



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
GERARDA HOGANA,  
predstavljeni 11. marca 2021<sup>1</sup>

## **Postopek za izdajo mnenja 1/19, uveden na predlog Evropskega parlamenta**

„Predlog za izdajo mnenja na podlagi člena 218(11) PDEU – Konvencija o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulska konvencija) – Pristop Unije – Zunanje pristojnosti Unije – Ustrezne pravne podlage – Člen 78(2) PDEU – Člen 82(2) PDEU – Člen 83(1) PDEU – Člen 84 PDEU – Razdelitev sklepa o podpisu oziroma o sklenitvi na dva sklepa glede na veljavne pravne podlage – Združljivost s Pogodbama EU in DEU – Praksa ‚medsebojnega soglasja‘ – Združljivost s Pogodbama EU in DEU – Dopustnost predloga za izdajo mnenja“

### **I. Uvod**

1. Nedavna sodna praksa Sodišča vsebuje številne dokaze o tem, da je lahko razmerje med državami članicami in Unijo, ki se vzpostavi v okviru sklenitve mednarodnih sporazumov, zavezujočih za obe strani, podlaga za nastanek nekaterih najtežjih in najbolj zapletenih vprašanj prava Unije. Razmejitev pristojnosti, ki jih imajo države članice na eni strani in Unija na drugi (ter razmerja med njimi), je neizogibno povezana s kočljivimi vprašanji pravne opredelitve, ki pogosto zahtevajo podrobno in natančno analizo mednarodnega sporazuma, pri oblikovanju katerega pa subtilna zapletenost institucionalne strukture Evropske unije (in razdelitev pristojnosti znotraj nje) ni bila vedno upoštevana.

2. To žal velja tudi za mednarodni sporazum – in sicer Konvencijo o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (v nadaljevanju: Istanbulska konvencija), ki jo je Odbor ministrov Sveta Evrope sprejel 7. aprila 2011 – ki je predmet obravnavanega predloga za izdajo mnenja v skladu z določbami člena 218(11) PDEU. Čeprav je namen te konvencije, to je boj proti nasilju nad ženskami in otroki, plemenit in dobrodošel, pa se na podlagi vprašanja, ali bi bila sklenitev te konkretne konvencije združljiva s Pogodbama Unije, porajajo nekatera nova in zapletena pravna vprašanja, ki jih je seveda treba popolnoma neodvisno in zavzeto preučiti s pravnega vidika. Gre za problematiko, predstavljeno v nadaljevanju.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: angleščina.

## II. Ozadje Istanbulske konvencije

3. Leta 1979 so Združeni narodi sprejeli Konvencijo o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (v nadaljevanju: konvencija CEDAW). Ta je bila pozneje dopolnjena s priporočili Odbora CEDAW, med drugim tudi s Splošnim priporočilom št. 19 o nasilju nad ženskami (1992), ki je bilo pozneje posodobljeno s sprejetjem Splošnega priporočila št. 35 o nasilju nad ženskami zaradi spola (2017). V skladu z navedenima priporočiloma nasilje na podlagi spola pomeni diskriminacijo v smislu konvencije CEDAW.

4. V Evropi je Svet Evrope v priporočilu, naslovljenem na svoje članice, podal prvi predlog celovite strategije za preprečevanje nasilja nad ženskami in zaščito žrtev v vseh svojih državah članicah.

5. Svet Evrope je decembra 2008 ustanovil odbor strokovnjakov, imenovan Skupina strokovnjakov za ukrepanje proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (v nadaljevanju: GREVIO). Ta organ, ki ga sestavljajo predstavniki vlad držav članic Sveta Evrope, je bil zadolžen za pripravo enega ali več zavezujočih pravnih instrumentov „za preprečevanje nasilja v družini, vključno s posebnimi oblikami nasilja nad ženskami, in drugih oblik nasilja nad ženskami, za boj proti tovrstnemu nasilju, za zagotavljanje zaščite in podpore žrtvam tovrstnega nasilja ter za pregon storilcev“.

6. Skupina GREVIO se je sestala devetkrat in decembra 2010 pripravila besedilo osnutka konvencije. Unija pri pogajanjih ni sodelovala.<sup>2</sup>

7. Odbor ministrov Sveta Evrope je 7. aprila 2011 sprejel Konvencijo o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulska konvencija). Za podpis je bila odprta 11. maja 2011 na 121. zasedanju Odbora ministrov v Istanbulu.<sup>3</sup>

8. Svet Evropske unije je 5. in 6. junija 2014 v sestavi ministrov za pravosodje in notranje zadeve sprejel sklepe, v katerih je države članice pozval k podpisu, sklenitvi in izvajanju te konvencije.

9. Komisija je nato 4. marca 2016 Svetu Evropske unije predložila predlog sklepa Sveta o podpisu Istanbulske konvencije v imenu Evropske unije. V predlogu je navedeno, da je sklenitev te konvencije tako v pristojnosti Unije kot tudi v pristojnosti držav članic. V predlogu Komisije je, kar zadeva Unijo, predvideno, da ta Istanbulsko konvencijo podpiše v obliki enega sklepa, ki temelji na členih 82(2) in 84 PDEU.

10. Komisija je skupaj s tem predlogom za sklep Sveta o odobritvi podpisa, v imenu Unije, Istanbulske konvencije Svetu posredovala tudi predlog za en sam sklep Sveta o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, te konvencije. Pravna podlaga, ki jo je predlagala Komisija, je bila enaka kot v predlogu Komisije o podpisu te konvencije, kar z drugimi besedami pomeni, da je tudi ta predlog temeljil na členih 82(2) in 84 PDEU.

11. Med razpravami, ki so o osnutku sklepa potekale v pripravljalnih telesih Sveta, se je izkazalo, da sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije na nekaterih področjih, ki jih je predlagala Komisija, ne bi prejela podpore zahtevane kvalificirane večine članic Sveta. Zato je bila sprejeta odločitev, da se obseg predlagane sklenitve Istanbulske konvencije s strani Unije omeji zgolj na

<sup>2</sup> Po navedbah Sveta Evropske unije se razlog za to skriva v dejstvu, da Komisija Svetu Evropske unije ni nikdar posredovala priporočila za sprejetje sklepa o začetku pogajanj in pooblastitvi Komisije, da v imenu Evropske unije vodi ta pogajanja.

<sup>3</sup> Za širši okvir, v katerem je bila sprejeta ta konvencija, glej Obrazložitev poročila h Konvenciji Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, Zbirka pogodb Sveta Evrope – št. 210.

tiste pristojnosti, ki po mnenju teh pripravljalnih teles spadajo v izključno pristojnost Unije. Pravne podlage tega predloga so bile zato spremenjene tako, da so bila črtana sklicevanja na člen 84 PDEU ter da sta bila členu 82(2) PDEU dodana člena 83(1) in 78(2) PDEU. Sprejeta je bila tudi odločitev o razdelitvi Komisijinega predloga sklepa Sveta o podpisu Istanbulske konvencije na dva dela in o sprejetju dveh sklepov, da bi se tako upoštevalo posebno stališče Irske in Združenega kraljestva, kot to določa Protokol št. 21, priložen PEU in PDEU.

12. Komisija je te spremembe, ki so bile sprejete na seji Odbora stalnih predstavnikov (v nadaljevanju: Coreper) 26. aprila 2017, odobrila.

13. Svet je 11. maja 2017 v zvezi s podpisom Istanbulske konvencije sprejel dva ločena sklepa, in sicer:

- Sklep Sveta (EU) 2017/865 z dne 11. maja 2017 o podpisu, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (UL 2017, L 131, str. 11). V tem sklepu sta kot materialni pravni podlagi navedena člena 82(2) in 83(1) PDEU;
- Sklep Sveta (EU) 2017/866 z dne 11. maja 2017 o podpisu, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, kar zadeva azil in nevračanje (UL 2017, L 131, str. 13). V tem sklepu je kot materialna pravna podlaga naveden člen 78(2) PDEU.

14. V uvodnih izjavah od 5 do 7 obeh sklepov je navedeno:

- „(5) Na področjih, ki jih zajema [Istanbulska k]onvencija, imajo pristojnost tako Unija kot njene države članice.
- (6) [Istanbulska k]onvencijo bi bilo treba podpisati v imenu Unije glede zadev, ki sodijo v pristojnosti Unije, v kolikor bi [Istanbulska k]onvencija lahko vplivala na skupna pravila ali spremenila njihovo področje uporabe. To se zlasti uporablja za nekatere določbe [Istanbulske k]onvencije glede pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in za določbe [Istanbulske k]onvencije glede azila in nevračanja. Države članice obdržijo svoje pristojnosti, kjer [Istanbulska k]onvencija ne vpliva na skupna pravila ali ne spreminja njihovega področja uporabe.
- (7) Unija ima tudi izključno pristojnost za sprejetje obveznosti iz [Istanbulske k]onvencije glede njenih institucij in javne uprave.“

15. V uvodni izjavi 10 Sklepa 2017/865 je navedeno, da „Irsko in Združeno kraljestvo zavezujeta [Direktiva 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ (UL 2011, L 101, str. 1) in Direktiva 2011/93/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o boju proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok ter otroški pornografiji in nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2004/68/PNZ (UL 2011, L 335, str. 1)], zato sodelujeta pri sprejetju tega sklepa“.

16. V uvodni izjavi 10 Sklepa 2017/866 je navedeno, da „[v] skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen PEU in PDEU, in brez poseganja v člen 4 navedenega protokola ti dve državi članici ne sodelujeta pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanju ni zavezujoč in se v njiju ne uporablja“.

17. V uvodni izjavi 11 obeh obravnavanih sklepov je navedeno, da „[v] skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen PEU in PDEU, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanj ni zavezujoč in se v njej ne uporablja“.

18. V skladu z navedenima sklepoma o podpisu Istanbulske konvencije je bila ta konvencija v imenu Unije podpisana 13. junija 2017.<sup>4</sup> V zvezi s sklenitvijo Istanbulske konvencije pa ni bil sprejet noben sklep.

19. Evropski parlament je 9. julija 2019 v skladu s členom 218(11) PDEU zaprosil za mnenje Sodišča o pristopu Evropske unije k Istanbulski konvenciji. Predlog za izdajo mnenja se je glasil:<sup>5</sup>

„[1. (a)] Ali sta člen 82(2) in člen 84 PDEU ustrezna pravna podlaga za akt Sveta o sklenitvi Istanbulske konvencije v imenu Unije ali morajo biti podlaga za ta akt [...] členi 78(2), 82(2) in 83(1) PDEU[?]“

[1. (b)] Ali je glede na izbrano pravno podlago sklepa o podpisu in sklenitvi Konvencije treba oziroma mogoče ločiti na dva dela?

[2.] Ali je sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije v skladu s členom 218(6) PDEU združljiva s Pogodbama, če vse države članice ne dosežejo soglasja, da se zavežejo k njej?“

### III. Dopustnost predloga Evropskega parlamenta za izdajo mnenja

20. Za predložitev mednarodnih sporazumov, ki jih sklene Unija, v obravnavo Sodišču obstajata dve glavni poti. Prvič, Sodišče lahko mednarodni sporazum obravnava v okviru svoje splošne sodne pristojnosti, med drugim pri izvajanju sodnega nadzora, pri obravnavi tožb zaradi neizpolnitve obveznosti ali v postopkih predhodnega odločanja. Druga pot, ki je upoštevna v obravnavani zadevi, pa temelji na postopku, določenem v členu 218(11) PDEU, ki Sodišču podeljuje posebno pristojnost, in sicer da na predlog države članice, Evropskega parlamenta, Sveta ali Komisije poda mnenje glede združljivosti mednarodnega sporazuma, ki naj bi ga sklenila Unija, s Pogodbama.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> V mednarodnem pravu podpis mednarodnega sporazuma pomeni obliko predhodne odobritve. Ne pomeni zavezujoče obveznosti, ampak kaže na namen zadevne stranke, da sklene sporazum. Čeprav ta podpis ne pomeni obljube sklenitve, pa podpisnico zavezuje, da se vzdrži dejanj, ki so v nasprotju s cilji in namenom pogodbe.

<sup>5</sup> Na dan vložitve predloga za izdajo mnenja je Istanbulsko konvencijo sklenilo 21 držav članic Unije. Vendar je bil postopek sklenitve v vsaj dveh državah članicah, v Bolgariji in na Slovaškem, prekinjen. V Bolgariji je do prekinitve prišlo zaradi odločbe Konstitutsionen sad (ustavno sodišče), ki je ugotovilo, da med Istanbulsko konvencijo in ustavo te države članice obstaja določeno protislovje. Na Slovaškem pa je Národná rada Slovenskej republiky (državni svet Slovaške republike) z veliko večino glasoval proti sklenitvi te konvencije.

<sup>6</sup> Ta postopek je bil predviden že v prvotni Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (1957), kar je glede na omejene pristojnosti, ki so bile za sklenitev mednarodnih pogodb takrat izrecno podeljene Evropski gospodarski skupnosti, morda presenetljivo. Glej Cremona, M., „Opinions of the Court of Justice“, v: Ruiz Fabri, H., (ur.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Oxford, na voljo na spletu, točka 2.

21. V členu 218 PDEU je predpisan splošni postopek, ki se nanaša na pogajanja in sklenitev mednarodnih sporazumov, za sklenitev katerih je Unija pristojna na področjih svojega delovanja.<sup>7</sup> Zadnji odstavek – člen 218(11) PDEU – pa določa pomemben mehanizem predhodnega ustavnega nadzora predlaganega sporazuma. Ta mehanizem je s pravne vidika pomemben, ker so mednarodni sporazumi, ki jih sklene Unija, na podlagi člena 216(2) PDEU zavezujoči za institucije Unije in za njene države članice, te pa lahko zato načeloma določijo zakonitost aktov, ki jih sprejmejo institucije Unije. S političnega vidika je takšen mehanizem pomemben tudi zato, ker lahko že zaradi same vložitve predloga za izdajo mnenja nastanejo morebitne ovire za formalno sklenitev sporazuma.<sup>8</sup>

22. Čeprav se postopek iz člena 218(11) PDEU razmeroma redko uporablja, pa so bila dosedanja mnenja Sodišča, ki so temeljila na tej določbi, praviloma vseeno izjemnega praktičnega pomena, med drugim zato, ker je bilo v njih podano pojasnilo glede obsega pristojnosti Unije na področju mednarodnega prava, mednarodnih sporazumov in sorodnih zadev. Sodišče je v teh mnenjih tako opredelilo temeljna načela prava zunanjih odnosov, od izključnosti pristojnosti Unije do načela avtonomije in njegove uporabe, zlasti v okviru reševanja mednarodnih sporov. V nekaterih mnenjih je Sodišče opredelilo pomembna ustavnopravna načela, ki presegajo okvir postavljenih vprašanj ali celo meje prava Unije na področju zunanjih odnosov.<sup>9</sup>

23. Sodišče je v mnenju 1/75<sup>10</sup> jasno obrazložilo razloge za uporabo navedenega postopka, in sicer:

„da se preprečijo zapleti, ki bi lahko nastali zaradi sodnega izpodbijanja združljivosti mednarodnih sporazumov, ki zavezujejo [Unijo], s Pogodbo. Sodna odločba, s katero bi bilo morebiti ugotovljeno, da je sporazum z vidika vsebine ali postopka sklenitve nezdržljiv z določbami Pogodbe, bi namreč povzročila resne težave ne le v okviru [Unije], ampak tudi v mednarodnih odnosih, in bi lahko škodovala vsem zainteresiranim strankam, tudi tretjim državam.

Da bi se izognili takšnim zapletom, je Pogodba uvedla izjemen postopek predhodne predložitve zadeve Sodišču, da se še pred sklenitvijo sporazuma preveri, ali je ta združljiv s Pogodbo.“

24. Kot je poudarilo Sodišče,<sup>11</sup> bi namreč sodna odločba, s katero bi bilo *po* sklenitvi mednarodnega sporazuma, ki zavezuje Unijo, morebiti ugotovljeno, da je sporazum z vidika vsebine ali postopka sklenitve nezdržljiv z določbami Pogodb, dejansko povzročila resne pravne in praktične težave ne le znotraj Unije, ampak tudi v mednarodnih odnosih, in bi lahko škodovala vsem zainteresiranim strankam, tudi tretjim državam.

25. Sodišče mora zaradi priprave mnenja, k izdaji katerega je pozvano v obravnavani zadevi, obravnavati pomembna predhodna vprašanja glede dopustnosti vprašanj, ki so nanj naslovljena v okviru tega izjemnega postopka.

<sup>7</sup> Glej na primer sodbo z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 52).

<sup>8</sup> Cremona, M., „Opinions of the Court of Justice“, v: Ruiz Fabri, H., (ur.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Oxford, na voljo na spletu, točka 3.

<sup>9</sup> Prav tam.

<sup>10</sup> Mnenje 1/75 (Sporazum OECD o standardu za lokalne izdatke) z dne 11. novembra 1975 (EU:C:1975:145, str. 1360 in 1361). Glej v tem smislu tudi mnenje 2/94 (Pristop Skupnosti k EKČP) z dne 28. marca 1996 (EU:C:1996:140, točke od 3 do 6) in mnenje 2/13 (Pristop Evropske unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točki 145 in 146).

<sup>11</sup> Glej mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točka 69).

## **A. Ugovori nedopustnosti, ki so jih vložile stranke**

26. Več strank je v zvezi z različnimi vidiki izrazilo dvome o dopustnosti predloga za izdajo mnenja.

27. Prvič, Svet ter Irska in madžarska vlada v zvezi s prvim vprašanjem, točka (a), zatrjujejo, da ni dopustno, ker je bilo to vprašanje vloženo prepozno. Navedene stranke trdijo, da bi lahko Parlament že prej izpodbijal sklepa o podpisu Istanbulske konvencije in ob tej priložnosti oporekal tudi veljavnosti sprejetih pravnih podlag, zato zdaj Parlament nima več možnosti za predložitev te zadeve Sodišču, saj bi to pomenilo izogibanje pravilom glede rokov za vložitev ničnostne tožbe in posledično izkrivljanje okvira oziroma predmeta postopka za izdajo mnenja.

28. Svet obenem ugovarja dopustnosti prvega vprašanja, točka (b), in sicer v delu, v katerem se to vprašanje nanaša na podpis Istanbulske konvencije, ker naj bi sklepa o podpisu postala dokončna.

29. Svet tudi trdi, da je drugo vprašanje nedopustno, ker je hipotetično. Besedilo tega vprašanja naj ne bi bilo le splošno, ampak naj bi tudi temeljilo na predpostavki, da je Svet deloval v skladu z lastnim pravilom, v skladu s katerim naj bi v primeru mešanega sporazuma počakal, da ta sporazum, preden ga sklene Unija, najprej sklenejo vse države članice, pri čemer pa naj Parlament sploh ne bi dokazal, da takšno pravilo ravnanja dejansko obstaja.

30. Bolj splošno, Svet ter španska in madžarska vlada izpodbijajo dopustnost celotnega predloga. Najprej izpostavljajo, da je postopek odločanja še vedno v pripravljalni fazi, zlasti pa, da še ni dosegel točke, na kateri mora Svet pridobiti soglasje Parlamenta. Parlament naj bi namreč še vedno imel priložnost, da predloži svoje pripombe glede osnutka sklepa za sklenitev Istanbulske konvencije, zaradi česar naj bi bil predlog za izdajo mnenja zaradi prezgodnosti nedopusten.

31. Svet poleg tega meni, da se očitek Parlamenta dejansko nanaša na počasnost postopka za sklenitev zadevnega sporazuma. Parlament naj bi torej moral vložiti tožbo zaradi opustitve ukrepanja na podlagi člena 265 PDEU. Ker pa naj bi bil namen postopka za izdajo mnenja drugačen in ker naj ga ne bi bilo mogoče uporabiti za spodbujanje druge institucije k ukrepanju, bi bilo treba takšen predlog tudi iz tega razloga zavreči kot nedopusten. Španska, madžarska in slovaška vlada se s tem stališčem strinjajo.

32. Nazadnje, Svet, bolgarska vlada, Irska ter grška, španska, madžarska in poljska vlada trdijo, da želi Parlament s predlogom za izdajo mnenja v resnici izpodbijati odločitev Sveta, da obseg sklenitve Istanbulske konvencije s strani Unije omeji na določbe, ki spadajo v izključno pristojnost Unije, ter tako izpodbijati natančno razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami. Ker naj bi bilo mogoče v okviru postopka za izdajo mnenja obravnavati zgolj veljavnost sklepa o sklenitvi te konvencije, bi bilo treba predlog za izdajo mnenja posledično zavreči kot nedopusten.

## **B. Analiza**

33. Na samem začetku je treba poudariti, da bi bilo treba glede na pravni in politični pomen postopka, določenega v členu 218(11) PDEU, kot je bil prikazan zgoraj, načeloma priznati razmeroma široko področje uporabe postopka za izdajo mnenja.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Glej v tem smislu mnenje 2/91 (Konvencija MOD št. 170) z dne 19. marca 1993 (EU:C:1993:106, točka 3).

34. Vprašanja, ki jih je mogoče Sodišču predložiti na podlagi tega postopka, se torej lahko nanašajo tako na materialnopravno kot tudi na formalnopravno veljavnost sklepa o sklenitvi sporazuma,<sup>13</sup> vendar zanje po mojem mnenju veljajo tri omejitve, ki so v bistvu namenjene zagotavljanju, da Sodišče ne bo odgovorilo na vprašanja, ki ne igrajo nobene konkretne vloge pri sklenitvi določenega sporazuma.<sup>14</sup>

35. Prvič, postavljena vprašanja morajo biti nujno povezana z mednarodnim sporazumom, katerega sklenitev je, če medtem ne pride do začetka postopka iz člena 218(11), skorajšnja in razumno predvidljiva.<sup>15</sup> To izhaja iz samega besedila člena 218(11) PDEU, ki ureja vprašanje združljivosti „predvidenega sporazuma“ s Pogodbama. Zato Parlament (ali tudi kateri koli drug upravičeni vlagatelj v smislu člena 218(11)) ne bi, na primer, imel pravice sprožiti postopek iz člena 218(11) PDEU, če bi želel Sodišču predlagati, naj povsem abstraktno in hipotetično odloči o vprašanju, ali bi sklenitev določenega mednarodnega sporazuma pomenila kršitev prava Unije, če sklenitev tega sporazuma ni bila nikoli predvidena ali če je Unija pojasnila, da tega sporazuma ne bo sklenila.

36. Načeloma pa se lahko postavljena vprašanja nanašajo na kateri koli možen scenarij v zvezi s sklenitvijo predvidenega sporazuma, če je ta postopek namenjen preprečevanju zapletov, ki bi lahko nastali zaradi razglasitve neveljavnosti akta o sklenitvi mednarodnega sporazuma.<sup>16</sup> Ker ta postopek ni kontradiktoren in ker poteka, preden Unija predlagani sporazum dejansko sklene, je namreč očitno, da se sodna praksa, v skladu s katero bi se moralo Sodišče vzdržati oblikovanja posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, kot taka ne uporablja.<sup>17</sup> Glede na to, da tovrsten predhodni nadzor nujno vsebuje določen hipotetičen element, bi vsaka nasprotna ugotovitev pomenila, da se členu 218(11) PDEU odvzame njegov splošni polni učinek. Menim, da je mogoče vprašanje, postavljeno v predlogu za izdajo mnenja, razglasiti za nedopustno le v posebnem položaju, v katerem nekateri elementi, ki so potrebni za odgovor na postavljeno vprašanje, še niso znani, in sicer ne zato, ker bi bilo vprašanje hipotetično, ampak prej zato, ker Sodišče glede na fazo pogajanj ali postopka nanj dejansko ne more odgovoriti.

