



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
GERARD HOGAN IŠVADA,
pateikta 2021 m. kovo 11 d.¹

Nuomonės pateikimo procedūra 1/19

Pradėta gavus Europos Parlamento prašymą

„Prašymas pateikti nuomonę pagal SESV 218 straipsnio 11 dalį – Konvencija dėl smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencijos ir kovos su juo (Stambulo konvencija) – Sąjungos prisijungimas – Sąjungos išorės kompetencija – Tinkami teisiniai pagrindai – SESV 78 straipsnio 2 dalis – SESV 82 straipsnio 2 dalis – SESV 83 straipsnio 1 dalis – SESV 84 straipsnis – Pasirašymo ir sudarymo sprendimų padalijimas į du sprendimus pagal taikytinus teisinius pagrindus – Suderinamumas su ESS ir SESV – „Bendro sutarimo“ praktika – Suderinamumas su ESS ir SESV – Prašymo pateikti nuomonę priimtumas“

I. Įžanga

1. Naujausioje Teisingumo Teismo jurisprudencijoje gausu įrodymų, kad dėl valstybių narių ir Sąjungos santykio abiem šalims privalomų tarptautinių susitarimų sudarymo srityje gali kilti vieni sunkiausių ir sudėtingiausių Sąjungos teisės klausimų. Norint atriboti atitinkamas valstybių narių ir Sąjungos kompetencijas (ir jų tarpusavio sąveiką) neišvengiamai tenka spręsti sudėtingus kvalifikavimo klausimus, kuriems dažnai prireikia išsamios ir kruopščios tarptautinio susitarimo analizės, o tokie susitarimai ne visada rengiami atsižvelgiant į įmantrią ir kompleksišką Sąjungos institucinės struktūrą (ir kompetencijos pasidalijimą).

2. Deja, tai pasakytina ir apie konkretų tarptautinį susitarimą – 2011 m. balandžio 7 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimtą Konvenciją dėl smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencijos ir kovos su juo (toliau – Stambulo konvencija), dėl kurios prašoma pateikti nuomonę pagal SESV 218 straipsnio 11 dalies nuostatas. Nors šia konvencija siekiama palaikyti kilnų ir pageidaujamą tikslą kovoti su smurtu prieš moteris ir vaikus, klausimas, ar šios konkrečios konvencijos sudarymas būtų suderinamas su Sąjungos sutartimis, kelia sudėtingų ir gana naujų teisinių klausimų, kuriuos, aišku, reikia išnagrinėti teisiniu požiūriu, objektyviai ir be aistrų. O klausimas kyla toks, kaip nurodyta toliau.

II. Stambulo konvencijos aplinkybės

3. 1979 m. Jungtinės Tautos priėmė Konvenciją dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims (toliau – KDPM). Ši konvencija buvo papildyta Moterų diskriminacijos panaikinimo komiteto parengtomis rekomendacijomis, įskaitant Bendrąją rekomendaciją Nr. 19 (1992) dėl

¹ Originalo kalba: anglų.

smurto prieš moteris, kuri savo ruožtu buvo atnaujinta Bendrąja rekomendacija Nr. 35 dėl smurto prieš moteris dėl lyties (2017). Šiose rekomendacijose nurodyta, kad smurtas dėl lyties reiškia diskriminaciją, kaip tai suprantama pagal KDPM.

4. Europos Taryba savo narėms skirtoje rekomendacijoje pirmą kartą Europoje pasiūlė visuotinę smurto prieš moteris prevencijos ir nukentėjusiųjų apsaugos visose Europos Tarybos valstybėse narėse strategiją.

5. 2008 m. gruodžio mėn. Europos Taryba sudarė ekspertų grupę (Veiksmų dėl smurto prieš moteris ir smurto šeimoje ekspertų grupė, toliau – GREVIO). Šiai ekspertų grupei, sudarytai iš Europos Tarybos valstybių narių vyriausybės atstovų, buvo pavesta užduotis parengti vieną ar kelis privalomus teisinius dokumentus „siekiant užkirsti kelią smurtui šeimoje ir kovoti su juo, įskaitant specifines smurto prieš moteris formas, kitas smurto prieš moteris formas, apsaugoti tokio smurto aukas, palaikyti jas ir patraukti baudžiamojon atsakomybėn smurtautojus“.

6. GREVIO susitiko devynis kartus ir užbaigė konvencijos projekto tekstą 2010 m. gruodžio mėn. Sąjunga derybose nedalyvavo².

7. 2011 m. balandžio 7 d. Europos Tarybos Ministrų Komitetas priėmė konvenciją dėl smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencijos ir kovos su juo (toliau – Stambulo konvencija). Ji buvo pateikta pasirašyti 2011 m. gegužės 11 d., vykstant 121-ajai Ministrų Komiteto sesijai Stambule³.

8. 2014 m. birželio 5–6 d. Europos Sąjungos Taryba, posėdžiaudama kaip Teisingumo ir vidaus reikalų taryba, priėmė išvadas, jose ragino valstybes nares pasirašyti, sudaryti ir įgyvendinti minėtą konvenciją.

9. Vėliau, 2016 m. kovo 4 d., Komisija pateikė Europos Sąjungos Tarybai pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo dėl Stambulo konvencijos pasirašymo Sąjungos vardu. Pasiūlyme nurodyta, kad šios konvencijos sudarymas priklauso ir Sąjungos, ir valstybių narių kompetencijai. Kalbant apie Sąjungą, Komisijos pasiūlyme Stambulo konvenciją buvo numatyta pasirašyti vienu sprendimu, grindžiamu SESV 82 straipsnio 2 dalimi ir 84 straipsniu.

10. Kartu su minėtu pasiūlymu dėl Tarybos sprendimo, kuriuo Sąjungos vardu įgaliojama pasirašyti Stambulo konvenciją, Komisija pateikė Tarybai pasiūlymą dėl vieno Tarybos sprendimo įgalioti Sąjungos vardu sudaryti šią konvenciją. Komisija pasiūlė tokį patį teisinį pagrindą kaip ir pasiūlyme dėl šios konvencijos pasirašymo, t. y. jis taip pat buvo grindžiamas SESV 82 straipsnio 2 dalimi ir SESV 84 straipsniu.

11. Aptariant sprendimo projektą Tarybos parengiamuosiuose organuose paašškėjo, kad Stambulo konvencijos sudarymui tam tikrose Komisijos pasiūlytose srityse nebūtų gautas reikalingos Tarybos narių kvalifikuotosios daugumos pritarimas. Todėl buvo nuspręsta susiaurinti siūlomo Stambulo konvencijos sudarymo Sąjungos vardu apimtį, tiesiog apsiribojant tomis kompetencijomis, kurias minėti parengiamieji Tarybos organai laikė patenkančiomis į išimtinės Sąjungos kompetencijos sritį. Taigi pasiūlymo teisiniai pagrindai buvo iš dalies pakeisti,

² Kaip teigia Europos Sąjungos Taryba, taip yra todėl, kad Komisija niekada nepateikė Europos Sąjungos Tarybai rekomendacijos dėl sprendimo pradėti derybas ir leisti Komisijai vesti derybas Sąjungos vardu.

³ Išsamiau dėl šios konvencijos priėmimo aplinkybių žr. *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence* (Aiškinamasis pranešimas, pridedamas prie Europos Tarybos konvencijos dėl smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencijos ir kovos su juo), Europos Tarybos sutarčių rinkinys, Nr. 210.

išbraukiant nuorodą į SESV 84 straipsnį ir greta SESV 82 straipsnio 2 dalies įtraukiant SESV 83 straipsnio 1 dalį bei SESV 78 straipsnio 2 dalį. Taip pat buvo nuspręsta Komisijos pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo pasirašyti Stambulo konvenciją padalyti į dvi dalis ir priimti du sprendimus, siekiant atsižvelgti į konkrečias Airijos ir Jungtinės Karalystės pozicijas, kaip numatyta Protokole Nr. 21, pridėtame prie ESS ir SESV.

12. Komisija pritarė tokiems 2017 m. balandžio 26 d. Nuolatinųjų atstovų komiteto (*Coreper*) posėdyje padarytiems pakeitimams.

13. 2017 m. gegužės 11 d. Taryba priėmė du atskirus sprendimus, susijusius su Stambulo konvencijos pasirašymu, būtent:

- 2017 m. gegužės 11 d. Tarybos sprendimą (ES) 2017/865 dėl Europos Tarybos konvencijos dėl smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencijos ir kovos su juo pasirašymo Europos Sąjungos vardu atsižvelgiant į klausimus, susijusius su teisiniu bendradarbiavimu baudžiamosiose bylose (OL L 131, 2017, p. 11). Šiame sprendime kaip jo materialiniai teisiniai pagrindai nurodyti SESV 82 straipsnio 2 dalis ir SESV 83 straipsnio 1 dalis;
- 2017 m. gegužės 11 d. Tarybos sprendimą (ES) 2017/866 dėl Europos Tarybos konvencijos dėl smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencijos ir kovos su juo pasirašymo Europos Sąjungos vardu atsižvelgiant į prieglobstį ir negrąžinimo principą (OL L 131, 2017, p. 13). Šiame sprendime kaip jo materialinis teisinis pagrindas nurodyta SESV 78 straipsnio 2 dalis.

14. Abiejų sprendimų 5–7 konstatuojamosiose dalyse nurodyta, kad:

„(5) tiek Sąjunga, tiek jos valstybės narės yra kompetentingos srityse, kurioms taikoma [Stambulo] Konvencija.

(6) [Stambulo] Konvencija turėtų būti pasirašyta Sąjungos vardu Sąjungos kompetencijai priklausančių klausimų atžvilgiu tiek, kiek [Stambulo] Konvencija gali būti daromas poveikis bendroms taisyklėms arba keičiama jų taikymo apimtis. Tai visų pirma taikoma tam tikroms [Stambulo] Konvencijos nuostatoms, susijusioms su teisiniu bendradarbiavimu baudžiamosiose bylose, ir [Stambulo] Konvencijos nuostatoms, susijusioms su prieglobsčiu ir negrąžinimo principu. Valstybės narės išsaugo savo kompetenciją tiek, kiek [Stambulo] Konvencija nedaromas poveikis bendroms taisyklėms ar nekeičiama šių taisyklių taikymo sritis.

(7) Sąjunga taip pat turi išimtinę kompetenciją prisiimti [Stambulo] Konvencijoje nustatytus įsipareigojimus savo institucijų ir viešojo administravimo tarnybų atžvilgiu.“

15. Sprendimo 2017/865 10 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „Airijai ir Jungtinei Karalystei [2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/629/TVR (OL L 101, 2011, p. 1)] ir [2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/93/ES dėl kovos su seksualine prievarta prieš vaikus, jų seksualiniu išnaudojimu ir vaikų pornografija, kuria pakeičiamas Tarybos pamatinis sprendimas 2004/68/TVR (OL L 335, 2011, p. 1 ir klaidų ištaisymas OL L 18, 2012, p. 7)] yra privalomos, todėl jos dalyvauja priimant šį sprendimą.“

16. Kaip nurodyta Sprendimo 2017/866 10 konstatuojamojoje dalyje, „pagal prie ES sutarties ir SESV pridėto Protokolo Nr. 21 dėl Jungtinės Karalystės ir Airijos pozicijos dėl laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės 1 ir 2 straipsnius ir, nedarant poveikio to protokolo 4 straipsniui, tos valstybės narės nedalyvauja priimant šį sprendimą ir jis nėra joms privalomas ar taikomas.“

17. Abiejų sprendimų 11 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „pagal prie ES sutarties ir SESV pridėto Protokolo Nr. 22 dėl Danijos pozicijos 1 ir 2 straipsnius Danija nedalyvauja priimant šį sprendimą ir jis nėra jai privalomas ar taikomas“.

18. Remiantis minėtais dviem sprendimais dėl Stambulo konvencijos pasirašymo, ši konvencija buvo pasirašyta Sąjungos vardu 2017 m. birželio 13 d.⁴. Tačiau dėl Stambulo konvencijos sudarymo nebuvo priimta joks sprendimo.

19. 2019 m. liepos 9 d. Europos Parlamentas pagal SESV 218 straipsnio 11 dalį paprašė Teisingumo Teismo pateikti nuomonę dėl Sąjungos prisijungimo prie Stambulo konvencijos. Prašymas pateikti nuomonę suformuluotas taip:⁵

„[1. a] Ar SESV 82 straipsnio 2 dalis ir SESV 84 straipsnis yra tinkami Tarybos akto dėl Stambulo konvencijos sudarymo Sąjungos vardu teisiniai pagrindai, ar ši konvencija turi būti grindžiama SESV 78 straipsnio 2 dalimi, SESV 82 straipsnio 2 dalimi ir SESV 83 straipsnio 1 dalimi [?]“

[1. b] Ar sprendimo dėl konvencijos pasirašymo ir sudarymo išskaidymas į du yra būtinas arba galimas tokio teisinio pagrindo pasirinkimo padarinys?

[2.] Ar Stambulo konvencijos sudarymas Sąjungos vardu pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį dera su Sutarčių nuostatomis, jei nėra bendro visų valstybių narių sutarimo dėl jų sutikimo būti saistomoms šios konvencijos?“

III. Parlamento prašymo pateikti nuomonę priimtumas

20. Sąjungos sudarytus tarptautinius susitarimus galima pateikti nagrinėti Teisingumo Teismui dviem pagrindiniais būdais. Vienas iš jų – kai Teisingumo Teismas nagrinėja tarptautinį susitarimą pagal jam suteiktą bendrąją jurisdikciją, pavyzdžiui, atlikdamas teisminę kontrolę, nagrinėdamas ieškinius dėl vykdymo užtikrinimo arba priimdamas prejudicinį sprendimą. Antras būdas, kuris yra reikšmingas šioje byloje, yra Sąjungos sudaryto tarptautinio susitarimo nagrinėjimas pagal SESV 218 straipsnio 11 dalyje nustatytą procedūrą, pagal kurią Teisingumo Teismas, jeigu to prašo valstybė narė, Europos Parlamentas, Taryba arba Komisija, yra įgaliotas pateikti nuomonę dėl tarptautinio susitarimo, kurį Sąjunga yra numaciusi sudaryti, suderinamumo su Sutartimis⁶.

⁴ Pagal tarptautinę teisę tarptautinio susitarimo pasirašymas prilygsta tarsi pirminiam patvirtinimui. Pasirašymu nesukuriama privalomo įsipareigojimo, bet jis rodo suinteresuotosios šalies ketinimą sudaryti susitarimą. Nors toks pasirašymas – tai ne pasižadėjimas sudaryti susitarimą, bet jis įpareigoja pasirašiusiąją šalį neįsiti susitarimo tikslams ar paskirti prieštaraujančių veiksmų.

⁵ Tuo metu, kai buvo pateiktas prašymas pateikti nuomonę, Stambulo konvenciją buvo sudariusi 21 Sąjungos valstybė narė. Vis dėlto bent dviejose valstybėse narėse (Bulgarijoje ir Slovakijoje) jos sudarymo procesas buvo sustabdytas. Bulgarijoje šis procesas buvo sustabdytas dėl *Konstitutsionen sad* (Konstitucinis Teismas) sprendimo, kuriuo buvo pripažinta, kad Stambulo konvencija prieštarauja šios valstybės narės Konstitucijai. Slovakijos *Národná rada Slovenskej republiky* (Slovakijos Respublikos Nacionalinė Taryba) balsų dauguma nubalsavo prieš Stambulo konvencijos sudarymą.

⁶ Ši procedūra buvo numatyta dar pradinėje Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartyje (1957), ir tai galbūt yra keista, turint omenyje tai, kad tuo metu Europos ekonominei bendrijai buvo aiškiai suteikti riboti įgaliojimai sudaryti tarptautines sutartis. Žr. Cremona, M., „Opinions of the Court of Justice“, Ruiz Fabri, H. (red.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Oksfordas, skelbiama internete, 2 punktas.

21. SESV 218 straipsnyje nustatyta visuotinai taikoma procedūra, susijusi su derybomis dėl tarptautinių susitarimų, kuriuos Sąjunga yra kompetentinga sudaryti savo veiklos srityse, ir tokių susitarimų sudarymu⁷. Paskutinėje jo dalyje – SESV 218 straipsnio 11 dalyje – numatytas svarbus siūlomo susitarimo *ex ante* konstitucinės kontrolės mechanizmas. Šis mechanizmas yra svarbus teisiniu požiūriu, nes pagal SESV 216 straipsnio 2 dalį Sąjungos sudaryti tarptautiniai susitarimai yra privalomi Sąjungos institucijoms ir jos valstybėms narėms, todėl iš esmės gali nulemti šių institucijų priimtų aktų teisėtumą. Toks mechanizmas svarbus ir politiškai, nes dėl paties prašymo pateikti nuomonę gali kilti kliūčių formaliai sudaryti susitarimą⁸.

22. Nors SESV 218 straipsnio 11 dalyje numatyta procedūra naudojama gana retai, vis dėlto Teisingumo Teismo remiantis šia nuostata pateiktos nuomonės paprastai turi didelę praktinę reikšmę, bent dėl jose pateiktų paaiškinimų, susijusių su Sąjungos kompetencijos apimtimi tarptautinės teisės, tarptautinių susitarimų ir susijusių klausimų srityje. Teisingumo Teismo nuomonėse buvo atitinkamai įtvirtinti pagrindiniai išorės santykių teisės principai, pradedant Sąjungos kompetencijos išimtinumu ir baigiant autonomijos principu bei jo taikymu, visų pirma tarptautiniam ginčų sprendimui. Kai kuriose Teisingumo Teismo nuomonėse buvo nustatyti reikšmingi konstituciniai principai, peržengiant tiesiogiai iškeltų klausimų ar netgi Sąjungos išorės santykių teisės ribas⁹.

23. Tokios procedūros loginį pagrindą Teisingumo Teismas aiškiai paašškino Nuomonėje 1/75¹⁰:

„užkirsti kelią problemoms, kurių gali atsirasti dėl teisminių ginčų, susijusių su [Sąjungą] įpareigojančių tarptautinių susitarimų atitiktimi Sutarčiai. Iš tiesų galimas Teisingumo Teismo sprendimas dėl to, kad toks susitarimas dėl savo turinio ar jam sudaryti nustatytos procedūros yra nesuderinamas su Sutarties nuostatomis, galėtų sukelti rimtų sunkumų ne tik [Sąjungos] viduje, bet ir tarptautinių santykių lygmeniu ir visoms suinteresuotosioms šalims, įskaitant trečiąsias valstybes, galėtų būti padaryta žala.

Kad būtų išvengta tokių problemų Sutartyje buvo numatyta išimtinė išankstinio kreipimosi į Teisingumo Teismą procedūra, siekiant prieš susitarimo sudarymą išsiaiškinti, ar jis suderinamas su Sutartimi.“

24. Kaip yra pažymėjęs Teisingumo Teismas¹¹, dėl galimo teismo sprendimo, priimto *po* Sąjungą įpareigojančio tarptautinio susitarimo sudarymo, kuriame konstatuota, kad, atsižvelgiant arba į šio susitarimo turinį, arba į jam sudaryti taikytą procedūrą, jis yra nesuderinamas su Sutarčių nuostatomis, iš tiesų neišvengiamai kiltų rimtų praktinių ir teisminių sunkumų ne tik Sąjungos vidaus, bet ir tarptautinių santykių lygiu, ir visoms suinteresuotosioms šalims, įskaitant trečiąsias valstybes, galėtų kilti neigiamų pasekmių.

25. Tam, kad Teisingumo Teismas pateiktų šioje byloje prašomą nuomonę, jam reikės apsvarstyti svarbius pirminius klausimus, susijusius su Teisingumo Teismui per šią išimtinę procedūrą pateiktų klausimų priimtumu.

⁷ Pavyzdžiui, žr. 2014 m. birželio 24 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (C-658/11, EU:C:2014:2025, 52 punktą).

⁸ Cremona, M., „Opinions of the Court of Justice“ leidinyje Ruiz Fabri, H. (red.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Oksfordas, skelbiama internete, 3 punktas.

⁹ Ten pat.

¹⁰ 1975 m. lapkričio 11 d. Nuomonė 1/75 (EBPO susitarimas dėl vietinių išlaidų normos) (EU:C:1975:145, p. 1360 ir 1361). Šiuo klausimu taip pat žr. 1996 m. kovo 28 d. Nuomonę 2/94 (Bendrijos prisijungimas prie EŽTK) (EU:C:1996:140, 3–6 punktai) ir 2014 m. gruodžio 18 d. Nuomonę 2/13 (Sąjungos prisijungimas prie EŽTK) (EU:C:2014:2454, 145 ir 146 punktai).

¹¹ Žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonę 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592, 69 punktą).

A. Šalių iškelti nepriimtinumai grindžiami prieštaravimais

26. Įvairios šalys įvairiais aspektais ginčija prašymo pateikti nuomonę priimtinumą.

27. Pirmiausia dėl pirmojo klausimo a dalies Taryba, taip pat Airijos ir Vengrijos vyriausybės nurodo, kad ji nepriimtina, nes pateikta per vėlai. Jų teigimu, kadangi Parlamentas galėjo ginčyti sprendimus pasirašyti Stambulo konvenciją ir kartu jų teisinių pagrindų pagrįstumą, jis nebegali šiuo klausimu kreiptis į Teisingumo Teismą, nes taip būtų apeitos taisyklės, susijusios su ieškinio dėl panaikinimo pareiškimo terminais, ir iškraipytas nuomonės procedūros dalykas.

28. Dėl pirmojo klausimo b dalies pažymėtina, kad Taryba ginčija jos priimtinumą tiek, kiek ši dalis susijusi su Stambulo konvencijos pasirašymu, remiantis tuo, kad sprendimai dėl jos pasirašymo jau tapo galutiniai.

29. Taryba taip pat teigia, kad antrasis klausimas nepriimtinas, nes jis hipotetinis. Šis klausimas suformuluotas bendrai, be to, jis grindžiamas prielaida, kad Taryba veikė pagal savo pačios nustatytą taisyklę, pagal kurią, esant mišriam susitarimui, reikia laukti, kol jį sudarys visos valstybės narės, ir tik tada jį galėtų sudaryti Sąjunga, nors Parlamentas nenustatė tokios elgesio taisyklės buvimo.

30. Apskritai Taryba, taip pat Ispanijos ir Vengrijos vyriausybės ginčija viso prašymo priimtinumą. Jos visų pirma pažymi, kad sprendimų priėmimo procesas vis dar yra parengiamajame etape, visų pirma, kad dar nėra pasiektas etapas, kai Tarybai reikia prašyti Parlamento pritarimo. Kadangi Parlamentas vis dar turėtų galimybę pateikti pastabas dėl sprendimo sudaryti Stambulo konvenciją projekto, prašymas pateikti nuomonę yra nepriimtinas, nes pateiktas per anksti.

31. Be to, Taryba mano, kad iš tikrųjų Parlamentas priekaištauja dėl to, kad sudarymo procedūra vykdoma lėtai. Tuomet Parlamentas turėjo pareikšti ieškinį dėl neveikimo pagal SESV 265 straipsnį. Kadangi nuomonės procedūros paskirtis yra kita ir ja negali būti naudojamosi siekiant priversti kitą instituciją imtis veiksmų, prašymas turėtų būti atmestas kaip nepriimtinas ir dėl minėtos priežasties. Ispanijos, Vengrijos ir Slovakijos vyriausybės pritaria tokiam požiūriui.

32. Galiausiai Taryba, Bulgarijos, Airijos, Graikijos, Ispanijos, Vengrijos ir Lenkijos vyriausybės nurodo, kad savo prašymu pateikti nuomonę Parlamentas iš tiesų siekia ginčyti Tarybos sprendimą apriboti Sąjungos numatomo Stambulo konvencijos sudarymo apimtį iki tų nuostatų, kurios priklauso Sąjungos išimtinai kompetencijai, ir taip ginčyti konkretų kompetencijos padalijimą tarp Sąjungos ir valstybių narių. Kadangi per nuomonės pateikimo procedūrą gali būti nagrinėjamas tik sprendimo dėl sudarymo galiojimas, prašymas pateikti nuomonę turėtų būti atmestas kaip nepriimtinas.

B. Analizė

33. Iš pradžių reikėtų pažymėti, kad, atsižvelgiant į SESV 218 straipsnio 11 dalyje nustatytos procedūros teisinę ir politinę reikšmę, kuri apibūdinta pirma, nuomonės pateikimo procedūrai iš esmės turėtų būti suteikta gana plati taikymo sritis¹².

¹² Šiuo klausimu žr. 1993 m. kovo 19 d. Nuomonę 2/91 (TDO konvencija Nr. 170) (EU:C:1993:106, 3 punktas).

34. Taigi klausimai, kuriuos galima pateikti Teisingumo Teismui pagal šią procedūrą, gali būti susiję ir su materialiniu, ir su procedūriniu sprendimo sudaryti susitarimą galiojimu¹³, tik manau, kad taikomi trys apribojimai, kuriais iš esmės siekiama užtikrinti, kad Teisingumo Teismas neatsakinėtų į klausimą, kuris neturėtų konkrečios reikšmės konkretaus susitarimo sudarymui¹⁴.

35. Pirma, iškeltas klausimas būtina turi būti susijęs su tarptautiniu susitarimu, kurio sudarymas, jei nepradedama SESV 218 straipsnio 11 dalyje numatyta procedūra, numatytas artimiausiu metu ir kurį galima pagrįstai numatyti¹⁵. Tai matyti iš pačios SESV 218 straipsnio 11 dalies formuluotės, kurioje kalbama apie tai, ar „numatytas sudaryti susitarimas“ yra suderinamas su Sutartimis. Taigi, pavyzdžiui, Parlamentas (arba bet kuris kitas SESV 218 straipsnio 11 dalyje nurodytas kvalifikuotas pareiškėjas) neturėtų teisės remtis SESV 218 straipsnio 11 dalyje numatyta procedūra, prašydamas Teisingumo Teismo remiantis visiškai abstrakčiu ar hipotetiniu pagrindu priimti sprendimą dėl klausimo, ar konkretaus tarptautinio susitarimo sudarymas pažeistų Sąjungos teisę, jeigu tokio susitarimo niekada nebuvo numatyta sudaryti arba jei Sąjunga yra aiškiai pareiškusi, kad nesudarys tokio susitarimo.

36. Vis dėlto pateikti klausimai iš esmės gali būti susiję su bet kokia galima numatyto sudaryti susitarimo sudarymo įvykių eiga, jeigu procedūros tikslas – užkirsti kelią problemoms, kurių gali kilti dėl tarptautinio susitarimo sudarymo akto pripažinimo negaliojančiu¹⁶. Kadangi ši procedūra nėra grindžiama rungimosi principu ir vykdoma prieš Sąjungai sudarant siūlomą susitarimą, akivaizdu, kad jurisprudencija, pagal kurią Teisingumo Teismas neturėtų teikti konsultacinių nuomonių bendrais ar hipotetiniais klausimais, netaikytina¹⁷. Kadangi tokia *ex ante* kontrolės forma neabejotinai apima tam tikrus hipotetinius aspektus, dėl bet kokios priešingos išvados SESV 218 straipsnio 11 dalis netektų savo bendro *effet utile*. Mano nuomone, tik konkrečioje situacijoje, kai dar nėra žinoma tam tikra informacija, kuri yra būtina norint atsakyti į iškeltą klausimą, prašyme iškeltas klausimas gali būti pripažintas nepriimtiniu ne todėl, kad jis yra hipotetinis, o todėl, kad Teisingumo Teismas iš esmės negali atsakyti į jį, atsižvelgdamas į derybų ar procedūros būklę.

37. Antra, prašyme turi būti keliamas klausimas dėl tokio susitarimo sudarymo suderinamumo su Sutartimis¹⁸. Atsižvelgiant į šia procedūra siekiamo tikslo svarbą, t. y. užkirsti kelią problemoms, kurių gali sukelti tarptautinio susitarimo sudarymo akto pripažinimas negaliojančiu, pačios nuostatos aiškinimo tikslais¹⁹ keliamas klausimas turi būti susijęs tik su tais aspektais, kurie gali

¹³ Tarptautinėje teisėje susitarimas sudaromas pasikeičiant dokumentais, kuriuose išreiškiamas galutinis susitariančiųjų šalių įsipareigojimas, juos deponuojant arba pranešant apie juos. Pagal Sąjungos teisę Taryba priima sprendimą dėl susitarimo sudarymo, remdamasi derybininko pasiūlymu. Žr. SESV 218 straipsnį ir Neframi E., „Accords internationaux, Compétence et conclusion“, *Jurisclasseur Fascicule* 192-1, LexisNexis, 2019.

¹⁴ Šiuo klausimu žr. 2014 m. spalio 14 d. Nuomonę 1/13 (Trečiųjų valstybių prisijungimas prie Hagos konvencijos) (EU:C:2014:2303, 54 punktas).

¹⁵ Teisingumo Teismas kartais atsižvelgia į aktus, kurie yra atskiri nuo nagrinėjamo susitarimo, bet tiesiogiai susiję su juo. Šiuo klausimu žr. 1992 m. balandžio 10 d. Nuomonę 1/92 (Antroji nuomonė dėl EEE susitarimo) (EU:C:1992:189, 23–25 punktai).

