod uvjetom da je unutar Vijeća ostvarena većina koja se zahtijeva u tu svrhu.
- 260 Isto vrijedi i kada države članice odluče ne sklopiti mješoviti sporazum, koji je, pak, Unija odlučila sklopiti samo na temelju nadležnosti koje su joj dodijeljene.
- 261 Što se tiče Istanbulske konvencije, a kao što su to istaknule Češka Republika, Kraljevina Danska, Kraljevina Španjolska, Republika Austrija i Komisija te kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 217. svojeg mišljenja, Vijeću Europe poznata je ograničena priroda nadležnosti Unije pa se ni na kojoj osnovi ne može pretpostaviti da je člankom 75. te konvencije, kada precizira da je ona otvorena za potpisivanje, osobito i posebno, „Europskoj uniji”, predviđeno pristupanje Unije koje prelazi njezine nadležnosti.
- 262 U tom pogledu Sud je imao priliku istaknuti da Unija odabirom pravnih osnova na kojima se temelji odluka o sklapanju međunarodnog sporazuma također daje naznake drugim strankama takvog sporazuma što se tiče, prije svega, pravnog dosega te odluke, zatim opsega nadležnosti Unije u pogledu tog sporazuma i, naposljetku, podjele nadležnosti između Unije i njezinih država članica, pri čemu se navedena podjela mora uzeti u obzir i u stadiju provedbe sporazuma na razini Unije (vidjeti u tom smislu presude od 10. siječnja 2006., Komisija/Vijeće, C-94/03, EU:C:2006:2, t. 55., 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.).
- 263 Usto, kao što su na raspravi pred Sudom istaknuli Kraljevina Belgija, Češka Republika, Irska, Helenska Republika, Republika Austrija, Republika Finska, Parlament i Komisija, nije isključeno da se Vijeće i Parlament prilikom pristupanja Unije Istanbulskoj konvenciji mogu odlučiti za podnošenje izjave o Unijinim nadležnostima kojom bi se, po potrebi, omogućilo dodatno pojašnjenje, kao indikacija, granica njezinih ovlasti.

- 264 Prema tome, u okviru ovog postupka nipošto nije dokazano da bi se Unijinim sklapanjem Istanbulske konvencije uz nepostojanje „zajedničke suglasnosti” država članica da budu obvezane tom konvencijom u područjima obuhvaćenima njihovim nadležnostima zadiralo u te potonje nadležnosti.
- 265 Kao drugo, isto vrijedi kad je riječ o argumentaciji, osobito Republike Bugarske, Mađarske i Slovačke Republike, prema kojoj bi takvo pristupanje Unije dovelo do toga da Unija time povređuje svoju obvezu lojalne suradnje i obveze iz članka 4. stavka 2. UEU-a, koje se tiču poštovanja nacionalnih identiteta država članica, koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama, jer bi takvo pristupanje moglo dovesti do toga da te države članice moraju provesti mjere protivne svojem Ustavu kako bi osigurale poštovanje međunarodnih obveza Unije.
- 266 Naime, valja utvrditi da tom argumentacijom te države članice nastoje dovesti u pitanje usklađenost Unijina sklapanja Istanbulske konvencije s njezinim obvezama navedenima u prethodnoj točki. Međutim, eventualna neusklađenost takvog sklapanja s navedenim obvezama mogla bi se utvrditi tek nakon preciznog razmatranja obveza koje je, ovisno o slučaju, Unija preuzela nakon sklapanja Istanbulske konvencije, na što se ovaj zahtjev za mišljenje ne odnosi i stoga to nije obuhvaćeno ovim postupkom.
- 267 Kao treće, Francuska Republika i Vijeće tvrde da Unijino sklapanje Istanbulske konvencije uz nepostojanje „zajedničke suglasnosti” država članica da budu obvezane tom konvencijom u područjima obuhvaćenima njihovim nadležnostima nije u skladu s autonomijom prava Unije s obzirom na to da bi ono podrazumijevalo eksternalizaciju, među ostalim GREVIO-u, unutarnjeg pitanja Unije o podjeli nadležnosti između nje i njezinih država članica.
- 268 Točno je da je Sud već utvrdio da ne može biti u skladu s Ugovorima povjeravanje međunarodnom sudu zadaće ocjenjivanja pravnih pravila Unije kojima se uređuje podjela nadležnosti između nje i njezinih država članica kao i mjerila pripisivosti njihovih radnji ili propusta kako bi se u tom pogledu donijela konačna odluka koja bi bila obvezujuća kako za države članice tako i za Uniju (mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 224., 231. i 234.). Međutim, valja istaknuti da je Sud donio to utvrđenje posebno u odnosu na odluke koje potječu od međunarodnog suda i koje su konačne i obvezujuće u pogledu Unije i njezinih država članica te u okviru detaljnog razmatranja materijalne usklađenosti predviđenog sporazuma s Ugovorima, predviđajući situaciju u kojoj su i Unija i sve njezine države članice obvezane predmetnim sporazumom.
- 269 Iz toga slijedi da odgovor na pitanje može li se, kao što to tvrde Francuska Republika i Vijeće, takvo utvrđenje prenijeti na situaciju u kojoj bi, s jedne strane, Unija, ali ne i jedna od njezinih država članica, bila obvezana Istanbulsom konvencijom i, s druge strane, u kojoj bi postupalo tijelo kao što je GREVIO, koje ima ovlasti navedene u točki 35. ovog mišljenja, zahtijeva precizno razmatranje materijalne usklađenosti Istanbulske konvencije s Ugovorima, što nije cilj ovog zahtjeva za mišljenje i stoga nije obuhvaćeno ovim postupkom.
- 270 Kao četvrto, Republika Bugarska, Češka Republika, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Mađarska i Vijeće smatraju da je potpuno izvršavanje međunarodnih obveza koje Unija preuzima sklapanjem Istanbulske konvencije pravno i činjenično moguće samo ako će sve države članice sudjelovati u tim obvezama i iz toga zaključuju da ako ne postoji „zajednička suglasnost” država

članica Unija ne može jamčiti pravilno izvršenje svojih obveza koje se odnose na cijelu Istanbulsku konvenciju, tako da se izlaže međunarodnoj odgovornosti zbog radnje ili propusta za koji joj nije priznata nikakva nadležnost.