37. Drugič, v predlogu za izdajo mnenja mora biti izražen dvom o združljivosti sklenitve takšnega sporazuma s Pogodbama.<sup>18</sup> Ker ima ta postopek pomemben cilj, to je preprečiti zaplete, ki bi lahko nastali zaradi razglasitve neveljavnosti akta o sklenitvi mednarodnega sporazuma, se mora postavljeno vprašanje, ki je namenjeno razlagi te določbe kot take,<sup>19</sup> zato nanašati zgolj na

<sup>13</sup> V mednarodnem pravu se sporazum sklene z izmenjavo ali deponiranjem listin ali z uradnim obvestilom o sprejetju listin, v katerih je izražena dokončna zaveza pogodbenic. V okviru Evropske unije je Svet tisti, ki na predlog pogajalca sprejme sklep o sklenitvi sporazuma. Glej člen 218 PDEU in Neframi E., „Accords internationaux, Compétence et conclusion“, *Jurisclasseur Fascicule*, 192-1, LexisNexis, 2019.

<sup>14</sup> Glej v tem smislu mnenje 1/13 (Pristop tretjih držav k Haaški konvenciji) z dne 14. oktobra 2014 (EU:C:2014:2303, točka 54).

<sup>15</sup> Sodišče včasih upošteva akte, ki so ločeni od zadevnega sporazuma, vendar so z njim neposredno povezani. Glej v tem smislu mnenje 1/92 (Drugo mnenje o Sporazumu EGP) z dne 10. aprila 1992 (EU:C:1992:189, točke od 23 do 25).

<sup>16</sup> Zato se lahko predlog za izdajo mnenja predloži Sodišču pred začetkom mednarodnih pogajanj, če je predmet predvidenega sporazuma znan. Glej mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011 (EU:C:2011:123, točka 55).

<sup>17</sup> Za primer te sodne prakse v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe glej sodbo z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 28).

<sup>18</sup> Sodišče je pristojno, da se v okviru postopka za izdajo mnenja izreče o pristojnosti Unije za sklenitev posamezne konvencije, o postopku, ki ga je treba izvesti v ta namen, ali o združljivosti te konvencije s Pogodbama. Glej v zvezi s tem mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točke od 70 do 72).

<sup>19</sup> Mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011 (EU:C:2011:123, točki 47 in 48).

elemente, ki lahko vplivajo na veljavnost akta o sklenitvi predvidenega sporazuma.<sup>20</sup> Kot je Sodišče ugotovilo v mnenju 1/75 (Sporazum OECD o standardu za lokalne izdatke) z dne 11. novembra 1975 (EU:C:1975:145), je treba v okviru postopka za izdajo mnenja dopustiti, da se „[...] predložijo vsa vprašanja, ki vzbujajo dvom o *materialnopravni in formalnopravni veljavnosti* [sklepa o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, mednarodnega] sporazuma glede na Pogodbo“.<sup>21</sup> Čeprav se lahko predlog za izdajo mnenja nanaša na vprašanje, ali bi morale sporazum skleniti izključno države članice, Unija ali obe strani, pa ni naloga Sodišča, da med postopkom izdaje tega mnenja odloča o *natančni razmejitvi* pristojnosti, ki jih imajo države članice na eni strani in Unija na drugi. Sodišče je namreč v mnenju 2/00 (Karta genski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664) ugotovilo, da če je bil dokazan obstoj pristojnosti, ki jih imajo tako Unija kot tudi države članice na istem področju, obseg teh pristojnosti ne bi mogel sam po sebi vplivati na samo pristojnost Unije za sklenitev mednarodnega sporazuma niti – bolj splošno – na materialnopravno ali formalnopravno veljavnost tega sporazuma glede na Pogodbi EU.<sup>22</sup>

38. Poleg teh dveh materialnopravnih pogojev je treba upoštevati tudi obstoj formalnega pogoja. Kadar obstaja osnutek sporazuma in kadar se mora Sodišče izreči o združljivosti določb predvidenega sporazuma s pravili Pogodbe, mora Sodišče, da bi uspešno opravilo svojo nalogo, imeti dovolj podatkov o dejanski vsebini navedenega sporazuma.<sup>23</sup> Če torej predlog za izdajo mnenja ne vsebuje dovolj podatkov o naravi in vsebini mednarodnega sporazuma, ga je treba razglasiti za nedopustnega.<sup>24</sup>

39. Različne ugovore nedopustnosti, ki jih navajajo stranke, je treba preizkusiti ob upoštevanju teh načel.

40. Kar zadeva *prva dva ugovora* nedopustnosti, ki se na eni strani nanašata na dejstvo, da Parlament v fazi podpisa ni nasprotoval temu, da se kot pravne podlage izberejo členi 78(2), 82(2) in 83(1) PDEU, na drugi strani pa na možnost, da se Sodišču postavi vprašanje glede veljavnosti sklepov o odobritvi podpisa, v imenu Unije, Istanbulske konvencije, menim, da je mogoče razloge za sprejetje sodbe z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), v delu, v katerem se nanašajo na splošno načelo pravne varnosti,<sup>25</sup> po analogiji v celoti uporabiti tudi v postopku za izdajo mnenja. Ker Parlament ni izpodbijal veljavnosti sklepov o podpisu, čeprav bi to lahko storil, in sta ta zato postala dokončna, ta institucija postopka za izdajo mnenja torej ne sme uporabiti, da bi obšla roke, ki veljajo za vložitev ničnostne tožbe. Zato menim, da bi bilo treba prvo vprašanje, točka (b), razglasiti za nedopustno, vendar le v delu, v katerem se nanaša na sklepa o podpisu Istanbulske konvencije.

<sup>20</sup> Zato vprašanje v zvezi z rokom za sprejetje sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma v okviru postopka iz člena 218(11) PDEU ne bi bilo dopustno, ker čas, potreben za sprejetje sklepa, razen če je določeno drugače, ni razlog za razglasitev ničnosti. Glej v tem smislu na primer sklep z dne 13. decembra 2000, SGA/Komisija (C-39/00 P, EU:C:2000:685, točka 44).

<sup>21</sup> Str. 1361. Moj poudarek.

<sup>22</sup> Točke od 15 do 17.

<sup>23</sup> Glej mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011 (EU:C:2011:123, točka 49).

<sup>24</sup> Glej mnenje 2/94 (Pristop Skupnosti k EKČP) z dne 28. marca 1996 (EU:C:1996:140, točke od 20 do 22); mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011 (EU:C:2011:123, točka 49) in mnenje 2/13 (Pristop Evropske unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 147). Ker so vsebina Istanbulske konvencije in njeni „bistveni elementi“ v obravnavani zadevi znani, ni nobenega razloga, zaradi katerega bi bilo treba vprašanja razglasiti za nedopustna zgolj zaradi datuma, na katerega so bila v okviru postopka iz člena 218(11) PDEU dejansko postavljena. Edina časovna omejitev se nanaša na to, da je treba postopek iz člena 218(11) PDEU začeti pred dnevom, ko bo Unija sklenila zadevni mednarodni sporazum.

<sup>25</sup> Sodba z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, točke 16, 17 in 25).



41. Pri oblikovanju tega stališča nisem spregledal dejstva, da je Sodišče v mnenju 2/92 (Tretji revidirani sklep OECD o nacionalni obravnavi) z dne 24. marca 1995 (EU:C:1995:83) ugotovilo, da „okoliščina, da se nekatera vprašanja lahko obravnavajo v okviru drugih postopkov, zlasti ničnostne tožbe [...], ni argument, ki bi omogočal izločitev možnosti, da se pri Sodišču predhodno vloži predlog za izdajo mnenja na podlagi člena [218(11) PDEU]“.<sup>26</sup> Vendar to ne pomeni, da je mogoče sam postopek iz člena 218(11) PDEU uporabiti namesto za ničnostne tožbe, kar zadeva sklepa o podpisu, ki sta postala dokončna in je kakršno koli redno pravno sredstvo zato že zamujeno.

42. Kot pa sem že opozoril, gre pri obravnavanem predlogu za izdajo mnenja za to, da se je iztekel rok v zvezi s sklepom o podpisu, in ne v zvezi s sklepom o sklenitvi sporazuma. Sodišče je že poudarilo, da sta sklep o odobritvi podpisa mednarodnega sporazuma in akt o njegovi sklenitvi ločena pravna akta, iz katerih izhajajo povsem različne pravne obveznosti za zadevne stranke, pri čemer pa drugi akt nikakor ne pomeni potrditve prvega.<sup>27</sup> To v vsakem primeru določajo tudi standardna načela prava mednarodnih pogodb. Iz tega torej izhaja, da je še vedno mogoče izpodbijati vsak sklep o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, Istanbulske konvencije.

43. *Tretji uveljavljani ugovor* se nanaša na to, da drugo vprašanje temelji na predpostavki, ki pred tem ni bila navedena, in sicer da naj bi Svet zmotno menil, da mora počakati, dokler Istanbulske konvencije ne sklenejo vse države članice, preden bi mu bilo dovoljeno, da to stori tudi sam. V zvezi s tem se zatrjuje, da uporaba postopka iz člena 218(11) PDEU zato temelji na nepreverjeni hipotezi, zaradi česar bi bilo treba predlog za izdajo mnenja zavreči kot nedopusten.

44. V zvezi s tem je treba poudariti, kot sem že pojasnil, da se lahko vprašanja, ki se v okviru predloga za izdajo mnenja postavijo Sodišču, nanašajo na kateri koli možen scenarij v zvezi s sklenitvijo predvidenega sporazuma, če je ta postopek namenjen preprečevanju zapletov, ki bi lahko nastali zaradi razglasitve neveljavnosti akta o sklenitvi mednarodnega sporazuma.

45. Res je sicer, da bi v okviru ničnostne tožbe uveljavljani tožbeni razlog, ki temelji na kršitvi Pogodb, do katere naj bi prišlo zaradi določene prakse, lahko privedel do razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa le, če bi tožeča stranka uspela dokazati, da se je organ, ki je ta sklep sprejel, čutil zavezanega spoštovati domnevno prakso oziroma da je menil, da je ta zavezujoča, in da je bila zadevna praksa torej razlog ali podlaga za sprejetje tega sklepa.<sup>28</sup> Vendar v okviru predloga za izdajo mnenja država članica ali institucija, ki vloži tak predlog, ne nosi nikakršnega dokaznega bremena in lahko postavi kakršno koli vprašanje, če se to nanaša na položaje, ki bi lahko nastali.<sup>29</sup> Postopek za izdajo mnenja je namreč že po svoji naravi namenjen preverjanju, kakšno je stališče Sodišča glede hipotetičnih položajev, saj se lahko načeloma nanaša le na sklep o sklenitvi sporazuma, ki še ni bil sprejet. Zato dejstvo, da Parlament ni dokazal, da se je Svet čutil zavezanega spoštovati zadevno prakso, ni razlog, iz katerega bi bilo treba drugo vprašanje razglasiti za nedopustno.

<sup>26</sup> Točka 14.

<sup>27</sup> Mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točka 11).

<sup>28</sup> S tem se predpostavlja, da je bila zadevna praksa eden od razlogov za sprejetje izpodbijanega sklepa oziroma da je bila konkretizirana v notranjih pravilih ali da se je Svet nanjo skliceval v dokumentu o stališču, sprejetem v okviru postopka zaradi opustitve ukrepanja.

<sup>29</sup> Namen postopka za izdajo mnenja je namreč preprečiti zaplete, ki bi lahko nastali na mednarodni ravni, če bi bil sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma naknadno razglašen za neveljaven. Zato je treba v tem „postopku za izdajo svetovalnega mnenja“ zagotoviti možnost obravnave kakršnih koli vprašanj, ki bi lahko vplivala na veljavnost zadevnega sklepa. Menim, da Sodišče ni pristojno za presojo verodostojnosti – ali neverodostojnosti – predvidenega scenarija, saj informacij o postopkovnih odločitvah Sveta že po definiciji ni mogoče pridobiti in potrditi pred dejanskim sprejetjem sklepa o sklenitvi.

46. Kar zadeva *četrti ugovor*, ki se nanaša na prezgodnjo vložitev predloga za izdajo mnenja, je treba spomniti, da člen 218(11) PDEU v zvezi s tem ne določa nobenih rokov.<sup>30</sup> Edini časovni pogoj, ki je naveden v tej določbi, se nanaša na to, da mora biti sklenitev sporazuma predvidena. Iz tega izhaja, da lahko država članica, Parlament, Svet ali Komisija pridobijo mnenje Sodišča o kateri koli zadevi, povezani z združljivostjo sklepa, ki se sprejme zaradi sklenitve mednarodnega sporazuma, s Pogodbama, če Unija namerava skleniti ta sporazum<sup>31</sup> in dokler Unija tega sporazuma še ni sklenila. Ker je treba šteti, da je predlog za izdajo mnenja dopusten, tudi če je postopek, ki vodi do sprejetja sklepa o sklenitvi tega sporazuma, še v pripravljalni fazi, tega ugovora nedopustnosti ni mogoče sprejeti.

47. V zvezi s *petim ugovorom*, s katerim Svet trdi, da bi moral Parlament namesto predloga za izdajo mnenja vložiti tožbo zaradi opustitve ukrepanja, je treba poudariti, da je postopek, določen v členu 265 PDEU, namenjen obsodbi institucije Unije zaradi nezakonite opustitve ukrepanja z vidika prava Unije. V obravnavani zadevi v spisu Sodišča sicer obstajajo nekateri elementi, ki nakazujejo, da si Parlament prizadeva za pospešitev postopka za sklenitev Istanbulske konvencije, vendar to ne spremeni dejstva, da se nobeno izmed vprašanj, ki jih je postavil Parlament, ne nanaša na morebitno opustitev ukrepanja. To torej ni razlog, na podlagi katerega bi bilo mogoče obravnavani predlog za izdajo mnenja razglasiti za nedopustnega.<sup>32</sup>

48. Kar zadeva *šesti ugovor* nedopustnosti, ki temelji na očitku, da naj bi se postavljena vprašanja dejansko nanašala na razmejitve pristojnosti med Unijo in državami članicami, je treba opozoriti, da je ta konkretni ugovor povezan kvečjemu s prvim vprašanjem, točka (a). Temelji namreč na predpostavki, da se zato, ker se odgovor, ki ga bo Sodišče podalo na to vprašanje, nikakor ne more nanašati na veljavnost sklepa o sklenitvi sporazuma, se z njim v bistvu zahteva natančna razmejitev pristojnosti med državami članicami in Unijo.

49. V zvezi s tem je treba spomniti, da – kot je večkrat poudarilo Sodišče – nekatere nepravilnosti glede izbire ustrezne pravne podlage ne privedejo nujno do neveljavnosti zadevnega akta. Namesto tega je treba dokazati, da obstaja verjetnost, da bodo te pomanjkljivosti vplivale na zadevni zakonodajni postopek<sup>33</sup> ali na pristojnost Unije<sup>34</sup>.

50. Sodišče je na primer v sodbi z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 67), razsodilo, da je „napaka v sklicevanju v izpodbijanem sklepu“ (izpustitev ene od pravnih podlag) zgolj formalna, kar ne vpliva na veljavnost spornega sklepa. Podobno je Sodišče v sodbi z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), sicer poudarilo ustavni pomen pravnih podlag,<sup>35</sup> vendar je poskrbelo za

<sup>30</sup> Glej Adam, S., *La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselj, 2011, str. 166.

<sup>31</sup> Mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011 (EU:C:2011:123, točka 53). Pred začetkom pogajanj za sklenitev mednarodnega sporazuma se lahko predlog za izdajo mnenja nanaša zgolj na pristojnost Unije za sklenitev sporazuma na zadevnem področju, če je predmet predvidenega sporazuma že znan. Glej v zvezi s tem mnenje 2/94 (Pristop Skupnosti k EKČP) z dne 28. marca 1996 (EU:C:1996:140, točke od 16 do 18).

<sup>32</sup> Na splošno predloga za izdajo mnenja ni mogoče razglasiti za nedopustnega, če je oblikovan tako, da izpolnjuje pogoje glede dopustnosti, ki izhajajo iz besedila in ciljev tega postopka. Glej v zvezi s tem mnenje 3/94 (Okvirni sporazum o bananah) z dne 13. decembra 1995 (EU:C:1995:436, točka 22).

<sup>33</sup> Glej v zvezi s tem sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točka 48). Splošneje, v skladu s sodno prakso Sodišča bi kršitev postopkovnega pravila povzročila razglasitev ničnosti izpodbijanega akta le, če bi to pravilo lahko vplivalo na vsebino akta. Glej sodbo z dne 29. oktobra 1980, van Landewyck in drugi/Komisija (od 209/78 do 215/78 in 218/78, EU:C:1980:248, točka 47). Vendar za razglasitev ničnosti sklepa zadostuje, da bi napaka *lahko* vplivala na ta sklep. Glej, *a contrario*, sodbo z dne 21. marca 1990, Belgija/Komisija (C-142/87, EU:C:1990:125, točka 48).

<sup>34</sup> Glej v zvezi s tem mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točki 70 in 71).

<sup>35</sup> Točka 49. Kot je Sodišče pojasnilo v mnenju 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točka 71), ustavni pomen navedbe pravnih podlag akta izhaja iz dejstva, da glede na to, da ima Unija le prenesene pristojnosti, to omogoča povezovanje aktov, ki jih Unija sprejme, z določbami Pogodb, ki jo dejansko pooblašajo za to.

preveritev, da bi v okoliščinah navedene zadeve zadevna nepravilnost lahko vplivala na pristojnosti Komisije in Sveta ter na njuni vlogi v okviru postopka sprejemanja izpodbijanega akta.<sup>36</sup> Natančneje, čeprav je Sodišče razsodilo, da neobstoj kakršnega koli sklicevanja na pravno podlago zadostuje za utemeljitev razglasitve ničnosti zadevnega akta zaradi neobstoja obrazložitve, je v točkah 55 in 56 te sodbe vseeno poudarilo, da je mogoče, da opustitev navedbe posamezne določbe Pogodbe, če so bile druge navedene, v nekaterih primerih ne pomeni bistvene napake.

51. V obravnavani zadevi sicer drži, da različne pravne podlage, naštet v prvem vprašanju, točka (a), in sicer členi 78(2), 82(2), 83(1) in 84 PDEU, določajo uporabo rednega zakonodajnega postopka in da bodo privedle do sprejetja sklepa o sklenitvi sporazuma na podlagi istega postopka, to je postopka, določenega v členu 218(6)(a)(v) in (8) PDEU.

52. Res je tudi, da člena 82(3) in 83(3) PDEU na eni strani omogočata, da država članica, ki meni, da akt, ki spada na področje uporabe navedenih pravnih podlag, vpliva na temeljne vidike njenega pravnega sistema, zadevo predloži Evropskemu svetu. Na drugi strani pa ti pravni podlagi spadata na področje, na katerem se lahko uporabljata protokola št. 21 in št. 22, priložena PEU in PDEU.

53. Vendar obenem velja, prvič, da predložitev zadeve Evropskemu svetu povzroči zgolj začasno prekinitev zakonodajnega postopka, zato se zdi, da ta možnost, ki je dana državam članicam, da zadevo predložijo Evropskemu svetu, ni take narave, da ne bi bila združljiva s postopkoma, predvidenima v členih 78 in 84 PDEU. Drugič, Sodišče je že razsodilo, da protokola št. 21 in št. 22 nikakor ne moreta vplivati na rešitev vprašanja glede uporabe pravilne pravne podlage.<sup>37</sup> To stališče je Sodišče nedavno potrdilo glede Protokola št. 22 v mnenju 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592).<sup>38</sup>

54. Čeprav lahko navedena protokola nedvomno vplivata na pravila o glasovanju, ki jih je treba v Svetu spoštovati pri sprejemanju zadevnega akta, pa v bistvu ne vplivata na izbiro pravnih podlag, na katerih ta akt temelji.<sup>39</sup> Dejstvo, da del akta spada pod naslov V tretjega dela PDEU, namreč zagotovo pomeni, da upoštevne določbe tega akta, razen v posebnih primerih, niso zavezujoče ne za Irsko ne za Kraljevino Dansko. Vendar to samo po sebi ne pomeni, da je treba področje, na katero se nanašajo določbe tega akta, ki spadajo na področje uporabe naslova V tretjega dela PDEU, šteti za prevladujoče, zaradi česar je navedba ustreznih pravnih podlag obvezna. To pomeni le, da bo treba pri sprejemanju zadevnih določb spoštovati pravila o glasovanju v Svetu, ki so določena v navedenih protokolih, tudi če ni navedena nobena pravna podlaga, ki bi se sklicevala na naslov V tretjega dela PDEU.

55. V tem okviru se je torej mogoče upravičeno vprašati, ali se s prvim vprašanjem, točka (a), dejansko želi določiti natančna ločnica med pristojnostmi Unije na eni strani in pristojnostmi držav članic na drugi. Če bi bil odgovor na to vprašanje pritrdilen, bi to pomenilo, da prvo vprašanje, točka (a), ne bi spadalo na področje uporabe postopka za izdajo mnenja iz člena 218(11) PDEU.

<sup>36</sup> Glej točko 51. Vendar je treba spomniti, da sporni akt v sodbi z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), tako kot v sodbi z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590), v kateri ga je Sodišče prav tako razglasilo za ničnega zaradi težave v zvezi s pravnimi podlagami, ni vseboval nobene navedbe glede pravnih podlag, na katerih je temeljil.

<sup>37</sup> Sodbi z dne 27. februarja 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97, točka 49), in z dne 22. oktobra 2013, Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:675, točka 73).

<sup>38</sup> Točka 117.

<sup>39</sup> Po mojem mnenju uporaba teh protokolov izhaja iz področja uporabe zadevnega akta, in ne iz izbire ene ali več pravnih podlag tega akta.

56. Kljub temu velja opozoriti, da za odgovor na to vprašanje ne zadošča le preučitev pravnih podlag, ki jih Parlament navaja v svojem vprašanju, ampak je treba preučiti tudi, ali je treba v sklep o sklenitvi sporazuma vključiti katero koli drugo pravno podlago. Ker ni mogoče izključiti, da bi lahko bila upoštevana katera koli druga pravna podlaga, kot so tiste, ki jih je navedel Parlament, tudi ni mogoče izključiti, da lahko odgovor Sodišča na postavljena vprašanja vpliva na veljavnost sklepa, da se Uniji odobri sklenitev Istanbulske konvencije.<sup>40</sup> Zato po mojem mnenju ni nobenega razloga za razglasitev nedopustnosti točke (a) prvega vprašanja, ker se nanaša na zadeve, ki niso povezane z veljavnostjo sklepa za sklenitev Istanbulske konvencije.