¹⁶ Taigi prašymas pateikti nuomonę gali būti pateiktas Teisingumo Teismui prieš pradėdant tarptautines derybas, jeigu yra žinomas numatyto sudaryti susitarimo dalykas. Žr. 2011 m. kovo 8 d. Nuomonę 1/09 (Susitarimas, kuriuo sukuriama bendroji patentų ginčų nagrinėjimo sistema) (EU:C:2011:123, 55 punktas).

¹⁷ Dėl tokios jurisprudencijos pavyzdžio, kai pateikiamas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, žr. 2018 m. gruodžio 10 d. Sprendimą *Wightman ir kt.* (C-621/18, EU:C:2018:999, 28 punktas).

¹⁸ Teisingumo Teismas turi jurisdikciją per nuomonės pateikimo procedūrą pareikšti poziciją dėl Sąjungos kompetencijos sudaryti konvenciją, procedūros, kuria šiuo tikslu reikia vadovautis, ar dėl tokios konvencijos suderinamumo su Sutartimis. Šiuo klausimu žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonę 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592, 70–72 punktai).

¹⁹ 2011 m. kovo 8 d. Nuomonė 1/09 (Susitarimas, kuriuo sukuriama bendroji patentų ginčų nagrinėjimo sistema) (EU:C:2011:123, 47 ir 48 punktai).

turėti poveikį sudarymo akto galiojimui²⁰. Kaip Teisingumo Teismas konstatavo 1975 m. lapkričio 11 d. Nuomonėje 1/75 (EBPO susitarimas dėl vietinių išlaidų normos) (EU:C:1975:145), nuomonės pateikimo procedūra „turi būti <...> galima pasinaudoti visais klausimais <...> jeigu jie gali kelti abejonių dėl [sprendimo leisti Sąjungos vardu sudaryti tarptautinį] susitarimą *turinio ar formalaus galiojimo* Sutarties požiūriu“²¹. Vis dėlto, nors prašymas pateikti nuomonę gali būti susijęs su tuo, ar susitarimą turėtų sudaryti tik valstybės narės, tik Sąjunga, ar ir valstybės narės, ir Sąjunga, Teisingumo Teismui nepriklauso per nuomonės pateikimo procedūrą priimti sprendimą dėl kiekvienos iš jų kompetencijos *tikslaus atribojimo*. 2001 m. gruodžio 6 d. Nuomonėje 2/00 (Kartachenos biosaugos protokolas) (EU:C:2001:664) Teisingumo Teismas nurodė, kad jeigu nustatyta, kad toje pačioje srityje kompetenciją turi ir Sąjunga, ir valstybės narės, pati šios kompetencijos apimtis negali turėti jokios įtakos Sąjungos kompetencijai sudaryti tarptautinį susitarimą arba apskritai šio susitarimo materialiniam ar procedūriniam galiojimui pagal Sutartis²².

38. Be minėtų dviejų esminių sąlygų, taip pat būtina atsižvelgti į formalios sąlygos buvimą. Jeigu yra parengtas susitarimo projektas ir jeigu Teisingumo Teismas privalo nuspręsti dėl numatyto sudaryti susitarimo nuostatų suderinamumo su Sutarties normomis, jis turi turėti pakankamai informacijos apie patį šio susitarimo turinį, kad galėtų veiksmingai atlikti savo vaidmenį²³. Taigi, jeigu prašyme nepateikta pakankamai informacijos apie tarptautinio susitarimo pobūdį ir turinį, jis turi būti pripažintas nepriimtiniu²⁴.

39. Dabar, atsižvelgiant į minėtus principus, galima išnagrinėti įvairius šalių iškeltus nepriimtinumą grindžiamus prieštaravimus.

40. Kalbant apie *pirmus du* nepriimtinumą grindžiamus *prieštaravimus*, atitinkamai susijusius, pirma, su tuo, kad Parlamentas pasirašymo etapu neginčijo SESV 78 straipsnio 2 dalies, SESV 82 straipsnio 2 dalies ir SESV 83 straipsnio 1 dalies pasirinkimo kaip teisinių pagrindų ir, antra, su galimybe užduoti Teisingumo Teismui klausimą dėl sprendimų leisti Sąjungos vardu pasirašyti Stambulo konvenciją galiojimo, pasakytina, kad motyvai, kuriais remiantis buvo priimtas 1994 m. kovo 9 d. Sprendimas *TWD Textilwerke Deggendorf* (C-188/92, EU:C:1994:90), kiek jie susiję su bendruoju teisinio saugumo principu²⁵, mano nuomone, visiškai taikytini nuomonės pateikimo procedūrai pagal analogiją. Vadinasi, kadangi Parlamentas neginčijo pasirašymo sprendimų galiojimo, nors galėjo tai padaryti, todėl jie tapo galutiniai, ši institucija negali naudotis nuomonės pateikimo procedūra, siekdama apeiti ieškiniui dėl panaikinimo taikomus terminus. Taigi, mano nuomone, pirmojo klausimo b dalis turėtų būti pripažinta nepriimtina, bet tik tiek, kiek ji susijusi su sprendimais pasirašyti Stambulo konvenciją.

²⁰ Taigi klausimas dėl sprendimo sudaryti tarptautinį susitarimą priėmimo termino nebūtų priimtinas pagal SESV 218 straipsnio 11 dalyje nustatytą procedūrą, nes laikas, kurio reikia sprendimui priimti, nesant nuostatos, kurioje būtų nurodyta priešingai, nėra panaikinimo pagrindas. Šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, 2000 m. gruodžio 13 d. Nutartį *SGA / Komisija* (C-39/00 P, EU:C:2000:685, 44 punktas).

²¹ P. 1361. Išskirta mano.

²² 15–17 punktai.

²³ Žr. 2011 m. kovo 8 d. Nuomonę 1/09 (Susitarimas, kuriuo sukuriama bendroji patentų ginčų nagrinėjimo sistema) (EU:C:2011:123, 49 punktas).

²⁴ Žr. 1996 m. kovo 28 d. Nuomonę 2/94 (Bendrijos prisijungimas prie EŽTK) (EU:C:1996:140, 20–22 punktai); 2011 m. kovo 8 d. Nuomonę 1/09 (Susitarimas, kuriuo sukuriama bendroji patentų ginčų nagrinėjimo sistema) (EU:C:2011:123, 49 punktas) ir 2014 m. gruodžio 18 d. Nuomonę 2/13 (Sąjungos prisijungimas prieš EŽTK) (EU:C:2014:2454, 147 punktas). Kadangi šioje byloje nagrinėjamu atveju Stambulo konvencijos turinys ir jos „esminės savybės“ yra žinomos, pripažinti pateiktus klausimus nepriimtiniais vien dėl jų pateikimo pagal SESV 218 straipsnio 11 dalyje numatytą procedūrą momento nėra pagrindo. Vienintelis suvaržymas laiko atžvilgiu yra tas, kad SESV 218 straipsnio 11 dalyje numatyta procedūra turi būti remiamasi dar iki to momento, kai Sąjunga sudarė nagrinėjamą tarptautinį susitarimą.

²⁵ 1994 m. kovo 9 d. Sprendimas *TWD Textilwerke Deggendorf* (C-188/92, EU:C:1994:90, 16, 17 ir 25 punktai).

41. Išreikšdamas tokį požiūrį, nepamiršau aplinkybės, kad 1995 m. kovo 24 d. Nuomonėje 2/92 (Trečiasis persvarstytas EBPO sprendimas dėl nacionalinio režimo) (EU:C:1995:83) Teisingumo Teismas konstatavo, jog „tai, kad kai kurie klausimai gali būti sprendžiami naudojant kitas teisių gynimo priemones, visų pirma pareiškiant ieškinį dėl panaikinimo <...> nėra argumentas, kuris užkirstų kelią prašyti Teisingumo Teismo iš anksto pateikti nuomonę šiais klausimais pagal [SESV 218 straipsnio 11 dalį]“²⁶. Vis dėlto tai nereiškia, kad pačia SESV 218 straipsnio 11 dalyje numatyta procedūra gali būti naudojama vietoj ieškinio dėl panaikinimo, kiek tai susiję su pasirašymo sprendimais, nes šie sprendimai yra tapę galutiniais ir bet koks įprastas jų ginčijimas teisme būtų pavėluotas.

42. Vis dėlto, kaip jau pažymėjau, kiek tai susiję su šiuo prašymu pateikti nuomonę, ieškinį per vėlu pareikšti dėl sprendimo pasirašyti, bet ne dėl sprendimo sudaryti susitarimą. Teisingumo Teismas jau yra pažymėjęs, kad teisę pasirašyti tarptautinį susitarimą suteikiantis sprendimas ir jo sudarymą skelbiantis aktas yra du skirtingi teisės aktai, suinteresuotosioms šalims sukeltys skirtingų teisinių pareigų, nes antrasis aktas visiškai nėra pirmojo patvirtinimas²⁷. Bet kuriuo atveju tai numatyta pagal įprastus tarptautinių sutarčių teisės principus. Vadinasi, bet koks sprendimas leisti sudaryti Stambulo konvenciją Sąjungos vardu dar gali būti ginčijamas.

43. *Trečiasis prieštaravimas* susijęs su tuo, kad antrasis klausimas grindžiamas implicitine prielaida, jog Taryba klaidingai manė privalanti laukti, kol visos valstybės narės sudarys Stambulo konvenciją, ir ji tik tada įgys teisę tai padaryti. Teigiama, kad todėl rėmimasis SESV 218 straipsnio 11 dalyje numatyta procedūra šiuo tikslu paremtas nepagrįsta hipoteze, todėl prašymas turėtų būti atmestas kaip nepriimtinas.

44. Šiuo klausimu, kaip paaiškinau pirma, reikėtų pažymėti, kad klausimai, pateikti Teisingumo Teismui prašant pateikti nuomonę, gali būti susiję su bet kokia galima numatyto sudaryti susitarimo sudarymo įvykių eiga, jeigu procedūros tikslas – užkirsti kelią problemoms, kurių gali kilti dėl tarptautinio susitarimo sudarymo akto pripažinimo negaliojančiu.

45. Žinoma, ieškinyje dėl panaikinimo pateikus pagrindą, paremtą Sutarčių pažeidimu dėl praktikos, ginčijamas sprendimas gali būti panaikintas tik tuo atveju, jeigu ieškovas gali įrodyti, kad sprendimą priėmęs subjektas manė esąs saistomas tokios praktikos, arba kad ji yra privaloma šiam subjektui, todėl ši praktika buvo tokio sprendimo priežastis arba pagrindas²⁸. Vis dėlto, kalbant apie prašymą pateikti nuomonę, ją prašančiai pateikti valstybei narei ar institucijai nenustatoma jokia įrodinėjimo pareigos ir gali būti keliamas bet koks klausimas, jeigu tik jis susijęs su situacijomis, kurios galėjo susiklostyti²⁹. Iš tiesų nuomonės pateikimo procedūra pagal savo pobūdį skirta sužinoti Teisingumo Teismo pozicijai dėl hipotetinių situacijų, nes iš esmės ji gali būti susijusi tik su sprendimu sudaryti susitarimą, kuris dar nepriimtas. Vadinasi, tai, kad Parlamentas neįrodė, jog Taryba manė, kad yra saistoma nagrinėjamos praktikos, nėra pagrindas pripažinti antrąjį klausimą nepriimtinu.

²⁶ 14 punktas.

²⁷ 2001 m. gruodžio 6 d. Nuomonė 2/00 (Kartachenos biosaugos protokolas) (EU:C:2001:664, 11 punktas).

²⁸ Tai suponuotų, kad nagrinėjama praktika buvo viena iš ginčijamo sprendimo priežasčių ar kad ji buvo konkrečiai įtvirtinta vidaus taisyklėse arba Taryba nurodė ją pozicijos dokumente, priimtame nagrinėjant bylą dėl neveikimo.

²⁹ Iš tikrųjų nuomonės pateikimo procedūros tikslas – užkirsti kelią problemoms, kurių kiltų tarptautiniu lygmeniu, jeigu sprendimas sudaryti tarptautinį susitarimą vėliau būtų pripažintas negaliojančiu. Taigi per šią „konsultacinę procedūrą“ turi būti imanoma išnagrinėti visus klausimus, kurie gali turėti poveikį tokio sprendimo galiojimui. Mano nuomone, Teisingumo Teismas neturi priimti sprendimo dėl to, ar numatoma įvykių eiga tikėtina, ar ne, nes iš esmės apie Tarybos procedūrinius pasirinkimus galima sužinoti ir juos pripažinti tik priėmus sprendimą sudaryti susitarimą.

46. Dėl *ketvirtojo prieštaravimo*, grindžiamo tuo, kad prašymas pateikti nuomonę pateiktas per anksti, vertėtų priminti, kad SESV 218 straipsnio 11 dalyje šiuo klausimu nenustatyta jokie termino³⁰. Vienintelė laiko sąlyga, nurodyta šioje nuostatoje, yra ta, kad susitarimą turi būti numatyta sudaryti. Vadinasi, valstybė narė, Parlamentas, Taryba ar Komisija gali gauti Teisingumo Teismo nuomonę visais klausimais dėl sprendimo, kurį numatyta priimti siekiant sudaryti susitarimą, suderinamumo su Sutartimis, jeigu Sąjunga yra numaciusi jį sudaryti³¹ ir jeigu ji dar nėra jo sudariusi. Kadangi prašymas pateikti nuomonę turi būti laikomas priimtiniu, net jei sprendimo sudaryti šį susitarimą priėmimo procesas dar yra parengiamojo etapo, su šiuo nepriimtiniu grindžiamu prieštaravimu negalima sutikti.

47. Kalbant apie *penktąjį prieštaravimą*, grindžiamą Tarybos argumentu, kad Parlamentas, užuot prašęs pateikti nuomonę, turėjo pareikšti ieškinį dėl neveikimo, reikia pažymėti, kad SESV 265 straipsnyje numatytos procedūros tikslas – pripažinti Europos instituciją kalta dėl to, kad neteisėtai susilaikė nuo veiksmų pagal Sąjungos teisę. Net jei Teisingumo Teismo turimoje šios bylos medžiagoje tikrai yra informacijos, rodančios, kad Parlamentas siekia paspartinti Stambulo konvencijos sudarymo procesą, nepaneigiama, kad nė vienas iš Parlamento pateikiamų klausimų nesusijęs su galimu neveikimu. Taigi šis prašymas pateikti nuomonę negali būti pripažintas nepriimtiniu remiantis tokiu pagrindu³².

48. Dėl nepriimtiniu grindžiamo *šeštojo prieštaravimo*, iškelto remiantis tuo, kad pateikti klausimai iš tikrųjų susiję su Sąjungos ir valstybių narių kompetencijos atribojimu, reikėtų pažymėti, kad šis konkretus prieštaravimas siejamas nebent su pirmojo klausimo a dalimi. Jis grindžiamas prielaida, kad atsakymas, kurį Teisingumo Teismas pateiks į šį klausimą, negali būti susijęs su sprendimo sudaryti konvenciją galiojimu, todėl juo iš tikrųjų siekiama, kad būtų nustatytas tikslus valstybių narių ir Sąjungos kompetencijos padalijimas.

49. Šiuo klausimu reikia priminti, kad, kaip yra ne kartą pabrėžęs Teisingumo Teismas, tam tikri, tinkamo teisinio pagrindo pasirinkimo trūkumai nebūtinai lemia nagrinėjamo akto negaliojimą. Turi būti įrodyta, kad šie trūkumai gali turėti poveikį taikytinai teisėkūros procedūrai³³ arba Sąjungos kompetencijai³⁴.

50. Pavyzdžiui, 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendime *Jungtinė Karalystė / Taryba* (C-81/13, EU:C:2014:2449, 67 punktas) Teisingumo Teismas konstatavo, kad „klaida, padaryta nurodant ginčijamo sprendimo teisinį pagrindą“ (viena iš paminėtų klaidų buvo teisinio pagrindo nenurodymas), buvo tik formalus trūkumas, neturėjęs poveikio nagrinėjamo sprendimo galiojimui. Be to, nors 2017 m. spalio 25 d. Sprendime *Komisija / Taryba (WRC-15)* (C-687/15,

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

³¹ 2011 m. kovo 8 d. Nuomonė 1/09 (Susitarimas, kuriuo sukuriama bendroji patentų ginčų nagrinėjimo sistema) (EU:C:2011:123, 53 punktas). Prieš pradėdant derybas dėl tarptautinio susitarimo sudarymo prašymas pateikti nuomonę gali būti susijęs tik su Sąjungos kompetencija sudaryti susitarimą nagrinėjamoje srityje, jeigu jau yra žinomas tikslus numatomo sudaryti susitarimo dalykas. Šiuo klausimu žr. 1996 m. kovo 28 d. Nuomonė 2/94 (Bendrijos prisijungimas prie EŽTK) (EU:C:1996:140, 16–18 punktai).

³² Apskritai, jeigu prašymas pateikti nuomonę suformuluotas taip, kad atitinka priimtiniu sąlygas, kylančias iš formuluotės ir šia procedūra siekiamų tikslų, jis negali būti pripažintas nepriimtiniu. Šiuo klausimu žr. 1995 m. gruodžio 13 d. Nuomonė 3/94 (Bendrasis susitarimas dėl bananų) (EU:C:1995:436, 22 punktas).

³³ Šiuo klausimu žr. 2009 m. spalio 1 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-370/07, EU:C:2009:590, 48 punktas). Apskritai pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją ginčijamas aktas būtų panaikintas dėl procedūrinės taisyklės pažeidimo tik jeigu ši taisyklė galėtų turėti poveikį šio akto turiniui. Žr. 1980 m. spalio 29 d. Sprendimą *van Landewyck ir kt. / Komisija* (209/78–215/78 ir 218/78, EU:C:1980:248, 47 punktas). Vis dėlto pakanka, kad trūkumas galėjo turėti poveikį sprendimui, kad jis būtų panaikintas. Žr. *a contrario* 1990 m. kovo 21 d. Sprendimą *Belgija / Komisija* (C-142/87, EU:C:1990:125, 48 punktas).

³⁴ Šiuo klausimu žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonė 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592, 70 ir 71 punktai).

EU:C:2017:803) Teisingumo Teismas pabrėžė konstitucinę teisinių pagrindų svarbą³⁵, jis stengėsi patikrinti, ar tos bylos aplinkybėmis nagrinėjamas pažeidimas galėjo turėti poveikį Komisijos ir Tarybos kompetencijai ir atitinkamiems jų vaidmenims per ginčijamo akto priėmimo procedūrą³⁶. Nors minėto sprendimo 55 ir 56 punktuose Teisingumo Teismas konstatavo, kad jokios nuorodos į teisinį pagrindą nebuvimo pakanka nagrinėjamo akto panaikinimui dėl motyvų nenurodymo, jis vis dėlto pažymėjo, kad konkrečios Sutarties nuostatos nenurodymas (kai kitos nuostatos buvo nurodytos) tam tikrais atvejais gali ir nebūti laikomas esminiu trūkumu.

51. Šioje byloje tikrai yra taip, kad skirtinguose teisiniuose pagrinduose, nurodytuose pirmojo klausimo a dalyje, t. y. 78 straipsnio 2 dalyje, 82 straipsnio 2 dalyje, 83 straipsnio 1 dalyje ir 84 straipsnyje, numatyta taikyti įprastą teisėkūros procedūrą ir visi jie lemia, kad sprendimas sudaryti susitarimą bus priimtas remiantis ta pačia procedūra, t. y. numatyta SESV 218 straipsnio 6 dalies a punkto v papunktyje.

52. Žinoma, viena vertus, SESV 82 straipsnio 3 dalyje ir SESV 83 straipsnio 3 dalyje valstybei narei, manančiai, kad aktas, paremtas vienu iš šių teisinių pagrindų, paveiktų pagrindinius jos teisės sistemos aspektus, numatyta galimybė perduoti šį klausimą Tarybai. Kita vertus, šie teisiniai pagrindai priskiriami sričiai, kurioje gali būti taikomi ESS ir SESV protokolai Nr. 21 ir Nr. 22.

53. Vis dėlto, pirma, kadangi perdavus klausimą Tarybai tik sustabdoma teisėkūros procedūra, neatrodo, kad ši valstybėms narėms suteikta galimybė perduoti klausimą Tarybai būtų nesuderinama su SESV 78 ir SESV 84 straipsniuose numatytais procedūromis. Antra, Teisingumo Teismas jau konstatavo, kad protokolai Nr. 21 ir Nr. 22 negali turėti jokio poveikio klausimui dėl to, kokie teisingi teisiniai pagrindai turi būti taikomi³⁷. Teisingumo Teismas neseniai dar kartą patvirtino tokią poziciją dėl Protokolo Nr. 22 2017 m. liepos 26 d. Nuomonėje 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592)³⁸.

54. Taigi, nors iš esmės šie protokolai tikrai gali turėti poveikį balsavimo taisyklėms Taryboje, kurių turi būti laikomasi priimant nagrinėjamą aktą, jie neturi poveikio šio akto teisinių pagrindų pasirinkimui³⁹. Iš tikrųjų dėl to, kad akto dalis priskiriama SESV trečiosios dalies V antraštinei daliai, atitinkamos šio akto nuostatos neįpareigoja nei Airijos, nei Danijos Karalystės, išskyrus konkrečius atvejus. Vis dėlto tai savaime nereiškia, kad sritis, kuriai taikomos šio akto nuostatos, patenkančios į SESV trečiosios dalies V antraštinės dalies taikymo sritį, turi būti laikoma vyraujančia, todėl tampa privaloma nurodyti atitinkamus teisinius pagrindus. Tai reiškia tik tai, kad priimant atitinkamas nuostatas teks laikytis minėtuose protokoluose numatytų balsavimo Taryboje taisyklių, net jei nepaminėti teisiniai pagrindai, darantys nuorodą į SESV trečiosios dalies V antraštinę dalį.

³⁵ 49 punktas. Kaip Teisingumo Teismas paaikškino 2017 m. liepos 26 d. Nuomonėje 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592, 71 punktas), akto teisinių pagrindų nurodymas yra konstitucinės svarbos, nes turėdama tik jai suteiktą kompetenciją Sąjunga turi susieti savo priimamus aktus su Sutarčių nuostatomis, pagal kurias ji šiuo tikslu įgaliojama.

³⁶ Žr. 51 punktą. Vis dėlto reikėtų priminti, kad 2017 m. spalio 25 d. Sprendime *Komisija / Taryba* (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), kaip ir 2009 m. spalio 1 d. Sprendime *Komisija / Taryba* (C-370/07, EU:C:2009:590), kuriame Teisingumo Teismas taip pat pripažino aktą negaliojančiu dėl teisinių pagrindų problemos, nagrinėjamame akte nebuvo jokios nuorodos į teisinius pagrindus, kuriais jis buvo paremtas.

³⁷ 2017 m. vasario 27 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Taryba* (C-656/11, EU:C:2014:97, 49 punktas) ir 2013 m. spalio 22 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (C-137/12, EU:C:2013:675, 73 punktas).

³⁸ 117 punktas.

³⁹ Manau, šių protokolų taikymą lemia nagrinėjamo akto taikymo sritis, o ne jo teisinio pagrindo ar pagrindų pasirinkimas.

55. Taigi tokiomis aplinkybėmis pagrįsta kelti klausimą, ar pirmojo klausimo a dalimi faktiškai siekiama išsiaiškinti konkretų Sąjungos ir valstybių narių kompetencijos atribojimo aspektą. Jeigu atsakymas į šį klausimą būtų teigiamas, tai reikštų, kad ši klausimo dalis nepatektų į SESV 218 straipsnio 11 dalimi grindžiamos nuomonės pateikimo procedūros taikymo sritį.

56. Vis dėlto būtų galima pažymėti, kad, siekiant atsakyti į pirmojo klausimo a dalį, reikės išnagrinėti ne tik teisinius pagrindus, kuriuos Parlamentas nurodė savo klausime, bet ir tai, ar į sprendimą sudaryti susitarimą reikės įtraukti ir kitus teisinius pagrindus. Kadangi negalima atmesti, kad gali būti reikšmingi kiti teisiniai pagrindai nei tie, kuriuos nurodė Parlamentas, nereikėtų atmesti ir to, kad Teisingumo Teismo atsakymas į iškeltus klausimus gali turėti poveikį sprendimo leisti Sąjungai sudaryti Stambulo konvenciją galiojimui⁴⁰. Todėl, manau, kad nėra priežasčių pirmojo klausimo a dalį pripažinti nepriimtina remiantis tuo, kad ji pateikta dėl klausimų, nesusijusių su sprendimo sudaryti Stambulo konvenciją galiojimu.

57. Dėl pirmojo klausimo b dalies ir antrojo klausimo bet kuriuo atveju manau, kad, nors atsižvelgiant į tai, kad jie niekaip nesusiję su kompetencijos paskirstymu tarp Sąjungos ir valstybių narių, nes Teisingumo Teismas niekada nėra išsamiai nagrinėjęs, ar šie įpareigojimai galėtų turėti poveikį sprendimo sudaryti tarptautinį susitarimą turiniui, į juos reikėtų atsakyti, būtent siekiant priimti sprendimą dėl tų aspektų⁴¹.

58. Vis dėlto, priešingai, nei tvirtina kai kurios šalys, antrojo klausimo negalima perfrazuoti kaip susijusio tik su tuo, ar Taryba turi teisę laukti, kol visos valstybės narės sudarys Stambulo konvenciją⁴². Net jei tokia praktika būtų laikoma nesuderinama su Sutartimis, ši aplinkybė nelemtų sprendimo sudaryti šią konvenciją negaliojimo, nes, kartoju, vėlavimas šiuo atveju iš esmės nėra negaliojimo priežastis. Tam, kad toks klausimas atitiktų priimtimumo kriterijus, jį būtina suprasti būtent taip, kaip jis suformuluotas, t. y. ar sprendimas sudaryti Stambulo konvenciją būtų suderinamas su Sutartimis, jei būtų priimtas prieš visoms valstybėms narėms sudarant šią konvenciją.

59. Taigi manau, kad visus Teisingumo Teismui pateiktus Parlamento klausimus reikėtų laikyti priimtinais, išskyrus pirmojo klausimo b dalį, bet tik tiek, kiek ji susijusi su sprendimu pasirašyti Stambulo konvenciją.

IV. Pirmojo klausimo a dalis: tinkami Stambulo konvencijos sudarymo teisiniai pagrindai

60. Pirmojo klausimo a dalyje Parlamentas prašo Teisingumo Teismo nuspręsti, ar SESV 82 straipsnio 2 dalis ir SESV 84 straipsnis yra tinkami teisiniai pagrindai Tarybos sprendimui dėl Stambulo konvencijos sudarymo Sąjungos vardu, o gal šis aktas turi būti grindžiamas SESV 78 straipsnio 2 dalimi, SESV 82 straipsnio 2 dalimi ir SESV 83 straipsnio 1 dalimi.

61. Parlamentas pažymi, kad Komisijos pasiūlyme dėl sprendimo leisti Sąjungos vardu pasirašyti Stambulo konvenciją ir jos pasiūlyme dėl sprendimo leisti Sąjungai sudaryti Stambulo konvenciją kaip procedūrinis teisinis pagrindas buvo nurodytas SESV 218 straipsnis, o SESV 82 straipsnio 2 dalis ir SESV 84 straipsnis buvo nurodyti kaip materialiniai teisiniai

⁴⁰ Net ir ieškinyje dėl panaikinimo pagrindo veiksmingumas arba neveiksmingumas parodo tik tai, ar šis pagrindas, jei būtų pagrįstas, galėtų lemti ieškovo prašomą panaikinimą, bet tai neturi jokio poveikio šio pagrindo priimtimumui.

⁴¹ 2017 m. liepos 26 d. Nuomonė 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592, 74 punktą).

⁴² Iš tikrųjų toks argumentas būtų veiksmingas tik ieškinio dėl neveikimo atveju.

pagrindai. Vis dėlto, kai Taryba priėmė sprendimą leisti pasirašyti Stambulo konvenciją, ji pakeitė minėtus materialinius teisinius pagrindus, nurodydama SESV 78 straipsnio 2 dalį, SESV 82 straipsnio 2 dalį ir SESV 83 straipsnio 1 dalį.

62. Atsižvelgdamas į Stambulo konvencijos tikslus, kurie, kaip aišku iš jos III ir IV skyriuose esančių 1, 5 ir 7 straipsnių nuostatų, yra apsaugoti nuo smurto nukentėjusias moteris ir užkirsti kelią šiam smurtui, Parlamentas klausia, ar Komisija pagrįstai nurodė SESV 82 straipsnio 2 dalį ir SESV 84 straipsnį kaip du vyraujančius šios konvencijos elementus. Taigi Parlamentui kyla klausimas, ar Tarybai turėtų teisę atsisakyti SESV 84 straipsnio kaip materialinio teisinio pagrindo ir vietoj jo įtraukti SESV 78 straipsnio 2 dalį bei SESV 83 straipsnio 1 dalį, kaip ji tai padarė, priimdama sprendimą leisti pasirašyti Stambulo konvenciją.