- 271 U tom je pogledu točno da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da Unija, kada odluči izvršavati svoje nadležnosti, to mora činiti poštujući međunarodno pravo (presuda od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (ZMP Antarktika), C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 127. i navedena sudska praksa).
- 272 Međutim, iz samog teksta članka 218. stavka 11. UFEU-a proizlazi da se postupak donošenja mišljenja odnosi na usklađenost međunarodnih sporazuma koje Unija namjerava sklopiti s Ugovorima. Iz toga slijedi da se taj postupak ne odnosi na usklađenost Unijina sklapanja međunarodnog sporazuma s međunarodnim javnim pravom ni, prema tome, na posljedice koje mogu proizići iz moguće buduće povrede tog prava prilikom provedbe takvog sporazuma. Konkretno, moguće postojanje međunarodne odgovornosti Unije u fazi provedbe Istanbulske konvencije zbog toga što ne jamči pravilno izvršenje svojih obveza ne može kao takvo dovesti u pitanje valjanost odluke Vijeća o sklapanju te konvencije u ime Unije.
- 273 Usto, u točkama 258. i 264. ovog mišljenja istaknuto je da nije utvrđeno da bi se Unija sklapanjem Istanbulske konvencije uz nepostojanje „zajedničke suglasnosti” država članica da budu obvezane tom konvencijom u područjima obuhvaćenima njihovim nadležnostima obvezala izvan granica vlastitih nadležnosti.
- 274 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da se, pod uvjetom da se u svakom trenutku potpuno poštuju zahtjevi predviđeni člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a, Ugovorima ne zabranjuje Vijeću, koje postupa u skladu sa svojim Poslovnikom, da prije donošenja odluke o Unijinu sklapanju Istanbulske konvencije čeka „zajedničku suglasnost” država članica da budu obvezane tom konvencijom u njezinim područjima obuhvaćenima njihovim nadležnostima. Nasuprot tomu, njima mu se zabranjuje dodavanje dodatnog stadija u postupku sklapanja koji je predviđen tim člankom na način da se donošenje odluke o sklapanju navedene konvencije uvjetuje prethodnim utvrđenjem takve „zajedničke suglasnosti”.

C. Odgovarajuće pravne osnove za sklapanje Istanbulske konvencije

- 275 Točkom (a) svojeg prvog pitanja Parlament u biti pita jesu li članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a odgovarajuće pravne osnove za donošenje akta Vijeća o Unijinu sklapanju Istanbulske konvencije ili se taj akt mora temeljiti na članku 78. stavku 2., članku 82. stavku 2. i članku 83. stavku 1. UFEU-a.
- 276 S obzirom na argumentaciju koju su stranke u postupku iznijele u okviru točke (a) prvog pitanja, najprije valja pojasniti predmet i opseg razmatranja koje treba provesti kako bi se odgovorilo na to pitanje.
- 277 Kao što je to istaknuto u točkama 234. do 239. ovog mišljenja, u skladu s člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a, odluku o sklapanju Istanbulske konvencije mora donijeti Vijeće kvalificiranom većinom, uz prethodnu suglasnost Parlamenta.

- 278 Posljedično, u granicama pitanja postavljenih u ovom zahtjevu za mišljenje, na prvom je mjestu na Vijeću i Parlamentu da preciziraju Sudu područje „predviđenog sporazuma”, u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a, koji je predmet ovog postupka i s obzirom na koji treba ocjenjivati pravnu osnovu na kojoj se, ovisno o slučaju, treba temeljiti akt Vijeća o sklapanju tog sporazuma u ime Unije.
- 279 U tom pogledu nije sporno, kao prvo, da ni Vijeće ni Parlament ne predviđaju pristupanje Unije dijelovima Istanbulske konvencije koji nisu obuhvaćeni njezinim nadležnostima.
- 280 Nadalje, iako je Vijeće navelo da je namjeravalo ograničiti pristupanje Unije toj konvenciji samo na njezina područja za koja ona raspolaze isključivim vanjskim nadležnostima i da odluke 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju odražavaju pravne osnove koje je ono na tom temelju odredilo, valja utvrditi da točka (a) prvog pitanja zahtjeva za mišljenje ne sadržava takvo ograničenje s obzirom na to da Parlament u njemu spominje sklapanje navedene konvencije na temelju pravnih osnova navedenih u tom pitanju neovisno o odgovoru na pitanje raspolaze li primjenom članka 3. stavka 2. UEU-a Unija isključivom nadležnošću po toj osnovi.
- 281 Naposljetku, budući da Parlament i Komisija upućuju na mogućnost pristupanja Istanbulske konvenciji u odnosu na sve dijelove te konvencije koji su obuhvaćeni nadležnostima Unije, Vijeće je navelo da za takvo pristupanje nije bilo moguće ostvariti većinu koja se od njega zahtijeva. Iz toga slijedi da je takvo pristupanje u ovom stadiju hipotetsko i stoga ne može poslužiti kao referenca za utvrđivanje „predviđenog sporazuma” s obzirom na koji valja odgovoriti na točku (a) prvog pitanja zahtjeva za mišljenje.
- 282 U tim je okolnostima na Sudu da razmotri točku (a) prvog pitanja zahtjeva za mišljenje polazeći od premise prema kojoj je opseg „predviđenog sporazuma” u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a definiran izričajem tog pitanja i sadržajem odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju.
- 283 Budući da Komisija i više država članica tvrde da je takav predviđeni sporazum, kojim se podrazumijeva djelomično pristupanje Unije Istanbulske konvenciji koje je ograničeno samo na neke njezine nadležnosti, u suprotnosti s ciljevima i samim izričajem te konvencije, a osobito njezinim člankom 78., u točki 272. ovog mišljenja podsjeća se na to da se postupak donošenja mišljenja odnosi na usklađenost predviđenog sporazuma s Ugovorima, a ne na usklađenost takvog sporazuma s međunarodnim javnim pravom, a osobito u pogledu uvjeta utvrđenih navedenim sporazumom u pogledu pristupanja tom sporazumu.
- 284 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, odabir pravne osnove akta Unije, uključujući onog koji je donesen radi sklapanja međunarodnog sporazuma, mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskom nadzoru, među kojima su kontekst, cilj i sadržaj tog akta (mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 76., presude od 4. rujna 2018., Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom), C-244/17, EU:C:2018:662, t. 36. i od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (ZMP Antarktika), C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 76.).
- 285 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 dio. Iznimno, ako je, naprotiv, 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 osnovama (mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) 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.).