57. Glede prvega vprašanja, točka (b), in drugega vprašanja – poleg dejstva, da ti vprašanji nista nikakor povezani z razdelitvijo pristojnosti med Unijo in državami članicami. Vsekakor menim, da je treba glede na to, da Sodišče ni nikdar podrobneje preučilo, ali bi lahko te obveznosti vplivale na vsebino sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma, nanju odgovoriti, in sicer ravno zato, da se o teh vidikih dokončno odloči.<sup>41</sup>

58. Vendar v nasprotju s trditvami nekaterih strank drugega vprašanja ni mogoče razlagati tako, kot bi se nanašalo zgolj na to, ali ima Svet pravico počakati, da Istanbulska konvencija sklene vse države članice.<sup>42</sup> Tudi če bi se štel, da takšna praksa ni združljiva s Pogodbama, ta okoliščina ne bi privedla do ničnosti sklepa o sklenitvi te konvencije, ker, ponavljam, zamuda pri ukrepanju v zvezi s tem načeloma ni razlog za neveljavnost. Da bi bilo zadoščeno merilom dopustnosti, je treba to vprašanje razumeti natanko tako, kot je oblikovano, in sicer tako, kot da se z njim sprašuje, ali bi bil sklep o sklenitvi Istanbulske konvencije združljiv s Pogodbama, če bi bil sprejet, preden bi to konvencijo sklenile vse države članice.

59. Zato menim, da je treba za dopustna šteti vsa vprašanja, ki jih je Parlament postavil Sodišču, razen prvega vprašanja, točka (b), vendar le v delu, v katerem se nanaša na sklep o podpisu Istanbulske konvencije.

#### **IV. Prvo vprašanje, točka (a): ustrezne pravne podlage za sklenitev Istanbulske konvencije**

60. Parlament s prvim vprašanjem, točka (a), Sodišču predlaga, naj odloči, ali sta člena 82(2) in 84 PDEU ustrezni pravni podlagi za sklep Sveta o sklenitvi Istanbulske konvencije v imenu Unije ali pa bi moral ta akt temeljiti na členih 78(2), 82(2) in 83(1) PDEU.

61. Parlament ugotavlja, da je bil člen 218 PDEU v predlogu Komisije za sklep o odobritvi podpisa, v imenu Unije, Istanbulske konvencije in v njenem predlogu za sklep o odobritvi Uniji za sklenitev Istanbulske konvencije naveden kot procesnoppravna podlaga, medtem ko sta bila kot materialnoppravna podlaga navedena člena 82(2) in 84 PDEU. Svet pa je ob sprejetju sklepa o odobritvi podpisa Istanbulske konvencije to materialnoppravno podlago spremenil s členi 78(2), 82(2) in 83(1) PDEU.

62. Parlament se glede na cilja Istanbulske konvencije, ki sta - kot je razvidno iz določb členov 1, 5 in 7 ter poglavij III in IV te konvencije - zaščititi ženske, ki so žrtve nasilja, in preprečevati tovrstno nasilje, sprašuje, ali je Komisija člena 82(2) in 84 PDEU upravičeno

<sup>40</sup> Tudi v okviru ničnostne tožbe je vsebinska utemeljenost ali neutemeljenost tožbenega razloga povezana izključno s tem, ali je mogoče na podlagi tega tožbenega razloga, če je utemeljen, razglasiti ničnost, ki jo predlaga tožeča stranka, pri čemer pa to nikakor ne vpliva na dopustnost tega tožbenega razloga.

<sup>41</sup> Mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točka 74).

<sup>42</sup> Takšna trditev bi bila dejansko smiselna le v okviru tožbe zaradi opustitve ukrepanja.

opredelila kot prevladujoča elementa te konvencije. Parlament se torej sprašuje, ali bi bil Svet upravičen, da kot materialnopravno podlago ne uporabi člena 84 PDEU, ampak člena 78(2) in 83(1) PDEU, kot je to storil ob sprejetju sklepa o odobritvi podpisa Istanbulske konvencije.

63. Parlament izraža dvome zlasti glede člena 78(2) PDEU, saj ta pravna podlaga pokriva zgolj člena 60 in 61 Istanbulske konvencije. Sprašuje se, ali je mogoče navedeni določbi šteti za avtonomen in prevladujoč element te konvencije ali pa gre pri členih 60 in 61 te konvencije zgolj za prenos splošnega prizadevanja za zaščito vseh žensk, ki so žrtve nasilja, na posebno področje azila. Če je tako, potem sta navedeni določbi Istanbulske konvencije stranske narave in ne zahtevata dodajanja posebne pravne podlage.

64. Parlament v zvezi s členom 83(1) PDEU ugotavlja, da se s to določbo na Unijo prenaša pristojnost v kazenskih zadevah le na nekaterih področjih, ki ne vključujejo nasilja nad ženskami kot takega. Nasilje nad ženskami naj bi bilo torej na ravni Unije mogoče opredeliti kot kaznivo dejanje, če je povezano s trgovino z ljudmi, spolno zlorabo žensk in otrok ter organiziranim kriminalom, na kar se zlasti osredotoča Istanbulska konvencija. Poleg tega naj navedba posebne pravne podlage v zvezi s kazenskim pravom ne bi bila potrebna, ker države članice ohranjajo pristojnost za večji del materialnega kazenskega prava, ki je predmet Istanbulske konvencije, in ker se zdi, da so elementi, za katere je pristojna Unija, drugotnega pomena.

65. Iz navedenega torej izhaja, da se prvo vprašanje nanaša na izbiro pravnih podlag, in ne, kot je mogoče razbrati iz nekaterih trditev, ki so jih navedle posamezne stranke, na izključno oziroma neizključno naravo pristojnosti Unije za sklenitev Istanbulske konvencije. Res je, da bo preučena izključna oziroma neizključna narava nekaterih pristojnosti, vendar le, kolikor je to nujno za odgovor na to vprašanje. V zvezi s tem bi bilo morda koristno najprej pojasniti izbiro metod in se šele nato posvetiti preučevanju vsebine Istanbulske konvencije.

### **A. Metodološko pojasnilo**

66. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora izbira pravnih podlag za akt Unije, vključno z aktom, sprejetim za sklenitev mednarodnega sporazuma, temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katerimi sta cilj in vsebina tega akta.<sup>43</sup>

67. Če se pri preizkusu akta Unije izkaže, da ima ta dva cilja ali dva dela, pri čemer je enega od teh ciljev ali delov mogoče opredeliti kot glavnega, drugega pa zgolj kot stranskega, mora akt temeljiti na eni sami pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Sodba z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, točka 36).

<sup>44</sup> Sodbi z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, točka 37), in z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 31). Ta pristop je včasih poimenovan „doktrina absorpcije“. Glej 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*, zv. 309, 2006, Martinus Nijhoff, Haag, str. 157. V bistvu je treba šteti, da glavni ali prevladujoči sestavni del ali deli akta absorbirajo vse druge cilje ali dele. Glej sodbe z dne 23. februarja 1999, Parlament/Svet (C-42/97, EU:C:1999:81, točka 43); z dne 30. januarja 2001, Španija/Svet (C-36/98, EU:C:2001:64, točke 60, 62 in 63), in zlasti z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točke od 70 do 74). Glej tudi sklepe predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (C-94/03, EU:C:2005:308, točka 31) in v zadevi Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:368, točka 66).

68. Če pa se ugotovi, da ima akt hkrati več ciljev ali delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim stranski, tako da se uporabljajo različne določbe Pogodb, mora tak ukrep izjemoma temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah.<sup>45</sup> Vendar je uporaba dvojne pravne podlage izključena, če postopki, določeni za eno in drugo od teh podlag, niso združljivi.<sup>46</sup>

69. Cilji in deli akta so torej tisti, ki določajo njegovo pravno podlago – ali včasih več njegovih pravnih podlag – ne pa izključna ali deljena narava pristojnosti, ki jo ima Unija v zvezi s tem aktom.<sup>47</sup> Kot bom pojasnil v nadaljevanju, je res, da bi lahko izključna ali deljena narava te pristojnosti z vidika prava Unije vsekakor vplivala sklepanje mednarodnih sporazumov in s tem tudi omejila možne pravne podlage. Vendar bo izbira pravnih podlag, ki bodo sprejete, med tistimi, ki ustrezajo izvajanju pristojnostim, odvisna zgolj od ciljev in delov zadevnega akta.

70. Kot je poudarila generalna pravobranilka J. Kokott, se tak pristop ne bi smel uporabljati za razmejitve pristojnosti, ki jih imajo Unija in države članice. Namreč, „[č]e [...] je [Unija] pristojna le za nekatere [...] dele predvidenega akta, drugi [...] deli pa so v pristojnosti držav članic [...], se [Unija] ne more kar razglasiti za pristojno za celot[ni akt] na podlagi analize glede na glavni namen tega akta. Sicer bi spodkopala načelo dodeljenih pristojnosti [...]“<sup>48</sup>

71. Podobne pomisleke je mogoče navesti glede določitve – med pristojnostmi, ki jih ima Unija – tistih pristojnosti, na katerih mora temeljiti sprejetje zadevnega akta, in posledično glede določitve ustreznih pravnih podlag za sprejetje tega akta. Na podlagi testa „težišča“ se postopek, ki se uporabi za sprejetje akta, določi le na podlagi glavnih pravnih podlag. Zato ta pristop praviloma vključuje to, da je treba iskati le glavno pristojnost, ki se izvaja. Tako je pomembno, da se na ta način ne zaobidejo ključna postopkovna jamstva, ki so neločljivo povezana z izvajanjem nekaterih drugih pristojnosti, kot je soglasno glasovanje Sveta. Namreč, neka določba, če bi bila sprejeta ločeno, bi morala biti obvezno sprejeta na podlagi posebne pravne podlage, medtem ko bi bilo mogoče to določbo, če bi bila vključena v akt, ki vsebuje druge določbe, sprejeti na drugačni pravni podlagi, ki, na primer, določa drugačno pravilo glasovanja. To bi namreč lahko vodilo do strategij, katerih cilj je uvesti neko določbo, ki ni povezana s področjem, ki ga ta akt ureja (tako imenovani *cavalier législatif*).<sup>49</sup>

72. Sodišče se kljub vsemu sistematično sklicuje na merilo „prevladujočega cilja“ (imenovani tudi „preizkus težišča“) v obstoječi sodni praksi. Sodišče je na primer v sodbi z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, točka 38), ponovno poudarilo, da če „ima tak sklep več delov ali sledi več ciljem, med katerimi nekateri spadajo na področje [skupne zunanje in varnostne politike], je treba pravilo o glasovanju, ki se uporabi za njegovo sprejetje, določiti glede na njegov glavni oziroma prevladujoči cilj ali del“. To pomeni, da akt sicer lahko sledi več ciljem in zahteva „mobilizacijo“ različnih pristojnosti, vendar pravna podlaga, na kateri temelji njegovo sprejetje, ne bo odražala vseh pristojnosti, ki se izvajajo za

<sup>45</sup> Mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točka 77) in sodba z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, točka 37). Iz sodne prakse izhaja, da morata biti za uporabo dvojne podlage izpolnjena dva pogoja, in sicer, prvič, da zadevni akt hkrati sledi več ciljem ali ima več delov, ne da bi bil eden v primerjavi z drugimi stranski, tako da se uporabljajo različne določbe Pogodb. Drugič, navedeni cilji ali deli so neločljivo povezani (implicitno, sicer je treba akt razdeliti).

<sup>46</sup> Mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točka 78).

<sup>47</sup> Glej v zvezi s tem opombo 31 predloga Komisije za Sklep Sveta o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (COM(2016) 111 final).

<sup>48</sup> Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (C-13/07, EU:C:2009:190, točka 113).

<sup>49</sup> Če bi v hipotetičnem primeru prišlo do tega, potem menim, da bi to pomenilo zlorabo postopka, ki bi potencialno vodila do razglasitve ničnosti zadevne določbe.

sprejetje tega akta, ampak le tisto(-e), ki ustreza(-jo) njegovim glavnim ciljem ali delom.<sup>50</sup> Poleg tega se je nevarnost, da se zaobidejo nekatera že navedena procesna pravila, zmanjšala po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, ki je znatno omejila posebnosti nekaterih postopkov.

73. Sodišče je v nekaterih sodbah, prvič pa v sodbi z dne 10. januarja 2006, Komisija/Svet (C-94/03, EU:C:2006:2, točka 55), res poudarilo, da se pravna podlaga lahko uporabi ne le za določitev postopka, ki se uporabi, in za preverjanje, ali je bila Unija vsaj deloma pristojna za podpis zadevnega sporazuma, ampak tudi za obveščanje tretjih oseb o obsegu pristojnosti Unije, ki se izvaja<sup>51</sup>, in o obsegu zadevnega akta<sup>52</sup>. Navedena usmeritev sodne prakse bi nas torej lahko napeljala k sklepanju, da bi morale pravne podlage akta za to, da bi odigrale takšno vlogo, odražati vse pristojnosti, ki jih je Unija izvajala zaradi sprejetja zadevnega akta. Natančneje, tak pristop se lahko zdi upravičen, kadar mednarodni sporazum spada pod več deljenih pristojnosti med Unijo in državami članicami, saj bi se Unija lahko odločila, da ne bo izvajala nekaterih svojih pristojnosti, kar posledično pomeni, da bodo morale države članice izvajati ustrezne določbe navedenega sporazuma.<sup>53</sup>

74. Tak pristop pa bi bil v nasprotju s pristopom, ki ga je doslej sprejelo Sodišče, da bi se izognilo morebitni koliziji pravnih podlag.<sup>54</sup> Na primer, v mnenju 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592), v katerem je Sodišče odločilo, da mora imeti sklep o odobritvi sklenitve zadevnega mednarodnega sporazuma s strani Unije dve pravni podlagi, je Sodišče znova napotilo na zgoraj navedeno sodno prakso.<sup>55</sup>

75. Poleg tega ta vprašanja, čeprav so nedvomno bistvenega pomena za notranji pravni red Unije (in za delitev pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami), nikakor niso neposredno povezana s tretjimi državami, ker se na podlagi člena 27 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu z dne 23. maja 1969 (Zbirka pogodb Združenih narodov, zv. 1155, str. 331) - ki je pogodba, ki sama kodificira splošno mednarodno pravo v zvezi z mednarodnimi sporazumi in ki je

<sup>50</sup> Sodišče je v mnenju 1/08 (Sporazumi o spremembi list specifičnih zavez na podlagi GATS) z dne 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739) v točki 166 sicer navedlo, da se pri določanju pravne podlage ali pravnih podlag akta ne smejo upoštevati določbe, ki so akcesorne enemu od ciljev tega akta ali ki imajo zelo omejen pomen. Podobno je Sodišče v sodbi z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, točki 45 in 46), menilo, da se določbe mednarodnega sporazuma, v katerih so zgolj navedene izjave pogodbenic o ciljih njihovega sodelovanja, ne da bi pri tem določale konkretne načine uresničitve teh ciljev, ne smejo upoštevati pri določitvi ustrezne pravne podlage. Vendar ni jasno, ali je mogoče na podlagi tega sklepati, da je treba, nasprotno, šteti, da se v sklopu določb, ki ne spadajo na področje tega posebnega scenarija, odraža glavni del ali cilj akta. Sodišče je namreč pozneje še večkrat potrdilo svojo sodno prakso o testu težišča. Po mojem mnenju je iz dejstva, da je Sodišče vseeno navedlo sicer dovolj očitno dejstvo, da stranskih ali zelo omejenih določb ni treba upoštevati pri določitvi ustrezne pravne podlage, razvidno, da Sodišče odslej izvaja podrobnejšo presojo kot v preteklosti in je zdaj bolj pripravljeno sprejeti pluralnost pravnih podlag, pri čemer pa vseeno ne odstopa od stališča, da ni treba, da pravna podlaga akta odraža vse pristojnosti, ki se izvajajo za njegovo sklenitev, in zato tudi vse cilje ali dele tega akta. Glej na primer mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:59, točka 90).

<sup>51</sup> Tudi v zvezi s tem se porajajo nekatera protislovja, saj iz navedene sodne prakse izhaja, da pravna podlaga določenega akta odraža le del izvajanih pristojnosti. Glej sodbo z dne 10. januarja 2006, Komisija/Svet (C-94/03, EU:C:2006:2, točki 35 in 55).

<sup>52</sup> Glej tudi sodbi z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točka 49), in z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, točka 58).

<sup>53</sup> Če se Unija odloči, da bo izvajala deljeno pristojnost, je edini pogoj, ki ga mora izpolniti, zahteva, da to pristojnost izvaja ob spoštovanju mednarodnega prava. Glej sodbo z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 127).

<sup>54</sup> Glej v zvezi s tem sodbo z dne 10. januarja 2006, Komisija/Parlament in Svet (C-178/03, EU:C:2006:4, točka 57), ali sodbo z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 49).

<sup>55</sup> Sodišče se je pri ugotovitvi, da je bil prevladujoči del zadevnega sklepa tudi varstvo podatkov iz evidenc imen potnikov, oprlo na dejstvo, da se „vsebin[a] predvidenega sporazuma [...] nanaša med drugim [„notamment“ v francoski različici] na uvedbo sistema, ki ga sestavlja več pravil, s katerimi naj bi se zaščitili osebni podatki“. Uporaba besedne zveze „med drugim“ je precej pomenljiva, saj nakazuje na to, da po mnenju Sodišča ni nobene potrebe po izčrpnem preučevanju zadevnega sporazuma. Mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točka 89). Glej v zvezi s tem tudi sodbo z dne 22. oktobra 2013, Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:675, točki 57 in 58).

zavezujoča za Evropsko unijo<sup>56</sup> - stranke mednarodnega sporazuma ne glede na to, ali so država ali mednarodna organizacija, ne morejo sklicevati na določbe svojega notranjega prava, da bi upravičile svoje neizvajanje mednarodnega sporazuma.<sup>57</sup>

76. Čeprav bi bilo državam članicam v interesu, da so v celoti seznanjene z obsegom pristojnosti, ki jih je Unija izvajala ob sklenitvi sporazuma, pa pravne podlage akta niso edini način za posredovanje tovrstnih informacij. Res je, da v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da se obveznost obrazložitve, ki je določena v členu 296(2) PDEU, v prvi vrsti presoja glede na vsebino celotnega akta<sup>58</sup>, zlasti pa glede na njegove uvodne izjave<sup>59</sup>. Zato je sicer pomembno, da imajo države članice možnost, da ugotovijo, katere pristojnosti je izvajala Unija, ko je sklenila konkreten sporazum, vendar se dejstvo, da te informacije ni mogoče razbrati iz pravne podlage, ki je bila dejansko izbrana kot osnova za sprejetje sklepa o odobritvi sklenitve takšnega sporazuma, ne zdi odločilno.

77. Čeprav obstaja veliko elementov, ki govorijo v prid stališču, da bi morala pravna podlaga akta natančno odražati pristojnosti, ki jih je Unija izvajala pri sprejetju tega akta, pa je treba v tem okviru kljub temu ugotoviti, da tak pristop ne bi bil povsem skladen z obstoječo sodno prakso.<sup>60</sup>

78. Zato v nadaljevanju teh sklepnih predlogov predlagam sledenje sodni praksi Sodišča, v skladu s katero velja, da mora akt, če sledi več ciljem ali ima več delov, načeloma temeljiti na eni sami pravni podlagi in le izjemoma na več takih pravnih podlagah. Te pravne podlage morajo biti tiste, ki se zahtevajo za prevladujoče oziroma vsaj za glavne cilje ali dele mednarodnega sporazuma. Iz tega izhaja, da ni pomembno, ali so se med sprejemanjem zadevnega akta izvajale druge pristojnosti, če se te nanašajo na cilje ali dele, ki so v bistvu stranskega ali pomožnega pomena.

79. Treba je tudi poudariti, da v skladu z zgoraj navedeno sodno prakso Sodišča velja, da je treba upoštevati cilje in dele zadevnega akta Unije. Zato so pri določitvi ustreznih pravnih podlag v okviru sklenitve mednarodnega sporazuma odločilni cilji in natančna vsebina sklepa o odobritvi takšne sklenitve, in ne sam mednarodni sporazum.

<sup>56</sup> Sodba z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, točka 42). Glej v zvezi z razmerji med mednarodnim pravom in pravom Unije 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*, zv. LXX, CNRS Éditions, 2019, str. 3.

<sup>57</sup> Poudariti je tudi treba, da se Evropska unija razlikuje od klasičnih mednarodnih organizacij v tem, da se razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami stalno spreminja, kar lahko oteži analizo te razdelitve pristojnosti z vidika mednarodnega prava.

<sup>58</sup> Glej na primer sodbo z dne 5. decembra 2013, Solvay/Komisija (C-455/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:796, točka 91).

<sup>59</sup> Glej na primer sodbo z dne 28. julija 2011, Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, točke od 34 do 36).

<sup>60</sup> V zgoraj navedenih sodbah se namreč zdi, da je Sodišče izpostavilo, da bi bilo z navedbo pravne podlage določenega akta mogoče zagotavljati informacije o izvajanih pristojnostih, da bi tako razveljavilo pomen dveh drugih usmeritev sodne prakse. Prvič, opustitev sklicevanja na natančno določeno določbo Pogodbe ne pomeni nujno bistvene kršitve, če je pravne podlage, uporabljene za sprejetje akta, mogoče določiti na podlagi njegove vsebine. Glej sodbi z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točka 56), in z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točke od 65 do 67). Drugič, kot sem že opozoril, nepravilnosti glede izbire ustreznih pravnih podlag lahko privedejo do razglasitve ničnosti zadevnega akta načeloma le, če se dokaže, da bi te pomanjkljivosti lahko vplivale na zadevni zakonodajni postopek ali na pristojnost Unije. Glej v zvezi s tem sodbi z dne 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 98), ter z dne 11. septembra 2003, Komisija/Svet (C-211/01, EU:C:2003:452, točka 52). Splošno sodišče se pogosto sklicuje na to sodno prakso. Glej na primer sodbo z dne 18. oktobra 2011, ReisenThel/UUNT – Dynamic Promotion (Gajbe in košare) (T-53/10, EU:T:2011:601, točka 41).



80. Res je sicer, da bosta cilj in vsebina tega sklepa v praksi v veliki meri enaka cilju in vsebini predvidenega sporazuma, saj je tak akt že po naravi namenjen izražanju soglasja Unije glede sprejetja zavez in obveznosti, določenih v tem sporazumu.<sup>61</sup> Vendar to ne drži vedno. Treba se je namreč zavedati, da med stališči, ki v zvezi s tem veljajo v okviru mednarodnega prava in v okviru prava Unije, obstaja pomembna razlika, ki je bistvena za obravnavano zadevo.