63. Parlamentas visų pirma abejoja dėl SESV 78 straipsnio 2 dalies, nes šis teisinis pagrindas apima tik Stambulo konvencijos 60 ir 61 straipsnius. Jis klausia, ar šias dvi nuostatas galima laikyti savarankišku ir vyraujančiu šios konvencijos elementu, o gal šios konvencijos 60 ir 61 straipsniais į konkrečią prieglobsčio sritį tiesiog perkeliamas bendras susirūpinimas apsaugoti visas nuo smurto nukentėjusias moteris. Jei taip būtų, šios dvi Stambulo konvencijos nuostatos būtų papildomos ir dėl jų nereikėtų įtraukti konkretaus teisinio pagrindo.

64. Dėl SESV 83 straipsnio 1 dalies Parlamentas pažymi, kad šioje nuostatoje kompetencija baudžiamosiose bylose Sąjungai suteikiama tik tam tikroje srityse, kurios neapima paties smurto prieš moteris. Taigi toks smurtas galėtų būti kriminalizuojamas Sąjungos lygmeniu, kai jis susijęs su prekyba žmonėmis, moterų ir vaikų seksualiniu išnaudojimu ir organizuotu nusikalstamumu, kuriems pačioje Stambulo konvencijoje skiriamas pagrindinis dėmesys. Be to, kadangi valstybės narės yra išlaikiusios kompetenciją daugeliu materialinės baudžiamosios teisės klausimų, kuriuos apima Stambulo konvencija, o tie aspektai, dėl kurių Sąjunga turi kompetenciją, regis, yra antraeiliai, įtraukti konkretų teisinį pagrindą, susijusį su baudžiamąja teise, nebūtų reikalo.

65. Taigi iš to, kas išdėstyta, darytina išvada, kad pirmasis klausimas susijęs su teisinių pagrindų pasirinkimu, o ne su išimtinio ar neišimtinio Sąjungos kompetencijos sudaryti Stambulo konvenciją pobūdžiu, kaip galima spręsti iš kai kurių šalių pateiktų argumentų. Žinoma, tam tikros kompetencijos išimtinis ar neišimtinis pobūdis bus nagrinėjamas, bet tik tiek, kiek to reikia siekiant atsakyti į šį klausimą. Šiuo tikslu būtų gerai pateikti kelias pastabas dėl metodų pasirinkimo ir tik tada nagrinėti Stambulo konvencijos turinį.

A. Metodologinės pastabos

66. Pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją Sąjungos teisės akto teisinio pagrindo parinkimas turi būti grindžiamas objektyviais kriterijais, kuriems gali būti taikoma teisminė kontrolė ir prie kurių priskirtini šio teisės akto tikslas ir turinys⁴³.

⁴³ 2018 m. rugsėjo 4 d. Sprendimas *Komisija / Taryba (Susitarimas su Kazachstanu)* (C-244/17, EU:C:2018:662, 36 punktas).

67. Jeigu išnagrinėjus Sąjungos teisės aktą matyti, kad juo siekiama dvejopo tikslo arba jis turi dvi sudedamąsias dalis, ir jeigu vieną iš šių tikslų arba vieną iš šių dalių galima išskirti kaip pagrindinį arba pagrindinę, o kitą tik kaip papildomą, teisės aktas turi būti grindžiamas tik vienu teisiniu pagrindu – tuo, kurio reikalauja pagrindinis ar svarbiausias tikslas arba pagrindinė ar svarbiausia sudedamoji dalis⁴⁴.

68. O jeigu paaiškėja, kad aktu kartu siekiama kelių tikslų arba jis turi kelias neatskiriamas sudedamąsias dalis ir nė viena iš dalių nėra papildoma kitos atžvilgiu, dėl to taikomos skirtingos Sutarčių nuostatos, tokia priemonė išimties tvarka turi būti grindžiama atitinkamais skirtingais teisiniais pagrindais⁴⁵. Vis dėlto dvigubu teisiniu pagrindu negalima remtis, kai numatytos procedūros pagal kiekvieną iš tokių pagrindų nesuderinamos tarpusavyje⁴⁶.

69. Taigi akto teisinį pagrindą – arba kai kada kelis jo teisinius pagrindus – lemia jo tikslai ir sudedamosios dalys, o ne Sąjungos turima išimtinė arba pasidalijamoji kompetencija dėl šio akto⁴⁷. Kaip siūlau paaiškinti vėliau, išimtinis arba pasidalijamasis šios kompetencijos pobūdis tikrai gali Sąjungos teisės požiūriu turėti įtakos tarptautinio susitarimo sudarymo apimčiai, taigi ir apriboti galimus teisinius pagrindus. Vis dėlto teisinių pagrindų, kuriais bus remiamasi, pasirinkimas iš atitinkančiųjų įgyvendinamą kompetenciją priklausys vien nuo nagrinėjamo akto tikslų ir sudedamųjų dalių.

70. Kaip pažymėjo generalinė advokatė J. Kokott, toks požiūris neturėtų būti taikomas Sąjungos ir valstybių narių atitinkamai turimos kompetencijos atribojimui. „Jeigu [Sąjunga] turi kompetenciją tik atskirų jos siekiamų priimti teisės akto komponentų atžvilgiu, o kiti komponentai patenka į valstybių narių kompetenciją <...>, [Sąjunga] negali paprasčiausiai įvertinusi pagrindinius aspektus pripažinti savo kompetenciją [dėl viso akto]. Kitaip ji pažeistų ribotų įgaliojimų principą <...>“⁴⁸.

71. Panašių abejonių gali kilti dėl nustatymo, kuria iš turimų Sąjungos kompetencijos sričių turi būti grindžiamas nagrinėjamo akto priėmimas, ir dėl atitinkamų teisinių pagrindų, kuriais remiantis aktas turi būti priimtas, nustatymo. Pagal svorio centro kriterijų taikytina akto priėmimo procedūra turi būti nustatoma remiantis tik pagrindiniais teisiniais pagrindais. Taigi iš esmės, vadovaujantis šiuo požiūriu, reikia vertinti tik pagrindines kompetencijas, kuriomis naudojamosi. Vadinasi, svarbu, kad taip nebūtų apeinamos itin svarbios procedūrinės garantijos, neatsiejamos nuo tam tikrų kitų kompetencijų įgyvendinimo (pavyzdžiui, vieningas balsavimas Taryboje). Teisės akto nuostata galėtų būti privaloma tvarka priimta remiantis konkrečiu teisiniu

⁴⁴ 2018 m. rugsėjo 4 d. Sprendimas *Komisija / Taryba (Susitarimas su Kazachstanu)* (C-244/17, EU:C:2018:662, 37 punktas) ir 2019 m. gruodžio 3 d. Sprendimas *Čekija / Parlamentas ir Taryba* (C-482/17, EU:C:2019:1035, 31 punktas). Šis požiūris kartais dar vadinamas „absorbcijos doktrina“. Žr. Maresceau, M., „Bilateral Agreements Concluded by the European Community“, *Recueil Des Cours De L'Academie De Droit International – Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 309, 2006.; Martinus Nijhoff, Haga, p. 157. Iš esmės pagrindinė arba vyraujanti akto sudedamoji dalis (-ys) laikytina absorbuojančia visus kitus tikslus ar sudedamąsias dalis. Žr. 1999 m. vasario 23 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (C-42/97, EU:C:1999:81, 43 punktas); 2001 m. sausio 30 d. Sprendimą *Ispanija / Taryba* (C-36/98, EU:C:2001:64, 60, 62, 63 punktai) ir 2012 m. liepos 19 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (C-130/10, EU:C:2012:472, 70–74 punktai). Taip pat žr. generalinės advokatės J. Kokott išvadą byloje *Komisija / Taryba* (C-94/03, EU:C:2005:308, 31 punktas) ir byloje *Parlamentas / Taryba* (C-155/07, EU:C:2008:368, 66 punktas).

⁴⁵ 2017 m. liepos 26 d. Nuomonė 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592, 77 punktas) ir 2018 m. rugsėjo 4 d. Sprendimas *Komisija / Taryba (Susitarimas su Kazachstanu)* (C-244/17, EU:C:2018:662, 37 punktas). Iš jurisprudencijos matyti, kad norint remtis dvigubu teisiniu pagrindu turi būti įvykdytos dvi sąlygos, t. y. pirma, nagrinėjamu aktu turi būti tuo pat metu siekiama kelių tikslų arba jį turi sudaryti kelios sudedamosios dalys, ir šie tikslai ar šios dalys neturi būti papildomos viena kitos atžvilgiu, ir dėl to taikytinos skirtingos Sutarčių nuostatos. Antra, šie tikslai arba sudedamosios dalys yra neatsiejamos viena nuo kitos (implicitiškai, nes kitaip aktas turėtų būti padalytas).

⁴⁶ 2017 m. liepos 26 d. Nuomonė 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592, 78 punktas).

⁴⁷ Šiuo klausimu žr. Komisijos pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo dėl Europos Tarybos konvencijos dėl smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencijos ir kovos su juo pasirašymo Europos Sąjungos vardu (COM (2016) 111 *final*) 31 išnašą.

⁴⁸ Žr. generalinės advokatės J. Kokott išvadą byloje *Komisija / Taryba* (C-13/07, EU:C:2009:190, 113 punktas).

pagrindu, kai yra priimama atskirai, tačiau tuomet, kai ji įtraukiama į aktą, kuriame įtvirtintos kitos nuostatos, jos teisinis pagrindas galėtų būti kitas (o dėl jo, pavyzdžiui, reikia taikyti kitokią balsavimo taisyklę). Iš tiesų dėl to gali būti imamasi strategijų priimti nuostatas, neturinčias jokio ryšio su akto tikslu (pranc. *cavalier législatif*)⁴⁹.

72. Vis dėlto Teisingumo Teismas esamoje jurisprudencijoje sistemingai remiasi „vyraujančio tikslo ir sudedamųjų dalių“ kriterijumi (vadinamasis svorio centro kriterijus). Pavyzdžiui, 2018 m. rugsėjo 4 d. Sprendime *Komisija / Taryba (Susitarimas su Kazachstanu)* (C-244/17, EU:C:2018:662, 38 punktas) Teisingumo Teismas dar kartą pažymėjo, kad jeigu „sprendimas turi kelias sudedamąsias dalis arba juo siekiama kelių tikslų, o kai kurios iš šių dalių arba kai kurie iš šių tikslų susiję su [bendra užsienio ir saugumo politika], jam priimti taikoma balsavimo taisyklė turi būti nustatoma atsižvelgiant į pagrindinį arba svarbiausią tikslą ar sudedamąją dalį“. Taigi, nors aktu gali būti siekiama kelių tikslų ir tam reikia „mobilizuoti“ skirtingą kompetenciją, teisinis pagrindas, kuriuo remiantis jis priimamas, atspindės ne visą kompetenciją, kuria naudojamosi šiam aktui priimti, o tik tą, kuri atitinka pagrindinį akto tikslą (-us) arba sudedamąją dalį (-is)⁵⁰. Be to, rizika apeiti tam tikras minėtas procedūrinės taisykles buvo sumažinta įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, kuria buvo gerokai apribota kai kurių procedūrų specifika.

73. Kai kuriuose sprendimuose, pradedant 2006 m. sausio 10 d. Sprendimu *Komisija / Taryba* (C-94/03, EU:C:2006:2, 55 punktas), Teisingumo Teismas pažymėjo, kad teisinis pagrindas galėtų padėti ne tik nustatyti taikytiną procedūrą ir patikrinti, kad Sąjunga buvo bent iš dalies kompetentinga pasirašyti nagrinėjamą susitarimą, bet ir trečiosioms šalims sužinoti, koku mastu Sąjunga pasinaudojo savo kompetencija⁵¹ ir kokia yra nagrinėjamo akto taikymo sritis⁵². Taigi iš tokios jurisprudencijos magėtų spręsti, jog tam, kad akto teisinis pagrindas (-ai) įgytų tokių vaidmenį, šis pagrindas (-ai) turėtų atspindėti *visą kompetenciją*, kuria naudojosi Sąjunga, priimdama nagrinėjamą aktą. Toks požiūris gali atrodyti pagrįstas, jeigu tarptautinis susitarimas priklauso kelioms Sąjungos ir valstybių narių pasidalijamosios kompetencijos sritims, nes Sąjunga gali nuspręsti nepasinaudoti kai kurios savo kompetencijomis, o tai savo ruožtu reikštų, kad atitinkamą (-as) šio susitarimo nuostatą (-as) teks įgyvendinti valstybėms narėms⁵³.

⁴⁹ Jeigu hipotetiniu atveju taip kada nors nutiktų, tada, manau, tai būtų piktnaudžiavimas procesu ir dėl to nagrinėjama nuostata galėtų būti panaikinta.

⁵⁰ 2009 m. lapkričio 30 d. Nuomonės 1/08 (Susitarimai, kuriais keičiami konkrečių įsipareigojimų pagal GATS sąrašai) (EU:C:2009:739) 166 punkte Teisingumo Teismas pažymėjo, kad nustatant akto teisinį pagrindą ar pagrindus nereikia atsižvelgti į nuostatas, kurios yra papildomos vieno iš šio akto tikslų atžvilgiu arba yra labai riboto pobūdžio. Be to, 2018 m. rugsėjo 4 d. Sprendime *Komisija / Taryba (Susitarimas su Kazachstanu)* (C-244/17, EU:C:2018:662, 45 ir 46 punktai) Teisingumo Teismas konstatavo, kad nustatant atitinkamą teisinį pagrindą nereikia atsižvelgti į tarptautinio susitarimo nuostatas, kuriose apsiribojama tik susitariančiųjų šalių pareiškimais dėl jų bendradarbiavimo siektinų tikslų, nenustatant konkrečių šio bendradarbiavimo įgyvendinimo būdų. Vis dėlto neaišku, ar tai reiškia, kad nuostatų grupės, kurių šis konkretus scenarijus neapima, priešingu atveju turėtų būti laikomos atspindinčiomis pagrindinę akto sudedamąją dalį ar tikslą. Vėliau Teisingumo Teismas ir toliau rėmėsi jurisprudencija, susijusia su svorio centro kriterijumi. Mano nuomone, tai, kad Teisingumo Teismas pasirūpino pabrėžti gana akivaizdų aspektą, kad nustatant atitinkamą teisinį pagrindą nereikia atsižvelgti į papildomas ar labai ribotos apimties nuostatas, kaip tik rodo, kad Teisingumo Teismas dabar atlieka išsamesnį vertinimą nei anksčiau ir yra labiau linkęs pripažinti teisinių pagrindų daugumą, kartu neatsisakydamas pozicijos, kad akto teisinis pagrindas neprivalo atspindėti visos kompetencijos, kuria buvo naudotasi priimant šį aktą, taigi, ir visų šio akto tikslų ar sudedamųjų dalių. Pavyzdžiui, žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonę 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:59, 90 punktas).

⁵¹ Aišku, yra tam tikrų paradoksų, nes minėta jurisprudencija rodo, kad akto teisinis pagrindas parodo tik dalį kompetencijos, kuria buvo naudotasi. Žr. 2006 m. sausio 10 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-94/03, EU:C:2006:2, 35 ir 55 punktai).

⁵² Taip pat žr. 2009 m. spalio 1 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-370/07, EU:C:2009:590, 49 punktas) ir 2017 m. spalio 25 d. Sprendimą *Komisija / Taryba (WRC-15)* (C-687/15, EU:C:2017:803, 58 punktas).

⁵³ Vienintelė Sąjungos naudojimosi pasidalijamąja kompetencija sąlyga yra ta, kad ji privalo naudotis ja laikydamosi tarptautinės teisės. Žr. 2018 m. lapkričio 20 d. Sprendimą *Komisija / Taryba (Antarkties SJR)* (C-626/15 ir C-659/16, EU:C:2018:925, 127 punktas).

74. Vis dėlto tokia pozicija skirtusi nuo pozicijos, kurios iki šiol laikėsi Teisingumo Teismas, siekdamas išvengti teisinių pagrindų kolizijos⁵⁴. Pavyzdžiui, 2017 m. liepos 26 d. Nuomonėje 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592), kurioje Teisingumo Teismas nurodė, kad sprendimas leisti Sąjungai sudaryti nagrinėjamą tarptautinį susitarimą turėtų turėti du teisinius pagrindus, Teisingumo Teismas vėl nurodė minėtą jurisprudenciją⁵⁵.

75. Be to, nors šie klausimai, žinoma, yra labai svarbūs Sąjungos vidaus teisei tvarkai (ir kompetencijos pasidalijimui tarp Sąjungos ir valstybių narių), jie neturi jokios tiesioginės sąsajos su trečiosiomis valstybėmis, nes pagal 1969 m. gegužės 23 d. Vienos konvencijos dėl sutarčių teisės (Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys, 1155 t., p. 331), kurioje kodifikuojama tarptautinė paprotinė teisė tarptautinių susitarimų srityje ir kuri yra privaloma Sąjungai⁵⁶, 27 straipsnį tarptautinio susitarimo šalys, nesvarbu, ar tai valstybė, ar tarptautinė organizacija, negali remtis savo vidaus teisės nuostatomis, siekdamas pateisinti tarptautinės sutarties nevykdymą⁵⁷.

76. Nors, kalbant apie valstybes nares, jos tikrai gali būti suinteresuotos išsamiai žinoti, kiek Sąjunga pasinaudojo kompetencija, sudarydama susitarimą, akto teisiniai pagrindai nėra vienintelė priemonė gauti šią informaciją. Pagal suformuotą jurisprudenciją SESV 296 straipsnio 2 dalyje numatyta pareiga motyvuoti vertinama visų pirma atsižvelgiant į viso akto turinį⁵⁸, ypač į jo konstatuojamąsias dalis⁵⁹. Taigi, nors svarbu, kad valstybės narės turėtų galėti nustatyti, kokiais įgaliojimais Sąjunga naudojosi, sudarydama konkretų susitarimą, tai, kad šios informacijos negalima gauti iš teisinių pagrindų, kurie buvo faktiškai pasirinkti kaip pagrindas priimti sprendimą, leidžiantį sudaryti tokį susitarimą, neatrodo lemiamas.

77. Nors tokiomis aplinkybėmis teiginys, kad akto teisinis pagrindas turėtų tiksliai atspindėti kompetenciją, kuria priimdama šį aktą naudojosi Sąjunga, turi daug pranašumų, vis dėlto galima pažymėti, kad toks požiūris nebūtų visiškai suderinamas su esama jurisprudencija⁶⁰.

⁵⁴ Šiuo klausimu žr. 2006 m. sausio 10 d. Sprendimą *Komisija / Parlamentas ir Taryba* (C-178/03, EU:C:2006:4, 57 punktą) arba 2012 m. liepos 19 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (C-130/10, EU:C:2012:472, 49 punktą).

⁵⁵ Konstatuodamas, kad nagrinėjamo sprendimo vyraujanti sudedamoji dalis taip pat buvo keleivio duomenų įrašo apsauga, Teisingumo Teismas rėmėsi tuo, kad „numatyto sudaryti susitarimo [turinys] <...> visų pirma [(prancūzų k. *notamment*)] skirtas nustatyti sistemai, sudarytai iš asmens duomenis apsaugoti skirtų taisyklių visumos“. Frazės „visų pirma“ vartojimas daug ką paaiškina, nes tai reiškia, kad Teisingumo Teismas laikosi pozicijos, jog nėra reikalo išsamiai nagrinėti nagrinėjamą susitarimą. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonė 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592, 89 punktą). Šiuo klausimu taip pat žr. 2013 m. spalio 22 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-137/12, EU:C:2013:675, 57 ir 58 punktai).

⁵⁶ 2010 m. vasario 25 d. Sprendimas *Brita* (C-386/08, EU:C:2010:91, 42 punktą). Apskritai dėl tarptautinės teisės ir Sąjungos teisės santykio žr. Malenovský, J., „À la recherche d'une solution inter-système aux rapports du droit international au droit de l'Union européenne“, *Annuaire français de droit international*, vol. LXV, CNRS Éditions, 2019, p. 3.

⁵⁷ Taip pat reikėtų pažymėti, kad Sąjunga skiriasi nuo klasikinių tarptautinių organizacijų, nes kompetencijos pasidalijimas tarp Sąjungos ir valstybių narių nuolat kinta, todėl šio kompetencijos pasidalijimo analizė tarptautinės teisės požiūriu gali būti sudėtinga.

⁵⁸ Pavyzdžiui, žr. 2013 m. gruodžio 5 d. Sprendimą *Solvay / Komisija* (C-455/11 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2013:796, 91 punktą).

⁵⁹ Pavyzdžiui, žr. 2011 m. liepos 28 d. Sprendimą *Agrana Zucker* (C-309/10, EU:C:2011:531, 34–36 punktai).

⁶⁰ Iš tiesų minėtuose sprendimuose Teisingumo Teismas, regis, pabrėžė tai, kad akto teisinis pagrindas gali suteikti informaciją apie kompetenciją, kuria pasinaudota, siekdamas atsisakyti kitų dviejų jurisprudencijos krypčių. Pirma, konkrečios Sutarties nuostatos nenurodymas nebūtinai reiškia esminių procedūrinių reikalavimų pažeidimą, jeigu teisinius pagrindus, kuriais remtasi aktui priimti, galima nustatyti iš jo turinio. Žr. 2009 m. spalio 1 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-370/07, EU:C:2009:590, 56 punktą) ir 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė / Taryba* (C-81/13, EU:C:2014:2449, 65–67 punktai). Antra, kaip jau buvo priminta, tam, kad atitinkamų teisinių pagrindų pasirinkimo trūkumai lemtų nagrinėjamo akto panaikinimą, iš principo turi būti įrodyta, kad jie gali turėti poveikį taikytinai teisėkūros procedūrai arba Sąjungos kompetencijai. Šiuo klausimu žr. 2002 m. gruodžio 10 d. Sprendimą *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 98 punktą) ir 2003 m. rugsėjo 11 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-211/01, EU:C:2003:452, 52 punktą). Bendrasis Teismas dažnai nurodo šią jurisprudenciją. Pavyzdžiui, žr. 2011 m. spalio 18 d. Sprendimą *ReisenThel / VRDT – Dynamic Promotion (Pintinės, dėžės ir krepšiai)* (T-53/10, EU:T:2011:601, 41 punktą).

78. Taigi likusioje šios išvados dalyje siūlau vadovautis Teisingumo Teismo jurisprudencija, pagal kurią, jei aktu siekiama kelių tikslų arba jei aktas turi kelias sudedamąsias dalis, jis iš esmės turi būti grindžiamas vienu teisiniu pagrindu, o išimtinėmis aplinkybėmis – keliais teisiniais pagrindais. Šie teisiniai pagrindai turi būti tokie, kurių reikalauja vyraujantys arba bent pagrindiniai tarptautinio susitarimo tikslai ar sudedamosios dalys. Vadinasi, tai, ar priimant nagrinėjamą aktą buvo naudojama ir kita kompetencija, neturi reikšmės, kol ta kita kompetencija susijusi su tikslais ar sudedamosiomis dalimis, kurios yra iš esmės papildomos ar neesminės.

79. Taip pat reikėtų pažymėti, kad pagal minėtą Teisingumo Teismo jurisprudenciją tikslai ir sudedamosios dalys, į kurias reikia atsižvelgti, yra nagrinėjamo Sąjungos akto tikslai ir sudedamosios dalys. Taigi, kalbant apie tarptautinio susitarimo sudarymą, lemiamą reikšmę nustatant taikytinus teisinius pagrindus turės sprendimo leisti sudaryti tokį susitarimą, o ne paties tarptautinio susitarimo, tikslai ir tikslus turinys.

80. Žinoma, praktiškai tokio sprendimo tikslas ir turinys iš esmės nesiskirs nuo numatyto sudaryti susitarimo tikslo ir turinio, nes toks aktas pagal savo pobūdį skirtas pažymėti Sąjungos sutikimui būti saistomai susitarimo⁶¹. Vis dėlto taip yra ne visada. Svarbu nepamiršti, kad šiuo klausimu tarptautinėje teisėje ir Sąjungos teisėje laikomasi labai skirtingų požiūrių, ir tai yra labai svarbu šiai bylai.

81. Vertinant pagal tarptautinę teisę, prie mišrių susitarimų Sąjunga ir valstybės narės laikomos prisijungiančiomis kartu, o ne lygiagrečiai⁶². Taigi, jeigu nėra padaroma išlyga dėl kompetencijos paskirstymo (o tai leidžia manyti, kad susitarime tokia galimybė neatmetama), tai, kad Sąjunga sudaro susitarimą, reiškia, kad ji įsipareigoja taikyti jį visą⁶³. Tokie klausimai kaip teisiniai

⁶¹ Šiuo klausimu žr. 2014 m. lapkričio 26 d. Sprendimą *Parlamentas ir Komisija / Taryba* (C-103/12 ir C-165/12, EU:C:2014:2400, 52 punktas). Šiuo aspektu galima priminti, kad pagal 1969 m. Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės 27 straipsnį tarptautinio susitarimo šalis negali pasitelkti savo vidaus teisės nuostatų, kad pasiteisintų dėl sutarties nesilaikymo.

⁶² Šiuo klausimu žr. 1994 m. kovo 2 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (C-316/91, EU:C:1994:76, 26 ir 29 punktai). Pavyzdžiui, žr. Marín Durán, G., „Untangling the International Responsibility of the European Union and Its Member States in the World Trade Organization Post-Lisbon: A Competence/Remedy Model“, *European Journal of International Law*, Volume 28, Issue 3, 2017, p. 703 ir 704: „From an international law perspective, so long as both the ES and its member states remain parties to the WTO Agreement (and its covered agreements), the presumption is that they are each bound by all obligations therein and may not invoke internal rules as justification for non-performance of [Article 27 (1)-(2) of the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations] <...> [T]he majority view in the academic literature that the ES and its member states are jointly bound by all provisions of WTO law, and <...> this position has also been taken by the WTO dispute settlement organs“. („Vertinant pagal tarptautinę teisę, kol Sąjunga ir jos valstybės narės toliau lieka PPO steigimo sutarties (ir susitarimų, kuriuos ji apima) šalys, daroma prielaida, kad kiekvienai iš jų yra privalomi visi joje numatyti įpareigojimai ir kad jos negali remtis savo vidaus normomis, siekdamos pateisinti [Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių tarp tarptautinių organizacijų ir valstybių arba tarp tarptautinių organizacijų] 27 straipsnio 1–2 dalių] nevykdymą. Teisės doktrinoje dauguma autorių laikosi požiūrio, kad Sąjungai ir jos valstybėms narėms yra bendrai privalomos visos PPO teisės nuostatos ir <...> tokios pozicijos taip pat laikosi PPO ginčų sprendimo organai“.

⁶³ Pavyzdžiui, žr. Fry J. D., „Attribution of Responsibility“, Nollkaemper, A., and Plakokefalos, I. (red.) „Principles of Shared Responsibility in International Law“, Cambridge, CUP, 2014, p. 99: „<...> under the mixed agreements between the European Union (ES) and its member states that fail to provide a clear division of power, both parties will be jointly responsible for a breach, without determining the attribution of conduct. This indicates that the ES or the member states shall be responsible even if the breach can be attributed to the other“ („<...> pagal Europos Sąjungos (ES) ir jos valstybių narių sudarytus mišrius susitarimus, kuriuose nenumatytas aiškus įgaliojimų pasidalijimas, abi šalys bus kartu atsakingos už pažeidimą, nenustatant, kam priskirti elgesį. Tai rodo, kad Sąjunga ar valstybės narės bus atsakingos net ir tuo atveju, jeigu pažeidimas gali būti priskirtas vienai iš jų“).

pagrindai, pasirinkti tokiam susitarimui sudaryti, arba mišrus susitarimo pobūdis laikomi Sąjungos teisinės sistemos vidaus klausimais⁶⁴, kurie patys negali užkirsti kelio atsakomybei tarptautiniu lygmeniu, esant nepagrįstam nevykdymui⁶⁵.

82. Vis dėlto, vertinant pagal Sąjungos teisę, kai Sąjunga prisijungia prie tarptautinės konvencijos, ji prisijungia tokia apimtimi, kuria pasinaudoja savo kompetencija priimdama sprendimą sudaryti šią sutartį⁶⁶. Tiesa, ji privalo pasinaudoti išimtinę išorės kompetencija, bet pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją Sąjunga, sudarydama susitarimą, neprivalo pasinaudoti pasidalijamąja kompetencija⁶⁷. Taigi, atsižvelgiant į pasidalijamąją kompetenciją, kuria Sąjunga nuspręs pasinaudoti tuo tikslu, *sprendimo sudaryti* susitarimą „svorio centras“ galėtų pasislinkti, o taikytini teisiniai pagrindai – pasikeisti. Taigi teisinio pagrindo, kuris atspindi, pavyzdžiui, išimtinę kompetenciją, svarba gali tam tikru mastu sumenkėti dėl kito teisinio pagrindo, atspindinčio pasidalijamąją kompetenciją, kuria Sąjunga nusprendė pasinaudoti.

83. Kadangi sprendimo leisti sudaryti tarptautinį susitarimą Sąjungos vardu tikslas ir turinys gali būti siauresnis nei paties susitarimo, šį sprendimą gali tekti priimti remiantis vienu teisiniu pagrindu, nors, pavyzdžiui, Sąjungai pasinaudojus visa kompetencija, kuria ji iki tol dalijosi su valstybėmis narėmis, galbūt būtų reikėję remtis dviem ar daugiau teisinių pagrindų, nes toks sprendimas galėjo apimti kai kuriuos kitus svarbius tikslus ir sudedamąsias dalis.