- 286 Konkretno, kad je riječ o međunarodnom sporazumu koji slijedi više ciljeva ili koji ima više sastavnih dijelova, valja stoga provjeriti jesu li odredbe tog sporazuma kojima se slijedi jedan cilj ili koje čine jedan njegov sastavni dio nužan pripadak za djelotvornost odredaba navedenog sporazuma kojima se slijede drugi ciljevi ili koji čine druge sastavne dijelove ili je, pak, riječ o odredbama „izuzetno ograničenog doseg” (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/08 (Sporazumi o izmjeni popisa posebnih obveza iz GATS-a) od 30. studenoga 2009., EU:C:2009:739, t. 166.). Naime, u svakom od tih slučajeva, prisutnost tog cilja ili sastavnog dijela ne opravdava da se on posebno odražava u materijalnoj pravnoj osnovi odluke o potpisivanju ili sklapanju navedenog sporazuma u ime Unije.
- 287 Usto, jedan od kriterija na temelju kojih se može utvrditi je li cilj ili sastavni dio akta akcesoran je i kriterij broja odredbi koji im je posvećen s obzirom na sve odredbe tog akta kao i kriteriji sadržaja i doseg obveza sadržanih u tim odredbama (vidjeti u tom smislu presude od 11. lipnja 2014., Komisija/Vijeće, C-377/12, EU:C:2014:1903, t. 56. i od 4. rujna 2018., Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom), C-244/17, EU:C:2018:662, t. 44. i 45.).
- 288 Međutim, uporaba dvostruke pravne osnove isključena je ako su postupci predviđeni za te osnove nespojivi (mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 78.).
- 289 U ovom slučaju, kad je riječ o kontekstu akta o sklapanju predviđenog sporazuma, kako je utvrđen u točki 282. ovog mišljenja, iz uvodnih izjava 1. do 3. odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju proizlazi da je uz države članice Unija sudjelovala kao promatrač u pregovorima o Istanbulske konvenciji, da je ta konvencija u skladu sa svojim člankom 75. otvorena za potpisivanje Uniji i da se njome uspostavlja sveobuhvatan i višedimenzionalan pravni okvir za zaštitu žena od svih oblika nasilja. U potonjem se pogledu ondje pojašnjava da ta konvencija:
- nastoji spriječiti, progoniti i suzbiti nasilje nad ženama i djevojčicama te nasilje u obitelji,
 - obuhvaća širok spektar mjera, od prikupljanja podataka i podizanja razine svijesti do pravnih mjera kojima se inkriminiraju različiti oblici nasilja nad ženama,
 - uključuje mjere za zaštitu žrtava i pružanje usluga potpore,
 - bavi se pitanjima rodno utemeljenog nasilja u području azila i migracija, i
 - uspostavlja specifičan mehanizam nadzora kako bi se osiguralo da stranke učinkovito provode njezine odredbe.
- 290 Ta je analiza potvrđena sadržajem Istanbulske konvencije, kako je sažet u točkama 15. do 40. ovog mišljenja.

291 Što se tiče cilja akta o sklapanju predviđenog sporazuma, uvodne izjave 4. odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju upućuju na to da će se Unijinim sklapanjem Istanbulske konvencije:

- doprinijeti ostvarenju ravnopravnosti žena i muškaraca u svim područjima, što su temeljni cilj i temeljna vrijednost Unije koje treba postići u svim njezinim aktivnostima u skladu s člancima 2. i 3. UFEU-a, člankom 8. UFEU-a i člankom 23. Povelje o temeljnim pravima, i
- omogućiti Uniji da potvrdi svoj angažman u borbi protiv nasilja nad ženama na svojem području i diljem svijeta te da pojača svoje aktualno političko djelovanje i postojeći opsežan pravni okvir u području postupovnog kaznenog prava, što je posebno važno za žene i djevojčice.

292 Međutim, iz uvodnih izjava 6. i 7. tih odluka o potpisivanju proizlazi da se aktom o sklapanju predviđenog sporazuma nastoji postići te horizontalne ciljeve samo u odnosu na odredbe Istanbulske konvencije, koje su istodobno obuhvaćene nadležnošću Unije i odnose se, najprije, na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, zatim na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja te, naposljetku, na institucije i javnu upravu Unije. Iako se članci 1. navedenih odluka o potpisivanju ne odnose na taj potonji dio koji se odnosi na institucije i javnu upravu Unije, Vijeće je ipak u odgovoru na pitanje Suda pojasnilo da će se akt o sklapanju te konvencije odnositi i na navedeni dio.

293 Taj ograničeni cilj akta o sklapanju predviđenog sporazuma potkrijepljen je materijalnom pravnom osnovom iz odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju, odnosno člankom 78. stavkom 2., člankom 82. stavkom 2. i člankom 83. stavkom 1. UFEU-a, kao i točkom (a) prvog pitanja zahtjeva za mišljenje, u kojem su navedene iste te odredbe kao i članak 84. UFEU-a.

294 Stoga kao premisu za rasuđivanje kako bi se odgovorilo na točku (a) prvog pitanja zahtjeva za mišljenje valja uzeti okolnost da će se sadržaj akta o sklapanju predviđenog sporazuma odnositi na odredbe Istanbulske konvencije u vezi s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azilom i zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja te obvezama institucija i javne uprave Unije, s obzirom na to da su te odredbe obuhvaćene nadležnošću Unije (u daljnjem tekstu: dio Istanbulske konvencije koji je predmet predviđenog sporazuma).