81. Z vidika mednarodnega prava se v primeru mešanih sporazumov šteje, da Unija in države članice k njim pristopijo skupaj, in ne vzporedno.<sup>62</sup> To posledično pomeni, da sklenitev sporazuma s strani Unije, razen če je podan pridržek glede razdelitve pristojnosti med Unijo in državami - kar temelji na predpostavki, da sporazum te možnosti ne izključuje - pomeni njeno obveznost izvajanja tega sporazuma v celoti.<sup>63</sup> Vprašanja, kot sta izbira pravne podlage za sklenitev takšnega sporazuma ali mešana narava sporazuma, veljajo za vprašanja notranjega pravnega reda Unije,<sup>64</sup> ki sama po sebi ne morejo preprečiti, da bi se v primeru njegovega neupravičenega neizvajanja ugotavljala odgovornost za takšno ravnanje na mednarodni ravni.<sup>65</sup>

82. Vendar pa z vidika prava Unije velja, da v primeru, ko Unija pristopi k mednarodni konvenciji, to stori v okviru svojih pristojnosti, ki jih izvaja zaradi sprejetja sklepa o sklenitvi navedenega sporazuma.<sup>66</sup> Unija mora sicer izvajati svojo izključno zunanjo pristojnost, vendar ji v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri sklepanju sporazumov ni treba izvajati svojih deljenih pristojnosti.<sup>67</sup> Na podlagi deljenih pristojnosti, ki jih bo Unija sklenila izvajati ob tej priložnosti,

<sup>61</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 52). V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 27 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu iz leta 1969 določa, da se pogodbenica mednarodne pogodbe ne more sklicevati na svoje notranje pravo, da bi upravičila neizvajanje te pogodbe.

<sup>62</sup> Glej v zvezi s tem sodbo z dne 2. marca 1994, Parlament/Svet (C-316/91, EU:C:1994:76, točki 26 in 29). Glej na primer 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*, zv. 28, izdaja 3, 2017, str. 703 in 704: „Z vidika mednarodnega prava se predpostavlja, da tako Unijo kot tudi njene države članice, vse dokler so pogodbenice Sporazuma o STO (in ostalih sporazumov, ki spadajo pod njegovo okrilje), zavezujejo vse obveznosti iz tega sporazuma, zato se ne morejo sklicevati na svoje notranje pravo zaradi upravičevanja neizvajanja [člena 27(1) in (2) Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami] [...]. [V]ečinsko mnenje, ki izhaja iz strokovne literature, je, da Unijo in njene države članice skupaj zavezujejo vse določbe prava STO, [...] to stališče pa zagovarjajo tudi organi STO za reševanje sporov.“

<sup>63</sup> Glej na primer Fry, J. D., „Attribution of Responsibility“, v: Nollkaemper, A., in Plakokefalos, I., (ur.) *Principles of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, CUP, 2014, str. 99: „[...] na podlagi mešanih sporazumov med Evropsko unijo (EU) in njenimi državami članicami, ki ne določajo jasne razdelitve pristojnosti, sta obe pogodbenici solidarno odgovorni za kršitev, ne da bi bilo treba zato ugotavljati, kateri strani je treba pripisati sporno ravnanje. To pomeni, da EU ali države članice odgovarjajo, tudi če je mogoče kršitev pripisati drugi strani.“

<sup>64</sup> Poleg tega je treba opozoriti, da je Sodišče poudarilo, da člen 344 PDEU preprečuje, da bi se spori v zvezi z določbami prava Unije, ki urejajo razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami, predložili kateremu koli drugemu sodišču, razen Sodišču. Glej mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 201 in naslednje) in sodbo z dne 6. marca 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, točka 32). Iz tega izhaja, da se Unija, če je vpletena v mednarodni spor, ne more sklicevati na dejstvo, da so za zadevno neupravičeno neizvajanje sporazuma pristojne države članice, da bi se tako izognila ugotavljanju svoje odgovornosti po mednarodnem pravu, ker bi takšna argumentacija lahko privedla do tega, da bi o določbah prava Unije, ki urejajo razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami, odločalo mednarodno sodišče.

<sup>65</sup> Edina izjema od zgoraj navedenega po mojem mnenju nastopi, če je v zvezi s tem podan pridržek ali če mednarodna pogodba določa, da mora vsaka mednarodna organizacija obvezno podati izjavo glede obsega svojih pristojnosti. V tem primeru bo namreč mednarodno sodišče navedeni pridržek ali navedeno izjavo uporabilo, ne da bi ocenilo njuno združljivost z določbami prava Unije, ki urejajo razdelitev pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami, zaradi česar se bo ustrezno spoštovala tudi stroga delitev pristojnosti med Sodiščem Evropske unije in mednarodnim sodiščem, kar je bilo posebej izpostavljeno v mnenju 1/17 (Sporazum CETA EU-Kanada) z dne 30. aprila 2019 (EU:C:2019:341, točka 111). Prav iz navedenih razlogov bi bilo na splošno zaželeno, da bi Unija, ko se pogaja o tovrstnih mešanih sporazumih, vztrajala pri tem, da se v zadevnem mednarodnem sporazumu določi možnost za izražanje takšnega pridržka. V obravnavani zadevi je namreč del težav nastal zato, ker so se o Istanbulske konvenciji pogajale posamezne države članice na ravni Sveta Evrope, pri čemer Unija sprva pri teh pogajanjih sploh ni sodelovala. Zdi se, da je prav to razlog, iz katerega avtorji te konvencije enostavno niso predvideli možnosti za izražanje pridržkov.

<sup>66</sup> Glej na primer Olson, P. M., „Mixity from the Outside: The Perspective of a Treaty Partner“, v: Hillion, C., in Koutrakos P., (ur.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010, str. 344: „[Č]eprav lahko razdelitev pristojnosti vpliva na to, kako Unija izvaja določbe mešanega sporazuma, pa ta razdelitev ne narekuje odgovora na vprašanje njene odgovornosti na mednarodni ravni.“ Moj poudarek.

<sup>67</sup> Glej v zvezi s tem mnenje 2/15 (Sporazum o prosti trgovini med EU in Singapurjem) z dne 16. maja 2017 (EU:C:2017:376, točka 68).

lahko torej pride do premika „težišča“ *sklepa o sklenitvi* sporazuma, kar povzroči spremembo veljavnih pravnih podlag. Lahko se torej zgodi, da pravna podlaga, ki odraža deljeno pristojnost, za izvajanje katere se odloči Unija, do neke mere prevlada nad pravno podlago, ki na primer odraža izključno pristojnost Unije.

83. Ker so lahko cilji in vsebina sklepa o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma v imenu Unije bolj omejeni kot cilji in vsebina zadevnega sporazuma, se lahko zgodi, da je treba ta sklep sprejeti na podlagi ene same pravne podlage, medtem ko bi bila uporaba dveh ali več pravnih podlag nujna, če bi Unija, na primer, izvajala vse pristojnosti, ki si jih je doslej delila z državami članicami, saj bi ta sklep potemtakem lahko vseboval nekatere druge pomembne cilje in dele.

84. Poleg tega, če se Unija odloči, da ne bo izvajala pristojnosti, ki bi lahko zajemale glavne cilje in dele zadevnega mednarodnega sporazuma, bodo nekateri cilji in deli, ki bi bili sicer z vidika sklepa o odobritvi sklenitve stranskega pomena, postali prevladujoči. Zato je po mojem mnenju pomembno razlikovanje med cilji in deli sporazuma ter cilji in deli sklepa o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma, ki so lahko bolj omejeni.

85. To je glavno vprašanje v obravnavani zadevi, ker je jasno, da je namen Sveta, da bi Unija sklenila le določen del Istanbulske konvencije. Zato ni treba obravnavati celotne Istanbulske konvencije, ampak zgolj tiste dele, ki bodo z vidika prava Unije za Unijo zavezujoči.

86. To vprašanje v okviru ničnostne tožbe ne povzroča nobenih posebnih težav, saj Sodišče svoj nadzor opravi naknadno, in sicer ko je zadevni zakonodajni akt enkrat sprejet oziroma ko je že znano, katere pristojnosti se z njim izvajajo.

87. V okviru predloga za izdajo mnenja, v katerem, kot je primer v obravnavani zadevi, osnutek sklepa še ni pripravljen, pa se lahko zaradi odločitve Sveta glede izvajanja večjega ali manjšega števila deljenih pristojnosti zgodi, da je določitev pravnih podlag nekoliko bolj zapletena ali celo nemogoča, saj se od Sodišča pričakuje, da se pri obravnavi tega vprašanja usmeri v prihodnost.

88. Res je, da se morda zdi primerno, da se za vsak del sporazuma najprej preuči, ali spada v izključno pristojnost Unije, glede na to, da bo te pristojnosti dejansko morala izvajati Unija. Ko pa je ta analiza enkrat zaključena, se je treba vprašati, kako se lahko določi težišče *sklepa o sklenitvi* tega sporazuma, saj bo, kot sem že pojasnil, to težišče odvisno tudi od spremenjenih deljenih pristojnosti, za izvajanje katerih se bo prostovoljno odločila Unija. Razen če je Svet že glasoval o osnutku sklepa in je bilo Sodišču vprašanje predloženo vzporedno s posredovanjem tega osnutka Parlamentu, namreč ni mogoče šteti, da je obseg deljenih pristojnosti, ki se bodo izvajale, samoumeven.<sup>68</sup>

89. Menim, da je treba v tem zelo posebnem položaju – v katerem se postavlja vprašanje, ki ga Sodišče doslej še ni preučilo – iz samega predloga za izdajo mnenja (ali vsaj iz okoliščin te zadeve) sklepati, katere konkretne deljene pristojnosti bo Unija najverjetneje izvajala. V nasprotnem primeru si, kot sem že pojasnil v delu teh sklepnih predlogov, ki se nanaša na dopustnost, ne predstavljam, kako bi Sodišče lahko odločilo – k čemur ga je s svojim predlogom

<sup>68</sup> V zvezi s tem naj spomnim, da sklep o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma s strani Unije v skladu s sodno prakso Sodišča nikakor ne pomeni potrditve sklepa o odobritvi podpisa tega sporazuma. Mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točka 11).

pozval Parlament – na kateri pravni podlagi mora temeljiti sklep o sklenitvi Istanbulske konvencije.<sup>69</sup> Vendar bo v teh okoliščinah odgovor, ki ga bo oblikovalo Sodišče, veljaven le, če se bo predvideni scenarij dejansko uresničil.

90. V obravnavani zadevi je iz besedila vprašanja, ki ga je postavil Parlament, jasno, da to vprašanje temelji na predpostavki, da bo, kar zadeva sprejetje sklepa o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, Istanbulske konvencije, Unija izvajala vsaj pristojnosti, ki jih ima na področjih, prvič, pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in, drugič, azila in priseljevanja. Pomembnost te predpostavke potrjuje tudi vsebina sklepov o odobritvi podpisa, v imenu Unije, Istanbulske konvencije, za katera je kljub sodni praksi, navedeni v točki 42 teh sklepnih predlogov, mogoče šteti, da do neke mere vnaprej določata pristojnosti, ki se bodo izvajale v času sklenitve konvencije.

91. Vendar mora biti taka predpostavka vsaj združljiva z veljavno razdelitvijo pristojnosti. To pa narekuje presojo vprašanja, ali se zadevni sporazum poleg teh pristojnosti nanaša tudi na druge pristojnosti Unije, ki jih je treba izvajati, ker so izključne. Kot sem že pojasnil, to pomeni, da je treba upoštevati ne le pristojnosti, ki jih Unija namerava izvajati, ampak tudi pristojnosti, ki jih bo morala, glede na to, da so te pristojnosti podeljene izključno Uniji, nujno izvajati, če bo želela ta sporazum dejansko skleniti.

92. V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 3(1) PDEU določa seznam pristojnosti, ki so po naravi izključne. Poleg tega seznama člen 3(2) PDEU določa, da ima „Unija [...] tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu Unije ali je potrebna, da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali kolikor lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe“.<sup>70</sup>

93. Kot jasno izhaja iz sodne prakse Sodišča, je podano tveganje, da bi mednarodne zaveze negativno vplivale na skupna pravila Unije ali spremenile njihovo področje uporabe, ki upravičuje izključno zunanjo pristojnost Unije, če te zaveze spadajo na področje uporabe teh pravil.<sup>71</sup>

94. Ugotovitev obstoja takega tveganja ne predpostavlja popolnega ujemanja med področjem, ki je zajeto z mednarodnimi zavezami, in področjem, ki ga zajema ureditev Unije.<sup>72</sup> Natančneje, take mednarodne zaveze lahko vplivajo na pravila Unije ali pa spremenijo njihovo področje uporabe, kadar spadajo na področje, ki je že v velikem delu zajeto s takimi pravili.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> Sicer bi po mojem mnenju morali šteti, da je vprašanje tako abstraktno, da bi ga bilo treba razglasiti za nedopustno.

<sup>70</sup> Tretji položaj, naveden v členu 3(2) PDEU, seveda predpostavlja, da se ta pristojnost že izvaja. Glej mnenje 2/92 (Tretji revidirani sklep OECD o nacionalni obravnavi) z dne 24. marca 1995 (EU:C:1995:83, točka 36) in mnenje 2/15 (Sporazum o prosti trgovini med EU in Singapurjem) z dne 16. maja 2017 (EU:C:2017:376, točke od 230 do 237).

<sup>71</sup> Glej na primer sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 68). Zato pri ugotavljanju, ali ima Unija izključno pristojnost za sklenitev določenih delov sporazuma, ni nobene potrebe po upoštevanju aktov o vzpostavitvi programov financiranja ali sodelovanja, saj ti ne določajo nobenih „skupnih pravil“.

<sup>72</sup> Mnenje 1/13 (Pristop tretjih držav k Haaški konvenciji) z dne 14. oktobra 2014 (EU:C:2014:2303, točka 72).

<sup>73</sup> Mnenje 3/15 (Marakeška pogodba o dostopu do objavljenih del) z dne 14. februarja 2017 (EU:C:2017:114, točka 107). V zvezi s tem je Sodišče v bistvu razsodilo, da navedba „ki je že v velikem delu zajeto s takimi pravili“ ustreza besedilu, s katerim je Sodišče v točki 22 sodbe z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet (22/70, EU:C:1971:32), opredelilo naravo mednarodnih zavez, ki jih države članice ne smejo prevzeti zunaj institucionalnega okvira Unije, kadar so bila za uresničitev ciljev Pogodbe sprejeta skupna pravila Unije. To navedbo je treba zato razlagati ob upoštevanju pojasnil, ki jih je Sodišče podalo v sodbi z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet (22/70, EU:C:1971:32), in v sodni praksi, ki izhaja iz te sodbe. Glej sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točki 66 in 67), katere namen je preprečiti, da bi države članice „enostransko ali kolektivno prevzele obveznosti do tretjih držav članic, ki bi lahko vplivale na skupna pravila ali spremenile njihovo področje uporabe“. Glej sodbo z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 111).

95. V nasprotju s trditvijo Komisije na podlagi sodne prakse Sodišča ni mogoče sklepati, da je treba pri ugotavljanju, ali ima Unija na področjih, ki jih zajema sporazum, izključno ali deljeno pristojnost, uporabiti celovit pristop. Nasprotno, ker ima Unija zgolj prenesene pristojnosti, je treba obstoj pristojnosti, še zlasti izključne, utemeljiti z ugotovitvami na podlagi celovite in konkretne analize razmerja med predvidenim mednarodnim sporazumom in veljavnim pravom Unije.<sup>74</sup>

96. Da bi se preverilo, ali zadevni sporazum lahko posega v enotno in dosledno uporabo nekaterih skupnih pravil Unije in v pravilno delovanje sistema, ki ga ta pravila uvajajo, je treba pri tej analizi upoštevati področja, ki so pokrita s pravili Unije in z določbami predvidenega sporazuma, ki bodo zavezovale Unijo, saj ustrezajo pristojnostim, za izvajanje katerih se je Unija odločila ob sprejetju sklepa o sklenitvi navedene konvencije, ter predvidljiv prihodnji razvoj navedenih pravil in določb.<sup>75</sup>

97. Irska v zvezi z obravnavanimi vidiki trdi, da Parlament v svojem predlogu ni opravil celovite in podrobne analize učinka Istanbulske konvencije na sekundarno pravo Unije.<sup>76</sup> Sodišče je namreč razsodilo, da je zadevna stranka tista, ki mora za tako analizo priskrbeti elemente, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti izključni značaj zunanje pristojnosti Unije, na katerega se sklicuje.<sup>77</sup>

98. Vendar je pomembno, da je bila obrazložitev, podana v navedeni usmeritvi sodne prakse, del sodb, izrečenih v okviru ničnostnih tožb. V teh zadevah se mora Sodišče izreči na podlagi stališč, ki si jih izmenjajo različne stranke v postopku. Takšna zahteva pa ne velja v primeru predloga za izdajo mnenja, za katerega je značilno sodelovanje med Sodiščem, drugimi institucijami Unije in državami članicami ter ki je namenjen preprečevanju zapletov, ki bi lahko nastali pozneje.<sup>78</sup> Ker je ta postopek tako predhodne narave kot tudi nekontradiktoren, so trditve, ki temeljijo na kontradiktornem naknadnem sistemu sodnega nadzora v okviru ničnostne tožbe, s tega vidika razmeroma nepomembne. Zato menim, da dejstvo, da Parlament ni opravil celovite in podrobne analize učinka Istanbulske konvencije na sekundarno pravo Unije, samo po sebi ni pomembno in da mora takšno analizo opraviti Sodišče.

99. Vendar je treba opozoriti, da v skladu s sodno prakso Sodišča velja, da sprejetje mednarodnega sporazuma ne bo vplivalo na skupna pravila, če tako določbe prava Unije kot tudi določbe zadevnega mednarodnega sporazuma določajo minimalne zahteve.<sup>79</sup> Iz te sodne prakse torej izhaja, da tudi če mednarodni sporazum pokriva enaka področja kot skupna pravila Unije, Sodišče ne bo ugotovilo, da to vpliva na pravila Unije - in posledično na njeno deljeno pristojnost - če so minimalni standardi določeni tako v zadevnem sporazumu kot tudi v pravilih Unije.<sup>80</sup>

<sup>74</sup> Mnenje 1/13 (Pristop tretjih držav k Haaški konvenciji) z dne 14. oktobra 2014 (EU:C:2014:2303, točka 74).

<sup>75</sup> Glej na primer mnenje 1/03 (Nova Luganska konvencija) z dne 7. februarja 2006 (EU:C:2006:81, točke 126, 128 in 133) ali sodbo z dne 26. novembra 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, točka 33). Da pa bi se zagotovilo, da načelo razdelitve pristojnosti ni ogroženo, in ker izida tekočega zakonodajnega postopka ni mogoče predvideti, je treba upoštevanje predvidljivega razvoja prava Unije po mojem mnenju v tem okviru razumeti tako, da se nanaša le na akte, ki so sicer že sprejeti, vendar še niso začeli veljati.

<sup>76</sup> Pri čemer pa ni predstavila nobenih konkretnih posledic te trditve.

<sup>77</sup> Glej sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 75), in sodbo z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 115).

<sup>78</sup> Glej mnenje 2/94 (Pristop Skupnosti k EKČP) z dne 28. marca 1996 (EU:C:1996:140, točka 6).

<sup>79</sup> Glej v zvezi s tem mnenje 2/91 (Konvencija MOD št. 170) z dne 19. marca 1993 (EU:C:1993:106, točki 18 in 21) in sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 91).

<sup>80</sup> Glej v zvezi s tem mnenje 1/03 (Nova Luganska konvencija) z dne 7. februarja 2006 (EU:C:2006:81, točki 123 in 127) in sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 91). Ta rešitev pa se ne uporablja, če določbe prava Unije državam članicam omogočajo, da na popolnoma harmoniziranem področju uvedejo izjemo ali omejitev harmoniziranega pravila. Glej mnenje 3/15 (Marakeška pogodba o dostopu do objavljenih del) z dne 14. februarja 2017 (EU:C:2017:114, točka 119).

100. Kar zadeva Istanbulsko konvencijo, njen člen 73 določa, da „[d]oločbe te konvencije ne posegajo v določbe notranjega prava in zavezujoče mednarodne instrumente, ki že veljajo ali lahko začnejo veljati, po katerih so ali so bile priznane ugodnejše pravice osebam za preprečevanje nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter boj proti njima“.

101. V tem okviru bi bilo torej treba za to, da bi se pristojnost, ki si jo delijo Unija in države članice, štela za izključno pristojnost (kar bi pomenilo, da bi jo Svet moral izvajati), nujno ugotoviti, prvič, da je Unija na tem področju že sprejela skupna pravila, ki ne določajo minimalnih standardov, in drugič, da bi sklenitev Istanbulske konvencije lahko vplivala na te standarde.

102. Kar zadeva sklepa o odobritvi podpisa, v imenu Unije, Istanbulske konvencije, se lahko pojavijo dvomi glede tega, ali je Svet upravičeno menil, da bo Unija v skladu s tretjim položajem, navedenim v členu 3(2) PDEU, te pristojnosti dejansko morala izvajati.

103. Na eni strani velja, kot je skušala poudariti Republika Poljska, da člena 82(2) in 83(1) PDEU, ki urejata pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, predvidevata zgolj določitev minimalnih pravil. Zato je mogoče s skupnimi pravili, ki se sprejmejo na tem področju, veljavno določiti le minimalne standarde.

104. Na drugi strani pa se, kar zadeva člen 78(2) PDEU – ki Uniji podeljuje pristojnost na področju azila in priseljevanja – na prvi pogled zdi, da skupna pravila, ki jih je Unija sprejela na področju politike azila in priseljevanja, določajo le minimalna pravila ali pa teh sploh ne določajo, kar po mojem mnenju pomeni, da določbe Istanbulske konvencije ne morejo vplivati na ta pravila.

105. V zvezi s tem je treba opozoriti, da Istanbulska konvencija vsebuje tri določbe, ki bi lahko bile upoštevne za politiko azila in priseljevanja, in sicer člene od 59 do 61, ki tvorijo poglavje VII te konvencije.

106. Kar zadeva člen 59 Istanbulske konvencije, ki se nanaša na prebivališče žensk, ki so žrtve nasilja, so v pravilih, ki jih je na področju prebivanja vzpostavila Unija, določene zgolj minimalne zahteve.<sup>81</sup> Natančneje, kot je v zadevi Rahman in drugi (C-83/11, EU:C:2012:174, točka 64) navedel generalni pravobranilec Y. Bot, Direktiva 2004/38<sup>82</sup> določa minimalno harmonizacijo, saj je namenjena zlasti priznanju pravice do prebivanja družinskega člana osebe, ki prebiva v Uniji, v nekaterih položajih, pri čemer pa ne izključuje možnosti, da se pravica do prebivanja dodeli tudi v drugih primerih.

107. Res pa je tudi, da bi se lahko na podlagi nekaterih sodb v zvezi z Direktivo 2004/38, kot sta sodbi NA<sup>83</sup> ali Diallo<sup>84</sup>, pojavili dvomi glede minimalnega obsega nekaterih zahtev, ki jih vsebuje ta direktiva. Vendar je treba te sodbe obravnavati v njihovem ustreznem okviru. Namreč, ker Sodišče v postopku predhodnega odločanja ni pristojno niti za razlago nacionalnega prava niti za uporabo

<sup>81</sup> Glej na primer člen 3(5) Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224; ta direktiva se uporablja v vseh državah članicah razen na Irskem in Danskem). V nekaterih drugih direktivah je izrecno določeno, da se uporabljajo brez poseganja v ugodnejše določbe mednarodnih sporazumov. Glej na primer člen 3(3) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272; ta direktiva se uporablja v vseh državah članicah razen na Irskem in Danskem).

<sup>82</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

<sup>83</sup> Sodba z dne 30. junija 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, točka 51).