84. Be to, jeigu Sąjunga nusprendžia nepasinaudoti kompetencija, kuri būtų apėmusi pagrindinius nagrinėjamo tarptautinio susitarimo tikslus ir sudedamąsias dalis, tam tikri tikslai ir sudedamosios dalys, kurios, vertinant iš sprendimo leisti sudaryti šį susitarimą perspektyvos, būtų buvusios laikomos papildomomis (-ais), taps vyraujančios (-tys). Štai todėl, mano nuomone, susitarimo tikslus ir sudedamąsias dalis svarbu atskirti nuo sprendimo leisti sudaryti tarptautinį susitarimą tikslų ir sudedamųjų dalių, kurios (-ie) gali būti siauresnės (-i).

85. Tai yra pagrindinis šios bylos klausimas, nes Taryba aiškiai siekia, kad Sąjunga tik iš dalies sudarytų Stambulo konvenciją. Taigi reikėtų svarstyti ne visą Stambulo konvenciją, o tik tas jos dalis, kurios, vertinant pagal Sąjungos teisę, bus privalomos Sąjungai.

⁶⁴ Taip pat reikėtų priminti, jog Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad pagal SESV 344 straipsnį draudžiama Sąjungos teisės normas, kuriomis reglamentuojamas kompetencijos pasidalijimas tarp Sąjungos ir jos valstybių narių, perduoti nagrinėti kitam teismui nei Teisingumo Teismas. Žr. 2014 m. gruodžio 18 d. Nuomonę 2/13 (Sąjungos prisijungimas prie EŽTK) (EU:C:2014:2454, 201 ir paskesni punktai) ir 2018 m. kovo 6 d. Sprendimą *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, 32 punktą). Vadinas, jeigu Sąjunga dalyvauja tarptautiniame ginče, ji negali remtis tuo, kad nagrinėjamas nepagrįstas nevykdymas priklausytų valstybių narių kompetencijai, siekdama šiuo tikslu užkirsti kelią savo atsakomybei pagal tarptautinę teisę, nes dėl tokio argumento būtų nagrinėjantis tarptautinis teismas galėtų priimti sprendimą dėl Sąjungos teisės normų, kuriomis reglamentuojamas kompetencijos paskirstymas tarp Sąjungos ir jos valstybių narių.

⁶⁵ Manau, vienintelė to, kas nurodyta pirma, išimtis yra būtent tada, kai šiuo klausimu yra padaryta išlyga arba jeigu sutartyje numatyta bet kurios tarptautinės organizacijos pareiga paskelbti apie savo kompetencijos apimtį. Iš tiesų tokiu atveju tarptautinis teismas taikys šią išlygą ar pareiškimą, nevertindamas, ar jie suderinami su Sąjungos teisės normomis, kuriomis reglamentuojamas kompetencijos pasiskirstymas tarp Sąjungos ir jos valstybių narių, todėl bus laikomasi reikalavimo griežtai atskirti Teisingumo Teismo ir tarptautinio teismo įgaliojimus (šis aspektas buvo pabrėžtas 2019 m. balandžio 30 d. Nuomonėje 1/17 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2019:341, 111 punktą). Būtent dėl šių priežasčių Sąjungai derantis dėl tokių mišrių susitarimų būtų bendrai pageidautina primygtinai reikalauti, kad nagrinėjamame tarptautiniame susitarime būtų numatyta tokios išlygos galimybė. Dalis sunkumų šioje byloje nagrinėjama atveju kilo todėl, kad derybas dėl Stambulo konvencijos Europos Tarybos lygmeniu vedė pavienės valstybės narės ir Sąjunga nedalyvavo jose nuo pat pradžių. Atrodo, kad dėl to šios konvencijos rengėjai tiesiog nenumatė išlygų darymo galimybes.

⁶⁶ Pavyzdžiui, žr. Olson P. M., „Mixture from the Outside: The Perspective of a Treaty Partner“, leidinyje Hillion, C., and Koutrakos P., (red.), *Mixed Agreements Revisited: The ES and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010), p. 344: „[W]hile the allocation of competence can affect *how the ES implements provisions* of a mixed agreement, that allocation does not dictate the answer to the question of liability and responsibility on the international plane“. („Nors kompetencijos paskirstymas gali paveikti tai, kaip Sąjunga įgyvendina mišraus susitarimo nuostatas, jis nelemia atsakymo į klausimą dėl atsakomybės tarptautiniu lygmeniu“) (išskirta mano).

⁶⁷ Šiuo klausimu žr. 2017 m. gegužės 16 d. Nuomonę 2/15 (Sąjungos ir Singapūro laisvosios prekybos susitarimas) (EU:C:2017:376, 68 punktą).

86. Nagrinėjant ieškinį dėl panaikinimo šis klausimas nekelia jokių ypatingų sunkumų, nes Teisingumo Teismas atliks peržiūrą *ex post*, jau po to, kai nagrinėjamas teisėkūros procedūra priimtas aktas jau bus priimtas, taigi, kai jau bus žinoma, kokia kompetencija buvo pasinaudota.

87. Vis dėlto, kai yra prašoma pateikti nuomonę, kai, kaip šioje byloje nagrinėjamu atveju, dar nėra sprendimo projekto, tai, kad Taryba gali pasinaudoti pasidalijamąja kompetencija daugiau ar mažiau sričių, gali šiek tiek pasunkinti teisinių pagrindų nustatymą arba net padaryti šį nustatymą neįmanomą, nes Teisingumo Teismo prašoma išnagrinėti šį klausimą žiūrint į ateitį.

88. Žinoma, gali atrodyti tinkama pirmiausia nagrinėti, ar kiekviena susitarimo dalis priskiriama išimtinai Sąjungos kompetencijai, nes Sąjunga neišvengiamai turės pasinaudoti šia kompetencija. Vis dėlto kaip atlikus tokią analizę įmanoma nustatyti, koks bus *sprendimo sudaryti* tokį susitarimą svorio centras, nes, kaip paaiškinta pirma, šis svorio centras taip pat priklausys nuo pakeistos pasidalijamosios kompetencijos, kuria Sąjunga savanoriškai nuspręs pasinaudoti? Jeigu Taryba dar nebus balsavusi dėl sprendimo projekto ir klausimai Teisingumo Teismui nebus pateikti tuo metu, kai šis projektas perduotas Parlamentui, pasidalijamosios kompetencijos, kuria bus pasinaudota, apimties negalima laikyti savaimė suprantama⁶⁸.

89. Mano nuomone, šioje situacijoje, kuri yra labai specifinė – apimanti klausimą, kurio Teisingumo Teismas dar nėra nagrinėjęs – iš prašymo (arba bent iš bylos aplinkybių) reikia spręsti, kuria konkrečiai pasidalijamąja kompetencija, kaip labiausiai tikėtina, Sąjunga pasinaudos. Kitaip, kaip jau paaiškinau šios išvados dalyje, kurioje nagrinėjau priimtinumą, nesuprantu, kaip Teisingumo Teismas galėtų, kaip prašo Parlamentas, nuspręsti dėl to, kokių teisinių pagrindų turi būti paremtas sprendimas sudaryti Stambulo konvenciją⁶⁹. Vis dėlto tokiomis aplinkybėmis atsakymas, kurį pateiks Teisingumo Teismas, galios tik tuo atveju, jeigu faktiškai susiklostytų toks scenarijus, kaip numatyta.

90. Šioje byloje nagrinėjamu atveju iš Parlamento pateikto klausimo formuluotės aišku, jog jis grindžiamas prielaida, kad, siekdama priimti sprendimą leisti Sąjungos vardu sudaryti Stambulo konvenciją, Sąjunga pasinaudos bent ta kompetencija, kurią ji turi, pirma, teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose srityje ir, antra, prieglobsčio ir imigracijos srityje. Šios prielaidos svarbą taip pat patvirtina sprendimų leisti Sąjungos vardu pasirašyti Stambulo konvenciją turinys, kurį, nepaisant šios išvados 42 punkte nurodytos jurisprudencijos, galima laikyti tam tikru mastu leidžiančiu nuspėti kompetenciją, kuria bus pasinaudota sudarymo metu.

91. Vis dėlto tokia prielaida turi būti bent jau suderinama su esamu kompetencijos pasiskirstymu. Tam reikia įvertinti, ar, be šios kompetencijos, susitarimas apima ir kitą Sąjungos kompetenciją, kuria reikia pasinaudoti, nes ši kompetencija yra išimtinė. Kaip jau paaiškinau, tam reikia atsižvelgti ne vien į kompetenciją, kuria Sąjunga ketina pasinaudoti, bet ir į kompetenciją, kuria, kadangi ji priklauso išimtinai Sąjungai, jai teks neišvengiamai pasinaudoti, jeigu nori sudaryti šį susitarimą.

92. Šiuo klausimu reikėtų priminti, kad SESV 3 straipsnio 1 dalyje išvardijama kompetencija, kuri pagal savo pobūdį yra išimtinė. Greta šio sąrašo, SESV 3 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad „Sąjunga taip pat naudojasi išimtinė kompetencija tarptautiniams susitarimams sudaryti, kai jų sudarymas

⁶⁸ Šiuo aspektu galima priminti, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją sprendimas leisti Sąjungai sudaryti tarptautinį susitarimą niekaip nepatvirtina sprendimo leisti pasirašyti šį susitarimą. 2001 m. gruodžio 6 d. Nuomonė 2/00 (Kartachenos biosaugos protokolas) (EU:C:2001:664, 11 punktas).

⁶⁹ Antraip, manau, šis klausimas turėtų būti laikomas tokiu abstrakčiu, kad jį reikėtų pripažinti nepriimtinu.

yra numatytas Sąjungos teisėkūros procedūra priimtame akte arba yra būtinas, kad Sąjunga galėtų naudotis savo vidaus kompetencija, arba jei jų sudarymas gali daryti poveikį bendroms taisyklėms ar pakeisti jų taikymo sritį⁷⁰.

93. Kaip yra aišku iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos, kyla pavojus, jog tarptautiniais įsipareigojimais bus pažeistos Sąjungos bendrosios taisyklės ar pakeista jų taikymo sritis, kuris pateisintų Sąjungos išimtinę išorės kompetenciją, jeigu tokie įsipareigojimai patenka į taisyklių taikymo sritį⁷¹.

94. Tokio pavojaus konstatavimas nereiškia, kad sritis, kurią apima tarptautiniai įsipareigojimai, visiškai sutampa su Sąjungos taisyklių apimama sritimi⁷². Konkrečiai kalbant, tokie tarptautiniai įsipareigojimai gali daryti poveikį Sąjungos taisyklių taikymo sričiai ar ją pakeisti tuo atveju, kai patenka į sritį, kurios didžioji dalis reglamentuojama šių taisyklių⁷³.

95. Priešingai Komisijos argumentui, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos negalima spręsti, kad nustatant, ar susitarimo apimamose srityse Sąjunga turi išimtinę, ar pasidalijamąją kompetenciją, reikia laikytis kompleksinio požiūrio. Priešingai, kadangi Sąjunga turi tik suteiktą kompetenciją, bet kuri kompetencija, ypač išimtinė, turi būti grindžiama išvadamis, padarytomis visapusiškai ir detaliam išanalizavus santykį tarp numatyto sudaryti tarptautinio susitarimo ir galiojančios Sąjungos teisės⁷⁴.

96. Siekiant nustatyti, ar susitarimas gali pakenkti kai kurių Sąjungos bendrųjų taisyklių vienodam ir nuosekliam taikymui ir tinkamam jomis nustatytos sistemos veikimui, atliekant tokią analizę būtina atsižvelgti į sritį, reglamentuojamas Sąjungos normų ir numatyto sudaryti susitarimo nuostatų, kurios bus privalomos Sąjungai, nes atitinka kompetenciją, kuria Sąjunga nusprendė pasinaudoti, priimdama sprendimą sudaryti minėtą konvenciją, taip pat į numatomas šių normų ir nuostatų raidos perspektyvas⁷⁵.

⁷⁰ Aišku, SESV 3 straipsnio 2 dalyje nurodyta trečioji situacija reiškia, kad šia kompetencija jau pasinaudota. Žr. 1995 m. kovo 24 d. Nuomonę 2/92 (Trečiasis persvarstytas EBPO sprendimas dėl nacionalinio režimo) (EU:C:1995:83, 36 punktas) ir 2017 m. gegužės 16 d. Nuomonę 2/15 (ES ir Singapūro laisvosios prekybos susitarimas) (EU:C:2017:376, 230–237 punktai).

⁷¹ Pavyzdžiui, žr. 2014 m. rugsėjo 4 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-114/12, EU:C:2014:2151, 68 punktas). Dėl šios priežasties nustatant, ar Sąjunga turi išimtinę kompetenciją sudaryti tam tikras susitarimo dalis, nėra reikalo atsižvelgti į aktus, kuriais nustatomos finansavimo ar bendradarbiavimo programos, nes tokiuose aktuose nenustatomos jokios „bendrosios taisyklės“.

⁷² 2014 m. spalio 14 d. Nuomonė 1/13 (Trečiųjų valstybių prisijungimas prie Hagos konvencijos) (EU:C:2014:2303, 72 punktas).

⁷³ 2017 m. vasario 14 d. Nuomonė 3/15 (Marakešo sutartis dėl galimybės susipažinti su paskelbtais kūrinių) (EU:C:2017:114, 107 punktas). Šiuo klausimu Teisingumo Teismas iš esmės konstatavo, kad žodžiai „kurios didžioji dalis reglamentuojama šių taisyklių“ atitinka žodžius, kuriais Teisingumo Teismas 1971 m. kovo 31 d. Sprendimo *Komisija / Taryba* (22/70, EU:C:1971:32) 22 punkte apibrėžė tarptautinių įsipareigojimų, kuriuos valstybės narės draudžiama prisiimti už Sąjungos institucinės sistemos ribų, kai Sutarties tikslams pasiekti yra priimtos bendros Sąjungos taisyklės, pobūdį. Taigi ši frazė turi būti aiškinama atsižvelgiant į paaiškinimus, kuriuos Teisingumo Teismas pateikė 1971 m. kovo 31 d. Sprendime *Komisija / Taryba* (22/70, EU:C:1971:32), ir remiantis šiuo sprendimu išplėtotoje jurisprudencijoje. Žr. 2014 m. rugsėjo 4 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-114/12, EU:C:2014:2151, 66 ir 67 punktai), kuriame siekiama, kad valstybės narės negalėtų „vienašališkai arba kolektyviai prisiimti įsipareigojimų trečiosioms valstybėms, galinčių daryti poveikį bendroms taisyklėms arba pakeisti jų taikymo sritį“. Žr. 2018 m. lapkričio 20 d. Sprendimo *Komisija / Taryba (Antarkties SJR)* (C-626/15 ir C-659/16, EU:C:2018:925, 111 punktas).

⁷⁴ 2014 m. spalio 14 d. Nuomonė 1/13 (Trečiųjų valstybių prisijungimas prie Hagos konvencijos) (EU:C:2014:2303, 74 punktas).

⁷⁵ Pavyzdžiui, žr. 2006 m. vasario 7 d. Nuomonę 1/03 (Naujoji Lugano konvencija) (EU:C:2006:81, 126, 128 ir 133 punktai) arba 2014 m. lapkričio 26 d. Sprendimą *Green Network* (C-66/13, EU:C:2014:2399, 33 punktas). Vis dėlto siekiant užtikrinti, kad nebūtų pažeistas kompetencijos padalijimo principas, ir kadangi neįmanoma prognozuoti esamų teisėkūros procedūrų baigties, mano nuomone, atsižvelgimą į numatomas Sąjungos teisės raidos perspektyvas tokiomis aplinkybėmis reikia suprasti taip, kad turimi omenyje tik jau priimti, bet dar neįsigalioję aktai.

97. Dėl minėtų klausimų Airija tvirtina, kad Parlamentas savo prašyme visapusiškai ir detaliai neišanalizavo Stambulo konvencijos poveikio Sąjungos antrinei teisei⁷⁶. Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad tokios analizės tikslais atitinkama šalis turi pateikti įrodymų, patvirtinančių Sąjungos išorės kompetencijos išimtinį pobūdį, kuriuo ji ketina remtis⁷⁷.

98. Vis dėlto svarbu, kad tokioje jurisprudencijoje pateikti motyvai būtų nurodyti teismo sprendimuose, priimtuose nagrinėjant ieškinį dėl panaikinimo. Tokiose bylose Teisingumo Teismo prašoma nuspręsti remiantis įvairių šalių pateiktais argumentais. Toks reikalavimas netaikomas prašymo pateikti nuomonę procedūrai, kuri grindžiama Teisingumo Teismo, kitų Sąjungos institucijų ir valstybių narių bendradarbiavimo sistema ir kuria siekiama neleisti, kad vėliau kiltų problemų⁷⁸. Kadangi tai yra *ex ante* procedūra ir ji nėra paremta rungimosi principu, šiomis aplinkybėmis argumentai, grindžiami rungimosi principu paremta *ex post* peržiūros sistema, taikoma nagrinėjant ieškinį dėl panaikinimo, praktiškai neturi reikšmės. Taigi tai, kad Parlamentas neatliko visapusiškos ir detalios konvencijos poveikio Sąjungos antrinei teisei analizės, manau, savaime nėra svarbu; tokią analizę turi atlikti Teisingumo Teismas.

99. Vis dėlto reikėtų priminti, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją tarptautinio susitarimo priėmimas neturės poveikio bendrosioms taisyklėms, jeigu ir Sąjungos teisės, ir nagrinėjamo tarptautinio susitarimo nuostatose nustatyti minimalūs reikalavimai⁷⁹. Taigi, net kai tarptautinis susitarimas apima tas pačias sritis kaip ir Sąjungos bendrosios taisyklės, ši jurisprudencija leidžia teigti, kad Teisingumo Teismas nekonstatuos poveikio Sąjungos taisyklėms, vadinasi, ir pasidalijamajai kompetencijai, jeigu ir vienur, ir kitur nustatyti minimalūs standartai⁸⁰.

100. Kalbant apie Stambulo konvenciją, pažymėtina, kad jos 73 straipsnyje numatyta, kad „Šios [k]onvencijos nuostatai neturi pakenkti šalies įstatymų nuostatoms ir įpareigojančioms tarptautinėms priemonėms, kurios jau yra įsigaliojusios arba kurios gali įsigaliooti ir pagal kurias asmenims būtų suteikiamos palankesnės teisės siekiant kovoti su smurtu prieš moteris ir smurtu šeimoje bei vykdyti jų prevenciją“.

101. Taigi tokiomis aplinkybėmis siekiant kompetenciją, kuria Sąjunga dalijasi su valstybėmis narėmis, pripažinti išimtinę (t. y. tokia, kuria Taryba privalės pasinaudoti), reikėtų nustatyti, kad Sąjunga šioje srityje jau priėmė bendrąsias taisykles, kuriomis, pirma, nenustatomi minimalūs standartai ir, antra, kad Stambulo konvencijos sudarymas gali paveikti šiuos standartus.

102. Kalbant apie du sprendimus leisti Sąjungos vardu pasirašyti Stambulo konvenciją, pažymėtina, kad gali kilti abejonių dėl to, ar Taryba teisingai nusprendė, kad Sąjunga privalės pasinaudoti šia kompetencija dėl SESV 3 straipsnio 2 dalyje nurodytos trečios situacijos.

⁷⁶ Vis dėlto nenustatant jokių konkrečių šio argumentų pasekmių.

⁷⁷ Žr. 2014 m. rugsėjo 4 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-114/12, EU:C:2014:2151, 75 punktas), taip pat 2018 m. lapkričio 20 d. Sprendimą *Komisija / Taryba (Antarkties SJR)* (C-626/15 ir C-659/16, EU:C:2018:925, 115 punktas).

⁷⁸ Žr. 1996 m. kovo 28 d. Nuomonę 2/94 (Bendrijos prisijungimas prie EŽTK) (EU:C:1996:140, 6 punktas).

⁷⁹ Šiuo klausimu žr. 1993 m. kovo 19 d. Nuomonę 2/91 (TDO konvencija Nr. 170) (EU:C:1993:106, 18 ir 21 punktai) ir 2014 m. rugsėjo 4 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-114/12, EU:C:2014:2151, 91 punktas).

⁸⁰ Šiuo klausimu žr. 2006 m. vasario 7 d. Nuomonę 1/03 (Naujoji Lugano konvencija) (EU:C:2006:81, 123 ir 127 punktai) ir 2014 m. rugsėjo 4 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-114/12, EU:C:2014:2151, 91 punktas). Vis dėlto tai netaikoma, jeigu pagal Sąjungos teisės nuostatas valstybėms narėms leidžiama visiškai suderintoje srityje taikyti suderintos taisyklės išimtį ar apribojimą. Žr. 2017 m. vasario 14 d. Nuomonę 3/15 (Marakešo sutartis dėl galimybės susipažinti su paskelbtais kūrinių) (EU:C:2017:114, 119 punktas).

103. Pirma, kaip siekė pabrėžti Lenkijos Respublika, SESV 82 straipsnio 2 dalyje ir SESV 83 straipsnio 1 dalyje, susijusiose su teisiniu bendradarbiavimu baudžiamosiose bylose, numatyta priimti tik minimalias taisykles. Taigi šioje srityje priimtos bendrosios taisyklės gali būti teisėtai nustatyti tik minimalūs reikalavimai.

104. Antra, kalbant apie SESV 78 straipsnio 2 dalį, pagal kurią Sąjungai suteikiama kompetencija prieglobsčio ir imigracijos srityje, iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad Sąjungos prieglobsčio ir imigracijos politikos srityje priimtos bendrosios taisyklės nustatyti tik minimalūs reikalavimai, o jei ne, tai, mano nuomone, mažai tikėtina, kad Stambulo konvencijos nuostatos turėtų joms poveikį.

105. Šiuo klausimu reikėtų pažymėti, kad Stambulo konvencijoje yra trys nuostatos, kurios gali būti reikšmingos prieglobsčio ir imigracijos politikai, t. y. jos 59–61 straipsniai, esantys šios konvencijos VII skyriuje.

106. Kalbant apie Stambulo konvencijos 59 straipsnį, skirtą nuo smurto nukentėjusių moterų gyvenamosios vietos statusui, Sąjungos nustatytoje taisyklėje, reglamentuojančiose gyvenimą šalyje, numatyti tik minimalūs reikalavimai⁸¹. Kaip generalinis advokatas Y. Bot nurodė savo išvadoje byloje *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:174, 64 punktą), Direktyvoje 2004/38⁸² nustatomas minimalus derinimas, nes ja konkrečiai siekiama tam tikrose situacijose pripažinti teisę gyventi šalyje Sąjungos gyventojų šeimos nariui, neatmetant galimybės suteikti teisę gyventi šalyje kitais atvejais.

107. Tiesa yra ir tai, kad kai kurie sprendimai dėl Direktyvos 2004/38, pavyzdžiui, Sprendimas *NA*⁸³ arba Sprendimas *Diallo*⁸⁴, galėjo sukelti abejonių dėl kai kurių šioje direktyvoje nustatytų reikalavimų minimalaus pobūdžio. Vis dėlto tuos sprendimus reikia vertinti atsižvelgiant į jų kontekstą. Iš tiesų, dėl to, kad per prašymo priimti prejudicinį sprendimą procedūrą Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos nei aiškinti nacionalinės teisės, nei taikyti Sąjungos teisės konkrečiu atveju, priimdamas sprendimą jis visada remiasi pateiktame klausime ar klausimuose apibūdinta situacija, kuri gali apimti tik kai kuriuos ginčo aspektus. Taigi, kai prašoma išaiškinti konkrečią direktyvos nuostatą, net jei šioje direktyvoje numatyta, kad joje nustatomi tik minimalūs reikalavimai, Teisingumo Teismas, priklausomai nuo to, kaip yra užduotas klausimas, paprastai pareišk savo poziciją dėl nagrinėjamos nuostatos aiškinimo, neatsižvelgdamas į valstybių narių galimybę priimti griežtesnes normas⁸⁵. Esant tokiai situacijai, pateiktinas atsakymas nedaro poveikio valstybių galimybei *vien remiantis jų nacionaline teise* palankesniais sąlygomis suteikti teisę atvykti į šalį ir gyventi joje⁸⁶. Taigi, vertinant prejudicinio sprendimo mechanizmo

⁸¹ Pavyzdžiui, žr. 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą (OL L 251, 2003, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k. 19 sk., 6 t., p. 224; ši direktyva taikoma valstybėse narėse, išskyrus Airiją ir Daniją) 3 straipsnio 5 dalį. Kai kuriose kitose direktyvose aiškiai numatyta, kad jos taikomos nedarant poveikio palankesnėms tarptautinio susitarimo nuostatomis. Pavyzdžiui, žr. 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso (OL L 16, 2004, p. 44; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 272; ši direktyva taikoma valstybėse narėse, išskyrus Airiją ir Daniją) 3 straipsnio 3 dalį.

⁸² 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti [d]irektyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, 2004, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46).

⁸³ 2016 m. birželio 30 d. Sprendimas *NA* (C-115/15, EU:C:2016:487, 51 punktą).

⁸⁴ 2018 m. birželio 27 d. Sprendimas *Diallo* (C-246/17, EU:C:2018:499, 55 punktą).

⁸⁵ Todėl 2018 m. birželio 27 d. Sprendimo *Diallo* (C-246/17, EU:C:2018:499) 28 punkte Teisingumo Teismas pažymėjo, kad turi jurisdikciją priimti sprendimą tik dėl prejudiciniuose klausimuose nurodytų direktyvų išaiškinimo.

⁸⁶ Pagal analogiją žr. 2019 m. gruodžio 12 d. Sprendimą *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Šeimos susijungimas – pabėgėlio sesuo)* (C-519/18, EU:C:2019:1070, 43 punktą). Žinoma, ta byla buvo susijusi su Direktyva 2003/86/EB, bet įdomu pažymėti, kad 42 punkte Teisingumo Teismas aiškiai nurodė 2018 m. birželio 27 d. Sprendimą *Diallo* (C-246/17, EU:C:2018:499).

kontekste, sprendimus *NA*⁸⁷ ar *Diallo*⁸⁸ reikia suprasti ne kaip draudžiančius valstybėms narėms išduoti leidimą gyventi šalyje nurodytais atvejais, o kaip nereikalaujančius iš valstybių narių to daryti⁸⁹.

108. Stambulo konvencijos 60 straipsnyje numatyta, kad konvenciją pasirašiusios šalys iš esmės privalo pripažinti, kad smurtas prieš moteris dėl lyties gali būti pripažįstamas persekiojimu, kaip apibrėžta 1951 m. Konvencijoje dėl pabėgėlių statuso, taip pat didelė žala, suteikiančia teisę į papildomą apsaugą.

109. Kai kuriose direktyvose – daugiausia vadinamosiose „pirmosios kartos direktyvose“ – nurodyta, kad jose nustatytos tik minimalios taisyklės⁹⁰. Aišku, naujesnėse direktyvose nurodyta, kad valstybės narės gali nustatyti arba palikti galioti palankesnius reikalavimus tik „jei tie reikalavimai yra suderinami su [šiomis] direktyv[omis]“, o remiantis tuo būtų galima manyti, kad palankesni reikalavimai tam tikrų nuostatų atžvilgiu gali ir nebūti nustatyti⁹¹. Vis dėlto minėtose direktyvose suteikiamos procedūrinės teisės ar garantijos arba alternatyviai valstybės narės įpareigojamos atsižvelgti į tam tikras aplinkybes, neatmetant galimybes, kad gali būti suteiktos ir kitos teisės ar garantijos ar atsižvelgta ir į kitas aplinkybes. Neatrodė, kad kuris nors iš minėtuose teisės aktuose nustatytų pabėgėlio statuso nesuteikimo arba papildomos apsaugos panaikinimo ar atšaukimo pagrindų galėtų pažeisti Stambulo konvencijos nuostatas.

110. Žinoma, Sąjungos teisėje trečiųjų šalių piliečiams arba asmenims be pilietybės taikomos sąlygos, pagal kurias jiems gali būti suteiktas pabėgėlio arba tarptautinės apsaugos reikalingo asmens statusas, yra *tam tikru mastu* suderintos, kaip ir tokio statuso turinys⁹². Vis dėlto šios sąlygos yra tokios, kad jas atrodo įmanoma taikyti pagal Stambulo konvencijos 60 straipsnį. Visų pirma dėl pabėgėlio statuso reikėtų pažymėti, kad Direktyvos 2011/95 2 straipsnio d punkte⁹³ pabėgėlio sąvoka apibrėžiama kaip nurodanti trečiosios šalies pilietį, kuris dėl visiškai pagrįstos persekiojimo dėl, be kita ko, „priklausymo tam tikr[ai] socialin[ei] grup[ei]“ baimės yra už šalies, kurios pilietis jis yra, ribų ir negali arba dėl tokios baimės nepageidauja naudotis tos šalies apsauga, o socialinės grupės sąvoka tos pačios direktyvos 10 straipsnyje apibrėžiama labai plačiai,

⁸⁷ 2016 m. birželio 30 d. Sprendimas *NA* (C-115/15, EU:C:2016:487).

⁸⁸ 2018 m. birželio 27 d. Sprendimas *Diallo* (C-246/17, EU:C:2018:499).