295 Što se tiče, kao prvo, pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, na prvom mjestu valja podsjetiti na to da se članci 44., 47. i 48., koji se nalaze u poglavlju V., članci 49., 50. i 54. do 58., koji se nalaze u poglavlju VI., i članci 62. do 65., koji se nalaze u poglavlju VIII. Istanbulske konvencije, kao što to proizlazi osobito iz sažetka tih poglavlja u točkama 25. do 29., 33. i 34. ovog mišljenja, odnose na teritorijalnu nadležnost u području kaznenog progona kaznenih djela obuhvaćenih navedenom konvencijom, uzimanje u obzir presuda donesenih na državnom području druge stranke navedene konvencije, zabranu alternativnih načina rješavanja sporova, nužnost istraga, kaznenog progona te učinkovitih i brzih pravosudnih postupaka koji se, ovisno o slučaju, provode ex officio ili ex parte uzimajući uvijek u obzir prava žrtve, odgovarajuću zaštitu, obavještanje, potporu i pravnu pomoć žrtvama, dopuštenost dokaza, pravo žrtve na saslušanje i zaštitu svjedoka, zastaru kaznenih djela, suradnju u kaznenim stvarima u svrhu sprečavanja i borbe protiv svih oblika nasilja i progona njihovih počinitelja, zaštitu i pružanje pomoći žrtvama, provođenje istraga ili postupaka koji se odnose na kaznena djela i izvršavanje kaznenih presuda, mogućnost žrtava kaznenih djela počinjenih na državnom području stranke Istanbulske konvencije da podnesu pritužbu nadležnim tijelima države u kojoj prebivaju, pravnu pomoć u kaznenim stvarima, izručenju ili izvršenju kaznenih presuda, prosljeđivanje informacija koje mogu pomoći u sprečavanju kaznenih djela ili u pokretanju ili provođenju istraga, kao i na informacije na osnovi kojih je neka osoba izložena neposrednom riziku od djela nasilja i na poštovanje zaštite osobnih podataka.

- 296 Kao što to smatraju Parlament, Vijeće i Komisija, kao i više država članica koje su stranke ovog postupka, te su odredbe u velikoj mjeri obuhvaćene nadležnošću Unije iz članka 82. stavka 2. UFEU-a, na temelju kojeg Unija može, u mjeri u kojoj je to potrebno za olakšavanje uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka te policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima s prekograničnim elementima, utvrditi minimalna pravila, među ostalim, o uzajamnom prihvaćanju dokaza među državama članicama, pravima pojedinaca u kaznenom postupku i pravima žrtava kaznenog djela. S obzirom na broj i doseg navedenih odredbi, valja stoga smatrati da se članak 82. stavak 2. UFEU-a treba nalaziti među pravnim osnovama akta o sklapanju predviđenog sporazuma.
- 297 Na drugom mjestu, člancima 7., 8., 10. i 11., koji se nalaze u poglavlju II., člancima 12. do 16., koji se nalaze u poglavlju III., člancima 18. do 28., koji se nalaze u poglavlju IV., člancima 51. do 53., koji se nalaze u poglavlju VI., i člancima 62. i 63., koji se nalaze u poglavlju VIII. Istanbulske konvencije, njezine stranke obvezuju se, među ostalim, provesti učinkovite, sveobuhvatne i koordinirane nacionalne politike za sprečavanje i borbu protiv svih oblika nasilja, osigurati odgovarajuće financijske i ljudske resurse, odrediti službena tijela odgovorna za koordinaciju, primjenu, nadzor i procjenu politika, prikupljati statističke podatke, pružati podršku istraživanjima u području nasilja kako bi se proučili njegovi ishodišni uzroci i učinci, učestalost i stope kažnjavanja, promicati promjene s ciljem iskorjenjivanja praksi koje se temelje na ideji manje vrijednosti žena ili na stereotipnim ulogama žena i muškaraca, sprečavati sve oblike nasilja obuhvaćenih navedenom konvencijom, stavljati specifične potrebe osoba koje su postale ranjive i žrtava u središte svojih mjera, osigurati da se kultura, običaji, vjera, tradicija ili takozvana „čast” neće smatrati opravdanjem za djelo nasilja, provoditi programe podizanja razine svijesti, uspostavljati programe usmjerene podučavanju počinitelja nasilja u obitelji usvajanju nenasilnog ponašanja, poduzimati potrebne mjere za zaštitu svih žrtava od bilo kojih daljnjih djela nasilja, uključujući mehanizme za učinkovitu suradnju svih nadležnih državnih tijela, odgovarajuće i pravovremene informacije o dostupnim uslugama potpore i pravnim mjerama, pravno i psihološko savjetovanje, financijsku pomoć, pristup zdravstvenim i socijalnim službama, informacije o mehanizmima pojedinačnih/skupnih pritužbi, dovoljan broj odgovarajućih, lako dostupnih skloništa, besplatne telefonske linije, krizne centre za žrtve silovanja ili seksualnog nasilja, psihološko-socijalno savjetovanje primjereno dobi djeteta svjedoka nasilja, potrebne mjere kako pravila povjerljivosti ne bi predstavljala prepreku za mogućnost prijavljivanja da je počinjeno teško djelo nasilja i da se mogu očekivati daljnja teška djela nasilja, predvidjeti preventivne operativne mjere, provesti procjenu opasnosti za žrtve, omogućiti donošenje naloga o zabrani pristupa ili naloga o zaštiti, predvidjeti odgovarajuću zaštitu, obaviještenost, potporu i pravnu pomoć žrtvama, osigurati suradnju u kaznenim stvarima u svrhu sprečavanja i borbe protiv svih oblika nasilja i progona njihovih počinitelja, osigurati zaštitu i pružanje pomoći žrtvama, provoditi istrage ili postupke koji se odnose na kaznena djela i izvršavanje kaznenih presuda, prosljeđivati informacije koje mogu pomoći u sprečavanju kaznenih djela ili u pokretanju ili provođenju istraga, kao i informacije na osnovi kojih je neka osoba izložena neposrednom riziku od djela nasilja.
- 298 Takve su obveze u velikoj mjeri obuhvaćene, kao što to osobito tvrde Parlament i Komisija, područjem suzbijanja kriminaliteta za koje se člankom 84. UFEU-a Uniji dodjeljuje nadležnost za utvrđivanje mjera za promicanje i podupiranje djelovanja država članica. S obzirom na broj i doseg odredbi navedenih u prethodnoj točki, koje sadržavaju, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 158. svojeg mišljenja, obveze koje su u velikoj mjeri autonomne u odnosu na one sažete u točki 295. ovog mišljenja, valja smatrati da taj dio predviđenog sporazuma nije u potpunosti

akcesoran tim potonjim obvezama i nema „izuzetno ograničen” doseg. Iz toga slijedi da članak 84. UFEU-a treba također biti među pravnim osnovama akta o sklapanju predviđenog sporazuma.