<sup>84</sup> Sodba z dne 27. junija 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, točka 55).

prava Unije v konkretni zadevi, se pri izreku sodbe vedno sklicuje na položaj, opisan v predloženem(-ih) vprašanju(-ih), ki pa se lahko nanaša(-jo) le na nekatere vidike spora. Kadar je torej Sodišče pozvano k razlagi konkretne določbe direktive, čeprav ta direktiva predvideva zgolj določitev minimalnih standardov, bo Sodišče največkrat zavzelo stališče – odvisno od tega, kako je postavljeno vprašanje – glede razlage zadevne določbe, ne glede na možnost držav članic, da sprejmejo višje standarde.<sup>85</sup> Odgovor, ki se poda v takšnem položaju, torej ne vpliva na možnost, da države zgolj *na podlagi svojega nacionalnega prava* priznajo pravico do vstopa in prebivanja pod ugodnejšimi pogoji.<sup>86</sup> Ko torej rešitve, ki so se oblikovale v sodbi NA<sup>87</sup> ali sodbi Diallo<sup>88</sup>, umestimo v okvir mehanizma predhodnega odločanja, jih ni mogoče razumeti tako, da državam članicam v tovrstnih zadevah prepovedujejo izdajo dovoljenja za prebivanje, ampak tako, da od držav članic ne zahtevajo, da to storijo.<sup>89</sup>

108. Člen 60 Istanbulske konvencije določa, da morajo pogodbenice v bistvu priznati, da se nasilje nad ženskami zaradi spola lahko prizna kot oblika pregona v smislu Konvencije o statusu beguncev iz leta 1951 in kot oblika resne škode, ki omogoča dopolnilno/pomožno zaščito.

109. Nekatero direktive – predvsem tiste, ki se imenujejo direktive „prve generacije“ – omenjajo, da vzpostavljajo zgolj minimalna pravila.<sup>90</sup> Res je sicer, da novejšo direktivo določajo, da lahko države članice uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde, „kolikor so ti standardi združljivi s [temi] direktiv[ami]“, na podlagi česar je mogoče domnevati, da v zvezi z nekaterimi določbami morda ne bodo sprejeti ugodnejši standardi.<sup>91</sup> Vendar te direktive podeljujejo procesne pravice ali jamstva oziroma zavezujejo države članice k upoštevanju nekaterih okoliščin, pri čemer pa ne izključujejo možnosti, da lahko podelijo tudi druge pravice oziroma upoštevajo tudi druge okoliščine. Natančneje, ne zdi se verjetno, da bi bil kateri koli izmed razlogov za izključitev iz statusa begunca oziroma za prenehanje ali preklic subsidiarne zaščite, določen v navedenih instrumentih, v nasprotju z določbami Istanbulske konvencije.

<sup>85</sup> Sodišče je v točki 28 sodbe z dne 27. junija 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), tako izpostavilo, da je pristojno zgolj za razlago direktiv, na katere se nanašajo predložena vprašanja za predhodno odločanje.

<sup>86</sup> Glej po analogiji sodbo z dne 12. decembra 2019, Bevárdorlási és Menekültügyi Hivatal (Združitev družine – sestra begunca) (C-519/18, EU:C:2019:1070, točka 43). Res je, da se je ta zadeva nanašala na Direktivo 2003/86/ES, vendar je zanimivo navesti, da je Sodišče v točki 42 izrecno napotilo na sodbo z dne 27. junija 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499).

<sup>87</sup> Sodba z dne 30. junija 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487).

<sup>88</sup> Sodba z dne 27. junija 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499).

<sup>89</sup> Glej v zvezi s tem, kako je veliki senat Sodišča končno ugotovitev ubesedil v izreku sodbe z dne 18. decembra 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, točka 49). To velja še toliko bolj, ker je državljanom tretjih držav v skladu z uvodno izjavo 15 Direktive 2003/86 lahko dovoljeno ostati na ozemljih držav članic iz razlogov, ki ne spadajo na področje uporabe te direktive.

<sup>90</sup> Glej na primer člen 1(1) Direktive Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101). Ta direktiva je bila razveljavljena, vendar se za Irsko še vedno uporablja.

<sup>91</sup> Glej na primer člen 3 Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96; ta direktiva je bila razveljavljena, vendar se za Irsko še vedno uporablja). Glej tudi člena 1 in 4 Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326, str. 13; ta direktiva je bila razveljavljena, vendar se za Irsko še vedno uporablja); člen 4 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98; ta direktiva se uporablja v vseh državah članicah razen na Irskem in Danskem); člen 3 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9; ta direktiva je nasledila Direktivo 2004/83 in se uporablja v vseh državah članicah razen na Irskem in Danskem); člen 5 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60; ta direktiva se uporablja v vseh državah članicah razen na Irskem in Danskem); ali člen 4 Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96; ta direktiva je nasledila Direktivo 2003/9 in se uporablja v vseh državah članicah razen na Irskem in Danskem).

110. V pravu Unije so pogoji, na podlagi katerih se lahko državljanom tretjih držav ali osebam brez državljanstva prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in vsebina tega statusa seveda *do določene mere* harmonizirani.<sup>92</sup> Vendar se zdi, da so ti pogoji zastavljeni tako, da jih je mogoče uporabljati v skladu s členom 60 Istanbulske konvencije. Natančneje, v zvezi s statusom begunca ugotavljam, da člen 2(d) Direktive 2011/95<sup>93</sup> pojem begunca opredeljuje kot vsakega državljan tretje države, ki se nahaja zunaj države, katere državljan je, in ne more ali noče izkoristiti zaščite te države zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem iz različnih razlogov, zlasti pa zaradi „pripadnosti določeni družbeni skupini“, pri čemer so ti razlogi zelo na splošno opredeljeni v členu 10 te direktive, ki določa, da se takšna skupina šteje za določeno družbeno skupino, zlasti „kadar je članom te skupine skupna prirojena lastnost“.<sup>94</sup> Dalje določa, da je „[v]idike, povezane s spolom, vključno s spolno identiteto, [...] treba ustrezno upoštevati pri določanju pripadnosti določeni družbeni skupini ali opredelitvi značilnosti takšne skupine“.

111. Nazadnje, v zvezi s členom 61 Istanbulske konvencije je mogoče ugotoviti, da določa, da pogodbenice sprejmejo potrebne ukrepe za spoštovanje načela nevračanja, kar je obveznost, ki je že določena v pravu Unije.<sup>95</sup>

112. V vsakem primeru se mi v obravnavani zadevi ne zdi nujno, da se dokončno odloči, ali ima Unija, kot to meni Svet, na podlagi člena 3(2) PDEU izključno pristojnost za sklenitev Istanbulske konvencije na obeh zadevnih področjih in, posledično, ali je Unija te pristojnosti zavezana izvajati. Tudi če se namreč ob neobstoju kakršne koli nevarnosti, da bi sklenitev Istanbulske konvencije vplivala na skupna pravila Unije, ki veljajo na tem področju, ugotovi, da so takšne pristojnosti še naprej deljene, bo imel Svet še vedno proste roke pri njihovem izvajanju, za kar bo načeloma šlo v obravnavani zadevi.<sup>96</sup> Kot sem že pojasnil, vprašanje, ki ga je predložil Parlament, dejansko implicitno temelji na premisi, da bo Unija izvajala vsaj pristojnosti, ki jih ima na področju azila in priseljevanja ter na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah.

## **B. Analiza ciljev in delov Istanbulske konvencije**

113. V skladu s preambulo Istanbulske konvencije je cilj te konvencije „ustvariti Evropo brez nasilja nad ženskami in brez nasilja v družini“. Člen 1 te konvencije določa, da je uresničitev tega cilja razdeljena na pet podciljev, in sicer:

- „zaščititi ženske pred vsemi oblikami nasilja in preprečevati, preganjati in odpravljati nasilje nad ženskami in nasilje v družini;
- prispevati k odpravi vseh oblik diskriminacije žensk in spodbujati resnično enakost med ženskami in moškimi, vključno s krepitvijo moči žensk;

<sup>92</sup> Glej v zvezi s tem sodbo z dne 18. decembra 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, točka 44).

<sup>93</sup> Prej člen 2(c) Direktive 2004/83.

<sup>94</sup> Glej tudi člen 10 Direktive 2004/83.

<sup>95</sup> Glej člene 4, 5 in 9 Direktive 2008/15, člen 21 Direktive 2004/83 in člen 21 Direktive 2011/95.

<sup>96</sup> Naj v zvezi s tem poudarim, da takšen položaj ne bi bil primerljiv s položajem, v katerem pristojni organ v okviru posameznega sklepa napačno šteje, da je v položaju, v katerem izvaja vezano pristojnost (tako imenovano *compétence liée*). Če zadevni organ v zvezi s tem sklepom stori pravno napako, ki upravičuje razglasitev njegove ničnosti, se to zgodi zato, ker bi moral v skladu s hierarhično višjim standardom izvajati svojo diskrecijsko pravico, da bi tako upošteval eno ali več pravnih meril. Vendar v primeru sklepa o odobritvi, da Unija sklene mednarodno konvencijo, ne gre za izvajanje kakršnih koli pravnih meril, ki bi jih Svet moral uporabiti zaradi določitve obsega deljenih pristojnosti, ki jih je treba izvajati. Gre za izključno diskrecijsko pravico.

- oblikovati celostni okvir, politike in ukrepe za zaščito in pomoč za vse žrtve nasilja nad ženskami in nasilja v družini;
- spodbujati mednarodno sodelovanje za odpravljanje nasilja nad ženskami in nasilja v družini;
- zagotoviti podporo in pomoč organizacijam in organom pregona za učinkovito sodelovanje pri sprejemanju celostnega pristopa za odpravo nasilja nad ženskami in nasilja v družini.“

114. Kar zadeva vsebino Istanbulske konvencije, ta obsega 81 členov, razdeljenih na 12 poglavij, ki so naslovljena tako:

- „I. poglavje – namen, opredelitev pojmov, enakost in nediskriminacija, splošne obveznosti“;
- „II. poglavje – celostna politika in zbiranje podatkov“;
- „III. poglavje – preprečevanje“;
- „IV. poglavje – zaščita in podpora“;
- „V. poglavje – materialno pravo“;
- „VI. poglavje – preiskovanje, pregon, procesno pravo in zaščitni ukrepi“;
- „VII. poglavje – migracija in azil“;
- „VIII. poglavje – mednarodno sodelovanje“;
- „IX. poglavje – mehanizem za spremljanje“;
- „X. poglavje – razmerje do drugih mednarodnih instrumentov“;
- „XI. poglavje – spremembe konvencije“;
- „XII. poglavje – končne določbe“.

115. Poglavje I Istanbulske konvencije vsebuje določbe, ki se nanašajo na namene in opredelitve pojmov, razmerje med to konvencijo ter načeloma enakosti in nediskriminacije ter na splošne obveznosti. Natančneje, to poglavje vsebuje opredelitve glavnih pojmov, ki se uporabljajo v celotnem besedilu<sup>97</sup>, in zavezuje pogodbenice, da obsodijo vse oblike diskriminacije, in sicer tako, da zagotovijo spoštovanje načela enakosti med ženskami in moškimi v svojih pravnih redih ter predvidijo morebitno sprejetje pozitivnih ukrepov<sup>98</sup>. Vse pogodbenice morajo prav tako zagotoviti, da se državni akterji vzdržijo vsakega nasilnega dejanja, in uresničevati dolžno skrbnost za preprečevanje, preiskovanje in kaznovanje nasilnih dejanj, ki so jih zagrešili nedržavni akterji, ter za povrnitev škode, nastale zaradi njihovih nasilnih dejanj.<sup>99</sup> Nazadnje, to poglavje določa, da pogodbenice med drugim spodbujajo politiko enakosti med ženskami in moškimi ter krepitve moči žensk.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> Člen 3.

<sup>98</sup> Člen 4.

<sup>99</sup> Člen 5.

<sup>100</sup> Člen 6.



116. Poglavje II pogodbenice zavezuje k izvajanju celostne politike, ki zagotavlja odgovor na nasilje nad ženskami, in sicer z vzpostavitvijo učinkovitega sodelovanja med vsemi ustreznimi agencijami, institucijami in organizacijami, ki vključujejo, kadar je to primerno, vse ustrezne akterje, kot so vladne agencije, državni, regionalni in lokalni parlamenti in organi, državne institucije za človekove pravice in organizacije civilne družbe.<sup>101</sup> Pogodbenice so prav tako zavezane k ločenemu zbiranju ustreznih statističnih podatkov in si prizadevajo v rednih časovnih presledkih izvajati anketiranje prebivalstva za oceno pojavnosti in trendov glede vseh oblik nasilja, ki jih zajema področje uporabe Istanbulske konvencije.<sup>102</sup>

117. V poglavju III so določene obveznosti pogodbenic na področju preprečevanja. Pogodbenice morajo v bistvu sprejeti vsestranski pristop, ki zajema ozaveščanje, vključevanje načela enakosti spolov in problematike nasilja v formalno izobraževanje na vseh ravneh z ustreznim učnim gradivom in učnimi načrti ter spodbujanje nenasilja in enakosti spolov tako v neformalnem izobraževanju kakor tudi v okviru športnih, kulturnih in prostočasnih dejavnosti ter v medijih.<sup>103</sup> Pogodbenice morajo zagotoviti ustrezno usposabljanje za strokovnjake, ki se ukvarjajo z žrtvami in storilci nasilnih dejanj.<sup>104</sup> Prav tako morajo sprejeti ukrepe za zagotavljanje preventivnega delovanja in programov obravnavanja storilcev<sup>105</sup>, obenem pa spodbujati zasebni sektor k sodelovanju pri pripravi in izvajanju teh politik ter pri pripravi gradiv in prostovoljnih standardov<sup>106</sup>.

118. Poglavje IV določa obveznosti pogodbenic na področju zaščite in podpore žrtev.<sup>107</sup> Te obveznosti zajemajo obveznost zagotavljanja ustreznih in pravočasnih informacij žrtvam o razpoložljivih podpornih storitvah in pravnih ukrepih v jeziku, ki ga razumejo<sup>108</sup>, obveznost zagotavljanja razpoložljivosti splošnih podpornih storitev, kot so zdravstvene in socialne storitve, pravno in psihološko svetovanje, finančna pomoč, nastanitev, izobraževanje, usposabljanje in pomoč pri iskanju zaposlitve<sup>109</sup>, ter strokovnih podpornih storitev, vključno z zavetišči, brezplačnimi in stalno dosegljivimi telefonskimi številkami, posebnimi medicinskimi in forenzičnimi storitvami za podporo žrtvam spolnega nasilja ter upoštevanjem potreb otrok, pri čemer nasilja<sup>110</sup>. Poleg tega morajo pogodbenice sprejeti ukrepe za spodbujanje vseh pri čemer nasilnih dejanj ali oseb, ki imajo utemeljene razloge za sum, da bi bilo takšno dejanje lahko storjeno ali da je pričakovati nadaljnja nasilna dejanja, da to sporočijo pristojnim organizacijam ali organom, ter določiti, pod katerimi pogoji pripadniki nekaterih poklicev s prijavo nasilnih dejanj ali pričakovanih nasilnih dejanj ne kršijo splošne obveznosti varovanja zaupnosti.<sup>111</sup>

119. Poglavje V o materialnem pravu vsebuje najbolj podrobne določbe. Prvič, od pogodbenic zahteva, da žrtvam zagotovijo ustrezna civilna pravna sredstva zoper storilce fizičnega ali psihološkega nasilja, vključno z odškodnino, da zagotovijo, da so prisilne poroke lahko nične, razveljavljene ali razvezane brez nepotrebnega finančnega ali upravnega bremena za žrtve, in da zagotovijo, da se pri določanju skrbništva in pravice do stikov z otroki upoštevajo nasilni

<sup>101</sup> Člen 7.

<sup>102</sup> Člen 11.

<sup>103</sup> Členi 12, 13 in 14.

<sup>104</sup> Člen 15.

<sup>105</sup> Člen 16.

<sup>106</sup> Člen 17.

<sup>107</sup> Člen 18. Člen 18(5) določa, da „[p]ogodbenice sprejmejo ustrezne ukrepe za zagotovitev konzularne in druge zaščite ter za podporo svojim državljanom in drugim žrtvam, ki imajo pravico do take zaščite, v skladu s svojimi obveznostmi po mednarodnem pravu“.

<sup>108</sup> Člen 19.

<sup>109</sup> Člena 20 in 21.

<sup>110</sup> Členi od 22 do 26.

<sup>111</sup> Člena 27 in 28.

dogodki, ki jih zajema področje uporabe Istanbulske konvencije.<sup>112</sup> Drugič, v tem poglavju je določen tudi seznam ravnanj, na katere se je treba kazenskopravno odzvati, in sicer psihično nasilje, ki temelji na uporabi sile ali grožnje, zalezovanje, fizično nasilje, spolno nasilje, vključno s posilstvom, prisilne poroke, pohabljenje ženskih spolovil, prisilna prekinitev nosečnosti ali sterilizacija in spolno nadlegovanje.<sup>113</sup> To poglavje pogodbenice tudi zavezuje, da kot kaznivo ravnanje opredelijo pomoč pri storitvi kaznivih ravnanj ali napeljevanje k njihovi storitvi, poskus storitve kaznivih ravnanj in spodbujanje tretjih oseb k storitvi kaznivih ravnanj.<sup>114</sup> Tretjič, poglavje V določa, da pogodbenice sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da se „čast“ ne šteje za opravičilo za katero koli od navedenih kaznivih ravnanj<sup>115</sup> ter da se kazniva ravnanja, določena v skladu s to konvencijo, obravnavajo ne glede na vrsto razmerja med žrtvijo in storilcem<sup>116</sup>. Četrto, to poglavje pogodbenice zavezuje k sprejetju potrebnih zakonodajnih ali drugih ukrepov za določitev pristojnosti za vsako kaznivo ravnanje v skladu s to konvencijo, takoj ko je zadevno kaznivo dejanje povezano z njihovim ozemljem ali njihovim državljanom.<sup>117</sup> Petič, pogodbenice morajo zagotoviti ustrezne in odvračilne sankcije<sup>118</sup> in določiti seznam položajev, ki se upoštevajo kot obteževalne okoliščine<sup>119</sup>. Nazadnje, poglavje V pogodbenicam omogoča, da pri določitvi kazni v zvezi s kaznivimi ravnanji, določenimi v skladu s to konvencijo, upoštevajo izrečene kazni druge pogodbenice<sup>120</sup>, in jim prepoveduje vzpostavitev obveznih alternativnih postopkov reševanja sporov<sup>121</sup>.

120. Poglavje VI obravnava procesno pravo in zaščitne ukrepe med preiskovanjem in sodnimi postopki.<sup>122</sup> Pogodbenice morajo med drugim zagotoviti, da organi pregona žrtvam takoj ponudijo zaščito, poskrbijo za zbiranje dokazov<sup>123</sup> ter opravijo oceno tveganja smrtnosti in resnosti razmer<sup>124</sup>. Posebno pozornost je treba nameniti dostopu storilcev do strelnega orožja. Pogodbenice morajo v svojem pravnem redu predvideti možnost, da se brez nepotrebnih finančnih ali upravnih bremen za žrtev sprejmejo nujni omejitveni ukrepi in ukrepi prepovedi približevanja ali ukrepi za zagotovitev varnosti.<sup>125</sup> Vsaka kršitev teh ukrepov se kaznuje z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kazenskimi ali drugimi pravnimi sankcijami. Pogodbenice zagotovijo, da so dokazi, ki se nanašajo na spolno zgodovino in ravnanje žrtve, dovoljeni samo, kadar je to ustrezno in potrebno<sup>126</sup>, in da najtežja kazniva ravnanja niso popolnoma odvisna od prijave ali pritožbe, ki jo vloži žrtev<sup>127</sup>. Pogodbenice prav tako zagotovijo možnost za vladne in nevladne organizacije ter svetovalce za pomoč pri nasilju v družini, da žrtvam na njihovo zahtevo pomagajo in/ali jih podpirajo med preiskovanjem in sodnimi postopki v zvezi s kaznivimi ravnanji, določenimi v skladu z Istanbulsko konvencijo. V tem poglavju konvencija določa tudi netaksativni seznam ukrepov za zaščito pravic in interesov žrtev, vključno z njihovimi potrebami, ki jih imajo kot priče v vseh fazah preiskovanja in sodnih postopkov. Še

<sup>112</sup> Členi od 29 do 32.

<sup>113</sup> Členi od 33 do 40.

<sup>114</sup> Člen 41.

<sup>115</sup> Člen 42.

<sup>116</sup> Člen 43.

<sup>117</sup> Člen 44.

<sup>118</sup> Člen 45.

<sup>119</sup> Člen 46.

<sup>120</sup> Člen 47.

<sup>121</sup> Člen 48.

<sup>122</sup> Člen 49.

<sup>123</sup> Člen 50.

<sup>124</sup> Člen 51.

<sup>125</sup> Člena 52 in 53.

<sup>126</sup> Člen 54.

<sup>127</sup> Člen 55.

zlasti je treba upoštevati posebne potrebe otrok, ki so žrtve, in otrok, prič nasilja.<sup>128</sup> Nazadnje, pogodbenice zagotovijo pravico do pravne pomoči<sup>129</sup> in zastaralne roke določijo tako, da se v primeru najtežjih kaznivih ravnanj omogoči učinkovit začetek postopkov tudi po žrtvini polnoletnosti<sup>130</sup>.

121. Poglavje VII določa, da pogodbenice sprejmejo potrebne zakonodajne ukrepe, s katerimi preprečijo, da bi ukrepi za boj proti nasilju vplivali na status žrtev glede prebivališča<sup>131</sup>, in zagotovijo, da se nasilje nad ženskami zaradi spola lahko prizna kot oblika pregona in kot oblika resne škode, ki omogoča dopolnilno/pomožno zaščito v smislu Konvencije o statusu beguncev, podpisane 28. julija 1951 v Ženevi<sup>132</sup>. Pogodbenice poleg tega oblikujejo azilne postopke, ki upoštevajo vidik spola. Namen tega poglavja je tudi zagotoviti, da se v vseh okoliščinah v zvezi z žrtvami nasilja nad ženskami uporablja načelo nevračanja.<sup>133</sup>

122. Namen poglavja VIII je zagotoviti mednarodno sodelovanje med pogodbenicami pri izvajanju Istanbulske konvencije. Zlasti morajo pogodbenice poskrbeti, da lahko žrtve v državi svojega stalnega prebivališča prijavijo kazniva dejanja, storjena na ozemlju druge pogodbenice te konvencije.<sup>134</sup> Kadar osebi neposredno grozi nasilje, bi se morale pogodbenice medsebojno obveščati zaradi sprejetja varnostnih ukrepov.<sup>135</sup> Poleg tega je v tem poglavju zlasti določeno, da imajo prosilci pravico, da so obveščeni o končnem rezultatu aktivnosti, izvedenih na podlagi tega poglavja, z organizacijo izmenjav informacij o tem vprašanju med pogodbenicami te konvencije.<sup>136</sup>

123. S poglavjem IX se vzpostavlja mehanizem za spremljanje izvajanja Istanbulske konvencije, katerega izvajanje je zaupano skupini GREVIO.

124. V poglavju X je pojasnjeno, da Istanbulska konvencija ne vpliva na obveznosti pogodbenic iz drugih mednarodnih instrumentov in da lahko pogodbenice zaradi dopolnitve ali okrepitve njenih določb sklenejo druge mednarodne sporazume o zadevah, ki jih ureja konvencija.