⁸⁹ Šiuo klausimu žr. kaip didžiosios kolegijos padaryta galutinė išvada suformuluota 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendime *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2452, 49 punktą). Juo labiau kad pagal Direktyvos 2003/86 15 konstatuojamąją dalį trečiųjų šalių piliečiams gali būti leidžiama pasilikti valstybių narių teritorijoje dėl priešasčių, nepatenkančių į šios direktyvos taikymo sritį.

⁹⁰ Pavyzdžiui, žr. 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo (OL L 31, 2003, p. 18; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 101) 1 straipsnio 1 dalį. Ši direktyva panaikinta, bet vis dar taikoma Airijai.

⁹¹ Pavyzdžiui, žr. 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (OL L 304, 2004, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96; ši direktyva panaikinta, bet vis dar taikoma Airijai) 3 straipsnį. Taip pat žr. 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyvos 2005/85/EB, nustatančios būtiniausių reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (OL L 326, 2005, p. 13; ši direktyva buvo panaikinta, bet vis dar taikoma Airijai), 1 ir 4 straipsnius; 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008, p. 98; ši direktyva taikoma valstybėse narėse, išskyrus Airiją ir Daniją) 4 straipsnį; 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 337, 2011, p. 9; ši direktyva buvo priimta vietoj Direktyvos 2004/83 ir taikoma valstybėse narėse, išskyrus Airiją ir Daniją) 3 straipsnį; 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, 2013, p. 60; ši direktyva taikoma valstybėse narėse, išskyrus Airiją ir Daniją) 5 straipsnį arba 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (OL L 180, 2013, p. 96; šia direktyva buvo pakeista Direktyva 2003/9 ir ji taikoma valstybėse narėse, išskyrus Airiją ir Daniją), 4 straipsnį.

⁹² Šiuo klausimu žr. 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2452, 44 punktą).

⁹³ Anksčiau – Direktyvos 2004/83 2 straipsnio c punktas.

kaip bet kuri grupė, kurios „nariai turi tas pačias prigimtinės savybes“⁹⁴. Jame taip pat nurodyta, kad „siekiant pripažinti priklausymą tam tikr[ai] socialin[ei] grup[ei] arba nustatyti tokios grupės savybes, turi būti tinkamai atsižvelgiama į su lytimi susijusius aspektus, įskaitant lyties tapatybę“.

111. Galiausiai dėl Stambulo konvencijos 61 straipsnio galima pažymėti, jog jame numatyta, kad šalys privalo imtis būtinų priemonių, kad būtų laikomasi negražinimo principo, o ši pareiga jau nustatyta Sąjungos teisėje⁹⁵.

112. Bet kuriuo atveju man neatrodo būtina šioje byloje galutinai nuspręsti, ar Sąjunga, kaip mano Taryba, turi išimtinę kompetenciją sudaryti Stambulo konvenciją minėtose dvejose srityse pagal SESV 3 straipsnio 2 dalį, taigi, ar Sąjunga privalo pasinaudoti šia kompetencija. Net paaiškėjus, kad Stambulo konvencijos sudarymas negalėtų paveikti Sąjungos bendrųjų taisyklių, susijusių su šia sritimi, tokia kompetencija išliktų pasidalijamoji ir Taryba vis tiek galėtų nevaržoma ja pasinaudoti, o iš esmės tai ir įvyks⁹⁶. Kaip jau paaiškinau, Parlamento pateiktas klausimas iš tiesų implicitiškai grindžiamas prielaida, kad Sąjunga pasinaudos bent ta kompetencija, kurią ji turi prieglobsčio ir imigracijos bei teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose srityje.

B. Stambulo konvencijos tikslų ir sudedamųjų dalių analizė

113. Remiantis Stambulo konvencijos preambule, jos tikslas yra „sukurti Europą, kuri būtų be smurto prieš moteris ir smurto šeimoje“. Kaip nurodyta šios konvencijos 1 straipsnyje, tokio tikslo siekiama penkiais potiksliais, būtent:

- „saugoti moteris nuo visų smurto formų, vykdyti jų prevenciją, patraukti smurtautojus baudžiamojon atsakomybėn ir panaikinti smurtą prieš moteris ir smurtą šeimoje;
- prisidėti prie visų formų diskriminacijos prieš moteris panaikinimo ir skatinti realią lygybę tarp moterų ir vyrų, apimant ir daugiau teisių [galių] moterims suteikimą;
- sukurti išsamias gaires, strategijas ir priemones, skirtas apsaugoti ir padėti visoms smurto prieš moteris ir smurto šeimoje aukoms;
- skatinti tarptautinį bendradarbiavimą siekiant panaikinti smurtą prieš moteris ir smurtą šeimoje;
- suteikti paramą ir pagalbą organizacijoms ir teisėtvarkos institucijoms, kad jos galėtų aktyviai bendradarbiauti siekiant įgyvendinti integruotus principus norint panaikinti smurtą prieš moteris ir smurtą šeimoje.“

⁹⁴ Taip pat žr. Direktyvos 2004/83 10 straipsnį.

⁹⁵ Žr. Direktyvos 2008/15 4, 5 ir 9 straipsnius, Direktyvos 2004/83 21 straipsnį ir Direktyvos 2011/95 21 straipsnį.

⁹⁶ Šiuo klausimu reikėtų pažymėti, kad tokia situacija nebūtų panaši į situaciją, kai, esant individualiam sprendimui, kompetentinga institucija klaidingai manytų turinti saistančius įgaliojimus (pranc. *compétence liée*). Jeigu dėl to nagrinėjama institucija savo sprendime padaro teisės klaidą, dėl kurios atsiranda pagrindas panaikinti sprendimą, taip yra todėl, kad pagal aukštesnės galios reikalavimą ji privalėjo pasinaudoti diskrecija, kad atsižvelgtų į vieną ar daugiau teisinių kriterijų. Vis dėlto, kalbant apie sprendimą leisti Sąjungai sudaryti tarptautinę sutartį, pažymėtina, kad ji nesinaudoja jokių teisiniu kriterijumi, kurį Taryba turėtų taikyti, siekdama nustatyti pasidalijamosios kompetencijos, kuria turi būti pasinaudota, apimtį. Tai yra išimtinai diskreciniai įgaliojimai.

114. Kalbant apie Stambulo konvencijos turinį, pažymėtina kad šią konvenciją sudaro 81 straipsnis ir ji padalyta į 12 skyrių:

- „I skyrius – Tikslai, apibrėžimai, lygybė ir nediskriminacija, lyčių [bendrieji] įsipareigojimai“;
- „II skyrius – Integruota politika ir duomenų rinkimas“;
- „III skyrius – Prevencija“;
- „IV skyrius – Apsauga ir parama“;
- „V skyrius – Materialinė teisė“;
- „VI skyrius – Tyrimas, baudžiamasis persekiojimas, proceso teisė ir apsaugos priemonės“;
- „VII skyrius – Migracija ir prieglobstis“;
- „VIII skyrius – Tarptautinis bendradarbiavimas“;
- „IX skyrius – Stebėsenos mechanizmas“;
- „X skyrius – Santykis su kitomis tarptautinėmis priemonėmis“;
- „XI skyrius – Konvencijos pataisos“;
- „XII skyrius – Baigiamieji straipsniai [baigiamosios nuostatos]“.

115. Stambulo konvencijos I skyriuje išdėstytos nuostatos, susijusios su šios konvencijos tikslais ir sąvokų apibrėžtimis, taip pat jos ryšiu su lygybe ir nediskriminavimu, ir bendrieji įsipareigojimai. Jame visų pirma apibrėžiami svarbiausi visame konvencijos tekste vartojami terminai⁹⁷, o šalys įpareigojamos pasmerkti visų formų diskriminaciją, užtikrinant, kad jų teisinėse sistemose būtų taikomas vyrų ir moterų lygybės principas, taip pat paaiškinama, kad gali būti imtasi pozityvių veiksmų⁹⁸. Visos šalys taip pat įpareigojamos užtikrinti, kad valstybės vardu veikiančys subjektai nedalyvautų atliekant jokių smurto veiksmų ir užtikrintų deramą rūpestingumą, kad būtų užkirstas kelias ne valstybės vardu veikiančių subjektų smurtiniams veiksams, kad jie būtų ištirti ir už juos nubausta ir kad būtų numatytas tokiomis veiksmais padarytos žalos atlyginimas⁹⁹. Galiausiai šiame skyriuje nurodyta, kad šalys, be kita ko, skatina vyrų ir moterų lygybės bei moterų įgalėjimo politiką¹⁰⁰.

116. II skyriuje šalys įpareigojamos įgyvendinti visapusę atsaką į smurtą prieš moteris politiką, užtikrinamos veiksmingą visų atitinkamų agentūrų, institucijų ir organizacijų bendradarbiavimą ir prireikus įtraukdamos visus susijusius subjektus, pavyzdžiui, vyriausybes, įstaigas, nacionalinius, regionų ir vietos parlamentus, taip pat valdžios institucijas, nacionalines žmogaus teisių institucijas ir pilietinės visuomenės organizacijas¹⁰¹. Iš šalių taip pat reikalaujama rinkti

⁹⁷ 3 straipsnis.

⁹⁸ 4 straipsnis.

⁹⁹ 5 straipsnis.

¹⁰⁰ 6 straipsnis.

¹⁰¹ 7 straipsnis.

atitinkamus į kategorijas suskirstytus statistinius duomenis ir stengtis reguliariai vykdyti gyventojų apklausas, kad būtų galima įvertinti visų formų smurtą, įtrauktą į Stambulo konvencijos taikymo sritį¹⁰².

117. III skyriuje detalizuojami šalių įsipareigojimai prevencijos srityje. Iš esmės šalys įpareigojamos laikytis kompleksinio požiūrio, apimančio informuotumo didinimą, lyčių lygybės ir smurto klausimų įtraukimą į visų lygių formalųjį švietimą rengiant atitinkamus mokymus ir įgyvendinant mokymo programas, taip pat skatinti nesmurtinį elgesį ir lyčių lygybę neformaliojo švietimo kontekste, sporto, kultūros, laisvalaikio įstaigose ir žiniasklaidoje¹⁰³. Šalys privalo užtikrinti, kad su aukomis ir smurtautojais dirbantiems specialistams būtų rengiami tinkami mokymai¹⁰⁴. Taip pat turi būti imamasi priemonių prevencinės intervencijos ir gydymo programoms numatyti¹⁰⁵ ir skatinti privatųjį sektorių dalyvauti rengiant ir įgyvendinant šią politiką kartu su gairėmis ir neprivalomais standartais¹⁰⁶.

118. IV skyriuje apibrėžiami šalių įsipareigojimai dėl nukentėjusiųjų apsaugos ir paramos jiems¹⁰⁷. Šie įsipareigojimai apima įsipareigojimą laiku teikti tinkamą informaciją apie prieinamas paramos tarnybas ir teises priemones aukoms suprantama kalba¹⁰⁸ ir užtikrinti bendrųjų paramos paslaugų, kaip antai sveikatos priežiūros ir socialinių paslaugų, teisinių ir psichologinių konsultacijų, finansinės paramos, būsto, švietimo, mokymo ir pagalbos ieškant darbo prieinamumą¹⁰⁹, taip pat specialiąsias paslaugas, įskaitant prieglaudą, nemokamas ir visada prieinamas pagalbos telefonu linijas, specialią mediciną ir teismo ekspertizės pagalbą seksualinio smurto aukoms ir atsižvelgimą į vaikų liudininkų poreikius¹¹⁰. Be to, reikalaujama imtis priemonių skatinti smurto veiksmų liudininkus arba asmenis, turinčius pagrįstą priežasčių manyti, kad toks smurto veiksmas gali būti įvykdytas, arba tikėtina, jog smurto veiksmai bus vykdomi toliau, pranešti apie smurtą, taip pat to, kad taisyklėmis, nustatančiomis sąlygas, kuriomis specialistai praneša apie smurtinius veiksmus arba tikėtinus smurtinius veiksmus, nebūtų pažeidžiama bendra jų pareiga išlaikyti konfidencialumą¹¹¹.

119. V skyriaus „Materialinė teisė“ nuostatos yra išsamiausios. Pirma, jame šalių reikalaujama suteikti aukoms tinkamas civilines teisių gynimo priemones prieš (fizinis ar psichologinius) smurtautojus, įskaitant kompensaciją; užtikrinti, kad priverstinė santuoka būtų pripažinta negaliojančia, panaikinta arba nutraukta, aukai nepatiriant nepagrįstos finansinės ar administracinės naštos; taip pat užtikrinti, kad, nustatant vaikų globą ar bendravimo su vaikais teises, būtų atsižvelgta į smurto atvejus, patenkančius į Stambulo konvencijos taikymo sritį¹¹². Antra, šiame skyriuje nurodomas elgesys, į kurį reikalaujama reaguoti baudžiamosios teisės priemonėmis, t. y. psichologinis smurtas panaudojant grasinimus ar prievartą, persekiojimas, fizinis smurtas, seksualinis smurtas, įskaitant išžaginimą, priverstinė santuoka, moters lyties organų žalojimas, priverstinis nėštumo nutraukimas ar priverstinė sterilizacija ir seksualinis

¹⁰² 11 straipsnis.

¹⁰³ 12, 13 ir 14 straipsniai.

¹⁰⁴ 15 straipsnis.

¹⁰⁵ 16 straipsnis.

¹⁰⁶ 17 straipsnis.

¹⁰⁷ 18 straipsnis. 18 straipsnio 5 dalyje nurodyta: „Šalys privalo imtis atitinkamų priemonių suteikti piliečiams ir kitoms aukoms konsulinę ir kitą apsaugą ir juos remti, jei jie turi teisę į tokią apsaugą pagal tarptautinę teisę [savo piliečiams ir kitoms aukoms, kurios turi teisę į tokią apsaugą, laikydamosi įsipareigojimų pagal tarptautinę teisę]“.

¹⁰⁸ 19 straipsnis.

¹⁰⁹ 20 ir 21 straipsniai.

¹¹⁰ 22–26 straipsniai.

¹¹¹ 27 ir 28 straipsniai.

¹¹² 29–32 straipsniai.

priekabiavimas¹¹³. Šiame skyriuje šalys taip pat įpareigojamos kriminalizuoti pagalbą ar bendrininkavimą, kėsiniąsi padaryti nusikaltimus, taip pat trečiųjų asmenų privertimą padaryti šiuos nusikaltimus¹¹⁴. Trečia, V skyriuje nurodyta, kad šalys privalo imtis priemonių užtikrinti, kad „garbe“ nebūtų galima remtis kaip kurio nors iš šių nusikaltimų pateisinimu¹¹⁵ ir kad pagal šią konvenciją nustatytos nusikalstamos veikos būtų laikomos tokiomis neatsižvelgiant į aukos ir vykdytojo tarpusavio santykių pobūdį¹¹⁶. Ketvirta, joje šalys įpareigojamos imtis būtinų teisėkūros ar kitų priemonių, kad nustatytų jurisdikciją dėl visų pagal šią Konvenciją nustatytų nusikalstamų veikų, kai nusikalstama veika turi sąsają su jų teritorija ar vienu iš konvencijos šalies piliečių¹¹⁷. Penkta, konvencijoje šalys įpareigojamos numatyti tinkamas ir atgrasomas sankcijas¹¹⁸ ir tam tikras situacijas laikyti sunkinančiomis aplinkybėmis¹¹⁹. Galiausiai V skyriuje šalims leidžiama skiriant bausmę atsižvelgti į kitos šalies priimtus nuosprendžius dėl nusikalstamų veikų, nustatytų pagal šią konvenciją¹²⁰, ir draudžiama nustatyti privalomus alternatyvius ginčų sprendimo būdus¹²¹.

120. VI skyriuje reglamentuojama proceso teisė ir apsaugos priemonės atliekant tyrimą ir vykstant teismo procesui¹²². Šalys privalo užtikrinti, be kita ko, kad teisėsaugos institucijos teiktų neatidėliotiną apsaugą nukentėjusiesiems, įskaitant įrodymų rinkimą¹²³, ir įvertintų pavojų gyvybei bei padėties rimtumą¹²⁴. Ypatingą dėmesį reikėtų skirti šaunamųjų ginklų prieinamumui smurtautojams. Teisės sistemose turi būti numatyta galimybė taikyti skubius draudžiamuosius įpareigojimus, taip pat ribojamąsias ar apsaugos priemones, neužkraunant nepagrįstos finansinės ar administracinės naštos aukai¹²⁵. Pažeidus šiuos įpareigojimus turi būti taikomos veiksmingos, proporcingos ir atgrasomos baudžiamosios ar kitos teisinės sankcijos. Šalys turi užtikrinti, kad įrodymai, susiję su aukos seksualine istorija ir elgesiu, būtų leidžiami tik kai tai yra aktualu ir būtina¹²⁶, ir kad sunkiausi nusikaltimai neturėtų visiškai priklausyti nuo aukos pranešimo ar skundo¹²⁷. Šalys taip pat turi užtikrinti vyriausybinėms ir nevyriausybinėms organizacijoms, taip pat smurto šeimoje klausimais konsultuojantiems specialistams galimybę aukų prašymu joms padėti ir (arba) jas paremti, kol vyksta nusikalstamų veikų, nustatytų pagal Stambulo konvenciją, tyrimai ir su jomis susiję teismo procesai. Šiame konvencijos skyriuje nustatomas nebaigtinis sąrašas nukentėjusiųjų teisių ir interesų apsaugos priemonių, įskaitant jų, kaip liudytojų, poreikių apsaugą visais tyrimo ir teismo proceso etapais. Ypač reikalaujama atsižvelgti į specialiuosius nukentėjusių vaikų ir liudytojų poreikius¹²⁸. Galiausiai šalys privalo numatyti teisę į teisinę pagalbą¹²⁹, o senaties terminas turi būti skaičiuojamas taip, kad, kalbant apie sunkiausius nusikaltimus, būtų galima veiksmingai pradėti procesą po to, kai auka sulaukė pilnametystės¹³⁰.

¹¹³ 33–40 straipsniai.

¹¹⁴ 41 straipsnis.

¹¹⁵ 42 straipsnis.

¹¹⁶ 43 straipsnis.

¹¹⁷ 44 straipsnis.

¹¹⁸ 45 straipsnis.

¹¹⁹ 46 straipsnis.

¹²⁰ 47 straipsnis.

¹²¹ 48 straipsnis.

¹²² 49 straipsnis.

¹²³ 50 straipsnis.

¹²⁴ 51 straipsnis.

¹²⁵ 52 ir 53 straipsniai.

¹²⁶ 54 straipsnis.

¹²⁷ 55 straipsnis.

¹²⁸ 56 straipsnis.

¹²⁹ 57 straipsnis.

¹³⁰ 58 straipsnis.

121. VII skyriuje numatyta, kad šalys taip pat turi imtis reikalingų teisėkūros priemonių, kad kovos su smurtu priemonės neturėtų poveikio nukentėjusiųjų, kaip šalies gyventojų, statusui¹³¹ ir kad smurtas prieš moteris dėl lyties būtų pripažintas persekiojimu ir tam tikros formos didelė žala, suteikiančia teisę į papildomą apsaugą, kaip tai suprantama pagal 1951 m. liepos 28 d. Ženevoje pasirašytą Konvenciją dėl pabėgėlių statuso¹³². Be to, šalys turi nustatyti prieglobsčio procedūras, kuriomis atsižvelgiama į lytį. Šiame skyriuje taip pat siekiama užtikrinti, kad smurto prieš moteris aukoms visomis aplinkybėmis būtų taikomas negražinimo principas¹³³.

122. VIII skyrius skirtas šalių tarptautiniam bendradarbiavimui užtikrinti įgyvendinant Stambulo konvenciją. Visų pirma šalys turi užtikrinti, kad nukentėjusieji nuo nusikaltimų, padarytų kitos šios konvencijos šalies teritorijoje, galėtų paduoti skundą savo gyvenamojoje šalyje¹³⁴. Jeigu asmeniui kyla tiesioginė smurto rizika, šalys turėtų informuoti viena kitą, kad būtų galima imtis apsaugos priemonių¹³⁵. Be to, šiame skyriuje visų pirma skundo suteikiama teisė būti informuotiems apie veiksmų, kurių imtasi pagal šį skyrių, galutinius rezultatus, organizuojant keitimąsi informacija tarp šios konvencijos šalių¹³⁶.

123. IX skyriuje nustatomas Stambulo konvencijos įgyvendinimo stebėsenos mechanizmas, o jį įgyvendinti pavedama GREVIO.

124. X skyriuje paaiškinama, kad Stambulo konvencija nedaro poveikio šalių išipareigojimams pagal kitus tarptautinius dokumentus ir kad šalys gali sudaryti kitus tarptautinius susitarimus dėl konvencijoje reglamentuojamų klausimų tam, kad būtų papildytos arba sustiprintos jos nuostatos.

125. XI skyriuje nustatyta Stambulo konvencijos pataisų procedūra.

126. XII skyriuje pateikiamos baigiamosios nuostatos. Jame konkrečiai nurodyta, kad Stambulo konvencija pateikiama pasirašyti Europos Sąjungai¹³⁷. Šiame skyriuje taip pat nurodyta, kad išlygos galimos tik ribotais atvejais ir tam tikromis sąlygomis¹³⁸.

127. Kaip Komisija pažymėjo savo pasiūlyme dėl Tarybos sprendimo dėl Europos Tarybos konvencijos dėl smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencijos ir kovos su juo pasirašymo Europos Sąjungos vardu¹³⁹, Stambulo konvencijos sudarymas Sąjungos vardu gali apimti daugelį vien Sąjungai arba jai kartu su valstybėmis narėmis priklausančių kompetencijos sričių. Taigi teoriškai pagal SESV gali būti reikšminga daug teisinių pagrindų, pavyzdžiui „16 straipsnis (duomenų apsauga), 19 straipsnio 1 dalis (diskriminacija dėl lyties), 23 straipsnis (konsulinė apsauga kitos valstybės narės piliečiams), 18, 21, 46, 50 straipsniai (laisvas piliečių judėjimas, laisvas darbuotojų judėjimas ir įsisteigimo laisvė), 78 straipsnis (prieglobstis ir papildoma bei laikinoji apsauga), 79 straipsnis (imigracija), 81 straipsnis (teisminis bendradarbiavimas civilinėse bylose), 82 straipsnis (teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose), 83 straipsnis (ES masto nusikalstamos veikos apibrėžtis ir sankcijos už ypač sunkius nusikaltimus, turinčius tarpvalstybinį pobūdį), 84 straipsnis (nederinamosios priemonės nusikaltimų prevencijos

¹³¹ 59 straipsnis.

¹³² 60 straipsnis.

¹³³ 61 straipsnis.

¹³⁴ 62 straipsnis.

¹³⁵ 63 straipsnis.

¹³⁶ 64 straipsnis.

¹³⁷ 75 straipsnio 1 dalis.

¹³⁸ Prie Stambulo konvencijos pridėtas priedas, kuriame nustatytos GREVIO narių ir kitų delegacijų narių privilegijos ir imunitetai, taikomi per jų vizitus į atskiras šalis, jiems vykdant pareigas.

¹³⁹ COM (2016) 111 *final*.

srityje) ir 157 straipsnis (lygios galimybės ir vienodas požiūris į vyrus ir moteris užimtumo ir profesinės veiklos srityje)“. Prie šių pagrindų dar galima pridėti Komisijos nenurodytą SESV 165 straipsnį (geros kokybės švietimo plėtojimas), SESV 166 straipsnį (profesinio mokymo politikos įgyvendinimas) arba SESV 336 straipsnį (Sąjungos pareigūnų ir tarnautojų įdarbinimo sąlygos)¹⁴⁰.

128. Vis dėlto, kaip paaiškinau, akto teisinis pagrindas ar pagrindai neturi atspindėti visos kompetencijos, kuria pasinaudota jį priimant. Sprendimas leisti Sąjungai sudaryti Stambulo konvenciją turėtų būti grindžiamas tik tuo teisiniu pagrindu ar pagrindais, kurie atitinka *būsimą* šio sprendimo svorio centrą.

C. Sprendimo leisti Sąjungos vardu sudaryti Stambulo konvenciją pagrindinių tikslų ir sudedamųjų dalių nustatymas

129. Jei atsakymas į pirmojo klausimo a dalį priklausytų tik nuo Stambulo konvencijos tikslų ir turinio, būtų pakakę pažymėti, kad, nors ši konvencija turi kelias sudedamąsias dalis, tikslas panaikinti diskriminaciją dėl lyties vis dėlto aiškiai yra pagrindinis tikslas ir sudedamoji dalis¹⁴¹. Kaip nurodyta konvencijos aiškinamojoje ataskaitoje, šia konvencija, kaip matyti iš jos preambulės, siekiama pripažinti, kad „tarp smurto prieš moteris išnaikinimo ir teisinės bei faktinės lyčių lygybės pasiekimo yra ryšys“¹⁴². Jame taip pat nurodyta, jog „smurto prieš moteris“ sąvokos apibrėžtis aiškiai rodo, kad pagal konvenciją smurtas prieš moteris laikomas žmogaus teisių pažeidimu ir diskriminacijos forma“¹⁴³. Taigi, nesant konkretesnio teisinio pagrindo, atrodo, kad tinkamas teisinis pagrindas būtų ESS 3 straipsnio 3 dalis, kurioje, siejant ją su SESV 19 straipsniu, Sąjungai suteikiama kompetencija „imtis atitinkamų veiksmų, siek[iant] kovoti su diskriminacija dėl lyties“.

130. Kaip paminėta pirmiau, vis dėlto siekiant nustatyti teisinį pagrindą, kuriuo būtų paremtas sprendimas leisti Sąjungos vardu sudaryti Stambulo konvenciją, reikia atsižvelgti ne tik į šios konvencijos tikslus ir sudedamąsias dalis, bet ir į konkretesnius paties šio sprendimo tikslus ir sudedamąsias dalis.

131. Šioje byloje nagrinėjamu atveju daugiau ar mažiau preziumuojama, kad Taryba nepageidauja, kad Sąjunga naudotųsi kita kompetencija nei ta, kuri atitinka Parlamento klausime nurodytas nuostatas, tarp kurių, pasirodo, nėra ESS 3 straipsnio 3 dalies ar SESV 19 straipsnio.

132. Taigi sprendimas leisti Sąjungos vardu sudaryti Stambulo konvenciją gali būti grindžiamas minėtomis nuostatomis tik jeigu mažų mažiausiai paaiškėtų, kad Sąjunga neišvengiamai privalo pasinaudoti atitinkama išorės kompetencija.

133. Šiuo klausimu reikėtų pažymėti, kad diskriminacijos dėl lyties panaikinimas nėra nurodytas kaip viena iš SESV 3 straipsnio 1 dalyje paminėtų sričių, kuriose Sąjungai aiškiai suteikta išimtinė kompetencija. Kalbant apie įvairius išimtinės išorės kompetencijos atvejus, numatytus

¹⁴⁰ Taip pat, kalbant apie ECB ir EIB, Protokolo (Nr. 4) dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko statuto 36 straipsnis ir Protokolo (Nr. 5) dėl Europos investicijų banko statuto 11 straipsnio 7 dalis.

¹⁴¹ Šiuo klausimu, bet dėl to, ar Sąjungos išorinė kompetencija kovoti su diskriminacija yra išimtinė, žr. Prechal S., „The European Union’s Accession to the Istanbul Convention“ leidinyje Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C., Pohjankoski, P. (red.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of ES Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oksfordas, 2019, p. 285 ir paskesni.

¹⁴² Aiškinamosios ataskaitos 31 punktą.

¹⁴³ Aiškinamosios ataskaitos 40 punktą.

SESV 3 straipsnio 2 dalyje, reikšminga atrodo tik šios nuostatos antroje pastraipoje numatyta trečioji situacija (t. y. kad Sąjunga turi išimtinę išorės kompetenciją sudaryti tarptautinį susitarimą, atsižvelgiant į susitarimo nuostatas, kurios gali paveikti bendrąsias Sąjungos taisykles).

134. Kaip jau buvo paaiškinta, kadangi Stambulo konvencijoje nustatytos tik minimalios taisyklės, tam, kad dėl bendrųjų taisyklių, kurios gali būti paveiktos dėl šios Konvencijos sudarymo, Sąjungai būtų suteikta išimtinė kompetencija, būtina, kad šiose bendrosiose taisyklėse būtų nustatyti ne vien minimalūs reikalavimai. Vis dėlto kovos su diskriminacija dėl lyties srityje nustatytos bendrosios taisyklės, kylančios iš Direktyvos 2000/78¹⁴⁴, Direktyvos 2004/113¹⁴⁵, Direktyvos 2006/54¹⁴⁶ ar Direktyvos 2010/41¹⁴⁷, numato tik minimalias taisykles, nes visose jose nurodyta, kad valstybės narės gali nustatyti arba palikti galioti palankesnes nuostatas.

135. Atsižvelgiant į dabartinį bendrųjų taisyklių dėl kovos su diskriminacija dėl lyties turinį, reikia pažymėti, kad Sąjunga neturi išorės išimtinės kompetencijos šioje srityje. Taigi Sąjunga neprivalo pasinaudoti kompetencija kovos su diskriminacija dėl lyties srityje, kad sudarytų Stambulo konvenciją¹⁴⁸. Tiek, kiek iškeltas klausimas grindžiamas prielaida, kad Sąjunga iš principo nepasinaudos jokia kita kompetencija, išskyrus susijusią su prieglobsčiu ir teisiniu bendradarbiavimu baudžiamosiose bylose, ESS 3 straipsnio 3 dalis arba SESV 19 straipsnis nėra tinkami teisiniai pagrindai priimti sprendimą Sąjungos vardu sudaryti Stambulo konvenciją.