- 299 Na trećem mjestu, članci 33. do 43., koji se nalaze u poglavlju V. Istanbulske konvencije, odnose se konkretno na obveze ugovornih stranaka na inkriminiranje i kažnjavanje učinkovitim, razmjernim i odvraćajućim sankcijama počinjenje, pokušaj te pomaganje ili poticanje počinjenja kaznenih djela oštećivanja psihičkog integriteta neke osobe putem prisile ili prijetnji, prijetjećeg ponašanja usmjerenog na drugu osobu koje uzrokuje da se ona boji za svoju sigurnost, tjelesnog nasilja, radnji seksualne naravi bez pristanka druge osobe, prisiljavanja odrasle osobe ili djeteta na sklapanje braka, odstranjivanja, obrezivanja ili drugih oblika sakaćenja ženskih spolnih organa, obavljanja pobačaja na ženi bez njezinoga prethodnog pristanka, obavljanja operacije kojoj je posljedica prekid sposobnosti žene za prirodnu reprodukciju bez njezinoga pristanka i svakog oblika neželjenoga verbalnog, neverbalnog ili tjelesnog ponašanja seksualne naravi kojim se povređuje dostojanstvo neke osobe, osobito ako stvara zastrašujuće, neprijateljsko, degradirajuće, ponižavajuće ili uvredljivo ozračje.
- 300 U tom pogledu člankom 83. stavkom 1. UFEU-a Uniji se dodjeljuje nadležnost za utvrđivanje minimalnih pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija u području, među ostalim, trgovanja ljudima i seksualnog iskorištavanja žena i djece.
- 301 Međutim, kao što je to, među ostalim, navela Komisija i kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 155. svojeg mišljenja, preklapanje između, s jedne strane, obveza sadržanih u Istanbulske konvencije, kako su iznesene u točki 299. ovog mišljenja, i, s druge strane, područja djelovanja koje je Uniji otvoreno člankom 83. stavkom 1. UFEU-a, toliko je suženo da valja smatrati da obveze koje sadržava taj dio navedene konvencije, koje su obuhvaćene tim područjem djelovanja, imaju „izuzetno ograničen” doseg u pogledu Unije i da se ta odredba stoga ne bi trebala nalaziti među pravnim osnovama akta o sklapanju predviđenog sporazuma.
- 302 Kao drugo, kad je riječ o azilu i zabrani prisilnog udaljenja ili vraćanja iz poglavlja VII. Istanbulske konvencije, iz sažetka članaka 59. do 61. te konvencije, koji se nalazi u točkama 30. do 32. ovog mišljenja, proizlazi da se tim odredbama u biti predviđaju obveze koje se odnose na odobravanje vlastite i obnovljive dozvole boravka, ponovno dobivanje boravišnog statusa koji je izgubljen zbog prisilnog braka, prekid postupka deportacije, priznanje supsidijarne zaštite, primjenu rodno osjetljivog tumačenja svake od osnova iz Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150.), radi dodjele statusa izbjeglice te zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja u određenim okolnostima.
- 303 Među sudionicima ovog postupka nesporno je da takve obveze ulaze u područje primjene članka 78. stavka 2. UFEU-a.
- 304 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 160. do 162. svojeg mišljenja, iako Istanbulska konvencija sadržava samo tri članka koji se odnose na područja navedena u točki 302. ovog mišljenja, oni čine zasebno poglavlje te konvencije i njima se propisuju precizne i sadržajne obveze kojima se zahtijeva, ovisno o slučaju, prilagodba zakonodavstva stranaka navedene konvencije u tim područjima. U tim se okolnostima taj dio ne može smatrati akcesornim ili „izuzetno ograničenim” u smislu sudske prakse navedene u točkama 285. i 286. ovog mišljenja, tako da bi se članak 78. stavak 2. UFEU-a trebao nalaziti među pravnim osnovama akta o sklapanju tog predviđenog sporazuma.