125. Poglavje XI določa postopek za vlaganje predlogov za spremembo Istanbulske konvencije.

126. Poglavje XII vsebuje končne določbe. V njem je posebej navedeno, da je Istanbulska konvencija izrecno na voljo za podpis Evropski uniji.<sup>137</sup> V tem poglavju je tudi pojasnjeno, da se pridržki lahko izrazijo le v omejenih primerih in pod določenimi pogoji.<sup>138</sup>

127. Kot je v predlogu Sklepa Sveta o podpisu, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima<sup>139</sup> navedla Komisija, se lahko sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije nanaša na številne pristojnosti, ki jih ima sama ali ki si jih deli z državami članicami. Zato so lahko teoretično upoštevne številne

<sup>128</sup> Člen 56.

<sup>129</sup> Člen 57.

<sup>130</sup> Člen 58.

<sup>131</sup> Člen 59.

<sup>132</sup> Člen 60.

<sup>133</sup> Člen 61.

<sup>134</sup> Člen 62.

<sup>135</sup> Člen 63.

<sup>136</sup> Člen 64.

<sup>137</sup> Člen 75(1).

<sup>138</sup> Istanbulska konvencijo dopolnjuje dodatek, v katerem so določeni privilegiji in imunitete članov skupine GREVIO in drugih članov delegacij med obiski držav, ki jih izvedejo v okviru svojih nalog.

<sup>139</sup> COM(2016) 111 final.

pravne podlage iz PDEU, kot so „člen 16 (varstvo podatkov), člen 19(1) (diskriminacija na podlagi spola), člen 23 (konzularna zaščita za državljane druge države članice), členi 18, 21, 46, 50 (prosto gibanje državljanov, prosto gibanje delavcev in svoboda ustanavljanja), člen 78 (azil, subsidiarna in začasna zaščita), člen 79 (priseljavanje), člen 81 (pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah), člen 82 (pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah), člen 83 (opredelitev kaznivih dejanj in sankcij na ravni EU za posebno huda kazniva dejanja s čezmejnimi posledicami), člen 84 (ukrepi za preprečevanje kriminala brez harmonizacije predpisov držav članic) ter člen 157 (enake možnosti ter enaka obravnava moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu)“. K tem podlagam je mogoče dodati tudi pravne podlage, ki jih Komisija ni posebej navedla, in sicer člen 165 PDEU (razvoj kakovostnega izobraževanja), člen 166 PDEU (izvajanje politike poklicnega usposabljanja) ali člen 336 PDEU (pogoji za zaposlitev uradnikov in uslužbencev Unije).<sup>140</sup>

128. Kot pa sem že pojasnil, ni nujno, da pravna podlaga oziroma pravne podlage akta odražajo vse pristojnosti, ki se izvajajo ob njegovem sprejetju. Sklep o odobritvi sklenitve Istanbulske konvencije s strani Unije bi moral temeljiti le na pravni podlagi oziroma pravnih podlagah, ki ustrezajo temu, kar *bo* težišče tega sklepa.

### ***C. Določitev glavnih ciljev in delov sklepa o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, Istanbulske konvencije***

129. Če bi bil odgovor na prvo vprašanje, točka (a), odvisen samo od ciljev in vsebine Istanbulske konvencije, bi zadoščal že poudarek, da ima ta konvencija sicer več delov, vendar je jasno, da je odprava diskriminacije na podlagi spola njen glavni cilj in del.<sup>141</sup> Kot je namreč navedeno v obrazložitvenem poročilu k Istanbulski konvenciji, je namen te konvencije, kot izhaja tudi iz njene preambule, priznanje obstoja „povezave med odpravo nasilja nad ženskami in doseganjem *de jure* in *de facto* enakosti spolov“. <sup>142</sup> V tem poročilu je prav tako navedeno, da „iz opredelitve pojma ‚nasilje nad ženskami‘ jasno izhaja, da nasilje nad ženskami v tej konvenciji pomeni kršitev človekovih pravic in obliko diskriminacije“. <sup>143</sup> Zato se glede na neobstoj bolj specifične pravne podlage zdi, da je člen 3(3) PEU, ki v povezavi s členom 19 PDEU Uniji podeljuje pristojnost, da „sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola“, ustrezna pravna podlaga.

130. Kot omenjeno zgoraj, pa je treba za določitev pravne podlage, na kateri mora temeljiti sklep o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, Istanbulske konvencije, upoštevati ne le cilje in dele te konvencije, ampak tudi tiste cilje in dele, ki so konkretnije povezani s samim sklepom.

131. V obravnavani zadevi je bolj ali manj samoumevno, da Svet ne želi, da bi Unija izvajala druge pristojnosti razen tistih, ki ustrezajo določbam, na katere se Parlament sklicuje v svojem vprašanju, ki pa, kot kaže, ne vključujejo člena 3(3) PEU ali člena 19 PDEU.

132. Zato lahko sklep o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, Istanbulske konvencije temelji na teh določbah le, če se vsaj izkaže, da mora Unija nujno izvajati ustrezno zunanjo pristojnost.

<sup>140</sup> Ter – kar zadeva ECB in EIB – člen 36 Protokola št. 4 o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke ter člen 11(7) Protokola št. 5 o statutu Evropske investicijske banke.

<sup>141</sup> Glej v zvezi s tem, vendar ob upoštevanju, ali je zunanja pristojnost Unije za boj proti diskriminaciji izključna ali ne, Prechal, S., „The European Union’s Accession to the Istanbul Convention“, v: Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C., Pohjankoski, P., (ur.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oxford, 2019, str. 285 in naslednje.

<sup>142</sup> Točka 31 obrazložitvenega poročila.

<sup>143</sup> Točka 40 obrazložitvenega poročila.

133. V zvezi s tem je treba opozoriti, da odprava diskriminacije na podlagi spola ni eno izmed področij, določenih v členu 3(1) PDEU, na katerih je bila Uniji izrecno podeljena izključna pristojnost. Kar zadeva različne primere, za katere je v členu 3(2) PDEU predvidena izključna zunanja pristojnost, se zdi, da je upošteven le tretji položaj, predviden v tej določbi (in sicer da ima Unija izključno zunanjo pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, ki se navezuje na določbe tega sporazuma, ki lahko vplivajo na skupna pravila Unije).

134. Kot sem že pojasnil, Istanbulska konvencija določa zgolj minimalna pravila, kar pomeni, da se lahko izključna pristojnost zaradi obstoja skupnih pravil, na katera bi sklenitev te konvencije lahko vplivala, na Unijo prenese le, če ta skupna pravila niso omejena na določitev minimalnih standardov. V skupnih pravilih, ki so bila sprejeta na področju boja proti diskriminaciji na podlagi spola in ki izhajajo iz Direktive 2000/78<sup>144</sup>, Direktive 2004/113<sup>145</sup>, Direktive 2006/54<sup>146</sup> ali Direktive 2010/41<sup>147</sup>, pa so opredeljena zgolj minimalna pravila, saj ta skupna pravila določajo, da lahko države članice uvedejo ali ohranijo ugodnejše določbe.

135. Ob upoštevanju trenutne vsebine skupnih pravil o boju proti diskriminaciji na podlagi spola je treba ugotoviti, da Unija na tem področju nima izključne zunanje pristojnosti. Uniji torej ni treba izvajati svoje pristojnosti na področju boja proti diskriminaciji na podlagi spola, da bi lahko sklenila Istanbulsko konvencijo.<sup>148</sup> Ker torej postavljeno vprašanje temelji na predpostavki, da Unija načeloma ne bo izvajala drugih pristojnosti razen tistih, ki se nanašajo na področje azila in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, člen 3(3) PEU oziroma člen 19 PDEU nista ustrezna pravna podlaga za sprejetje sklepa o sklenitvi, v imenu Unije, Istanbulske konvencije.

136. Glede na navedeno zdaj predlagam, da se preuči, ali obstajajo pravne podlage, ki morda ne zajemajo v celoti te konvencije, vendar lahko zajemajo pomembne dele te konvencije, obenem pa ustrezajo pristojnostim, ki jih bo Unija morala izvajati ali jih namerava izvajati ob sklenitvi te konvencije. Dejstvo, da mora Unija izvajati pristojnosti, ki niso tiste, ki ustrezajo pravnim podlagam, ki jih je Parlament navedel v vprašanju, namreč samo po sebi ne zadostuje, da se upoštevajo v ta namen; prav tako je potrebno, da te pristojnosti zajemajo dele Istanbulske konvencije vsaj v takem obsegu, kot jih zajemajo pravne podlage, ki jih je navedel Parlament.

137. V ta namen bom najprej preučil, ali poleg pristojnosti, ki jih je v svojem vprašanju navedel Parlament, obstajajo tudi druge pristojnosti, ki se zdijo v zadostni meri ustrezne in ki jih bo Unija morala izvajati, da bi lahko sklenila Istanbulsko konvencijo.

<sup>144</sup> Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79).

<sup>145</sup> Direktiva Sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi (UL 2004, L 373, str. 37).

<sup>146</sup> Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano) (UL 2006, L 204, str. 23).

<sup>147</sup> Direktiva 2010/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2010 o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost, in o razveljavitvi Direktive Sveta 86/613/EGS (UL 2010, L 180, str. 1).

<sup>148</sup> V zvezi s tem menim, da dejstvo, da je v Izjavi št. 19, priloženi Sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, podpisano 13. decembra 2007, opozorjeno na potrebo po boju proti vsem oblikam nasilja v družini, te ugotovitve ne more omajati, ker ima ta izjava v nasprotju s protokoli in prilogami, priloženimi Pogodbama, v najboljšem primeru zgolj razlagalno vrednost.

***D. Obstoj pravnih podlag, ki niso tiste, ki jih je Parlament navedel v vprašanju, in ki ustrezajo na eni strani pristojnostim, ki jih bo Unija morala izvajati, na drugi strani pa ciljem in delom Istanbulske konvencije, ki se bodo najverjetneje šteli za vsaj tako pomembne kot tisti, ki so zajeti s pravnimi podlagami, ki jih je navedel Parlament***

138. Med različnimi pristojnostmi, navedenimi v točki 127 teh sklepnih predlogov, na katere bi Istanbulska konvencija lahko vplivala, se zdijo le štiri dovolj upoštevne, da bi upravičevale bolj poglobljeno preučitev, in sicer člen 165 PDEU (razvoj kakovostnega izobraževanja), člen 166 PDEU (izvajanje politike poklicnega usposabljanja), člen 81 PDEU (pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah) in člen 336 PDEU (pogoji za zaposlitev uradnikov in uslužbencev Unije).

*Vidiki Istanbulske konvencije, ki se nanašajo na izobraževanje in poklicno usposabljanje*

139. V skladu s členom 6 PDEU ima Unija zgolj podporno pristojnost na področju izobraževanja in poklicnega usposabljanja. Unija v takšno pristojnost že zaradi njene narave ne sme posegati, iz tega pa posledično izhaja, da Uniji te pristojnosti ni treba nikdar izvajati.

*Vidiki Istanbulske konvencije, ki se nanašajo na pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah*

140. V skladu s členom 81(1) PDEU je pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami del pristojnosti, ki si jih Unija deli z državami članicami. Drugi stavek te določbe določa, da lahko takšno sodelovanje vključuje sprejetje ukrepov za približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic.<sup>149</sup> Člen 81(2) PDEU določa taksativni seznam ciljev, ki jih je mogoče uresničevati z ukrepi, ki jih lahko sprejme Unija.

141. Unija je na podlagi te določbe sprejela različna pravila. Nekatera pravila, kot so ta, ki izhajajo iz Direktive Sveta 2003/8/ES, katerih namen je izboljšati dostop do pravnega varstva v čezmejnih sporih, določajo le minimalne standarde.<sup>150</sup> Člen 1(2) Direktive 2008/52<sup>151</sup> podobno določa, da se ta direktiva ne uporablja za pravice in obveznosti, s katerimi stranke po ustrezni veljavni zakonodaji ne morejo razpolagati. Navedena direktiva torej ne izključuje možnosti, da lahko države članice na nekaterih področjih prepovejo uporabo mediacije.<sup>152</sup>

142. Po drugi strani pa nekateri drugi instrumenti vsebujejo pravila, ki očitno ne določajo zgolj minimalnih zahtev.<sup>153</sup> Natančneje, Sodišče je že odločilo, da je Unija, kar zadeva vzpostavitev mehanizma za priznavanje sodnih odločb v civilnih zadevah, pridobila zunanjo pristojnost.<sup>154</sup>

<sup>149</sup> Ker člen 81(1) PDEU ne določa postopkovnih pravil, je treba iz tega sklepati, da morajo biti zadevni ukrepi približevanja povezani s cilji, navedenimi v teh dveh določbah. Natančneje, besedilo člena 81(3) PDEU se sicer nanaša na družinsko pravo, vendar se sklicuje zgolj na ukrepe, ki zadevajo družinsko pravo s čezmejnimi posledicami (kar pa posredno pomeni, da tisti vidiki družinskega prava, ki nimajo čezmejnih posledic, ostajajo v izključni pristojnosti držav članic).

<sup>150</sup> Direktiva Sveta 2003/8/ES z dne 27. januarja 2003 o izboljšanju dostopa do pravnega varstva v čezmejnih sporih z uvedbo minimalnih skupnih pravil v zvezi s pravno pomočjo pri takih sporih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 90). Glej člena 1(1) in 19 te direktive.

<sup>151</sup> Direktiva 2008/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o nekaterih vidikih mediacije v civilnih in gospodarskih zadevah (UL 2008, L 136, str. 3).

<sup>152</sup> Poleg tega ta direktiva v skladu s svojim členom 4 določa le, da morajo države članice spodbujati uporabo mediacije.

<sup>153</sup> Glej na primer člene od 67 do 73 Uredbe (EU) št. 1215/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2012 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL 2012, L 351, str. 1).

<sup>154</sup> Mnenje 1/03 (Nova Luganska konvencija) z dne 7. februarja 2006 (EU:C:2006:81, točka 173).

143. Ker člen 62 Istanbulske konvencije določa, da pogodbenice sodelujejo pri izvajanju ustreznih civilnih in kazenskih sodnih odločb, ki jih izdajo sodni organi pogodbenic, vključno z ukrepi za zagotovitev varnosti, bo morala Unija v zvezi z nekaterimi določbami te konvencije, kot je člen 62(1)(a), na koncu izvajati svojo izključno zunanjo pristojnost na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah.

*Vidiki Istanbulske konvencije, ki se nanašajo na določitev pogojev za zaposlitev uradnikov in uslužbencev Unije*

144. V skladu s členom 336 PDEU Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, po posvetovanju z drugimi zadevnimi institucijami določita Kadrovske predpise za uradnike Unije in Pogoje za zaposlitev drugih uslužbencev Unije.

145. Res je sicer, da pogoji za zaposlitev vsega osebja Unije niso povezani s področji, navedenimi v členih 3 in 6 PDEU. Zato si Unija to pristojnost v skladu s členom 4(1) PDEU deli z državami članicami. Kljub temu je treba opozoriti, da je bilo s sprejetjem Uredbe št. 31 (EGS), 11 (ESAE) o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo<sup>155</sup> poseženo v to pristojnost, zaradi česar je treba šteti, da je Unija na podlagi člena 3(2) PEU na tem področju pridobila izključno zunanjo pristojnost.

146. Iz tega izhaja, da je treba poleg pravnih podlag, ki jih je navedel Parlament, preučiti tudi člena 81 in 336 PDEU, da bi se ugotovilo, na kateri pravni podlagi ali na katerih pravnih podlagah bi bilo treba sprejeti sklep o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, Istanbulske konvencije.

147. Kar zadeva druge pristojnosti kot navedene štiri, ki sem jih že preučil, ali tiste, ki jih je v svojem vprašanju predvidel Parlament, menim, da nekatere določbe Istanbulske konvencije, čeprav spadajo v okvir teh pristojnosti, iz razlogov, ki sem jih pravkar navedel, najverjetneje ne morejo vplivati na težišče morebitnega sklepa Unije o sklenitvi te konvencije. To pa zato, ker Uniji teh pristojnosti ni treba izvajati ali ker je mogoče zadevne določbe v teh okoliščinah šteti za stranske.

***E. Končna presoja: upoštevnost pravnih podlag, ki jih je navedel Parlament, in pravnih podlag, za katere je že bilo ugotovljeno, da ustrezajo pristojnostim, ki se bodo izvajale, ter da zajemajo dovolj upoštevnih cilje in dele Istanbulske konvencije***

148. V zvezi s tem je treba že na samem začetku ponovno izpostaviti razlog, iz katerega je obravnavana zadeva tako posebna, in sicer da Unija ne bo izvajala vseh pristojnosti, ki si jih deli z državami članicami. Natančneje, zdi se, da Uniji ne bo treba izvajati pristojnosti, za katero bi sicer bilo mogoče šteti, da zajema cilje in prevladujoče dele Istanbulske konvencije, to je boj proti diskriminaciji na podlagi spola.<sup>156</sup>

<sup>155</sup> Uredba Sveta (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68 z dne 29. februarja 1968 o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti ter o uvedbi posebnih ukrepov, ki se začasno uporabljajo za uradnike Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 2, str. 5), kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (EU, Euratom) št. 1023/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (UL 2013, L 287, str. 15).

<sup>156</sup> V zvezi s tem ni mogoče izključiti bojazni držav članic, da če Unija izvaja to pristojnost, pride na podlagi člena 83(2) PDEU do prenosa pristojnosti za samostojno ukrepanje Unije v zvezi z opredelitvijo ravnanj, navedenih v tej konvenciji, za kazniva dejanja. Glej v zvezi s tem tudi sodbo z dne 13. septembra 2005, Komisija/Svet (C-176/03, EU:C:2005:542, točka 48).

149. Zato se lahko za upoštevne izkažejo tudi druge možne pravne podlage, ki bi bile sicer zgolj stranskega pomena. Vendar je treba upoštevati, da te pravne podlage le v manjšem delu zajemajo cilje in dele Istanbulske konvencije. Zato je, kot sem že pojasnil, nujno, da se v okviru primerjave z drugimi možnimi pravnimi podlagami in na način, ki ni absoluten, ugotovi, katera oziroma katere pravne podlage so upoštevne.

150. Parlament s svojim vprašanjem sprašuje, ali lahko sklep o odobritvi sklenitve Istanbulske konvencije veljavno temelji na členih 82(2) in 84 PDEU, kot je predvidel Svet, ali pa bi bilo morda bolje, da bi temeljil na členih 78(2), 82(2) in 83(1) PDEU. Poleg navedenih pravnih podlag, za katere je treba domnevati, da ustrezajo pristojnostim, ki se jih je Unija odločila izvajati, pa je treba zaradi že pojasnjenih razlogov upoštevati tudi člena 81 in 336 PDEU. Predlagam, da se najprej lotimo obravnave členov 82(2), 83(1) in 84 PDEU, ki so vsi del poglavja 4 naslova V tretjega dela PDEU in urejajo pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, ter člena 81(1) PDEU.

151. Najprej je treba poudariti, da člen 82(2) PDEU Uniji podeljuje pristojnost za določitev minimalnih pravil za lažje vzajemno priznavanje sodb in sodnih odločb v kazenskih zadevah ter za vzpostavitev ali krepitev policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah s čezmejnimi posledicami. Vendar je v drugem pododstavku te določbe navedeno, da se ti ukrepi v primeru neobstoja sklepa Sveta, v katerem ta predhodno opredeli druge posebne vidike kazenskega postopka, nanašajo na vzajemno dopustnost dokazov med državami članicami, pravice posameznikov v kazenskem postopku ali pravice žrtev kaznivih dejanj.<sup>157</sup>

152. Kot je bilo že navedeno, je poglavje VIII Istanbulske konvencije namenjeno vzpostavitvi mednarodnega pravosodnega sodelovanja, ki se osredotoča na področje kazenskega prava. Določbe, ki jih vsebuje to poglavje, bodo zato verjetno spadale na področje uporabe člena 82(2) PDEU.<sup>158</sup> Ker države članice večinoma ohranjajo izključno pristojnost v kazenskih zadevah, menim, da je, primerjalno gledano in glede na neobstoj kakršne koli želje Unije, da bi izvajala pristojnost, ki jo ima na področju enakega obravnavanja, izmed vseh možnih pravnih podlag prav člen 82(2) PDEU tista pravna podlaga, s katero bi bilo mogoče zajeti pravno težišče sklepa o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, Istanbulske konvencije. V zvezi s tem velja morda poudariti, da so tri institucije, ki so predložile pisna stališča - Evropski parlament, Svet in Komisija - soglasne, da je člen 82(2) PDEU ena od ustreznih materialnopravnih podlag za sprejetje sklepa, s katerim se Uniji odobri sklenitev Istanbulske konvencije.

153. Menim, da člena 81(1) PDEU pod temi pogoji ni mogoče uporabiti kot eno od pravnih podlag za sklep o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, Istanbulske konvencije. Iz splošne sistematike te konvencije je namreč razvidno, da njeni cilji in deli, ki jih je mogoče umestiti na področje pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah, zgolj dopolnjujejo vzpostavitev mednarodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Iz določb poglavja VIII (členi od 62 do 65) in iz splošne sistematike te konvencije namreč izhaja, da ta konvencija želi dati prednost

<sup>157</sup> Da bi člen 83(1) PDEU ohranil svoj polni učinek, je treba pojem „pravice žrtev kaznivih dejanj“ po mojem mnenju razumeti tako, kot da izključuje inkriminacijo nekaterih ravnanj.

<sup>158</sup> V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da člen 54 v poglavju VI Istanbulske konvencije res določa nekatere obveznosti glede dokazov. Drugič, členi od 49 do 53 ter od 56 do 58, ki so del istega poglavja, so namenjeni priznanju nekaterih pravic žrtvam v kazenskih postopkih. Tretjič, določbe poglavja IV ter členi od 29 do 32, ki so del poglavja V, določajo nekatere ukrepe procesnega prava v korist žrtev kaznivih dejanj. Vendar je treba opozoriti, da iz besedila člena 82(2) PDEU izhaja, da se na Unijo prenese le pristojnost za sprejetje ukrepov, ki se nanašajo na „vzajemno dopustnost dokazov med državami članicami; [...] pravice posameznikov v kazenskem postopku [ali] pravice žrtev kaznivih dejanj“. Vendar navedene določbe niso namenjene lažjemu priznavanju sodnih odločb, zato je po mojem mnenju težko šteti, da je nasilje nad ženskami kazenska zadeva s čezmejnimi posledicami, razen če bi to veljalo za vsa kazniva dejanja in ravnanja. V zvezi s tem opozarjam, da je Sodišče v sodbi z dne 13. junija 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, točke od 29 do 37), skrbno pazilo, da se glede tega vprašanja ni opredelilo.



kazenskopravnemu odzivu na nasilje nad ženskami in da je predvideno mednarodno sodelovanje predvsem kazenskopravne narave. V teh okoliščinah menim, da so določbe Istanbulske konvencije, ki se nanašajo na vzpostavitev pravosodnega sodelovanja na področju civilnega prava, v bistvu stranske glede na sodelovanje v kazenskih zadevah, za vzpostavitev katerega si ta konvencija dejansko prizadeva.