136. Atsižvelgdamas į tai, dabar siūlau nagrinėti, ar yra teisinių pagrindų, kurie, nors nevisiškai apima minėtą konvenciją, vis dėlto gali apimti svarbias jos dalis ir kartu atitinka kompetenciją, kurią Sąjunga privalės arba kuria ji ketina pasinaudoti, sudarydama šią konvenciją. Iš tiesų to, kad Sąjunga privalo pasinaudoti kita kompetencija nei ta, kuri atitinka Parlamento klausimuose nurodytus teisinius pagrindus, savaime nepakanka, kad į ją šiuo tikslu būtų atsižvelgta; taip pat būtina, kad ši kompetencija apimtų tas Stambulo konvencijos sudedamąsias dalis, kurios yra bent tokios pat svarbios kaip tos dalys, kurias apima Parlamento nurodyti pagrindai.

137. Šiuo tikslu pirmiausia nagrinėsiu, ar yra kita kompetencija nei ta, kurią Parlamentas nurodė savo klausime, kuri atrodo pakankamai reikšminga ir kuria Sąjunga privalės pasinaudoti, kad sudarytų Stambulo konvenciją.

¹⁴⁴ 2000 m. lapkričio 27 d. Tarybos direktyva 2000/78/EB, nustatanti vienodo požiūrio užimtumo ir profesinėje srityje bendruosius pagrindus (OL L 303, 2000, p. 16; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 4 t., p. 79).

¹⁴⁵ 2004 m. gruodžio 13 d. Tarybos direktyva 2004/113/EB, įgyvendinanti vienodo požiūrio į moteris ir vyrus principą dėl galimybes naudotis prekėmis bei paslaugomis ir prekių tiekimo bei paslaugų teikimo (OL L 373, 2004, p. 37).

¹⁴⁶ 2006 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/54/EB dėl moterų ir vyrų lygių galimybių ir vienodo požiūrio į moteris ir vyrus užimtumo bei profesinės veiklos srityje principo įgyvendinimo (nauja redakcija) (OL L 204, 2006, p. 23).

¹⁴⁷ 2010 m. liepos 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/41/ES dėl vienodo požiūrio į savarankiškai dirbančius vyrus ir moteris principo taikymo, kuria panaikinama Tarybos direktyva 86/613/EEB (OL L 180, 2010, p. 1)

¹⁴⁸ Šiuo klausimu tai, kad Deklaracijoje Nr. 19, pridėtoje prie 2007 m. gruodžio 13 d. pasirašytą Lisabonos sutartį priėmusios tarpvyriausybės konferencijos baigiamojo akto, nurodomas poreikis kovoti su visų formų smurtu šeimoje, mano nuomone, neleidžia suabejoti šiuo teiginiu, nes minėta deklaracija, priešingai nei Sutarčių protokolai ir priedai, turi nebent tik aiškinamąją vertę.

D. Dėl to, ar yra kitų teisinių pagrindų nei Parlamento nurodytų jo klausime ir atitinkančių, viena vertus, kompetenciją, kuria Sąjunga privalėtų pasinaudoti, ir, kita vertus, Stambulo konvencijos tikslus ir sudedamąsias dalis, kurios gali būti laikomos bent tokiomis pat svarbiomis kaip ir tos sudedamosios dalys, kurias apima Parlamento nurodyti pagrindai

138. Iš šios išvados 127 punkte nurodytų skirtingų kompetencijos sričių, kurias gali apimti Stambulo konvencija, tik keturios atrodo pakankamai reikšmingos, kad pateisintų gilesnę analizę, t. y. SESV 165 straipsnis (geros kokybės švietimo plėtojimas), SESV 166 straipsnis (profesinio mokymo politikos įgyvendinimas), SESV 81 straipsnis (teisminis bendradarbiavimas civilinėse bylose) ir SESV 336 straipsnis (Sąjungos pareigūnų ir tarnautojų įdarbinimo sąlygos).

Dėl Stambulo konvencijos aspektų, susijusių su švietimu ir profesiniu mokymu

139. Pagal SESV 6 straipsnį Sąjunga turi tik papildomą kompetenciją švietimo ir profesinio mokymo klausimais. Dėl tokios kompetencijos pobūdžio Sąjunga negali pasinaudoti ja pirmumo teise, todėl niekada neprivalo ja naudotis.

Dėl Stambulo konvencijos aspektų, susijusių su teisiniu bendradarbiavimu civilinėse bylose

140. Pagal SESV 81 straipsnio 1 dalį teisminis bendradarbiavimas civilinėse tarpvalstybinio pobūdžio bylose priskiriamas kompetencijai, kuria Sąjunga dalijasi su valstybėmis narėmis. Šios nuostatos antrame sakinyje nurodyta, kad toks bendradarbiavimas gali apimti valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų suderinimo priemonių patvirtinimą¹⁴⁹. SESV 81 straipsnio 2 dalyje pateikiamas baigtinis sąrašas tikslų, kurių gali būti siekiama priemonėmis, kurias Sąjunga gali nustatyti.

141. Remdamasi minėta nuostata Sąjunga yra priėmusi įvairių taisyklių. Kai kuriose iš jų, pavyzdžiui, Tarybos direktyvoje 2003/8/EB, kuria siekiama pagerinti galimybę kreiptis į teismą vykstant tarpvalstybiniam ginčams, nustatomi tik minimalūs reikalavimai¹⁵⁰. Panašiai Direktyvos 2008/52¹⁵¹ 1 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad ši direktyva netaikoma teisėms ir pareigoms, kuriomis šalys pačios negali disponuoti pagal atitinkamą taikytiną teisę. Taigi šioje direktyvoje neatmetama galimybė, kad valstybės narės gali uždrausti tam tikrose srityse naudoti mediaciją¹⁵².

142. Vis dėlto kituose teisės aktuose numatytos taisyklės, kuriomis aiškiai nustatomi ne tik minimalūs reikalavimai¹⁵³. Teisingumo Teismas dėl teismo sprendimų pripažinimo mechanizmų nustatymo jau yra nusprendęs, kad Sąjunga yra įgijusi išorės kompetenciją¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Kadangi SESV 81 straipsnio 1 dalyje nenumatyta jokios procedūrinės taisyklės, iš to reikia daryti išvadą, kad nagrinėjamos derinimo priemonės turi būti susietos su šiose dviejose nuostatose nurodytais tikslais. Nors SESV 81 straipsnio 3 dalyje minima šeimos teisė, joje nurodomos tik tos su šeimos teise susijusios priemonės, kurios turi tarpvalstybinį poveikį (o tai savo ruožtu reiškia, kad šeimos teisės aspektai, neturintys tokio poveikio, paliekami išimtinai valstybių narių kompetencijai).

¹⁵⁰ 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/8/EB, numatanti teisės kreiptis į teismą įgyvendinimo tarptautiniuose ginčiuose pagerinimą nustatant minimalias bendras teisinės pagalbos tokiems ginčams taisykles (OL L 26, 2003, p. 41; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 90). Žr. šios direktyvos 1 straipsnio 1 dalį ir 19 straipsnį.

¹⁵¹ 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/52/EB dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų (OL L 136, 2008, p. 3).

¹⁵² Be to, kaip nurodyta šios direktyvos 4 straipsnyje, joje numatyta tik tai, kad valstybės narės privalo skatinti naudoti mediaciją.

¹⁵³ Pavyzdžiui, žr. 2012 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1215/2012 dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo (OL L 351, 2012, p. 1) 67–73 straipsnius.

¹⁵⁴ 2006 m. vasario 7 d. Nuomonė 1/03 (Naujoji Lugano konvencija) (EU:C:2006:81, 173 punktą).

143. Kadangi Stambulo konvencijos 62 straipsnyje numatyta, kad ją pasirašiusios šalys turi bendradarbiauti, siekdamos užtikrinti atitinkamų Šalių teisminių institucijų priimtų teismo sprendimų civilinėse ir baudžiamosiose bylose vykdymą, įskaitant įpareigojimus dėl apsaugos priemonės, Sąjunga galiausiai privalės pasinaudoti išimtinė išorės kompetencija teismo bendradarbiavimo civilinėse bylose srityje dėl kai kurių konvencijos nuostatų, pavyzdžiui, jos 62 straipsnio 1 dalies a punkto.

Dėl konvencijos aspektų, susijusių su pareigūnų ir tarnautojų įdarbinimo sąlygų nustatymu

144. Pagal SESV 336 straipsnį Europos Parlamentas ir Taryba, priimdami reglamentus pagal įprastą teisėkūros procedūrą ir pasikonsultavę su kitomis suinteresuotomis institucijomis, patvirtina Europos Sąjungos pareigūnų tarnybos nuostatus ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygas.

145. Aišku, visų Sąjungos tarnautojų įdarbinimo sąlygos nesusijusios su SESV 3 ir SESV 6 straipsniuose nurodytomis sritimis. Taigi Sąjunga dalijasi šia kompetencija su valstybėmis narėmis pagal SESV 4 straipsnio 1 dalį. Vis dėlto reikėtų pažymėti, kad šia kompetencija pasinaudota pagal pirmumo teisę, priėmus Reglamentą Nr. 31 (EEB), 11 (EAPB), kuriuo nustatomos Europos ekonominės bendrijos ir Europos atominės energijos bendrijos pareigūnų tarnybos nuostatai ir kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygos¹⁵⁵, todėl Sąjunga laikytina pagal ESS 3 straipsnio 2 dalį įgijusia išimtinę išorės kompetenciją šioje srityje.

146. Vadinas, be Parlamento nurodytų teisinių pagrindų, dar reikia nagrinėti SESV 81 ir SESV 336 straipsnius, siekiant nustatyti, koku teisiniu pagrindu ar pagrindais remiantis turėtų būti priimtas sprendimas leisti Sąjungos vardu sudaryti Stambulo konvenciją.

147. Dėl kitos kompetencijos nei keturios pirma nagrinėtos ar Parlamento nurodytos jo klausime, laikaisi nuomonės, kad net jei kai kurios Stambulo konvencijos nuostatos patenka į tos kompetencijos sritį, dėl mano ką tik nurodytų priežasčių jos negali paveikti jokie Sąjungos sprendimo sudaryti šią konvenciją svorio centro. Taip yra todėl, kad Sąjunga neprivalo pasinaudoti šia kompetencija, arba todėl, kad nagrinėjamos nuostatos tokiomis aplinkybėmis gali būti laikomos papildomomis.

E. Galutinis vertinimas: dėl Parlamento nurodytų teisinių pagrindų ir tų, kurie pirma buvo nurodyti kaip atitinkantys kompetenciją, kuria bus pasinaudota, ir kaip apimantys pakankamai reikšmingus Stambulo konvencijos tikslus ir sudedamąsias dalis, svarbos

148. Šiuo aspektu atrodo svarbu pirmiausia dar kartą pabrėžti, kad nagrinėjamas atvejis yra toks specifinis būtent todėl, kad Sąjunga nepasinaudos visa kompetencija, kuria dalijasi su valstybėmis narėmis. Visų pirma atrodo, kad Sąjunga neturės pasinaudoti kompetencija, kuri būtų buvusi laikoma apimančia Stambulo konvencijos tikslus ir svarbiausias sudedamąsias dalis, t. y. kovą su diskriminacija dėl lyties¹⁵⁶.

¹⁵⁵ 1968 m. vasario 29 d. Tarybos reglamentas (EEB, Euratomas, EAPB) Nr. 259/68, nustatantis Europos Bendrijų pareigūnų tarnybos nuostatus ir kitų Europos Bendrijų tarnautojų įdarbinimo sąlygas bei Komisijos pareigūnams laikinai taikomas specialias priemones (OL L 56, 1968, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 2 t., p. 5), su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2013 m. spalio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES, Euratomas) Nr. 1023/2013, kuriuo iš dalies keičiami Europos Sąjungos pareigūnų tarnybos nuostatai ir kitų Europos Sąjungos tarnautojų įdarbinimo sąlygos (OL L 287, 2013, p. 15).

¹⁵⁶ Šiuo klausimu negalima atmesti, kad valstybės narės nuogąstavo, jog tuo atveju, jeigu Sąjunga pasinaudotų šia savo kompetencija, jai pagal SESV 83 straipsnio 2 dalį bus suteikta kompetencija veikti vienai kriminalizuojant šioje konvencijoje nurodytą elgesį. Šiuo klausimu taip pat žr. 2005 m. rugsėjo 13 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-176/03, EU:C:2005:542, 48 punktas).

149. Taigi gali tapti reikšmingi kiti galimi teisiniai pagrindai, kurie priešingu atveju būtų buvę antraeiliai. Vis dėlto nereikėtų pamiršti, kad jie tik santykinai apima Stambulo konvencijos tikslus ir sudedamąsias dalis. Taigi, kaip jau paaškiniau, nustatyti reikšmingą teisinį pagrindą ar pagrindus reikia lyginant su kitais galimais pagrindais, o ne absoliučiai.

150. Savo klausime Parlamentas siekia išsiaiškinti, ar sprendimas leisti sudaryti Stambulo konvenciją gali, kaip numato Taryba, būti teisėtai grindžiamas SESV 82 straipsnio 2 dalimi ir SESV 84 straipsniu, o gal verčiau jis turėtų būti grindžiamas SESV 78 straipsnio 2 dalimi, 82 straipsnio 2 dalimi ir SESV 83 straipsnio 1 dalimi. Be minėtų teisinių pagrindų, preziumuotina, atitinkančių kompetenciją, kuria Sąjunga nusprendė pasinaudoti, dėl minėtų priežasčių taip pat reikia atsižvelgti į SESV 81 straipsnį ir SESV 336 straipsnį. Siūlau pradėti nuo SESV 82 straipsnio 2 dalies, SESV 83 straipsnio 1 dalies ir SESV 84 straipsnio, kurie visi yra SESV trečiosios dalies V antraštinės dalies 4 skyriuje ir skirti teisminiam bendradarbiavimui baudžiamosiose bylose, ir nuo SESV 81 straipsnio 1 dalies.

151. Pirmiausia pažymėtina, kad SESV 82 straipsnio 2 dalyje Sąjungai suteikiama kompetencija priimti minimalias taisykles, kuriomis siekiama palengvinti nuosprendžių ir teismo sprendimų tarpusavio pripažinimą ir nustatyti arba stiprinti policijos ir teisminių bendradarbiavimą tarpvalstybinio pobūdžio baudžiamosiose bylose. Vis dėlto šios nuostatos antroje pastraipoje patikslinta, kad minėtos priemonės, nesant išankstinio Tarybos sprendimo, kuriame būtų iš anksto nurodyti visi kiti konkretūs baudžiamąjį procesą aspektai, turi būti susijusios su valstybių narių tarpusavio įrodymų leistinumumu, asmenų teisėmis baudžiamajame procese ir nusikaltimų aukų teisėmis¹⁵⁷.

152. Kaip jau minėjau, Stambulo konvencijos VIII skyriuje siekiama įtvirtinti į baudžiamosios teisės sritį orientuotą tarptautinį teisminių bendradarbiavimą. Taigi tikėtina, kad tame skyriuje išdėstytos nuostatos pateks į SESV 82 straipsnio 2 dalies taikymo sritį¹⁵⁸. Atsižvelgiant į tai, kad valstybės narės yra iš esmės išlaikiusios išimtinę kompetenciją baudžiamųjų bylų srityje, manau, kad iš galimų teisinių pagrindų SESV 82 straipsnio 2 dalis, vertinant lyginamuoju aspektu ir nesant Sąjungos pageidavimo pasinaudoti vienodo požiūrio srityje turima kompetencija, yra tas teisinis pagrindas, kuris galėtų apimti teisinį būsimo sprendimo leisti Sąjungos vardu sudaryti Stambulo konvenciją svorio centrą. Šiuo atžvilgiu galbūt reikšminga tai, kad trys rašytines pastabas pateikusios institucijos – Parlamentas, Taryba ir Komisija – vienbalsiai sutaria, kad SESV 82 straipsnio 2 dalis yra vienas iš tinkamų materialinių teisinių pagrindų priimti sprendimą Sąjungos vardu sudaryti Stambulo konvenciją.

153. Tokiomis aplinkybėmis manau, kad SESV 81 straipsnio 1 dalis negali būti vienas iš sprendimo leisti Sąjungos vardu sudaryti Stambulo konvenciją teisinių pagrindų. Iš tiesų iš šios konvencijos bendros sistemos aišku, kad jos tikslai ir sudedamosios dalys, kurios gali būti priskiriamos teisminiam bendradarbiavimui civilinėse bylose, yra papildomos tarptautinio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose įtvirtinimo atžvilgiu. Iš VIII skyriaus nuostatų (62–

¹⁵⁷ Tam, kad SESV 83 straipsnio 1 dalis išlaikytų savo veiksmingumą, mano nuomone, sąvoka „nusikaltimų aukų teisės“ turėtų būti suprantama taip, kad ji neapima tam tikro elgesio kriminalizavimo.

¹⁵⁸ Aišku, galima pažymėti, kad, pirma, minėtos konvencijos VI skyriuje esančiame 54 straipsnyje nustatomos tam tikros įrodinėjimo pareigos. Antra, to paties skyriaus 49–53 ir 56–58 straipsniuose siekiama nustatyti tam tikras nukentėjusiųjų teises baudžiamosiose bylose. Trečia, IV skyriaus nuostatose, taip pat V skyriuje esančiuose 29–32 straipsniuose išdėstytos tam tikros proceso teisės normos, kurios yra naudingoms nusikaltimų aukoms. Vis dėlto reikėtų priminti, kad pagal SESV 82 straipsnio 2 dalį Sąjungai suteikiama kompetencija nustatyti priemones, susijusias su „valstybių narių tarpusavio įrodymų leistinumumu; <...> asmenų teisėmis baudžiamajame procese; [ar] nusikaltimų aukų teisėmis“. Vis dėlto šiomis nuostatomis nesiekiama palengvinti teismo sprendimų pripažinimo ir man sunku prieiti prie išvados, kad smurtas prieš moteris yra tarpvalstybinis aspektą turintis baudžiamosios teisės klausimas, nebent taip būtų kalbant apie visą nusikalstamą elgesį. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad 2019 m. birželio 13 d. Sprendime *Moro* (C-646/17, EU:C:2019:489, 29–37 punktai) Teisingumo Teismas labai apdairiai nepareiškė pozicijos šiuo klausimu.

65 straipsniai), taip pat iš šios konvencijos bendros sistemos aišku, kad ja siekiama teikti prioritetą baudžiamajam atsakui į smurtą prieš moteris ir kad numatytas tarptautinis bendradarbiavimas visų pirma yra baudžiamojo pobūdžio. Tokiomis aplinkybėmis manau, kad Stambulo konvencijos nuostatos dėl teismo bendradarbiavimo civilinės teisės srityje įtvirtinimo iš esmės yra papildomos bendradarbiavimo baudžiamojoje srityje, kurį siekiama įtvirtinti šia konvencija, atžvilgiu.

154. Kalbant apie SESV 83 straipsnio 1 dalį, pažymėtina, kad šia nuostata Sąjungai suteikiama kompetencija nustatyti minimalias baudžiamųjų nusikaltimų ir sankcijų apibrėžimo taisykles ypač sunkių nusikaltimų, turinčių tarpvalstybinį pobūdį, pasireiškiantį dėl tokių nusikaltimų poveikio arba ypatingo poreikio kovoti su jais remiantis bendru pagrindu, srityse. Vis dėlto antroje pastraipoje pateiktas baigtinis atitinkamų sričių sąrašas: terorizmas, prekyba žmonėmis ir seksualinis moterų ir vaikų išnaudojimas, neteisėta prekyba narkotikais, neteisėta prekyba ginklais, pinigų plovimas, korupcija, mokėjimo priemonių klastojimas, kompiuteriniai nusikaltimai ir organizuotas nusikalstamumas. Nors šio straipsnio trečioje pastraipoje numatyta, kad Taryba gali priimti sprendimą išplėsti šį sąrašą, neatrodo, kad ji buvo pasinaudojusi šia galimybe¹⁵⁹.

155. Atsižvelgiant į sritis, kurias šiuo metu apima SESV 83 straipsnio 1 dalis, atrodo, kad Stambulo konvencijoje esančios materialinės baudžiamosios teisės nuostatos nepriklauso Sąjungos kompetencijai ir išlieka valstybių narių kompetencijoje. Mano nuomone, vien to, kad kai kuriais atvejais šios konvencijos reglamentuojamas smurtas gali būti priskiriamas prekybai žmonėmis ar seksualiniam moterų ir vaikų išnaudojimui, *savaimė* nepakanka, kad būtų galima daryti išvadą, jog kompetencija, kurią Sąjunga kildina iš SESV 83 straipsnio 1 dalies, gali apimti kai kurias Stambulo konvencijos nuostatas. Taigi man atrodo, kad bet koks rėmimasis šiuo teisiniu pagrindu nėra galimas bet kuriuo atveju.

156. Dėl SESV 84 straipsnio pažymėtina, kad šios nuostatos tikslas – nustatyti priemones valstybių narių veiksams nusikaltimų prevencijos srityje skatinti ir remti, išskyrus įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų derinimą. Taigi kyla klausimas, ar pagal Stambulo konvenciją Sąjungai reikės imtis rėmimo priemonių, jeigu ji sudarytų šią konvenciją.

157. Šiuo aspektu minėtoje konvencijoje ją pasirašiusiems šalims numatyta įvairių įpareigojimų imtis tam tikrų prevencinių ir apsauginių veiksmų, kuriuos tiesiogiai tenka atlikti konvenciją pasirašiusiems šalims. Vis dėlto, mano nuomone, SESV 84 straipsnis neturėtų būti aiškinamas pernelyg siaurai, tarsi pagal jį būtų leidžiama imtis tik tokių priemonių, kurios būtų skirtos valstybėms narėms, nes, kaip yra aišku iš šio straipsnio formuluotės, pagal jį taip pat leidžiama imtis priemonių valstybės veiksams palaikyti, t. y. greta priemonių, kurių ėmėsi valstybės, tačiau neatmetant, kad tai gali būti tiesiogiai taikoma fiziniams asmenims.

158. Kalbant apie Stambulo konvencijos tikslų ir sudedamųjų dalių, susijusių su nusikalstamumo prevencija, svarbą, pažymėtina: kadangi, kaip jau paaškinau, Sąjunga nesinaudos visa kompetencija, konkrečiai – kompetencija kovos su diskriminacija dėl lyties srityje, vertinimas, ar

¹⁵⁹ Taryba galėtų pasinaudoti šia galimybe, jei nutiktų taip, kad valstybė narė neratifikuotų Stambulo konvencijos, siekdama sumažinti riziką Sąjungai būti pripažinta atsakinga už tai, kad valstybė narė nepateisinamai nesilaikė Stambulo konvencijos. Žinoma, SESV 83 straipsnio 2 dalyje reikalaujama nustatyti, kad „valstybių narių baudžiamųjų įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų suderinimas [yra] būtinas užtikrinant Sąjungos politikos veiksmingą įgyvendinimą srityje, kurioje taikomos derinimo priemonės“, bet būtent taip ir būtų, jei paašikėtų, kad valstybė narė nevykdo Stambulo konvencijos arba net jos nesudaro. Taigi Sąjunga galėtų pasinaudoti šia nuostata ir suteikti sau išimtinę jurisdikciją dėl visų šios konvencijos nuostatų, kuriomis siekiama kriminalizuoti tam tikrą elgesį, vadinasi, pagal valstybės teisių perėmimo teoriją viena prisiimti iš šios konvencijos kylančius įpareigojimus. Šiuo klausimu taip pat žr. Prechal, S., „The European Union’s Accession to the Istanbul Convention“ leidinyje Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C., Pohjankoski, P. (red.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of ES Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oksfordas, 2019, p. 290.

teisinis pagrindas yra pagrindinis, tampa santykinis. Kitaip tariant, vyraujantis arba pagrindinis kai kurių nagrinėjamų tikslų ir sudedamųjų dalių pobūdis turi būti vertinamas lyginant su kitais Stambulo konvencijos tikslais ir sudedamosiomis dalimis, kurios bus privalomos Sąjungai dėl to, kad ji nusprendė pasinaudoti atitinkama kompetencija.

159. Tokiomis aplinkybėmis, kadangi Taryba ketina apriboti sudarant Stambulo konvenciją Sąjungos priimtų įsipareigojimų apimtį, sprendimo leisti Sąjungai sudaryti šią konvenciją tikslai ir sudedamosios dalys, kurioms gali būti taikomas SESV 84 straipsnis, man atrodo tokios pat vyraujančios kaip ir tos, kurioms taikoma SESV 82 straipsnio 2 dalis. Be to, ir teisminiam bendradarbiavimui baudžiamosiose bylose, ir smurto prieš moteris prevencijai šioje konvencijoje yra skirta po ištisą skyrių.

160. Dėl SESV 78 straipsnio 2 dalies pažymėtina, kad joje nurodoma Sąjungos kompetencija nustatyti bendrą prieglobsčio sistemą. Kaip pažymėjo Parlamentas, Stambulo konvencijoje tikrai yra tik trys straipsniai, skirti migracijai ir prieglobsčiui. Minėtos konvencijos 59 straipsnyje šalys įpareigojamos savo nacionalinės teisės aktuose numatyti galimybę nukentėjusiosioms moterims migrantėms įgyti savarankišką gyventojų statusą, o atitinkamai jos 60 ir 61 straipsniuose iš esmės reikalaujama, kad šalys pripažintų smurtą prieš moteris persekiojimu ir nagrinėtų prašymus suteikti pabėgėlio statusą, atsižvelgdamos į lyčių aspektą ir laikydamosi smurto prieš moteris aukų negrąžinimo principo.

161. Vis dėlto reikėtų pažymėti, kad, pirma, minėtos trys nuostatos sudaro atskirą skyrių, o tai rodo, kad Stambulo konvencijoje šie klausimai laikomi tokiais pat svarbiais kaip ir teisminis bendradarbiavimas ar prevencinės priemonės. Antra, šios nuostatos, priešingai nei dauguma nuostatų, dėl kurių Sąjunga turi kompetenciją, neatitinka Sąjungoje šiuo metu galiojančios teisės. Šiuo metu Sąjungos teisėje bendrai nenumatyta pareigos atsižvelgti į smurtą prieš moteris kaip į vieną iš persekiojimo formų, dėl kurios gali būti suteiktas pabėgėlio statusas, ir tokio aiškaus įsipareigojimo prisiėmimas gali turėti reikšmingą praktinį poveikį. Trečia (ir svarbiausia), nereikėtų pamiršti, jog dėl to, kad Taryba numatė sudaryti susitarimą tik tam tikros kompetencijos srityse, labai daug Stambulo konvencijos nuostatų nebus jai privalomos Sąjungos teisės požiūriu.

162. Tokiomis aplinkybėmis manau, kad SESV 78 straipsnio 2 dalis turėtų būti vienas iš sprendimo Sąjungos vardu sudaryti Stambulo konvenciją teisinių pagrindų, nes apima tikslus ir sudedamąsias dalis, kurios (-ie), bent lyginant su kitais būsimais šio sprendimo tikslais ir sudedamosiomis dalimis, turėtų būti laikomos (-i) vyraujančiomis (-iais). Net jei būtų galima teigti, kad kai kurie šios konvencijos tikslai ar sudedamosios dalys gali priklausyti išimtinai Sąjungos kompetencijai, kurios neminėjau, jie geriausiai atveju galėtų turėti nebent papildomą pobūdį.

163. Galiausiai dėl visų Sąjungos tarnautojų įdarbinimo sąlygų man atrodo akivaizdu, jog paprastai vien tos aplinkybės, kad tarptautinis susitarimas taip pat gali būti susijęs su Sąjungos tarnautojais, nepakanka SESV 336 straipsnio kaip teisinio pagrindo paminėjimui pateisinti: būtina, kad šio susitarimo taikymas tokiems tarnautojams būtų sprendimo sudaryti šį susitarimą tikslas ar pagrindinė sudedamoji dalis.

164. Vis dėlto, kadangi nagrinėjamu atveju Sąjunga neketina pasinaudoti kompetencija kovos su diskriminacija dėl lyties srityje, reikėtų pažymėti, kad kiti nurodyti teisiniai pagrindai tik labai santykinai apims minėtą susitarimą. Gana daug Stambulo konvencijos tikslų ir sudedamųjų dalių, visų pirma tie tikslai ir sudedamosios dalys, kuriomis (-iais) siekiama kriminalizuoti tam tikrą elgesį, priklausys išimtinai valstybių narių kompetencijai. Įsipareigojimų, kuriuos Sąjunga teks

prisiimti, jeigu ji ir toliau laikysis pozicijos prisijungti tik ribotai, iš tiesų bus gana nedaug. Tokiomis aplinkybėmis man atrodo, kad minėtos konvencijos tikslai ir sudedamosios dalys, kurias (-iuos) gali apimti SESV 336 straipsnis, Sąjungos požiūriu santykinai bus tokie pat svarbūs kaip ir tikslai ir sudedamosios dalys, kurias (-iuos) apima SESV 78 straipsnio 2 dalis, SESV 82 straipsnio 2 dalis ir SESV 84 straipsnis. Kalbant apie Sąjungos tarnautojus, pažymėtina, kad Sąjungos prisijungimas prie Stambulo konvencijos bus visiškai veiksmingas. Taigi išpareigojimai dėl tarnautojų, kurie teks Sąjungai ratifikavus šią konvenciją, bus platesni *ratione materiae* už tuos, kurie kyla Sąjungos piliečių atžvilgiu jai naudojantis kita savo kompetencija. Tokiomis aplinkybėmis man atrodo, kad dėl riboto prisijungimo sukuriama ypatinga situacija, kai valstybės tarnybos komponento negalima laikyti papildomu kitų kompetencijų atžvilgiu.