- 305 Kao treće, nesporno je, prije svega, da bi se znatnim dijelom obveza koje se odnose na poduzimanje preventivnih mjera, koje su uspostavljene člancima 7., 8., 10. i 11., koji se nalaze u poglavlju II., člancima 12. do 16., koji se nalaze u poglavlju III., člancima 18. do 28., koji se nalaze u poglavlju IV., člancima 51. do 53., koji se nalaze u poglavlju VI., i člancima 62. i 63., koji se nalaze u poglavlju VIII. Istanbulske konvencije, kako su sažeto prikazani u točki 297. ovog mišljenja, u biti obvezalo Uniju i u pogledu vlastitog administrativnog osoblja kao i u odnosu na javnost koja posjećuje prostore i zgrade institucija, tijela, ureda i agencija. Nadalje, isto vrijedi u pogledu više obveza koje proizlaze iz članaka 49., 50. i 56., koji se nalaze u poglavlju VI., kao i članaka 63. do 65., koji se nalaze u poglavlju VIII. te konvencije, kako su sažete u točki 295. ovog mišljenja. Naposljetku, očito je da dodatne obveze, poput onih predviđenih člankom 30. navedene konvencije, koje se odnose na plaćanje odgovarajuće naknade žrtvama nasilja, mogu biti obvezujuće za Uniju osobito što se tiče njezine javne uprave.
- 306 Kao što je to Vijeće u biti navelo u uvodnim izjavama 7. odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju, takve obveze obuhvaćene su područjem primjene članka 336. UFEU-a.
- 307 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 164. svojeg mišljenja, za razliku od područja obuhvaćenih člankom 82. stavkom 2. i člankom 84. UFEU-a, Unija se u pogledu svoje javne uprave ne bi trebala ograničiti na uspostavu minimalnih zahtjeva ili mjera pružanja potpore, nego bi sama morala osigurati potpuno ispunjenje obveza opisanih u točki 305. ovog mišljenja.
- 308 Iz toga slijedi da, s obzirom na broj predmetnih odredbi i doseg obveza koje bi na temelju toga Unija preuzela u odnosu na svoju javnu upravu i ograničeni broj područja obuhvaćenih predviđenim sporazumom, taj sastavni dio predviđenog sporazuma nije samo akcesoran niti ima „izuzetno ograničen” doseg pa bi se članak 336. UFEU-a stoga morao nalaziti među pravnim osnovama akta o sklapanju tog sporazuma.
- 309 Kao četvrto, kad je riječ o obvezama koje se nalažu Uniji, a koje proizlaze iz članaka 66. do 70., koji se nalaze u poglavlju IX., i članka 74., koji se nalazi u poglavlju XII. Istanbulske konvencije, te koje se odnose na mehanizam nadzora i rješavanje sporova, dovoljno je podsjetiti na to da nadležnost Unije za ugovaranje međunarodnih obveza uključuje nadležnost uređivanja tih obveza institucionalnim odredbama. Njihova prisutnost u sporazumu ne utječe na narav nadležnosti za njegovo sklapanje. Naime, te su odredbe pomoćne i stoga su obuhvaćene istom nadležnošću kao i materijalne odredbe s kojima su povezane (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom) od 16. svibnja 2017., EU:C:2017:376, t. 276. i navedenu sudsku praksu).
- 310 Također valja pojasniti, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točki 165. svojeg mišljenja, da kumuliranje odgovarajućih pravnih osnova utvrđenih u ovom mišljenju nije protivno sudskoj praksi navedenoj u točki 288. ovog mišljenja, s obzirom na to da je na temelju članka 218. UFEU-a postupak donošenja odluke o sklapanju predviđenog sporazuma isti za sve pravne osnove, odnosno za sve te pravne osnove, na unutarnjem planu, primjenjuje redovni zakonodavni postupak.
- 311 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na točku (a) prvog pitanja zahtjeva za mišljenje valja odgovoriti da se odgovarajuća materijalna pravna osnova za donošenje akta Vijeća o Unijinu sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji je predmet predviđenog sporazuma, u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a, sastoji od članka 78. stavka 2., članka 82. stavka 2. te članaka 84. i 336. UFEU-a.

D. Razdvajanje akta o sklapanju Istanbulske konvencije na dvije zasebne odluke

- 312 Uzimajući u obzir utvrđenja iz točaka 228. i 294. ovog mišljenja, valja smatrati da točkom (b) prvog pitanja zahtjeva za mišljenje Parlament u biti pita je li potrebno ili moguće razdvojiti akt o Unijinu sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji je predmet predviđenog sporazuma na dvije zasebne odluke.
- 313 Kao što to proizlazi iz zahtjeva za mišljenje i očitovanja podnesenih Sudu, to je pitanje povezano s primjenjivošću Protokola br. 21 u odnosu na Irsku, zbog utvrđivanja, među ostalim, članka 78. stavka 2., članka 82. stavka 2. i članka 84. UFEU-a, sadržanih u glavi V. trećeg dijela UFEU-a, kao odgovarajućih pravnih osnova za sklapanje navedenog sporazuma. Osim toga, iako je Republika Bugarska također istaknula moguću relevantnost Protokola br. 22 za navedeno pitanje, Vijeće tvrdi da primjena tog protokola ne dovodi ni do kakve osobite poteškoće u ovom slučaju.
- 314 U pogledu Protokola br. 21, valja navesti da iz odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju proizlazi da na temelju tog protokola Irska nije namjeravala sudjelovati u Unijinu sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji se odnosi na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja, ali je pritom sudjelovala u sklapanju drugih dijelova te konvencije.
- 315 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 10. Odluke 2017/865 o potpisivanju i argumentacije Irske i Vijeća, to se razlikovanje među tim različitim dijelovima Istanbulske konvencije temelji na činjenici da je Irska obvezana direktivama 2011/36 i 2011/93, dok to nije slučaj s direktivama 2011/95 i 2013/32.
- 316 U tom pogledu valja istaknuti da u skladu s člankom 1. Protokola br. 21 Irska „ne sudjeluj[e] u usvajanju mjera Vijeća koje se predlažu na temelju glave V. dijela trećeg [UFEU-a]”.
- 317 U skladu s člankom 2. tog protokola „nijedna odredba glave V. dijela trećeg [UFEU-a], nijedna mjera usvojena na temelju te glave, nijedna odredba bilo kojeg međunarodnog sporazuma koji je Unija sklopila na temelju te glave i nijedna odluka Suda Europske unije kojom se bilo koja takva odredba ili mjera tumači nije obvezujuća za” Irsku „niti se na nj[u] primjenjuje” i „nijedna takva odredba, mjera ili odluka ni na koji način ne utječe na nadležnosti, prava i obveze” te države. Štoviše, nijedna takva odredba, mjera ili odluka „ni na koji način ne utječe na pravnu stečevinu Zajednice ili Unije niti čini dio prava Unije kako se one primjenjuju na” navedenu državu članicu.
- 318 Međutim, u skladu s člankom 3. navedenog protokola, Irska „mo[že] obavijestiti [...] da žel[i] sudjelovati u donošenju i primjeni bilo koje takve predložene mjere, nakon čega to [ima] pravo učiniti”.
- 319 Na temelju članka 4. Protokola br. 21 „Irska mo[že] u bilo kojem trenutku nakon što Vijeće usvoji mjeru na temelju glave V. dijela trećeg [UFEU-a] obavijestiti [...] o svojoj namjeri da žel[i] prihvatiti tu mjeru”.
- 320 Člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21 pojašnjava se da se njegove odredbe „primjenjuju [...] za [...] Irsku i na mjere predložene ili usvojene na temelju glave V. dijela trećeg [UFEU-a] kojima se mijenja postojeća mjera koja [je] obvezuje”.
- 321 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 186. do 189. svojeg mišljenja, iz članaka 1. do 4.a Protokola br. 21 proizlazi da se ne može smatrati da sudjelovanje Irske u direktivama 2011/36 i 2011/93 automatski podrazumijeva da je ta država članica obvezna

sudjelovati u Unijinu sklapanju odgovarajućeg dijela Istanbulske konvencije. Naime, podložno postupku predviđenom u članku 4.a stavku 2. tog protokola, čija primjena nije predviđena u ovom postupku, tim se odredbama jasno precizira da Irska ne sudjeluje ni u prvotnim mjerama iz glave V. trećeg dijela UFEU-a ni u mjerama koje su obuhvaćene tom istom glavom kojima se mijenja postojeća i za nju obvezujuća mjera, osim ako ne prijavi svoju želju da sudjeluje u donošenju i primjeni predložene mjere.