154. Kar zadeva člen 83(1) PDEU, je s to določbo Uniji podeljena pristojnost za določitev minimalnih pravil glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju posebno hudih oblik kriminala s čezmejnimi posledicami zaradi narave ali učinkov teh dejanj ali zaradi posebne potrebe po skupnem boju proti njim. Vendar je v drugem pododstavku določen taksativni seznam zadevnih področij, med katere spadajo terorizem, trgovina z ljudmi, spolna zloraba žensk in otrok, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami in orožjem, pranje denarja, korupcija, ponarejanje plačilnih sredstev, računalniški kriminal in organizirani kriminal. Tretji pododstavek sicer določa, da lahko Svet sprejme sklep o razširitvi tega seznama, vendar se ne zdi, da je to možnost do zdaj kdaj uporabil.<sup>159</sup>

155. Glede na seznam področij, ki jih trenutno zajema člen 83(1) PDEU, se zdi, da določbe materialnega kazenskega prava, ki jih vsebuje Istanbulska konvencija, ne spadajo v pristojnost Unije, ampak da so zanje še naprej pristojne države članice. Menim, za zgolj dejstvo, da je mogoče nasilje, ki ga ureja ta konvencija, v nekaterih primerih uvrstiti v okvir trgovine z ljudmi ali spolne zlorabe žensk in otrok, *samo po sebi* še ne zadošča za sklep, da bi nekatere določbe Istanbulske konvencije lahko spadale v pristojnost, ki jo Uniji podeljuje člen 83(1) PDEU. Zato sem mnenja, da je vsaka uporaba te pravne podlage v vsakem primeru izključena.

156. Kar zadeva člen 84 PDEU, je namen te določbe omogočiti Uniji, da sprejme ukrepe za spodbujanje in podpiranje dejanj držav članic na področju preprečevanja kriminala, ne da bi to vključevalo harmonizacijo zakonov in drugih predpisov. Treba se je torej vprašati, ali bi morala Unija, če bi Istanbulska konvencijo dejansko sklenila, zaradi določb te konvencije sprejeti tovrstne podporne ukrepe.

157. Istanbulska konvencija v zvezi s tem pogodbenicam nalaga več obveznosti, da sprejmejo določeno število preventivnih in zaščitnih ukrepov, za katere so pogodbenice neposredno pristojne. Vendar člena 84 PDEU po mojem mnenju ne bi smeli razlagati preozko, in sicer v smislu, da dopušča zgolj sprejetje ukrepov, katerih naslovnice so države članice, temveč v smislu, da dopušča, kot je razvidno iz njegovega besedila, tudi sprejetje ukrepov v podporo delovanja držav, to je ukrepov poleg tistih, ki jih sprejmejo države, pri čemer pa ni izključeno, da se lahko neposredno nanašajo na fizične osebe.

158. Kar zadeva pomen ciljev in delov Istanbulske konvencije, povezanih s preprečevanjem kriminalitete, ker Unija, kot sem že pojasnil, ne bo izvajala vseh svojih pristojnosti, zlasti pa ne pristojnosti na področju boja proti diskriminaciji na podlagi spola, postane presoja glavnega

<sup>159</sup> Svet bi to možnost lahko uporabil, če bi se zgodilo, da posamezna država članica ne bi ratificirala Istanbulske konvencije, da bi se zmanjšalo tveganje za ugotovitev odgovornosti Unije zaradi neupravičenega neizpolnjevanja obveznosti iz Istanbulske konvencije s strani posamezne države članice. Res je sicer, da je treba v skladu s členom 83(2) PDEU dokazati, da „je približevanje določb kazenske zakonodaje in drugih predpisov držav članic nujno zaradi zagotovitve učinkovitega izvajanja politike Unije na področju, za katero veljajo harmonizacijski ukrepi“, vendar bo do tega prišlo, če se izkaže, da država članica ne izvaja Istanbulske konvencije ali da je sploh ni sklenila. Zato bi Unija to določbo lahko uporabila, da bi si tako podelila izključno pristojnost za vse določbe te konvencije, ki so namenjene opredelitvi nekaterih ravnanj kot kaznivih dejanj, kar bi posledično pomenilo, da bi v skladu s teorijo nasledstva držav sama prevzela obveznosti, ki izhajajo iz te konvencije. Glej v zvezi s tem tudi Prechal S., „The European Union’s Accession to the Istanbul Convention“, v: Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C., Pohjankoski, P., (ur.), *An Ever-Changing Union?, Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oxford, 2019, str. 290.

značaja posamezne pravne podlage precej relativna. Povedano drugače, to, ali so nekateri zadevni cilji in deli prevladujoči ali glavni, je treba presojati glede na druge cilje in dele Istanbulske konvencije, ki bodo, ker se je Unija odločila izvajati ustrezne pristojnosti, za Unijo zavezujoči.

159. V teh okoliščinah menim, da so cilji in deli sklepa, s katerim je Uniji odobrena sklenitev Istanbulske konvencije, ki bi lahko spadali v okvir člena 84 PDEU, glede na to, da namerava Svet omejiti obseg pravnih obveznosti, ki jih bo Unija prevzela s sklenitvijo te konvencije, ravno tako prevladujoči kot tisti, ki jih zajema člena 82(2) PDEU. Poleg tega sta tako pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah kot tudi preprečevanje nasilja nad ženskami predmet celotnega poglavja te konvencije.

160. V zvezi s členom 78(2) PDEU ugotavljam, da se ta nanaša na pristojnost Unije za vzpostavitev skupnega azilnega sistema. Res je, da – kot je izpostavil Parlament – Istanbulska konvencija vsebuje le tri člene, ki urejajo področje priseljavanja in azila. Člen 59 te konvencije pogodbenice zavezuje, da v nacionalni zakonodaji zagotovijo možnost, da migrantke žrtve pridobijo samostojno dovoljenje za prebivanje, člena 60 in 61 pa od pogodbenic v bistvu zahtevata, da nasilje nad ženskami priznajo kot obliko pregona, da prošnje za priznanje statusa begunca obravnavajo ob upoštevanju razlage z vidika spola in da v zvezi z žrtvami nasilja nad ženskami spoštujejo načelo nevračanja.

161. Vendar je treba opozoriti, prvič, da so te tri določbe kljub vsemu del ločenega poglavja, kar ponazarja, da Istanbulska konvencija tem vprašanjem pripisuje prav tolikšno pomembnost kot pravosodnemu sodelovanju ali preventivnim ukrepom. Drugič, te določbe v nasprotju z večino določb, za katere je pristojna Unija, ne ustrezajo pravnemu okviru, ki trenutno velja v Uniji. Pravo Unije v sedanjem stanju praviloma ne predvideva, da bi zaradi obveznosti upoštevanja nasilja nad ženskami kot ene od oblik pregona, ki lahko privede do priznanja statusa begunca, in prevzema take izrecne obveznosti nastale pomembne praktične posledice. Tretjič in najpomembneje, upoštevati je treba, da naj bi bila po načrtih Sveta sklenitev Istanbulske konvencije omejena na nekatere pristojnosti, kar pomeni, da z vidika prava Unije zelo veliko število določb te konvencije ne bo zavezujočih.

162. V tem okviru menim, da bi moral biti člen 78(2) PDEU vključen med pravne podlage, na katerih bo temeljil sklep o sklenitvi, v imenu Unije, Istanbulske konvencije, saj se nanaša na cilje in dele, ki bi jih bilo treba, vsaj na podlagi primerjave z drugimi cilji in deli, ki jih bo imel ta sklep, šteti za prevladujoče. Tudi če bi bilo mogoče trditi, da bi nekateri cilji ali deli Istanbulske konvencije lahko spadali v izključno pristojnost Unije, česar doslej nisem posebej izpostavil, so lahko ti v najboljšem primeru zgolj stranskega pomena.

163. Nazadnje, kar zadeva pogoje za zaposlitev vsega osebja Unije, je po mojem mnenju očitno, da zgolj dejstvo, da bi se lahko mednarodni sporazum nanašal tudi na uslužbence Unije, praviloma ne zadostuje za utemeljitev navedbe člena 336 PDEU kot pravne podlage: uporaba zadevnega sporazuma v zvezi z uslužbenci mora namreč pomeniti cilj ali glavni del sklepa o sklenitvi tega sporazuma.

164. V obravnavani zadevi pa ugotavljam, da se bodo preostale pravne podlage glede na to, da Unija ne namerava izvajati svoje pristojnosti na področju boja proti diskriminaciji na podlagi spola, le v manjšem delu nanašale na ta sporazum. Velik del ciljev in delov Istanbulske konvencije, zlasti tistih, ki so namenjeni opredelitvi določenih ravnanj za kazniva dejanja, bo namreč v izključni pristojnosti držav članic. Tako bodo obveznosti, ki jih bo morala prevzeti Unija, če bo vztrajala pri svoji nameri glede omejenega pristopa, dejansko precej omejene. V teh

okolščinah menim, da bodo cilji in deli te konvencije, ki jih je mogoče zajeti s členom 336 PDEU, s stališča Unije, primerjalno gledano, ravno tako pomembni kot cilji in deli, ki so zajeti s členi 78(2), 82(2) in 84 PDEU. Pristop Unije k Istanbulski konvenciji bo namreč imel polni učinek, kar zadeva njeno osebje. Zato bodo obveznosti, ki bodo za Unijo v zvezi z njenim osebjem nastale z ratifikacijo te konvencije, *ratione materiae* širše kot obveznosti, ki za državljane Unije izhajajo iz izvajanja njenih drugih pristojnosti. V teh okoliščinah se mi zdi, da omejeni pristop ustvarja poseben položaj, v katerem komponente javnih uslužbencev ni mogoče šteti za stransko drugim pristojnostim.

165. Res je, da mora sprejetje akta v skladu s sodno prakso Sodišča načeloma temeljiti na eni sami pravni podlagi. Če pa se namerava Unija odločiti za omejeni pristop in se v ta namen odreči svoji pristojnosti na področju boja proti diskriminaciji na podlagi spola, se zdi, ko sem že pojasnil, da se kopičenju pravnih podlag zaradi razdrobljenosti ostalih pristojnosti dejansko ni mogoče izogniti.<sup>160</sup> Poleg tega vse te pravne podlage predvidevajo enak postopek v zvezi z izvajanjem notranjih pristojnosti, in sicer redni zakonodajni postopek, ki, kar zadeva izvajanje zunanjih pristojnosti, v skladu s členom 218 PDEU privede do uporabe enakih pravil o glasovanju. Navedene pravne podlage so torej v celoti združljive z izvajanjem zunanje pristojnosti Unije.

166. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori, da mora glede na obseg sklenitve, ki jo predvideva Svet, sklep, s katerim je Uniji odobrena sklenitev te konvencije, temeljiti na členih 78(2), 82(2), 84 in 336 PDEU.

#### **V. Prvo vprašanje, točka (b): ali se lahko sklenitev Istanbulske konvencije odobri z dvema ločenima sklepoma?**

167. Prvo vprašanje, točka (b), ki ga je postavil Parlament, se v bistvu nanaša na to, ali bi bila odobritev sklenitve Istanbulske konvencije s strani Unije, če bi se, med drugim zaradi izbire pravnih podlag, izvedla z dvema ločenima sklepoma, posledično neveljavna.

168. Parlament je opozoril, da je razlog, ki je bil naveden v utemeljitev sprejetja dveh ločenih sklepov v fazi podpisa, povezan s tem, da člena 60 in 61 Istanbulske konvencije spadata na področje skupne politike o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti, ki je navedena v členu 78 PDEU. To naj bi bil povod za nastanek posebnih težav v zvezi z izvajanjem Protokola št. 21, ker ta določa, da ukrepi, sprejeti na tem področju, za Irsko niso zavezujoči niti se v njej ne uporabljajo in da Irska posledično ne sodeluje pri njihovem sprejemanju, razen če se strinja s sodelovanjem pri sprejetju takšnih ukrepov. Vendar Parlament meni, da pomisleki, ki so bili izraženi v zvezi s Protokolom št. 21, niso utemeljeni, saj če bi Unija Istanbulsko konvencijo dejansko sklenila, bi bila ta sklenitev za Irsko zavezujoča z vidika vseh pristojnosti, ki bi jih morala Unija izvajati na podlagi te konvencije. S tem pa se ne morem strinjati, ker ta trditev v bistvu pomeni, da bi, če bi do tega res prišlo, morebiten učinek Protokola št. 21 enostavno izginil, ker se te določbe Istanbulske konvencije v veliki meri nanašajo na skupna pravila, s katerimi se je Irska strinjala.

169. Že na samem začetku opozarjam, da se vprašanje, ki ga je postavil Parlament, nanaša na formalno prihodnjo veljavnost sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije.

170. V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 263 PDEU določa, da je mogoče formalno veljavnost akta izpodbijati le v primeru bistvene kršitve postopka. Zato se postavlja vprašanje: kaj za potrebe obravnavane zadeve bistvena kršitev postopka sploh pomeni?

<sup>160</sup> Glej za primer kopičenja pravnih podlag sodbo z dne 10. januarja 2006, Komisija/Svet (C-94/03, EU:C:2006:2, točka 54).

171. Kot sem že pojasnil, gre za kršitve postopkovnih in formalnih zahtev, ki lahko vplivajo na vsebino zadevnega akta<sup>161</sup> ali ki lahko, kar zadeva obveznost obrazložitve, povzročajo zmedo glede pravne narave in obsega izpodbijanega akta<sup>162</sup>. Da bi se torej ugotovilo, ali je sprejetje dveh ločenih sklepov - namesto enega samega - v nasprotju s pravom Unije, je treba najprej preučiti, ali to, čemur bi bilo mogoče reči „postopek razdelitve“, krši določeno pravilo ali načelo, nato pa preveriti, ali je mogoče to pravilo ali načelo v tem smislu šteti za „bistveno“.

172. V zvezi z obstojem takšnega pravila ali načela lahko ugotovim, da nobena izmed določb, ki izhajajo iz Pogodb ali iz poslovnika Sveta, ne predpisuje zahteve, ki bi prepovedovala razdelitev sklepa o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma na dva ločena sklepa.

173. Res je sicer, da je v členu 218(6) PDEU, kar zadeva postopek za sklenitev sporazuma, navedeno, da Svet sprejme sklep o sklenitvi sporazuma. Vendar je glede na uporabo nedoločnega člena „a“ [(v angleškem jeziku)] jasno, da se ta določba nanaša na splošno pojmovanje „sklepa“, kar označuje običajno obliko akta, ki ga sprejme Svet ali Komisija in katerega področje uporabe praviloma ni splošno. Ta izraz se torej ne nanaša na pojem *instrumentum* (oblika), ki se običajno uporablja v državah kontinentalnega prava in se razlikuje od pojma *negotium* (vsebina). Če se ta določba razlaga v svojem pravem okviru, je torej treba podvomiti o tem, ali so avtorji na ta način zgolj z uporabo nedoločnega člena nameravali izključiti možnost, da bi se tak sklep lahko sprejel v obliki dveh ločenih aktov.

174. Prav tako je težko razumeti, kako bi lahko razdelitev sklepa o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma na dva ločena akta pomenila kršitev člena 17(2) PEU ali člena 293 PDEU. Čeprav se navedeni določbi nanašata zgolj na zakonodajni postopek,<sup>163</sup> je iz umestitve člena 218 v okviru PDEU – ta določba je namreč uvrščena pod naslov V petega dela PDEU (ki ureja zunanje delovanje Unije), in ne pod naslov I šestega dela, poglavje 2, oddelek 2 – in iz vsebine te določbe jasno, da je postopek za sklenitev mednarodnih sporazumov specifičen in poseben. Dejansko se v okviru obeh postopkov ne razlikujejo le pristojnosti različnih institucij, ampak tudi izrazoslovje, ki se v zvezi s tem uporablja v Pogodbah. Na primer, člen 218(3) PDEU določa, da se postopek v zvezi s podpisom mednarodnega sporazuma začne na „priporočilo“, medtem ko je v členu 294(2) PDEU navedeno, da se zakonodajni postopek začne na „predlog“.<sup>164</sup>

175. Tudi če bi se zagovarjalo stališče, da bi bilo za eno od navedenih določb mogoče šteti, da določa zahtevo, menim, da ta zahteva ne bi mogla veljati za „bistveno“ v smislu člena 263 PDEU.

<sup>161</sup> Glej sodbo z dne 29. oktobra 1980, van Landewyck in drugi/Komisija (od 209/78 do 215/78 in 218/78, EU:C:1980:248, točka 47). Vendar zadostuje že, da bi napaka lahko vplivala na sklep, saj sodišče Unije ne sme nadomestiti pristojnega organa in zato ne more presoјati konkretnega učinka te napake na sklep. Glej na primer sodbo z dne 21. marca 1990, Belgija/Komisija (C-142/87, EU:C:1990:125, točka 48).

<sup>162</sup> V zvezi s tem je treba poudariti, da gre pri obravnavanem sklepu za akt o odobritvi sklenitve Istanbulske konvencije v imenu Unije. Sklenitev tega sporazuma pa se načeloma opravi z enim samim instrumentom, in sicer z uradnim obvestilom, naslovljenim na depozitarja te konvencije, ki je v tem primeru Svet Evrope.

<sup>163</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, točka 71). Poleg tega člen 17(2) PEU določa, da se, „[č]e Pogodbi ne določata drugače“, akti, zlasti zakonodajni, sprejemajo le na predlog Komisije. Člen 293 PDEU pa določa, da se njegove določbe uporabljajo le, kadar „Svet [...] odloča na predlog Komisije“.

<sup>164</sup> Da bi bilo sploh mogoče šteti, da se lahko zakonodajni postopek delno uporablja, je v členu 17(2) PEU določeno, da se zakonodajni akti Unije sprejemajo le na predlog Komisije, „[č]e Pogodbi ne določata drugače“, medtem ko je v zvezi s postopkom, določenim v členu 218 PDEU, v tej določbi navedeno, da se sklep o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma s strani Unije sprejme na predlog pogajalca, ki pa ni nujno Komisija. Podobno tudi člen 293 PDEU določa, da se uporablja le, „[k]adar Svet [...] odloča na predlog Komisije“.

176. V tem okviru je edino pravilo ali načelo, ki bi lahko pomenilo bistveno kršitev postopkovnih in formalnih zahtev – in ki bi Svetu posledično preprečilo razdelitev sklepa o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma na dva ločena akta – preprosto tisto pravilo ali načelo, ki zahteva spoštovanje pristojnosti drugih institucij in držav članic ter upoštevanje veljavnih pravil o glasovanju<sup>165</sup>, saj o teh pravilih ne odločajo same institucije<sup>166</sup>.

177. Tako je Sodišče na primer v sodbi Komisija/Svet<sup>167</sup>, ki se običajno navaja kot „sodba o hibridnem aktu“, razsodilo, da Svet in predstavniki vlad držav članic akta o odobritvi podpisa sporazuma med Unijo in tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami ter akta, ki se nanaša na začasno uporabo tega sporazuma s strani držav članic, ne morejo združiti v en sam sklep. Kot je poudarilo Sodišče, je to zato, ker države članice niso pristojne za sprejetje prvega sklepa, Svet kot institucija Unije pa, nasprotno, nima nobene vloge pri sprejemanju akta o začasni uporabi mešanega sporazuma s strani držav članic. Zadnjenavedeni akt tako še najprej spada na področje nacionalnega prava vsake od teh držav.<sup>168</sup> Sodišče je poleg tega navedlo, da bi ta praksa lahko imela posledice za uporabo pravil o glasovanju, saj bi moral prvonavedeni akt v skladu s členom 218(8) PDEU sprejeti Svet s kvalificirano večino, medtem ko akt o začasni uporabi mešanega sporazuma s strani držav članic, ki je predmet nacionalnega prava vsake od teh držav, predpostavlja soglasje predstavnikov teh držav in torej njihovo soglasno privolitev.<sup>169</sup>

178. V obravnavani zadevi pa se zdi, da vprašanje sklenitve Istanbulske konvencije z dvema sklepoma namesto enim samim ni takšno, da bi lahko vzbudilo podobne pomisleke, kot jih je navedlo Sodišče v sodbi o hibridnem aktu.

179. Prvič, ne glede na število sklepov, ki bodo na koncu sprejeti, ni sporno, da bo za njihovo sprejetje pristojna Unija.

180. Drugič, v zvezi s pravili o glasovanju je treba opozoriti, da bi razdelitev sklepa na dva ločena akta lahko vplivala na sklenitev mednarodnega sporazuma, če bi bil v okoliščinah, v katerih bi se v primeru sprejetja enega samega akta uporabilo samo eno pravilo o glasovanju, prvi akt sprejet z uporabo enega pravila o glasovanju, drugi akt pa na podlagi drugega pravila o glasovanju.<sup>170</sup> Vendar v obravnavani zadevi ugotavljam, da iz razlogov, ki sem jih pojasnil že med preučevanjem dopustnosti, vse zadevne pravne podlage vodijo k uporabi istega postopka.

181. Res je, da je iz odgovora na prvo vprašanje, točka (a), mogoče razumeti, da je podpis - in dokončna sklenitev, če bi do nje zares prišlo - Istanbulske konvencije s strani Unije pomenil in še naprej pomeni, da bo Unija izvajala nekatere pristojnosti iz naslova V tretjega dela PDEU. Iz tega torej izhaja, da je treba šteti, da sprejetje sklepa o odobritvi sklenitve te konvencije s strani Unije, kot jo pravzaprav predvideva Parlament, spada med pristojnosti Unije, ki so zajete v protokolih

<sup>165</sup> Sodba z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, točka 42).

<sup>166</sup> Glej na primer sodbo z dne 6. maja 2008, Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točka 54).

<sup>167</sup> Sodba z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet (C-28/12, EU:C:2015:282).

<sup>168</sup> Prav tam, točki 49 in 50.

<sup>169</sup> Prav tam, točki 51 in 52.

<sup>170</sup> Ta trditev predpostavlja, da pravne podlage, na katerih temelji posamezni akt, morda ne odražajo natančno pristojnosti, ki se izvajajo za njegovo sprejetje (glej vprašanje 1, točka (a)). Če namreč ne bi bilo tako, bi pravne podlage, na katere se sklicuje akt, če bi bil sprejet v obliki enega samega sklepa, ustrezale kombinaciji – če bi bil zadevni akt predmet dveh ločenih sklepov – pravnih podlag, navedenih v obeh sklepih. To bi posledično pomenilo, da se uporabi povsem enak postopek ali pa, če zadevnih pravnih podlag ne bi bilo mogoče medsebojno uskladiti, da je treba ta akt razdeliti na dva sklepa.