165. Žinoma, pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją akto priėmimas iš esmės turi būti paremtas vienu teisiniu pagrindu. Tačiau, kaip jau paaiškinta, kai tik Sąjunga ketina rinktis ribotą prisijungimą, atsisakydama kompetencijos kovos su diskriminacija dėl lyties srityje, teisinių pagrindų derinys atrodo neišvengiamas dėl kitų kompetencijų suskaidymo¹⁶⁰. Be to, visi minėti teisiniai pagrindai numato tą pačią procedūrą, kiek tai susiję su naudojimusi vidaus kompetencijomis, t. y. įprastą teisėkūros procedūrą, o kalbant apie naudojimąsi išorės kompetencija, pagal SESV 218 straipsnį taikomos tos pačios balsavimo taisyklės. Taigi tokie teisiniai pagrindai ir Sąjungos naudojimas išorės kompetencija yra visiškai suderinami.

166. Tad atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlyčiau Teisingumo Teismui į pirmąjį klausimą atsakyti taip: atsižvelgiant į Tarybos numatytą sudarymo apimtį, sprendimas leisti Sąjungai sudaryti būtent tokios apimties susitarimą turi būti grindžiamas SESV 78 straipsnio 2 dalimi, SESV 82 straipsnio 2 dalimi, 84 ir SESV 336 straipsniais.

V. Pirmojo klausimo b dalis: ar leidimas sudaryti Stambulo konvenciją gali būti suteiktas dviem atskirais sprendimais

167. Parlamento iškelta pirmojo klausimo b dalimi iš esmės siekiama išsiaiškinti, ar leidimas Sąjungai sudaryti Stambulo konvenciją negaliojant, jeigu dėl, be kita ko, teisinių pagrindų pasirinkimo jis būtų suteiktas dviem atskirais sprendimais.

168. Parlamentas pažymėjo, jog du atskiri sprendimai pasirašymo etapu buvo priimti todėl, kad Stambulo konvencijos 60 ir 61 straipsniai buvo priskiriami SESV 78 straipsnyje nurodytos bendros prieglobsčio, papildomos apsaugos ir laikinosios apsaugos politikos sričiai. Dėl to būtų kilę ypatingų sunkumų atsižvelgiant į Protokolo Nr. 21 taikymą, nes jame numatyta, kad šioje srityje nustatytos priemonės nėra privalomos ar taikomos Airijai, todėl ji nedalyvauja jas nustatant, išskyrus atvejus, kai sutinka dalyvauti. Parlamentas vis dėlto laikosi nuomonės, kad įvardyti nuogastavimai dėl Protokolo Nr. 21 yra nepagrįsti, nes jeigu Sąjunga sudarytų Stambulo konvenciją, Airijai šis sudarymas būtų privalomas visų kompetencijų, kuriomis Sąjunga pasinaudotų pagal šią konvenciją, atžvilgiu. Vis dėlto negaliu sutikti su tokiu argumentu, nes jis prilygsta teiginiui, kad tokiu atveju galimas Protokolo Nr. 21 poveikis nepasireikštų, kadangi minėtos Stambulo konvencijos nuostatos daugiausia numato bendrąsias taisykles, dėl kurių Airija išreikšė sutikimą.

¹⁶⁰ Dėl rėmimosi keliais teisiniais pagrindais bendrai žr. 2006 m. sausio 10 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-94/03, EU:C:2006:2, 54 punktą).

169. Pirmiausia reikėtų pažymėti, kad toks Parlamento klausimas liečia formalų būsimą sprendimo sudaryti Stambulo konvenciją galiojimą.

170. Šiuo aspektu reikėtų priminti, jog iš SESV 263 straipsnio aišku, kad formalus akto galiojimas gali būti ginčijamas tik jeigu yra pažeistas esminis procedūrinis reikalavimas. Taigi galima kelti klausimą: kas šiuo atveju yra esminis procedūrinis reikalavimas?

171. Kaip jau paaškinau, tokie reikalavimai apima procedūrinius ir formaliuosius reikalavimus, galinčius turėti įtaką atitinkamo akto turiniui¹⁶¹, o kalbant apie pareigą motyvuoti, pažymėtina, kad dėl jų gali kilti painiava dėl ginčijamo akto pobūdžio ar taikymo srities¹⁶². Vadinasi, siekiant atsakyti į klausimą, ar dviejų atskirų sprendimų (užuot priėmus vieną sprendimą) priėmimas prieštarauja Sąjungos teisei, reikia išnagrinėti, pirma, ar dėl to, ką galima vadinti „padalijimo procedūra“, pažeidžiama taisyklė arba principas, ir, antra, ar ši taisyklė arba principas gali būti laikomi „esminiais“ šiuo požiūriu.

172. Dėl tokios taisyklės ar principo buvimo galima pažymėti, kad nė vienoje Sutarčių ar Tarybos darbo tvarkos taisyklių nuostatoje nėra reikalavimo, kuriuo būtų draudžiama sprendimą leisti sudaryti tarptautinį susitarimą padalyti į du atskirus sprendimus.

173. SESV 218 straipsnio 6 dalyje dėl susitarimo sudarymo procedūros nurodoma, kad Taryba priima sprendimą leisti sudaryti tokį susitarimą. Vis dėlto aišku, kad neįvykymojo artikelio „a“ vartojimas versijoje anglų kalba nurodo bendrą sąvoką „sprendimas“, reiškiančią įprastą Tarybos ar Komisijos akto, kuris nėra visuotinai taikomas, formą. Taigi tai nėra kontinentinės teisės tradicijos šalyse vartojama *instrumentum* (formos) sąvoka, kuri yra priešinga *negotium* (turiniui). Vadinasi, aiškinant pagal kontekstą, abejotina, ar rengėjai, pasitelkdami vien neįvykymojo artikelį, tikrai ketino neleisti priimti tokio sprendimo dviejų atskirtų aktų forma.

174. Taip pat sunku suprasti, kaip sprendimo leisti sudaryti tarptautinį susitarimą padalijimas į du skirtingus aktus galėtų pažeisti ESS 17 straipsnio 2 dalį ar SESV 293 straipsnį. Nors abi nuostatos skirtos tik teisėkūros procedūrai¹⁶³, iš SESV 218 straipsnio vietos Sutartyje (ši nuostata yra Penktosios dalies V antraštinėje dalyje (skirtoje Sąjungos išorės veiksams), o ne Šeštosios dalies I antraštinės dalies 2 skyriaus 2 skirsnyje, kaip teisėkūros procedūra) ir iš jos turinio matyti, kad tarptautinių susitarimų sudarymo procedūra yra specifinė ir ypatinga. Iš tiesų skiriasi ne tik skirtingų institucijų prerogatyvos pagal kiekvieną iš šių procedūrų, bet ir Sutartyse vartojama terminija. Pavyzdžiui, SESV 218 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad tarptautinio susitarimo pasirašymo procedūra pradedama „rekomendacija“, o SESV 294 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad teisėkūros procedūra pradedama „pasiūlymu“¹⁶⁴.

¹⁶¹ Žr. 1980 m. spalio 29 d. Sprendimą *van Landewyck ir kt. / Komisija* (209/78–215/78 ir 218/78, EU:C:1980:248, 47 punktas). Vis dėlto pakanka, kad trūkumas turėtų poveikį sprendimui, nes Sąjungos teismas nėra įgaliotas pakeisti administracijos, todėl negali vertinti konkretaus trūkumo poveikio sprendimui. Pavyzdžiui, žr. 1990 m. kovo 21 d. Sprendimą *Belgija / Komisija* (C-142/87, EU:C:1990:125, 48 punktas).

¹⁶² Šiuo klausimu reikėtų pažymėti, kad šioje byloje nagrinėjamas sprendimas leisti Sąjungai sudaryti Stambulo konvenciją. Šis susitarimas savo ruožtu sudaromas iš esmės vienu dokumentu, t. y. tarptautinės sutarties depozitarui (šioje byloje nagrinėjamu atveju – Europos Tarybai) skirtu raštu.

¹⁶³ Šiuo klausimu žr. 2015 m. balandžio 14 d. Sprendimą *Taryba / Komisija* (C-409/13, EU:C:2015:217, 71 punktas). Be to, ESS 17 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad aktai, ypač priimamus teisėkūros procedūra, turi būti priimami remiantis Komisijos pasiūlymu, „išskyrus atvejus, kai Sutartyse numatyta kitaip“. Kalbant apie SESV 293 straipsnį, šioje nuostatoje nurodyta, kad ji taikoma tik jeigu „Taryba sprendžia remdamasi Komisijos pasiūlymu“.

¹⁶⁴ Net galvojant, kad teisėkūros procedūra būtų taikytina iš dalies, ESS 17 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad teisėkūros procedūra priimamus aktus Sąjunga priima remdamasi Komisijos pasiūlymu, „išskyrus atvejus, kai Sutartyse numatyta kitaip“, o SESV 218 straipsnyje dėl jame nustatytos procedūros nurodyta, kad sprendimas leisti Sąjungai sudaryti susitarimą priimamas remiantis derybininko pasiūlymu, ir tai gali būti ne Komisija. SESV 293 straipsnyje panašiai nurodyta, kad jis taikomas tik jei „Taryba sprendžia remdamasi Komisijos pasiūlymu“.

175. Be to, net jei būtų manoma, kad viena iš šių nuostatų galėtų būti laikoma nustatančia reikalavimą, man neatrodo, kad jį būtų galima laikyti „esminiu“, kaip tai suprantama pagal SESV 263 straipsnį.

176. Tokiomis aplinkybėmis vienintelė taisyklė ar principas, kuris galėtų reikšti esminį procedūrinį arba formalųjį reikalavimą ir dėl kurio Taryba negalėtų padalyti sprendimo leisti sudaryti tarptautinį susitarimą į du skirtingus aktus, tiesiog yra pareiga paisyti kitų institucijų ir valstybių narių prerogatyvų ir laikytis taikytinų balsavimo taisyklių¹⁶⁵, nes pačios institucijos negali jų nustatyti¹⁶⁶.

177. Taigi, pavyzdžiui, Sprendime *Komisija / Taryba*¹⁶⁷, kuris paprastai vadinamas „sprendimu dėl mišraus akto“, Teisingumo Teismas konstatavo, kad Taryba ir valstybių narių vyriausybės atstovai negali į vieną sprendimą sujungti akto, kuriuo leidžiama pasirašyti Sąjungos ir trečiųjų valstybių ar tarptautinių organizacijų susitarimą, ir akto dėl to, kad valstybės narės laikinai taikytų šį susitarimą. Kaip pažymėjo Teisingumo Teismas, taip yra todėl, kad valstybės narės neturi kompetencijos priimti pirmojo sprendimo, o Taryba, kaip Sąjungos institucija, savo ruožtu neatlieka jokie vaidmens priimant aktą dėl mišraus susitarimo laikino taikymo valstybėse narėse. Dėl pastarojo akto sprendžiama pagal kiekvienos iš šių valstybių nacionalinę teisę¹⁶⁸. Teisingumo Teismas taip pat pažymėjo, kad tokia praktika galėjo sukelti pasekmių taikomoms balsavimo taisyklėms, nes pirmąjį aktą, remiantis SESV 218 straipsnio 8 dalimi, būtų tekę priimti Tarybos kvalifikuotąja dauguma, o dėl valstybių narių atliekamo mišraus susitarimo laikino taikymo, kaip kiekvienos iš šių valstybių vidaus teisės klausimo, reikalingas valstybių atstovų bendras sutarimas, taigi jų vieningas sutarimas¹⁶⁹.

178. Vis dėlto nagrinėjamu atveju neatrodo, kad Stambulo konvencijos sudarymas ne vienu, o dviem sprendimais galėtų kelti problemų, panašių į Teisingumo Teismas nurodytas sprendime dėl mišraus akto.

179. Pirma, neginčijama, kad, nesvarbu, kiek sprendimų būtų priimta, visų jų priėmimas priklausys Sąjungos kompetencijai.

180. Antra, dėl balsavimo taisyklių reikėtų pažymėti, kad sprendimo padalijimas į du atskirus aktus gali lemti tarptautinio susitarimo sudarymo negaliojimą, jeigu pirmasis aktas, kurį numatyta priimti, būtų priimtas pagal vieną balsavimo taisyklę, o antrasis – jau pagal kitą balsavimo taisyklę, ir jeigu būtų buvęs priimtas tik vienas aktas, būtų taikoma tik viena taisyklė¹⁷⁰. Vis dėlto šioje byloje nagrinėjamu atveju dėl visų priešasčių, kurias jau nurodžiau, nagrinėdamas priimtinumą, visi teisiniai pagrindai lemia tos pačios procedūros taikymą.

181. Iš atsakymo į pirmojo klausimo a dalį darytina išvada, kad Stambulo konvencijos pasirašymas Sąjungos vardu, o jei įvyktų – galiausiai ir sudarymas, reiškė ir reiškia, kad Sąjunga pasinaudos tam tikromis kompetencijomis, kurias apima SESV trečiosios dalies V antraštinė dalis. Taigi sprendimo leisti Sąjungai sudaryti šią konvenciją priėmimas, kaip jį mato Parlamentas, turi būti

¹⁶⁵ 2017 m. spalio 25 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, 42 punktas).

¹⁶⁶ Pavyzdžiui, žr. 2008 m. gegužės 6 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (C-133/06, EU:C:2008:257, 54 punktas).

¹⁶⁷ 2015 m. balandžio 28 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (C-28/12, EU:C:2015:282).

¹⁶⁸ Ten pat, 49 ir 50 punktai.

¹⁶⁹ Ten pat, 51 ir 52 punktai.

¹⁷⁰ Šiuo argumentu daroma prielaida, kad akto teisiniai pagrindai gali tiksliai neatspindėti kompetencijų, kuriomis pasinaudota (žr. 1 klausimo a dalį). Antraip akte nurodyti teisiniai pagrindai, jeigu jis būtų priimtas kaip vienas sprendimas, atitiktų abiejuose sprendimuose nurodytų teisinių pagrindų derinį, jei tas aktas būtų padalytas į du aktus. Taigi arba būtų taikoma ta pati procedūra, arba – jei minėtų pagrindų nebūtų galima suderinti tarpusavyje – aktą tektų padalyti į du sprendimus.

laikomas priklausančiu Sąjungos kompetencijoms, kurias apima protokolai Nr. 21 ir Nr. 22. Vis dėlto, priešingai, nei teigia Parlamentas, padalijus šios konvencijos sudarymą į du atskirus aktus būtų laikomasi – o ne pažeidžiama – taikytinų balsavimo taisyklių ir Protokole Nr. 21 įtvirtintos specialios Airijos pozicijos¹⁷¹.

182. Aišku, du sprendimus būtina priimti, jeigu aktu siekiama kelių tikslų ar jį sudaro kelios sudedamosios dalys, kai jie (jos) nėra papildomi (-os) vieni (-os) kitų atžvilgiu ir šie skirtingi pagrindai yra nesuderinami tarpusavyje, nes dėl jų taikomos skirtingos balsavimo taisyklės¹⁷². Manau, tiesa yra ir tai, kad kelis skirtingus aktus reikės priimti tuo atveju, jeigu aktą sudaro sudedamosios dalys, kurios bent iš dalies gali patekti į protokolų Nr. 21 ir Nr. 22 taikymo sritį, o kitos – ne. Dėl Protokolo Nr. 21 Airija nedalyvauja Tarybai nustatant siūlomas priemones pagal SESV trečiosios dalies V antraštinę dalį, nebent ši valstybė narė išreikštų pageidavimą dalyvauti¹⁷³. Pagal Protokolą Nr. 22 Danijos Karalystė nedalyvaus Tarybai nustatant siūlomas priemones pagal SESV trečiosios dalies V antraštinę dalį ir šios priemonės nebus jai privalomos, nebent po nustatymo ji nuspręstų šias priemones įgyvendinti¹⁷⁴.

183. Kadangi Danijos Karalystė nedalyvauja Tarybai nustatant priemones, patenkančias į SESV trečiosios dalies V antraštinės dalies taikymo sritį, o Airija dalyvauja nustatant šias priemones tik jeigu išreiškia dėl to ketinimą, tais atvejais, kai Sąjungos aktas turi būti priimtas remiantis keliais teisiniais pagrindais, iš kurių vienus apima SESV trečiosios dalies V antraštinė dalis, o kitus – kitos SESV nuostatos, šį aktą gali reikėti išskirti į kelis sprendimus.

184. Aišku, šioje byloje nagrinėjamu atveju kompetencijos, kuriomis pasinaudos ar numato pasinaudoti Sąjunga, patenka į SESV trečiosios dalies V antraštinės dalies taikymo sritį. Taigi Danijos Karalystei nė vienas iš tokių sprendimų nebus privalomas ir ji nedalyvaus balsuojant dėl šių dviejų sprendimų priėmimo. Todėl Protokolas Nr. 22 negali pakeisti taikytinų balsavimo taisyklių.

185. Dėl Airijos situacijos Parlamentas laikosi nuomonės: tiek, kiek būsimam susitarimui daugiausia būtų taikomos bendrosios taisyklės, su kuriomis Airija sutiktų, jis neabejotinai būtų privalomas šiai valstybei narei, todėl ji privalėtų dalyvauti balsuojant.

186. Vis dėlto, kaip jau nurodžiau, negaliu su tuo sutikti. Ne tik aiškus atsakymas į pirmąjį klausimą, kad Sąjungos antrinės teisės aktai nevisiškai apima sritis, atitinkančias kompetencijas, kuriomis Sąjunga privalės pasinaudoti, siekdama sudaryti nagrinėjamą konvenciją, ir kompetencijas, kurias Parlamentas nurodė savo prašyme, bet ir tai, kad Airija jau sutiko dalyvauti priimant kai kuriuos Sąjungos teisės aktus, mano nuomone, neįpareigoja jos to daryti sudarant tarptautinį susitarimą, kurio dalykas būtų tas pats. Manau, tokia išvada darytina iš Protokolo Nr. 21 4a straipsnio, kuriame numatyta, kad šio protokolo nuostatos „*taip pat* taikomos <...> priemonėms, siūlomoms ar priimtoms pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo III dalies V antraštinę dalį, iš dalies keičiančioms galiojančią priemonę, kuri joms yra privaloma“¹⁷⁵. Kadangi Stambulo konvencijos sudarymas gali paveikti kai kurias esamas priemones prieglobsčio

¹⁷¹ Šiuo klausimu reikėtų pažymėti, kad tų protokolų taikymas priklauso nuo nagrinėjamo akto turinio, o ne nuo nustatytų teisinių pagrindų. Taigi, neatsižvelgiant į tai, kaip Teisingumo Teismas atsakys į pirmąjį klausimą, jeigu Sąjunga ketina pasinaudoti įgaliojimais pagal minėtus protokolus, būtina į juos atsižvelgti.

¹⁷² Šiuo klausimu žr. 2014 m. birželio 24 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (C-658/11, EU:C:2014:2025, 57 punktus).

¹⁷³ Kadangi Jungtinė Karalystė išstojo iš Sąjungos, į tai nebūtina atsižvelgti.

¹⁷⁴ Pagal minėto protokolo 4 straipsnį Danijos Karalystė gali nuspręsti perkelti priemonę į nacionalinę teisę, tačiau bet kuriuo atveju, jeigu ji tai padarytų, ši priemonė tarp Danijos Karalystės ir kitų valstybių narių sukurtų tarptautinės teisės įsipareigojimą.

¹⁷⁵ Išskirta mano. Tokiu atveju 4a straipsnio 2 dalyje numatytas konkretus mechanizmas, kai dėl Airijos nedalyvavimo kitoms valstybėms narėms būtų praktiškai neįmanoma taikyti priemonės. Vis dėlto net ir tokiu atveju Airija neprivalo taikyti priemonės.

srityje, kaip buvo nurodyta nagrinėjant pirmojo klausimo a dalį, atrodo aišku, kad pagal Protokolą Nr. 21 Airija galėtų nuspręsti, kad sprendimas leisti sudaryti Stambulo konvenciją nebus jai privalomas, todėl ji galėtų nedalyvauti balsuojant šiuo klausimu.

187. Reikia pripažinti, jog Nuomonėje 1/15 Teisingumo Teismas konstatavo, kad protokolų Nr. 21 ir Nr. 22 taikymas negali paveikti balsavimo Taryboje taisyklių¹⁷⁶. Vis dėlto toje byloje pateiktus motyvus reikia suprasti atsižvelgiant į joje nagrinėtas aplinkybes. Iš tiesų toje byloje Airija ir Jungtinė Karalystė pranešė apie savo pageidavimą dalyvauti priimant atitinkamą sprendimą, todėl pagal Protokolo Nr. 21 3 straipsnį nereikėjo taikyti šio protokolo 1 straipsnyje nustatytų balsavimo taisyklių. Dėl Protokolo Nr. 22 Teisingumo Teismas iš esmės konstatavo, kad, atsižvelgiant į numatyto sudaryti susitarimo turinį, šio susitarimo nuostatos nebūtų privalomos Danijos Karalystei, todėl, nepaisant nustatyto teisinio pagrindo, Danijos Karalystė nedalyvautų priimant tokį sprendimą¹⁷⁷.

188. Čia būtų galima pažymėti, kad, priešingai Komisijos per teismo posėdį pateiktiems argumentams, tai, kad esant tokiai situacijai Sąjunga turi išimtinę kompetenciją pagal SESV 3 straipsnio 2 dalį, negali reikšti, kad Protokolas Nr. 21 netaikomas. Jeigu taip būtų, Protokolo Nr. 21 4a straipsnis neturėtų jokios realios reikšmės, nes, mano nuomone, šios nuostatos tikslas būtų ir yra nurodyti, kad protokolas taikomas ir tais atvejais, kai Sąjunga turi išimtinę kompetenciją, nes numatoma nustatyti priemone gali būti pakeisti esami teisės aktai.

189. Net ir kalbant apie Stambulo konvencijos nuostatas, kuriomis nekeičiama jokia esama priemonė, manau, kad Airijos pritarimas vis tiek būtinas. Nors Protokolo Nr. 21 4a straipsnyje nurodoma priemonė, lemianti galiojančios priemonės pakeitimą, net tuomet (kaip tai papildomai parodo žodžio „taip pat“ vartojimas), kai priemone nekeičiamas esamas aktas, Protokolo 1 straipsnis vis tiek taikomas, jei tik numatomoje nustatyti priemonėje yra nuostatos, kurioms taikoma SESV trečiosios dalies V antraštinė dalis.

190. Žinoma, tais atvejais, kai Airija sutinka būti saistoma kai kurių Sąjungos teisės aktų, ji negali sudaryti konvencijos ar kito tarptautinio susitarimo, kuriuo būtų kenkiama tokių teisės aktų veiksmingumui. Vis dėlto priešinga hipotezė nėra teisinga. Tai, kad Airija sutiko būti saistoma minėtų Sąjungos teisės aktų, nereiškia, kad dėl to ji privalėtų dalyvauti priimant aktą, kuriuo sudaroma konvencija tokioje srityje, kurią apima SESV trečiosios dalies V antraštinė dalis. Tokia išvada prieštarautų aiškiam Protokolo Nr. 21 tekstui.

191. Nors aišku, kad Sąjungoje įsigaliojusi Stambulo konvencija turės poveikį jos prieglobsčio srities teisės aktams, vertinant Sąjungos teisės požiūriu, pagal Protokolą Nr. 21 ši konvencija nebūtų privaloma Airijai dėl visų kompetencijų, kuriomis Sąjunga pasinaudojo sudarydama šią konvenciją, nebent ji taip pat išreikštų savo valią dėl tokio konvencijos privalomumo jai. Taigi, jeigu Airija sutiktų būti saistoma Sąjungos sprendimo leisti sudaryti Stambulo konvenciją tik dėl tam tikrų šios konvencijos nuostatų, atitinkamai būtų reikalaujama priimti du atskirus sprendimus.

192. Be to, ta aplinkybė, kad Airija jau sudarė Stambulo konvenciją, man neleidžia suabejoti pirma pateikta analize¹⁷⁸. Taip yra todėl, kad tokia išvada sukelia kitokias pasekmes nei tos, kurios kiltų, jeigu Airija sutiktų būti saistoma Sąjungos sprendimo sudaryti šią konvenciją. Jeigu Airija sutiktų būti saistoma Sąjungos prisijungimo prie minėtos konvencijos, tada, pirma, net jeigu kada nors ją

¹⁷⁶ 2017 m. liepos 26 d. Nuomonė 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592, 110 ir 117 punktai).

¹⁷⁷ 2017 m. liepos 26 d. Nuomonė 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas) (EU:C:2017:592, 111 ir 113 punktai).

¹⁷⁸ Remiantis Europos Tarybos interneto svetainėje pateikta informacija, Airija ratifikavo šią konvenciją 2019 m. kovo 8 d.

denonsuotų pagal 80 straipsnį, konvencija išliktų jai privaloma Sąjungos kompetencijai priklausančiais klausimais. Antra, minėta valstybė narė gali nenorėti būti saistoma Sąjungos numatyto priimti sprendimo, nes, atsižvelgiant į prisijungimo apimtį, toks sprendimas galėtų panaikinti šios valstybės narės padarytas išlygas.

193. Tokiomis aplinkybėmis, atsižvelgiant į Airijos ketinimus, dviejų sprendimų priėmimas būtų ne tik pagrįstas, bet ir tinkamas, o gal net teisiškai būtinas.

194. Taigi Teisingumo Teismui siūlyčiau atsakyti Parlamentui taip, kad jeigu Sąjunga sudarytų Stambulo konvenciją dviem atskirais aktais, tai nereikštų tokių aktų negaliojimo.

VI. Dėl antrojo klausimo

195. Antruoju klausimu Parlamentas siekia išsiaiškinti, ar Sąjungos sprendimas sudaryti Stambulo konvenciją galiotų, jeigu jis būtų priimtas nesant visų valstybių narių bendro sutarimo dėl jų sutikimo būti saistomoms šios konvencijos.

196. Šiuo klausimu Parlamentas pripažįsta svarbą užtikrinti glaudų valstybių narių ir Sąjungos institucijų bendradarbiavimą derantis dėl tarptautinio susitarimo, jį sudarant ir įgyvendinant. Vis dėlto, jo nuomone, jeigu Tarybai tektų laukti, kol visos valstybės narės sudarys šį susitarimą, ir tik tada jį sudarytų Sąjunga (Parlamentas pavadino šią praktiką „bendro sutarimo“ praktika), tai peržengtų tokio bendradarbiavimo ribas. Parlamento teigimu, praktiškai tai reikštų reikalavimą, kad tarptautinis susitarimas Taryboje būtų priimtas vieningai, nepaisant kvalifikuotosios daugumos taisyklės buvimo. Be to, tokia praktika prilygtų sprendimo leisti Sąjungai sudaryti tarptautinį susitarimą pavertimui mišriu aktu.

197. Per teismo posėdį Taryba, regis, pripažino, kad mišraus susitarimo atveju pagal bendrą Tarybos praktiką dažniausiai laukiama, kol jį sudarys valstybės narės (arba bent kol jos patvirtins, kad sudarys šį susitarimą), ir tik tada sprendimas leisti Sąjungai sudaryti šį susitarimą pateikiamas balsavimui. Vis dėlto Taryba teigia mananti, kad tokia praktika nėra jai privaloma, tačiau tokia laukimo pozicija yra visiškai pateisinama Stambulo konvencijos sudarymo atveju.

198. Tokiomis aplinkybėmis pirmiausia reikėtų priminti, kad tais atvejais, kai Sąjunga nusprendžia įgyvendinti savo kompetencijas, tai turi būti padaryta laikantis tarptautinės teisės¹⁷⁹.

199. Pagal tarptautinę teisę tarptautinio susitarimo pasirašymas iš esmės nereiškia jį pasirašiusio subjekto sutikimo būti saistomam šio susitarimo, todėl šis subjektas iš esmės neįsipareigoja jo sudaryti arba pradėti savo konstitucinėje teisėje nustatytos procedūros (pavyzdžiui, prašydamas teisėkūros subjekto ar parlamento pritarimo), pagal kurią leidžiama sudaryti tokį tarptautinį susitarimą. Vienintelis tokioms šalims tenkantis įpareigojimas kyla iš 1969 m. gegužės 23 d. Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės¹⁸⁰ 18 straipsnio – elgtis sąžiningai ir susilaikyti nuo veiksmų, kuriais būtų pažeistas susitarimo objektas ar tikslas.