- 322 To tumačenje potkrijepljeno je sustavnim tumačenjem Protokola br. 21, iz kojeg proizlazi da se njegov članak 2. ne može tumačiti ni primjenjivati neovisno o članku 1. tog protokola. Naime, pravilo predviđeno u navedenom članku 2., prema kojem na temelju navedenog članka 1. i podložno člancima 3., 4. i 6. navedenog protokola Irska nije obvezana mjerama, odredbama i odlukama koje su njime obuhvaćene, neodvojivo je povezano s pravilom iz navedenog članka 1. prema kojem ta država članica ne sudjeluje u donošenju mjera iz glave V. trećeg dijela UFEU-a, tako da se ta dva pravila ne mogu tumačiti jedno bez drugog (vidjeti po analogiji mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 115. i 116.).
- 323 Stoga bi bilo protivno zadanom cilju Protokola br. 21 omogućiti Irskoj da sudjeluje u donošenju akta Unije a da pritom nije njime obvezana kao i prihvatiti da je ta država članica obvezana takvim aktom a da nije sudjelovala u njegovu donošenju (vidjeti po analogiji mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 116.).
- 324 Sud je također pojasnio da Protokol br. 21 nije takve naravi da na bilo koji način utječe na pitanje odgovarajuće pravne osnove za donošenje dotične odluke (mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 108.).
- 325 Naime, pravilo proizašlo iz sudske prakse Suda, prema kojem je materijalna pravna osnova akta ona koja određuje postupke njegova donošenja, vrijedi ne samo za postupke donošenja internog akta, nego i za one primjenjive na sklapanje međunarodnih sporazuma (presuda od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 57.).
- 326 Slijedom toga, primjenjivost članka 1. Protokola br. 21 određuje se na temelju odgovarajućih pravnih osnova za sklapanje predviđenog sporazuma, pri čemu se zatim na temelju te odredbe, a u skladu s člankom 2. tog protokola, odgovor na pitanje je li taj akt o sklapanju sporazuma obvezujuć za Irsku i stoga jesu li na nju primjenjive odredbe Istanbulske konvencije koje su predmet predviđenog sporazuma utvrđuje na temelju okolnosti sudjeluje li ta država članica u donošenju akta o sklapanju tog sporazuma.
- 327 Doista, tim neraskidivim vezama između članaka 1. i 2. Protokola br. 21 i okolnošću da se nijednom odredbom tog protokola ne predviđa djelomično sudjelovanje u mjeri isključeno je selektivno sudjelovanje u toj istoj mjeri koja je navedena u tim člancima. To je utvrđenje potkrijepljeno tekstem članka 3. navedenog protokola, kojim se u odnosu na Irsku predviđa samo mogućnost da obavijesti o svojoj želji da sudjeluje u donošenju i primjeni „predložene mjere”.
- 328 Iz toga slijedi da Protokolom br. 21 nije dopušteno razdvajanje akta o sklapanju predviđenog sporazuma na dvije odluke kako bi se Irskoj omogućilo sudjelovanje u donošenju jedne od dviju odluka, ali ne i druge, iako se, kao i u slučaju odluka 2017/865 i 2017/866 o potpisivanju, svaka od odluka o sklapanju sporazuma odnosi na mjere koje su obuhvaćene glavom V. trećeg dijela UFEU-a i koje stoga ulaze u područje primjene tog protokola.

- 329 Takvo razdvajanje akta o sklapanju predviđenog sporazuma na dvije odluke moglo bi, uostalom, biti protivno kako sudskoj praksi navedenoj u točkama 285. do 287. ovog mišljenja, tako i tekstu članka 13. stavka 2. UFEU-a, prema kojem institucije moraju djelovati, među ostalim, u skladu s postupcima, uvjetima i ciljevima predviđenima Ugovorima, kao i sudskoj praksi na koju se podsjeća u točki 232. ovog mišljenja prema kojoj su pravila koja se tiču formiranja volje institucija Unije ustanovljena Ugovorima i nisu na diskreciji ni država članica ni samih institucija.
- 330 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 182. svojeg mišljenja, ako se utvrdi da akt o sklapanju međunarodnog sporazuma ima više ciljeva ili sastavnih dijelova koji su neodvojivo povezani, pri čemu se jedan ne smatra akcesornim u odnosu na drugi pa se na navedeni akt primjenjuju različite pravne osnove, razlika između pravila o glasovanju u Vijeću može dovesti do neusklađenosti tih pravnih osnova (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 109.).
- 331 Doista, u takvom slučaju može se pokazati nužnim usvajanje dviju ili više odluka u svrhu donošenja akta o sklapanju predviđenog međunarodnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Vijeće (Sporazum s Armenijom), C-180/20, EU:C:2021:658, t. 40.).
- 332 Iz toga slijedi da mogu postojati situacije u kojima postoji objektivna potreba razdvojiti akt o sklapanju predviđenog sporazuma na dvije ili više odluka.
- 333 To osobito može biti slučaj ako se takvim razdvajanjem uzima u obzir okolnost da Irska ne sudjeluje u mjerama predviđenima za sklapanje međunarodnog sporazuma koje su obuhvaćene područjem primjene Protokola br. 21, dok druge mjere koje su predviđene za to sklapanje nisu obuhvaćene tim područjem primjene.
- 334 To također može biti slučaj ako se takvim razdvajanjem uzima u obzir okolnost da Kraljevina Danska ne sudjeluje u mjerama predviđenima za sklapanje međunarodnog sporazuma koje su obuhvaćene područjem primjene Protokola br. 22, dok druge mjere predviđene za to isto sklapanje nisu obuhvaćene tim područjem primjene.
- 335 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je svrha Protokola br. 22, kao što to proizlazi iz trećeg do petog stavka njegove preambule, uspostaviti pravni okvir koji državama članicama omogućuje da nastave razvijati svoju suradnju u području slobode, sigurnosti i pravde, bez sudjelovanja Kraljevine Danske, donošenjem mjera koje ne obvezuju tu državu članicu, ali joj se nudi mogućnost da sudjeluje u donošenju mjera u tom području te da je one obvezuju pod uvjetima predviđenima u članku 8. navedenog protokola. U tu se svrhu člankom 1. prvim stavkom Protokola br. 22 određuje da Kraljevina Danska ne sudjeluje u usvajanju mjera Vijeća koje su predložene na temelju glave V. trećeg dijela UFEU-a, pri čemu se člankom 2. tog protokola predviđa da Kraljevinu Dansku takve mjere ne obvezuju (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 111. i 112.).
- 336 U ovom slučaju iz odgovora na točku (a) prvog pitanja proizlazi da se među sastavnim dijelovima materijalne pravne osnove akta o sklapanju predviđenog sporazuma nalazi članak 336. UFEU-a, koji nije obuhvaćen ni glavom V. trećeg dijela UFEU-a ni, prema tome, područjem primjene protokola br. 21 i br. 22. U tim se okolnostima može utvrditi postojanje objektivne potrebe za razdvajanjem akta o sklapanju tog sporazuma kako bi se uzela u obzir okolnost da Irska odnosno