200. Vertinant pagal Sąjungos teisę, išskyrus atvejus, kai yra numatyta priešingai, institucijos neprivalo priimti visuotinai taikomo akto. Jos taip pat neprivalo to padaryti per nustatytą terminą. Jeigu sudaromas tarptautinis susitarimas, manau, kad Taryba gali atidėti savo sprendimą

¹⁷⁹ 2018 m. lapkričio 20 d. Sprendimas *Komisija / Taryba (Antarkties SJR)* (C-626/15 ir C-659/16, EU:C:2018:925, 127 punktą).

¹⁸⁰ *Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys*, 1155 t., p. 331 (toliau – Vienos konvencija).

ties, kiek jai tai atrodo būtina, kad būtų priimtas informacija paremtas sprendimas - net jeigu Sąjunga jau pasirašė tokį susitarimą, – nes jai Sutartyse nenustatyta jokie termino ir ji, mano nuomone, turi didelę diskreciją priimti tokį sprendimą¹⁸¹.

201. Priešingai, nei teigė Parlamentas, laukti, kol visos valstybės narės sudarys nagrinėjamą mišrų susitarimą, nereiškia keisti taisyklių, taikomų sprendimui leisti Sąjungai sudaryti šį susitarimą, be to, toks sprendimas, kurį numatoma priimti, nepaverčiamas mišriu aktu. Iš tiesų toks elgesys nereiškia, kad jeigu valstybė narė galiausiai nuspręstų nesudaryti minėto susitarimo, Sąjunga irgi jo nesudarytų. Taigi tokia praktika jokiū būdu neprilygsta nacionalinės tarptautinio susitarimo sudarymo procedūros susiliejimui su SESV 218 straipsnyje numatyta procedūra.

202. Iš tiesų, nors Teisingumo Teismui nepriklauso priimti sprendimo dėl tokio elgesio tinkamumo, tokia praktika atrodo visiškai teisėta. Kaip jau paaškiniau, kai Sąjunga ir valstybės narės sudaro mišrų susitarimą, tarptautinės teisės požiūriu jos tampa bendrai atsakingos už bet koki nepagrįstą šio susitarimo nevykdymą¹⁸². Kalbant apie Stambulo konvenciją, kelios valstybės narės nurodė patyrusios rimtų sunkumų dėl šios konvencijos sudarymo nacionaliniu lygmeniu.

203. Aišku, kai Sąjunga ketina sudaryti mišrų susitarimą, valstybėms narėms tenka tam tikros pareigos dėl derybų bei sudarymo proceso ir dėl priimtų įsipareigojimų vykdymo, kurios kyla iš reikalavimo vieningai atstovauti Sąjungai tarptautiniu lygmeniu¹⁸³. Vis dėlto tokios pareigos nereiškia, kad valstybės narės vis tiek privalo sudaryti tokį susitarimą. Dėl tokio požiūrio būtų pažeistas ESS 4 straipsnio 1 dalyje nustatytas kompetencijų pasidalijimo principas.

204. Tokiu atveju iš jos gali savarankiškai išplaukti nebent pareiga susilaikyti¹⁸⁴. Bet kuriuo atveju, kadangi lojalus bendradarbiavimo pareiga yra naudinga valstybėms narėms tuo aspektu, kad reikalauja iš Sąjungos paisyti valstybių narių kompetencijų¹⁸⁵, Sąjunga negali remtis ja, siekdama įpareigoti valstybes nares sudaryti tarptautinį susitarimą.

205. Tokiomis aplinkybėmis, jeigu Sąjunga sudarytų mišrų susitarimą, jai galėtų kilti atsakomybė pagal tarptautinę teisę už tam tikrų valstybių narių elgesį, nors jos tokiomis aplinkybėmis veiktų pagal savo išimtinę kompetenciją. Vis dėlto tai yra neišvengiama kompetencijos paskirstymo principo pasekmė pagal Sąjungos vidaus konstitucinę teisę.

206. Kalbant apie šią bylą, neginčijama, kad siekdama sudaryti Stambulo konvenciją Sąjunga nepasinaudos tam tikromis pasidalijamosiomis kompetencijomis, visų pirma kompetencija, susijusia su kova su diskriminacija dėl lyties. Todėl nemažai įsipareigojimų pagal šią konvenciją

¹⁸¹ Iš tiesų sprendimas sudaryti tarptautinį susitarimą galimai susijęs su politinio, ekonominio ir socialinio pobūdžio pasirinkimais, taip pat prioritetų teikimu skirtingiems interesams ar sudėtingų vertinimų atlikimu. Taigi tokiomis aplinkybėmis Tarybai turi būti suteikiama plati diskrecija. Pagal analogiją žr. 2017 m. kovo 7 d. Sprendimą *RPO* (C-390/15, EU:C:2017:174, 54 punktas).

¹⁸² Žr. Cremona, M., „Disconnection clauses in ES Law and Practice“ leidinyje Hillon, C., ir Koutrakos, P. (red.), *Mixed Agreements Revisited: The ES and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oksfordas, 2010, p. 180. Žinoma, Sąjunga yra ypatingo pobūdžio tarptautinė organizacija, nes, kaip nurodyta 1964 m. liepos 15 d. Sprendime *Costa / Enel* (6/64, EU:C:1964:66, p. 593), ji nustatė savą teisinę sistemą, kuri, Sutarčiai įsigaliojus, buvo integruota į valstybių narių teisinę sistemą ir kurią privalo taikyti jų teismai. Taip pat žr. 2015 m. balandžio 28 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-28/12, EU:C:2015:282, 39 punktas). Vis dėlto, kaip yra aišku iš 2018 m. lapkričio 20 d. Sprendimo *Komisija / Taryba (Antarkties SJR)* (C-626/15 ir C-659/16, EU:C:2018:925, 125–135 punktai), dėl tokios aplinkybės trečiosios valstybės negali būti vienašališkai įpareigtos laikytis jos jurisdikcijos paskirstymo taisyklių.

¹⁸³ Pavyzdžiui, žr. 1996 m. kovo 19 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-25/94, EU:C:1996:114, 48 punktas).

¹⁸⁴ Žr. *a contrario* 2010 m. balandžio 20 d. Sprendimą *Komisija / Švedija* (C-246/07, EU:C:2010:203, 75 punktas).

¹⁸⁵ 1991 m. lapkričio 28 d. Sprendimas *Liuksemburgas / Parlamentas* (C-213/88 ir C-39/89, EU:C:1991:449, 29 punktas) ir 2015 m. balandžio 28 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (C-28/12, EU:C:2015:282, 47 punktas).

priklausys valstybių narių kompetencijai. Kai kurios valstybės narės nurodė patyrusios rimtų sunkumų dėl jos sudarymo nacionaliniu lygmeniu. Visa tai reiškia, kad Taryba turi laikytis apdairaus ir išmintingo požiūrio dėl šio susitarimo sudarymo.

207. Šiuo klausimu kartais teigiama, kad Tarybai nebūtų teisiškai priimtina laukti valstybių narių „bendro sutarimo“ sudaryti mišrų susitarimą, nes Sąjunga galėtų išspręsti visus kilusius sunkumus, tiesiog pareikšdama išlygą dėl kompetencijų paskirstymo tarp Sąjungos ir valstybių narių. Vis dėlto, konkrečiai kalbant apie Stambulo konvenciją, jos 78 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad išlygos dėl šios konvencijos negalimos, išskyrus jos 78 straipsnio 2 arba 3 dalyse nurodytus atvejus. Nė vienoje iš šių nuostatų Sąjungai nenumatyta galimybė padaryti pareiškimą dėl kompetencijos, taip padarant išlygą.

208. Vis dėlto, kai kurios proceso šalys teigė, kad, nepaisant Konvencijos nuostatų, Sąjunga vis dėlto galėtų padaryti pareiškimą dėl kompetencijos, nes, jų teigimu, faktiškai tai nebūtų išlyga, kaip ji suprantama tarptautinėje teisėje. Anot jų, toks pareiškimas dėl kompetencijos nebūtų išlyga, nes juo būtų siekiama kito tikslo. Jų teigimu, pareiškimas tik atspindi objektyvią teisinę padėtį, t. y. kad tarptautinio susitarimo šalis neturi galimybių jo viso sudaryti, o išlyga atspindi subjektyvų tokios šalies pasirinkimą sudaryti ne visos apimties susitarimą. Taigi pareiškimas gali būti padarytas net ir tuo atveju, jeigu pagal nagrinėjamą susitarimą išlygos nėra galimos.

209. Vis dėlto negaliu su tuo sutikti. Iš Vienos konvencijos¹⁸⁶ 2 straipsnio 1 dalies d punkto aišku, kad išlyga yra vienašalis valstybės pareiškimas, nesvarbu, kaip jis suformuluotas ar pavadintas, padarytas pasirašant, ratifikuojant, priimant, tvirtinant sutartį ar prisijungiant prie jos, kuriuo valstybė siekia netaikyti tam tikrų sutarties nuostatų sukeliamų teisinių pasekmių arba pakeisti jų sukiamas teises pasekmes šiai valstybei¹⁸⁷.

210. Taigi atrodo, kad pagal tarptautinę teisę pareiškimo tikslas neturi reikšmės nustatant, ar jį reikėtų laikyti išlyga. Vienintelis klausimas yra tas, ar atitinkamo pareiškimo paskirtis yra netaikyti tam tikrų tarptautinės sutarties nuostatų sukeliamų teisinių pasekmių, ar jas pakeisti¹⁸⁸.

211. Tokiomis aplinkybėmis galima priminti, kad vienas iš svarbiausių tarptautinėms sutartims taikomų principų, nurodytų Vienos konvencijos 27 straipsnyje ir 1986 m. kovo 21 d. Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių tarp tarptautinių organizacijų ir valstybių arba tarp tarptautinių organizacijų¹⁸⁹ 27 straipsnyje, yra tas, kad šalis negali remtis savo vidaus teisės nuostatomis, siekdama pateisinti sutarties nevykdymą. Vis dėlto būtent tokio tikslo būtų

¹⁸⁶ *Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys*, 1155 t., p. 331.

¹⁸⁷ 2011 m. Tarptautinių sutarčių išlygų praktikos vadovo, kurį Tarptautinės teisės komisija priėmė 2011 m. 63-ojoje sesijoje ir pateikė Generalinei Asamblėjai kartu su šios komisijos parengta šios sesijos darbo ataskaita (A/66/10, 75 punktas) (*Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two), 1.1 punkte taip pat nurodyta, kad sąvoka „išlyga“ reiškia „vienašali tarptautinę sutartį tvirtinančios ar prie jos prisijungiančios valstybės ar tarptautinės organizacijos pareiškimą, nesvarbu, kaip jis suformuluotas ar įvardytas <...> netaikyti tam tikrų šios sutarties nuostatų šiai valstybei ar tarptautinei organizacijai sukeliamų teisinių pasekmių arba jas pakeisti“.

¹⁸⁸ Pagal tarptautinės teisės praktiką pareiškimus galima priskirti prie išlygų, jeigu jie skirti tai pačiai funkcijai atlikti: žr. Edwards Jr., R. W., „Reservations to Treaties“, *Michigan Journal of International Law*, vol. 10, 1989, p. 368. Šiuo klausimu taip pat žr. Tomuschat, C., „Admissibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties“, *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 27, 1967, p. 465; arba Meek, M. R., „International Law: Reservations to Multilateral Agreements“, *DePaul Law Review*, vol. 5, 1955, p. 41.

¹⁸⁹ *Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys*, 1155 t., p. 331. Vis dėlto ši konvencija neįsigaliojo dėl to, kad 35 valstybės nedeponavo ratifikavimo dokumentų.

siekama pareiškimu dėl kompetencijos, jeigu juo būtų pasinaudota, siekiant apriboti Sąjungos atsakomybės atsiradimo riziką tuo atveju, kai valstybė narė nevykdo mišraus susitarimo¹⁹⁰. Dėl to jį reikėtų laikyti „išlyga“, kaip ji suprantama pagal Vienos konvencijos 2 straipsnio 1 dalies d punktą.

212. Vadinasi, pagal tarptautinę teisę pareiškimas dėl kompetencijos paskirstymo tarp tarptautinės organizacijos ir jos narių turi būti laikomas išlyga¹⁹¹, todėl jis gali būti padaromas tik jeigu tai leidžiama pagal nagrinėjamo susitarimo nuostatą, kaip buvo, pavyzdžiui, kalbant apie Jungtinių Tautų jūrų teisės konvencijos IX priedo 2 straipsnį, nagrinėtą byloje *MOX Plant*¹⁹².

213. Praktiškai daugelyje konvencijų, kurių šalis yra Sąjunga, numatyta galimybė daryti išlygas arba iš šias konvencijas sudarančių tarptautinių organizacijų netgi reikalaujama padaryti pareiškimą dėl kompetencijos¹⁹³. Geriausiai žinomas konvencijos, kurioje numatytas toks įpareigojimas, pavyzdys yra Jungtinių Tautų jūrų teisės konvencijos IX priedo 2 straipsnis¹⁹⁴.

214. Vis dėlto, kadangi Stambulo konvencijoje šalims neleidžiama daryti išlygų dėl jurisdikcijos taisyklių, bet koks šiuo klausimu Sąjungos padarytas pareiškimas galėtų būti laikomas teisiškai negaliojančiu pagal tarptautinę teisę. Iš tiesų 2020 m. spalio 6 d. surengtame teismo posėdyje Komisija iš pradžių nurodė galimybę padaryti pareiškimą dėl jurisdikcijos. Vis dėlto prispausta ji galiausiai pripažino, kad, vertinant pagal tarptautinę teisę, toks pareiškimas neturėtų jokios teisinės galios ir jo reikšmė būtų tik informacinė¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Bet kuriuo atveju, kadangi Sąjunga gali nuspręsti pasinaudoti arba nepasinaudoti tam tikra kompetencija, kuria dalijasi su valstybėmis narėmis, Sąjungos pareiškimas dėl kompetencijos, kuria ji pasinaudoja tarptautiniam susitarimui sudaryti, apimties negali būti laikomas grindžiamu objektyviomis išvadomis.

¹⁹¹ Pavyzdžiui, dėl Prancūzijos Respublikos padaryto pareiškimo dėl kompetencijos, kuris buvo pripažintas išlyga, žr. Ad Hoc Court of Arbitration, *Delimitation of the Continental Shelf (United Kingdom v. France)*, 54 I.L.R. 6, 18 I.L.M. 397 (1977 m. birželio 30 d.). Taip pat žr. Dolmans J.F.M., „Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States“, Asser Instituut, The Hague, 1984, p. 65 ir 66.

¹⁹² 2006 m. gegužės 30 d. Sprendimas *Komisija / Airija* (C-459/03, EU:C:2006:345). Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad net jei pagal tarptautinę sutartį būtų leidžiama daryti išlygas, išlyga dėl kompetencijos paskirstymo tarp Sąjungos ir valstybių narių, galėtų galioti tik ribotai. Atsižvelgiant į tai, kad pasidalijamąja kompetencija, kuria nebuvo pasinaudota, Sąjunga gali pasinaudoti pirma, toks pareiškimas neišvengiamai būtų laikinas. Taigi Sąjungos padarytas išlygas, kuriomis siekiama nurodyti, kad Sąjunga nepasinaudojo tam tikromis pasidalijamosiomis kompetencijomis, reikia laikyti draudžiamomis, jeigu pagal nagrinėjamą tarptautinę sutartį išlygų neleidžiama atšaukti. Priešingu atveju tai prilygtų tokios kompetencijos pavertimui išimtinė valstybių narių kompetencija, taip pažeidžiant pirminės teisės normas, nes pagal tokią išlygą Sąjunga būtų įpareigota galutinai atsisakyti nagrinėjamoms pasidalijamosios kompetencijos. Be to, net kai Sutartyje numatyta galimybė ar netgi pareiga atnaujinti pareiškimus dėl kompetencijos, atrodo, kad Sąjunga retai juos atnaujina. Iš tiesų, kaip nurodo J. Odermatt, iki 2017 m. buvo tik vienas pareiškimų dėl kompetencijos atnaujinimo atvejis, susijęs su pareiškimais, padarytais Maisto ir žemės ūkio organizacijos sistemoje. Žr. Odermatt, J., „The Development of Customary International Law by International Organizations“, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 66(2), 2017, p. 506 ir 507.

¹⁹³ Pavyzdžiui, žr. 2002 m. gruodžio 10 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-29/99, EU:C:2002:734, 70 punktas). Dėl Sąjungos pasirašytų konvencijų, kuriose numatyta Sąjungos pareiga padaryti pareiškimą dėl kompetencijos, žr. Heliskoski J., „ES declarations of competence and international responsibility“ leidinyje Evans, M. ir Koutrakos, P. (red.), *The International Responsibility of the European Union International and European Perspectives*, Hart Publishing, Oksfordas, 2013, p. 201. Šiame straipsnyje jo autorius nagrinėja tik tokį scenarijų. Žr. p. 189.

¹⁹⁴ Žr. Heliskoski, J., „ES Declarations of Competence and International Responsibility“ leidinyje Evans M. ir Koutrakos, P., (red.) *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Hart Publishing, Oksfordas, 2013, p. 189.

¹⁹⁵ Žinoma, būtų galima teigti, jog dėl to, kad trečiosios valstybės visada pripažįsta pareiškimų dėl jurisdikcijos praktiką, tokia praktika yra susiformavusi. Vis dėlto, mano nuomone, abejotinas tokio argumento pobūdis (nes jis prieštarauja, be kita ko, Vienos konvencijai) lemia, kad Taryba turėtų būti apdairi.

215. Manau, kad tokį požiūrį galima laikyti mažų mažiausiai netinkamu (su visa pagarba). Toks pareiškimas ne tik neturėtų jokios reikšmės pagal tarptautinę teisę, bet ir, vertinant tokiu aspektu, jį taip pat būtų galima laikyti galinčiu klaidinti. Taigi, mano nuomone, Sąjunga turėtų susilaikyti nuo tokio pareiškimo dėl kompetencijos, jeigu pagal nagrinėjamą konvenciją neleidžiama daryti išlygų¹⁹⁶.

216. Taip pat galima pažymėti, kad būtų neprasminga laukti, nes Stambulo konvencijos 77 straipsnyje nurodyta, kad bet kuri valstybė arba Europos Sąjunga pasirašymo metu arba deponuodama savo ratifikavimo, priėmimo, patvirtinimo arba prisijungimo dokumentą gali nurodyti teritoriją ar teritorijas, kuriai (-ioms) taikoma ši konvencija. Vis dėlto, mano nuomone, iš esmės yra dvi priežastys, dėl kurių Sąjungai nebūtų pagrįsta siekti remtis šia nuostata Sąjungos atsakomybės apribojimo tikslais. Pirma, mėginimas apriboti susitarimo teritorinę taikymo sritį, apimant tik konkrečias valstybes nares, prieštarautų gyvybiškai svarbiai Sąjungos teisės vienovei Sąjungoje ir vienodo požiūrio principui. Paprastai nukrypimas nuo šios gyvybiškai svarbios Sąjungos teisės vienovės ir nuoseklumo aiškiai numatomas Sutarties lygmeniu, kaip tai savo ruožtu pakankamai patvirtina protokolai Nr. 20, Nr. 21 ir Nr. 32. Antra, Stambulo konvencijos 77 straipsnis galėtų būti įgyvendintas praktiškai tik po to, kai būtų žinoma visų valstybių narių pozicija. Taigi, net jei būtų galimybė remtis tokia nuostata, yra rimtų praktinių ir teisinių priežasčių laikytis „bendro sutarimo“ praktikos.

217. Galiausiai tai, kad nagrinėjama konvencija buvo priimta globojant Europos Tarybai, kuriai puikiai žinomas taisyklių, kuriomis reglamentuojamas kompetencijos paskirstymas tarp valstybių narių ir Sąjungos, kompleksinis pobūdis, nesuteiktų Sąjungai pagrindo nesilaikyti tarptautinės teisės normų, jeigu ji sudarytų šią konvenciją. Viena vertus, tarptautinės teisės normos taikomos visoms tarptautinėms sutartims be jokios išimties. Kita vertus, iš Stambulo konvencijos teksto aišku, kad jos rengėjai atsižvelgė į ypatingą Sąjungos situaciją, bet vis dėlto (preziumuotina, sąmoningai) atmetė galimybę daryti išlygas dėl kompetencijos¹⁹⁷.

218. Tokiomis aplinkybėmis Sąjunga ne tik kad neturi tiesioginės pareigos sudaryti konvenciją per konkretų laikotarpį, bet ir, kaip jau siekiau paaikškinti šioje išvadoje, turi svarbių praktinių priežasčių palaukti, kol ją sudarys visos valstybės narės. Jeigu viena ar daugiau valstybių narių atsisakytų sudaryti Stambulo konvenciją, Taryba galėtų nuspręsti, kad Sąjunga turėtų pasinaudoti daugiau nei iš pradžių numatyta pasidalijamųjų kompetencijų, kad kuo mažiau prisijungimo apimties būtų priskirtina valstybių narių kompetencijai¹⁹⁸.

219. Kalbant apie Stambulo konvenciją, toks požiūris yra dar reikšmingesnis, nes Taryba ir Parlamentas, atsižvelgdami į kai kuriose valstybėse narėse patiriamus sunkumus sudaryti šią konvenciją, galėtų spręsti apie ypatingą poreikį kovoti su tam tikros rūšies elgesiu, kaip tai suprantama pagal SESV 83 straipsnio 1 dalį, taip pagal šios nuostatos trečią pastraipą įgydami teisę išplėsti pasidalijamosios jurisdikcijos sritis su baudžiamąja teise susijusiose srityse.

¹⁹⁶ Įdomu pažymėti, kad į tarptautinius susitarimus vis dažniau įtraukiamos išpareigojimų sąlygos, pagal kurias tokios regioninės ekonominės integracijos organizacijos, kaip Sąjunga, išpareigojamos pareikšti, kurios susitarimo dalys priklauso jų kompetencijai. Žr. Klamert, M., *The Principle of Loyalty in ES Law*, OUP, Oksfordas, 2014, p. 195.

¹⁹⁷ Be to, nemanau, kad būtų galima pagrįstai teigti, kad Stambulo konvencijos 78 straipsnis, kuriame apribojama galimybė daryti išlygas, netaikomas Sąjungai todėl, kad ji pagal savo pobūdį nėra valstybė. Iš tiesų 78 straipsnio 2 dalyje aiškiai nurodytos valstybės ir Europos Sąjunga, ir tai rodo, kad šios konvencijos rengėjai iš tikrųjų nusprendė ir Sąjungai nesuteikti galimybės daryti išlygas.

¹⁹⁸ Iš tiesų „vien aplinkybė, jog Sąjungos veikimas tarptautinėje arenoje priskiriamas kompetencijai, kuria ji dalijasi kartu su valstybėmis narėmis, neužkertama kelio Tarybos galimybei surinkti reikalaujamą balsų daugumą, kad Sąjunga viena įgyvendintų šią išorės kompetenciją“. 2018 m. lapkričio 20 d. Sprendimas *Komisija / Taryba (Antarkties SJR) (C-626/15 ir C-659/16, EU:C:2018:925, 126 punktas)*.

220. Nors Parlamentas pagal SESV 218 straipsnį pateiktame prašyme kritikavo delsimą sudaryti Stambulo konvenciją, vis dėlto jis suformulavo savo klausimą taip, kad juo siekiama sužinoti, ar sprendimas sudaryti Stambulo konvenciją galiojūtų, jeigu būtų priimtas nelaukiant valstybių narių bendro sutarimo būti saistomoms šios konvencijos.

221. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau yra pažymėjęs, kad sunkumai, su kuriais gali būti susiduriama nagrinėjamų susitarimų valdymo srityje, nėra tas kriterijus, kuriuo remiantis būtų galima vertinti sprendimo leisti sudaryti susitarimą galiojimą¹⁹⁹.

222. Taigi nemanau, kad Taryba privalo gauti valstybių narių patvirtinimą dėl to, ką jos ketina sudaryti, kad Sąjungai būtų leista sudaryti tokį susitarimą²⁰⁰. Pirma, Sutartyse toks įpareigojimas nepaminėtas. Antra, nors Sąjunga ir valstybės narės privalo užtikrinti savo tarptautinio atstovavimo vieningumą, kaip jau nurodyta, Sąjunga taip pat privalo užtikrinti, kad būtų paisoma valstybių narių kompetencijos. Be to, tai, kad valstybė narė nesudarė tarptautinės sutarties, neužkerta jai kelio laikytis Sąjungos teisėje numatyto tarptautinio atstovavimo vieningumo principo, nes pagal jį reikalaujama tik to, kad ši valstybė susilaikytų nuo veiksmų, kurie akivaizdžiai prieštarauja Sąjungos patvirtintoms pozicijoms.

223. Remdamasis visu tuo, kas išdėstyta, darau išvadą, kad Taryba neprivalo laukti valstybių narių bendro sutarimo ir jai nenustatyta jokios pareigos sudaryti tarptautinį susitarimą, kaip antai Stambulo konvencija, iš karto po jo pasirašymo. Taryba kaip tik turi įvertinti, kuri alternatyva geriausia, atsižvelgdama į tai, kiek, pavyzdžiui, tikėtina, kad valstybė narė nepagrįstai nevykdys nagrinėjamo mišraus susitarimo, arba į galimybę pasiekti reikalingą daugumą toje institucijoje, kad pati viena galėtų naudotis visomis pasidalijamosiomis kompetencijomis, kurias apima minėtas susitarimas.

224. Galiausiai, nors tai nėra būtina, siūlau išnagrinėti per teismo posėdį paminėtą situaciją, t. y. kas gali nutikti, jei valstybė narė denonsuotų šią konvenciją po to, kai valstybės narės ir Sąjunga ją sudarytų.

225. Nors tokiomis aplinkybėmis pagal lojalaus bendradarbiavimo pareigą atitinkama valstybė narė neabejotinai privalėtų iš anksto informuoti Sąjungą, ši pareiga negali siekti taip toli, kad valstybei narei būtų užkirstas kelias pasitraukti iš tarptautinio susitarimo. Iš tiesų logiška ir neišvengiama kompetencijos paskirstymo principo pasekmė yra ta, kad valstybė narė gali pasitraukti iš mišraus susitarimo, kol šio susitarimo dalis vis dar priklauso valstybių kompetencijai, todėl, kad Sąjunga dar nepasinaudojo visomis pasidalijamosiomis kompetencijomis pirmoji, arba todėl, kad kai kurios šio susitarimo dalys priklauso išimtinai valstybių narių kompetencijai. Tačiau dėl tokios galimybės Sąjunga taip pat neprivalėtų pasitraukti iš susitarimo. Mano nuomone, Tarybai tiesiog prireikus tektų vėl įvertinti ir pasverti nagrinėjamo susitarimo svarbą ir grėsmes, kylančias dėl to, kad Sąjunga ir valstybės narės sudarytų jį ne taip, kaip priklauso.

226. Taigi siūlau į antrąjį klausimą atsakyti taip, kad, pirma, Sąjungos sprendimas sudaryti Stambulo konvenciją būtų suderinamas su Sutartimis, jeigu būtų priimtas nesant bendro visų valstybių narių sutarimo dėl jų sutikimo būti saistomoms šios konvencijos. Vis dėlto toks

¹⁹⁹ Šiuo klausimu žr. 2009 m. lapkričio 30 d. Nuomonę 1/08 (Susitarimai, kuriais keičiami konkrečių įsipareigojimų pagal GATS sąrašai) (EU:C:2009:739, 127 punktas).

²⁰⁰ Pavyzdžiui, 1998 m. balandžio 1 d. Bendrija sudarė Jungtinių Tautų jūrų teisės konvenciją, nors Danijos Karalystė ir Liuksemburgo Didžioji Hercogystė iki šiol nėra jos sudariusios.

sprendimas būtų suderinamas su Sutartimis ir tuo atveju, jei būtų priimtas tik po to, kai būtų konstatuotas toks bendras sutarimas. Tik Taryba turėtų nuspręsti, kuri iš šių dviejų alternatyvų yra tinkamesnė.

VII. Išvada

227. Taigi atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į Parlamento pateiktus klausimus:

Jeigu Tarybos ketinimai dėl pasidalijamosios kompetencijos, kuria būtų pasinaudota sudarant Stambulo konvenciją, apimtį išliks nepakitę, sprendimas leisti sudaryti šią konvenciją Sąjungos vardu turėtų būti grindžiamas SESV 78 straipsnio 2 dalimi, SESV 82 straipsnio 2 dalimi, SESV 84 straipsniu ir SESV 336 straipsniu kaip materialiniais teisiniais pagrindais.

Jeigu Sąjunga sudarytų Stambulo konvenciją dviem atskirais aktais, dėl to šie aktai netaptų negaliojantys.

Sąjungos sprendimas sudaryti Stambulo konvenciją būtų suderinamas su Sutartimis, jeigu būtų priimtas nesant bendro visų valstybių narių sutarimo dėl jų sutikimo būti saistomoms šios konvencijos. Vis dėlto toks sprendimas būtų suderinamas su Sutartimis ir tuo atveju, jei būtų priimtas tik po to, kai būtų konstatuotas toks bendras sutarimas. Tik Taryba turėtų nuspręsti, kuri iš šių dviejų alternatyvų yra tinkamesnė.