Kraljevina Danska ne sudjeluju u tom sklapanju sporazuma, u mjeri u kojoj se to sklapanje odnosi na Unijino izvršavanje njezinih vanjskih nadležnosti koje proizlaze iz članka 82. stavka 2. i članka 84. UFEU-a.

337 Posljedično, na točku (b) prvog pitanja zahtjeva za mišljenje valja odgovoriti da protokoli br. 21 i br. 22 opravdavaju razdvajanje akta Vijeća o Unijinu sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji je predmet predviđenog sporazuma na dvije zasebne odluke samo u mjeri u kojoj se takvim razdvajanjem nastoji uzeti u obzir okolnost da Irska odnosno Kraljevina Danska ne sudjeluju u mjerama koje su poduzete na temelju sklapanja tog sporazuma i koje su obuhvaćene područjem primjene tih protokola, promatranih u njihovoj cjelini.

VII. Odgovor na zahtjev za mišljenje

338 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da:

- pod uvjetom da se u svakom trenutku potpuno poštuju zahtjevi predviđeni člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a, Ugovorima se ne zabranjuje Vijeću, koje postupa u skladu sa svojim Poslovnikom, da prije donošenja odluke o Unijinu sklapanju Istanbulske konvencije čeka „zajedničku suglasnost” država članica da budu obvezane tom konvencijom u njezinim područjima obuhvaćenima njihovim nadležnostima. Nasuprot tomu, njima mu se zabranjuje dodavanje dodatnog stadija u postupku sklapanja koji je predviđen tim člankom na način da se donošenje odluke o sklapanju navedene konvencije uvjetuje prethodnim utvrđenjem takve „zajedničke suglasnosti”;
- odgovarajuća materijalna pravna osnova za donošenje akta Vijeća o Unijinu sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji je predmet predviđenog sporazuma, u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a, sastoji se od članka 78. stavka 2., članka 82. stavka 2. te članaka 84. i 336. UFEU-a;
- protokoli br. 21 i br. 22 opravdavaju razdvajanje akta Vijeća o Unijinu sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji je predmet predviđenog sporazuma na dvije zasebne odluke samo u mjeri u kojoj se takvim razdvajanjem nastoji uzeti u obzir okolnost da Irska odnosno Kraljevina Danska ne sudjeluju u mjerama koje su poduzete na temelju sklapanja tog sporazuma i koje su obuhvaćene područjem primjene tih protokola, promatranih u njihovoj cjelini.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) daje sljedeće mišljenje:

- 1. Pod uvjetom da se u svakom trenutku potpuno poštuju zahtjevi predviđeni člankom 218. stavcima 2., 6. i 8. UFEU-a, Ugovorima se ne zabranjuje Vijeću Europske unije, koje postupa u skladu sa svojim Poslovnikom, da prije donošenja odluke o Unijinu sklapanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Istanbulska konvencija) čeka „zajedničku suglasnost” država članica da budu obvezane tom konvencijom u njezinim područjima obuhvaćenima njihovim nadležnostima. Nasuprot tomu, njima mu se zabranjuje dodavanje dodatnog stadija u postupku sklapanja koji je predviđen tim člankom, na način da se donošenje odluke o sklapanju navedene konvencije uvjetuje prethodnim utvrđenjem takve „zajedničke suglasnosti”.**

- 2. Odgovarajuća materijalna pravna osnova za donošenje akta Vijeća o Unijinu sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji je predmet predviđenog sporazuma, u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a, sastoji se od članka 78. stavka 2., članka 82. stavka 2. te članaka 84. i 336. UFEU-a.**
- 3. Protokol (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde i Protokol (br. 22) o stajalištu Danske, koji su priloženi UEU-u i UFEU-u, opravdavaju razdvajanje akta Vijeća o Unijinu sklapanju dijela Istanbulske konvencije koji je predmet predviđenog sporazuma na dvije zasebne odluke samo u mjeri u kojoj se takvim razdvajanjem nastoji uzeti u obzir okolnost da Irska odnosno Kraljevina Danska ne sudjeluju u mjerama koje su poduzete na temelju sklapanja tog sporazuma i koje su obuhvaćene područjem primjene tih protokola, promatranih u njihovoj cjelini.**

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

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 6. listopada 2021.

Tajnik
A. Calot Escobar

Predsjednik
K. Lenaerts