št. 21 in št. 22. V nasprotju s tem, kar zatrjuje Parlament, pa bo razdelitev sklenitve te konvencije na dva ločena akta dejansko pomenila spoštovanje - ne pa kršitve - veljavnih pravil o glasovanju in posebnega stališča, ki ga Irski zagotavlja Protokol št. 21.<sup>171</sup>

182. V zvezi s tem je očitno, da se sprejetje dveh sklepov zahteva, kadar akt sledi več ciljem ali ima več delov, ne da bi bil eden v primerjavi z drugimi stranski, in kadar različne pravne podlage niso med seboj združljive, ker vodijo k uporabi različnih pravil o glasovanju.<sup>172</sup> Vendar je po mojem mnenju tudi res, da se bo za sprejetje več ločenih aktov zahtevalo, kadar akt vsebuje dele, ki bi lahko vsaj delno spadali na področje uporabe protokolov št. 21 in št. 22, delno pa ne. Irska namreč zaradi Protokola št. 21 ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov Sveta, predlaganih v skladu z naslovom V tretjega dela PDEU, razen če izrazi željo po takšnem sodelovanju.<sup>173</sup> V skladu s Protokolom št. 22 Kraljevina Danska ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov Sveta, predlaganih na podlagi naslova V tretjega dela PDEU, in je ti ukrepi ne zavezujejo, razen če se po njihovem sprejetju odloči, da jih bo izvajala.<sup>174</sup>

183. Ker Kraljevina Danska ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov Sveta, ki spadajo na področje uporabe naslova V tretjega dela PDEU, in ker Irska pri njihovem sprejemanju sodeluje le, če za to izrazi željo, se lahko zgodi, da je treba akt, ki ga namerava Unija sprejeti na podlagi več pravnih podlag, pri čemer lahko nekatere spadajo pod naslov V tretjega dela PDEU, druge pa pod druge določbe te pogodbe, razdeliti na več ločenih sklepov.

184. V obravnavani zadevi vse pristojnosti, ki jih izvaja oziroma ki naj bi jih predvidoma izvajala Unija, sicer spadajo na področje uporabe naslova V tretjega dela PDEU. Zato za Kraljevino Dansko ne bo zavezujoč nobeden izmed zadevnih sklepov, prav tako pa ne bo glasovala o sprejetju nobenega od teh dveh sklepov. Protokol št. 22 tako ne more vplivati na spremembo veljavnih pravil o glasovanju.

185. Glede položaja Irske Parlament meni, da bi prihodnji sporazum, ker bi zanj povečini veljala skupna pravila, ki bi jih Irska sprejela, Irsko zagotovo zavezoval in bi posledično morala sodelovati pri glasovanju.

186. Kot pa sem že navedel, se s tem ne morem strinjati. Ne gre le za to, da je iz odgovora na prvo vprašanje razvidno, da sekundarna zakonodaja Unije ne zajema v celoti vseh področij, ki ustrezajo pristojnostim, ki jih bo Unija morala izvajati, da bi lahko sklenila zadevno konvencijo, in pristojnostim, ki jih je v svojem predlogu navedel Parlament, ampak menim, da Irske to, da je že privolila v sodelovanje pri sprejemanju nekaterih instrumentov zakonodaje Unije, ne zavezuje k sodelovanju pri sklenitvi mednarodnega sporazuma, ki bi imel enak predmet urejanja. To po mojem mnenju izhaja iz člena 4a Protokola št. 21, ki določa, da se določbe navedenega protokola „uporabljajo [...] *tudi* v primeru ukrepov, ki se predlagajo ali sprejmejo v skladu z naslovom V tretjega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije in spreminjajo obstoječ ukrep, ki ju zavezuje“.<sup>175</sup> Ker bi torej sklenitev Istanbulske konvencije lahko vplivala na nekatere obstoječe

<sup>171</sup> V zvezi s tem bi opozoril, da je izvajanje teh protokolov odvisno od vsebine zadevnega akta, in ne od sprejetih pravnih podlag. Zato je treba ta protokola upoštevati, kadar Unija namerava izvajati pristojnosti na njihovi podlagi, ne glede na odgovor Sodišča na prvo vprašanje.

<sup>172</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 57).

<sup>173</sup> Glede na to, da je Združeno kraljestvo izstopilo iz Evropske unije, ga v tem okviru ni treba posebej upoštevati.

<sup>174</sup> V skladu s členom 4 tega protokola se Kraljevina Danska lahko odloči, ali bo ta ukrep prenesla v svoje notranje pravo, vendar bo, če se odloči, da bo to storila, na podlagi tega ukrepa v vsakem primeru nastala le obveznost po mednarodnem pravu med Kraljevino Dansko in drugimi državami članicami.

<sup>175</sup> Moj poudarek. V tem primeru člen 4a(2) določa poseben mehanizem, če se izkaže, da uporaba tega ukrepa zaradi nesodelovanja Irske za druge države članice ne bi bila več mogoča. Vendar Irska tudi v tem primeru ni zavezana k uporabi zadevnega ukrepa.

ukrepe na področju azila, je jasno, kot sem že navedel med preučevanjem prvega vprašanja, točka (a), da se Irska na podlagi Protokola št. 21 lahko odloči, da je sklep o odobritvi sprejetja Istanbulske konvencije ne bo zavezoval in da posledično ne bo sodelovala pri glasovanju o njem.

187. Sodišče je v mnenju 1/15 res ugotovilo, da uporaba protokolov št. 21 in št. 22 ni bila takšna, da bi lahko vplivala na pravila o glasovanju v Svetu.<sup>176</sup> Vendar je treba obrazložitev, podano v tem mnenju, razlagati glede na okoliščine, ki so bile sporne v tej zadevi. Irska in Združeno kraljestvo sta namreč v tej zadevi podala uradno obvestilo, da želita sodelovati pri sprejetju zadevnega sklepa, zaradi česar v skladu s členom 3 Protokola št. 21 ni bilo nobene potrebe po uporabi pravil o glasovanju iz člena 1 tega protokola. V zvezi s Protokolom št. 22 pa je Sodišče v bistvu ugotovilo, da Kraljevine Danske glede na vsebino predvidenega sporazuma določbe tega sklepa ne bi zavezovale in da Kraljevina Danska zato ne glede na sprejeto pravno podlago pri sprejetju tega sklepa ne bi sodelovala.<sup>177</sup>

188. Ob tem je treba na tem mestu opozoriti, da dejstvo, da ima Unija v navedenem položaju na podlagi člena 3(2) PDEU izključno pristojnost, v nasprotju s trditvami, ki jih je na obravnavi navedla Komisija, ne more privedi do izključitve uporabe Protokola št. 21. Če bi bilo tako, bi bil namreč členu 4a Protokola št. 21 odvzet vsakršen pomen, saj je ta določba po mojem mnenju namenjena prav določitvi, da se zadevni protokol uporablja tudi, če ima Unija izključno pristojnost, ker lahko predvideni ukrep spreminja obstoječe zakonodajne akte.

189. Menim, da je privolitev Irske nujna tudi v zvezi z določbami Istanbulske konvencije, ki ne spreminjajo obstoječega ukrepa. Čeprav se besedilo člena 4a Protokola št. 21 sklicuje na ukrep, ki spreminja obstoječi ukrep, to ne spremeni dejstva – na kar opozarja uporaba izraza „tudi“ – da se člen 1 tega protokola, tudi če zadevni ukrep ne bo spremenil ali dopolnil obstoječega ukrepa, vseeno uporablja, če predvideni ukrep vsebuje določbe, ki spadajo na področje uporabe naslova V tretjega dela PDEU.

190. Seveda drži, da Irska ne more, če se je že strinjala s tem, da bodo nekateri zakonodajni akti Unije zanjo zavezujoči, skleniti Istanbulske konvencije ali drugega mednarodnega sporazuma, ki bi posegal v učinkovitost teh zakonodajnih aktov. Vendar pa ne velja tudi obratno. Dejstvo, da je Irska privolila v to, da jo bodo določeni zakonodajni instrumenti Unije zavezovali, ne pomeni, da mora obvezno sodelovati pri sprejemanju akta o sklenitvi konvencije, ki se nanaša na področje, zajeto v naslovu V tretjega dela PDEU. Taka ugotovitev bi bila v nasprotju z jasnim besedilom Protokola št. 21.

191. Čeprav je jasno, da bo Istanbulska konvencija, če bo začela veljati v Uniji, vplivala na zakonodajo Unije na področju azila, pa bi uporaba Protokola št. 21, če se zadeva obravnava z vidika prava Unije, pomenila, da ta konvencija za Irsko ne bo zavezujoča na vseh področjih pristojnosti, ki jih je ta izvajala v času njene sklenitve, razen če izrazi namero, da želi sprejeti obveznosti, določene v tej konvenciji. Če se torej Irska strinja, da jo sklep Unije o odobritvi sklenitve Istanbulske konvencije zavezuje zgolj, kar zadeva nekatere določbe te konvencije, je treba sprejeti dva ločena sklepa.

192. Poleg tega menim, da dejstvo, da je Irska Istanbulsko konvencijo že sklenila, ne povzroča dvoma o zgornji analizi.<sup>178</sup> To pa zato, ker posledice, ki so nastale zaradi te sklenitve, niso enake, kot če bi se Irska strinjala, da jo bo zavezoval sklep Unije o sklenitvi te konvencije. Natančneje, če

<sup>176</sup> Mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točki 110 in 117).

<sup>177</sup> Mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točki 111 in 113).

<sup>178</sup> Glede na informacije, ki so na voljo na spletnem mestu Sveta Evrope, je Irska to konvencijo ratificirala 8. marca 2019.

bi se Irska strinjala, da bo pristop Unije k tej konvenciji zanjo zavezujoč, bi to po eni strani pomenilo, da bo ta konvencija Irsko še naprej zavezovala na področjih, ki spadajo v pristojnost Unije, tudi če bi se ta država članica v skladu s členom 80 te konvencije kadar koli odločila, da bo od nje odstopila. Po drugi strani pa se lahko zgodi, da ta država članica ne bi želela, da jo sklep, ki naj bi ga sprejela Unija, zavezuje, ker bi lahko ta sklep – glede na obseg predvidenega pristopa – prevladal nad pridrži, ki jih je izrazila ta država članica.

193. V teh okoliščinah in ob upoštevanju namer Irske bi bilo sprejetje dveh ločenih sklepov ne le upravičeno, ampak tudi primerno in s pravnega vidika morda celo nujno.

194. V teh okoliščinah predlagam, naj Sodišče Parlamentu odgovori, da sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije z dvema ločenima aktoma ne more povzročiti neveljavnosti teh aktov.

## VI. Drugo vprašanje

195. Parlament z drugim vprašanjem sprašuje, ali bi bil sklep Unije o sklenitvi Istanbulske konvencije veljaven, če bi bil sprejet brez medsebojnega soglasja vseh držav članic o njihovi privolitvi, da jih bo ta konvencija zavezovala.

196. Parlament v zvezi s tem priznava pomen zagotavljanja tesnega sodelovanja med državami članicami in institucijami Unije v okviru postopka pogajanj glede mednarodnega sporazuma ter njegove sklenitve in izvajanja. Vendar meni, da to, da Svet čaka, da sporazum najprej sklenejo vse države članice, preden to stori Unija (kar je praksa, ki jo je Parlament poimenoval praksa „medsebojnega soglasja“), presega tovrstno sodelovanje. Parlament trdi, da bi to dejansko pomenilo, da se za sprejetje mednarodnega sporazuma kljub obstoju pravila kvalificirane večine dejansko zahteva soglasje v Svetu. Poleg tega naj bi takšna praksa pomenila preoblikovanje sklepa o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma s strani Unije v hibridni akt.

197. Svet je na obravnavi očitno priznal, da je v primeru mešanega sporazuma njegova splošna praksa največkrat taka, da počaka, da ta sporazum sklenejo države članice (oziroma da vsaj potrdijo, da ga nameravajo skleniti), šele nato pa sklep o odobritvi sklenitve tega sporazuma s strani Unije predloži v glasovanje. Svet sicer trdi, da ga ta praksa po njegovem mnenju ne zavezuje, vendar da je tak položaj pripravljenosti povsem utemeljen v primeru sklenitve Istanbulske konvencije.

198. V tem okviru je treba najprej spomniti, da mora Evropska unija, če se odloči, da bo izvajala svoje pristojnosti, te izvajati ob spoštovanju mednarodnega prava.<sup>179</sup>

199. V mednarodnem pravu velja, da podpis mednarodnega sporazuma s strani subjekta načeloma ne pomeni njegove privolitve, da ga ta podpis zavezuje, in ga zato načeloma ta podpis ne obvezuje niti k sklenitvi zadevnega sporazuma niti nujno k uporabi postopka, ki je v njegovi ustavi predviden za odobritev takšne sklenitve (na primer postopka za pridobitev soglasja zakonodajne veje oblasti oziroma parlamenta). Edina obveznost, ki jo imajo pogodbenice, izhaja iz člena 18 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb z dne 23. maja 1969<sup>180</sup>, ki določa, da države delujejo v dobri veri in se vzdržijo dejanj, zaradi katerih bi se lahko izničila predmet in namen mednarodne pogodbe.

<sup>179</sup> Sodba z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 127).

<sup>180</sup> Zbirka pogodb Združenih narodov, zv. 1155, str. 331 (v nadaljevanju: Dunajska konvencija).



200. Z vidika prava Unije velja, da institucije, če ni določeno drugače, niso zavezane k sprejetju splošnega akta. Prav tako jih nič ne zavezuje, da morajo to storiti v določenem roku. Glede na to, da Pogodbi ne določata nobenega roka, v katerem bi moral Svet sprejeti sklep v zvezi s tem, in da ima ta institucija po mojem mnenju pri sprejemanju zadevnega sklepa široko polje proste presoje,<sup>181</sup> menim, da lahko Svet - tudi če je Unija zadevni sporazum že podpisala - sprejetje tega sklepa odloži, dokler je po njegovem mnenju potrebno, da na podlagi popolnega poznavanja dejanskega stanja sprejme svojo odločitev.

201. Čakanje, da zadevni mešani sporazum sklenejo vse države članice, v nasprotju s trditvijo Parlamenta ne pomeni spreminjanja pravil, ki urejajo sklep o odobritvi sklenitve tega sporazuma s strani Unije, prav tako pa to ne vodi v preoblikovanje sklepa, ki naj bi se sprejel, v hibridni akt. Takšno ravnanje namreč ne pomeni, da Unija zadevnega sporazuma ne bi sklenila, če bi se ena od držav članic na koncu odločila, da tega ne bo storila. Zato takšna praksa nikakor ni enakovredna združevanju nacionalnega postopka za sklenitev mednarodnega sporazuma s postopkom, določenim v členu 218 PDEU.

202. Čeprav Sodišče ni pristojno za presojo upoštevnosti takšnega ravnanja, pa se dejansko zdi, da je obravnavana praksa povsem legitimna. Kot sem že pojasnil, so Unija in države članice, ko enkrat sklenejo mešani sporazum, po mednarodnem pravu solidarno odgovorne za vsakršno neupravičeno opustitev izvajanja tega sporazuma.<sup>182</sup> V zvezi z Istanbulsko konvencijo pa je, kot kaže, več držav članic nakazalo, da so v postopku sklenitve te konvencije na nacionalni ravni naletele na resne težave.

203. Res je, da kadar Unija namerava skleniti mešani sporazum, za države članice nastanejo obveznosti tako glede postopka pogajanj in sklenitve kot tudi glede izpolnjevanja zavez, ki jih prevzamejo, ki izhajajo iz zahteve po enotnosti pri mednarodnem zastopanju Unije.<sup>183</sup> Vendar takšne obveznosti ne pomenijo, da morajo države članice tak sporazum kljub vsemu skleniti. Z uporabo takšnega pristopa bi bilo namreč kršeno načelo razdelitve pristojnosti, določeno v členu 4(1) PEU.

204. V tovrstnih zadevah se lahko avtonomno določi kvečjemu dolžnost vzdržanja.<sup>184</sup> Ker pa se dolžnost lojalnega sodelovanja uporablja tudi v korist držav članic, saj od Unije zahteva, da spoštuje pristojnosti držav članic,<sup>185</sup> se Unija v nobenem primeru ne more opreti nanjo, da bi države članice zavezala k sklenitvi mednarodnega sporazuma.

<sup>181</sup> Sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma lahko namreč vključuje sprejemanje političnih, gospodarskih in socialnih odločitev ter prednostno razvrščanje različnih interesov ali opravljanje kompleksnih presoj. Zato je treba Svetu v tem okviru priznati široko polje proste presoje. Glej po analogiji sodbo z dne 7. marca 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, točka 54).

<sup>182</sup> Glej Cremona, M., „Disconnection clauses in EU Law and Practice“, v: Hillon, C., in Koutrakos, P., (ur.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010, str. 180. Res je sicer, da je Evropska unija posebna mednarodna organizacija, saj je glede na rešitev, ki se je oblikovala v sodbi z dne 15. julija 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, str. 593), vzpostavila svoj pravni red, ki je z uveljavitvijo Pogodbe postal sestavni del pravnih sistemov držav članic in zavezuje njihova sodišča. Glej tudi sodbo z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet (C-28/12, EU:C:2015:282, točka 39). Vendar ta okoliščina, kot je razvidno iz sodbe z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točke od 125 do 135), ne more voditi do tega, da bi se tretjim državam enostransko naložilo upoštevanje njenih pravil o razdelitvi pristojnosti.

<sup>183</sup> Glej na primer sodbo z dne 19. marca 1996, Komisija/Svet (C-25/94, EU:C:1996:114, točka 48).

<sup>184</sup> Glej *a contrario* sodbo z dne 20. aprila 2010, Komisija/Švedska (C-246/07, EU:C:2010:203, točka 75).

<sup>185</sup> Sodbi z dne 28. novembra 1991, Luksemburg/Parlament (C-213/88 in C-39/89, EU:C:1991:449, točka 29), in z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet (C-28/12, EU:C:2015:282, točka 47).

205. V teh okoliščinah lahko sklenitev mešanega sporazuma s strani Unije posledično povzroči nastanek odgovornosti Unije za ravnanje posameznih držav članic na podlagi mednarodnega prava, tudi če bi zadnjenavedene v takšnih okoliščinah delovale v okviru svoje izključne pristojnosti. To pa je neizogibna posledica načela razdelitve pristojnosti, ki izhaja iz notranjega ustavnega prava Unije.

206. V obravnavani zadevi ni sporno, da Unija zaradi sklenitve Istanbulske konvencije ne bo izvajala nekaterih deljenih pristojnosti, zlasti tiste, ki se nanaša na boj proti diskriminaciji na podlagi spola. Zato bo veliko število obveznosti, ki izhajajo iz te konvencije, spadalo v pristojnost držav članic. Več držav članic pa je navedlo, da so v postopku sklenitve te konvencije na nacionalni ravni naletele na resne težave. To pomeni, da je Svet upravičeno zavzel previden in preudaren pristop v zvezi s sklenitvijo tega sporazuma.

207. V zvezi s tem se včasih zatrjuje, da ne bi bilo pravno sprejemljivo, da bi Svet čakal na „medsebojno soglasje“ držav članic o sklenitvi mešanega sporazuma, ker bi Unija lahko kakršno koli težavo rešila preprosto z vložitvijo pridržka glede razdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami. Vendar je v členu 78(1) Istanbulske konvencije določeno, da niso dopustni pridržki k nobeni določbi te konvencije, razen tistih, določenih v členu 78(2) ali (3). Nobena od teh dveh določb pa ne predvideva možnosti, da bi Unija podala izjavo o pristojnosti in tako izrazila pridržek glede tega vidika.

208. Več strank v tem postopku kljub temu trdi, da bi lahko Unija ne glede na določbe te konvencije podala izjavo o pristojnosti, saj zatrjujejo, da to dejansko ne bi pomenilo pridržka v smislu mednarodnega prava. Te stranke menijo, da takšna izjavo o pristojnosti ne bi pomenila pridržka, ker je njen namen drugačen. Trdijo, da izjava zgolj odraža objektivni pravni položaj, in sicer dejstvo, da pogodbenica mednarodnega sporazuma nima polne pristojnosti za njegovo sklenitev, medtem ko pridržek, nasprotno, odraža subjektivno odločitev posamezne pogodbenice, da k temu sporazumu ne bo pristopila v celoti. Zato naj bi bilo mogoče izjavo podati tudi takrat, ko zadevni sporazum izključuje možnost vložitve pridržka.

209. S tem pa se ne morem strinjati. Iz člena 2(1)(d) Dunajske konvencije<sup>186</sup> jasno izhaja, da pridržek pomeni enostransko izjavo – ne glede na to, kako je sestavljena ali poimenovana – ki jo da država ob podpisu, ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi mednarodne pogodbe ali ob pristopu k njej in s katero želi izključiti ali spremeniti pravni učinek posameznih določb mednarodne pogodbe pri njihovi uporabi zanj. <sup>187</sup>

<sup>186</sup> Zbirka pogodb Združenih narodov, zv. 1155, str. 331.

<sup>187</sup> V točki 1.1 Priročnika za prakso glede pridržkov k mednarodnim pogodbam (Guide to Practice on Reservations to Treaties) iz leta 2011, ki ga je Komisija OZN za mednarodno pravo sprejela leta 2011 na 63. zasedanju in ga predložila Generalni skupščini kot del poročila Komisije za mednarodno pravo, s katerim je zajeto delo tega zasedanja (A/66/10, točka 75) in ki je bilo objavljeno v letopisu Komisije za mednarodno pravo, 2011, zv. II, drugi del, je prav tako navedeno, da izraz „pridržek“ pomeni „enostransko izjavo, ne glede na to, kako je sestavljena ali poimenovana, ki jo da država ali mednarodna organizacija ob odobritvi mednarodne pogodbe ali ob pristopu k njej [...], s katero želi [...] izključiti ali spremeniti pravni učinek posameznih določb mednarodne pogodbe pri njihovi uporabi za to državo ali mednarodno organizacijo“.

210. Zdi se torej, da je po mednarodnem pravu cilj, ki naj bi se dosegel z vložitvijo izjave, povsem nepomemben za ugotavljanje, ali naj se ta izjava obravnava kot pridržek ali ne. Pomembno je zgolj to, ali je zadevna izjava namenjena izključitvi ali spremembi pravnega učinka posameznih določb mednarodne pogodbe.<sup>188</sup>

211. V tem okviru je treba opozoriti, da eno od pglavitnih načel, ki veljajo za mednarodne pogodbe, kot izhaja iz člena 27 Dunajske konvencije in člena 27 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami z dne 21. marca 1986<sup>189</sup>, določa, da se pogodbenica ne more sklicevati na svoje notranje pravo, da bi upravičila neizvajanje mednarodne pogodbe. Prav to pa bi bil cilj izjave o pristojnosti, če bi se ta uporabila zaradi omejitve tveganja za nastanek odgovornosti Unije, do katere bi prišlo, če ena od držav članic mešanega sporazuma ne bi izvajala.<sup>190</sup> To izjavo bi bilo torej treba šteti za „pridržek“ v smislu člena 2(1)(d) Dunajske konvencije.

212. Iz navedenega izhaja, da je treba za namene mednarodnega prava šteti, da izjava v zvezi z razdelitvijo pristojnosti med mednarodno organizacijo in njenimi članicami pomeni pridržek<sup>191</sup> in da jo je zato mogoče podati le, če to dopušča določba zadevnega sporazuma, kot je bil, na primer, člen 2 priloge IX h Konvenciji Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu, ki je bila predmet zadeve MOX Plant<sup>192</sup>.

213. V praksi številne konvencije, katerih pogodbenica je Unija, določajo možnost izražanja pridržkov ali od mednarodnih organizacij, ki sklenejo te konvencije, celo zahtevajo, da podajo izjavo o pristojnosti.<sup>193</sup> Najbolj znan primer konvencije, ki določa takšno obveznost, je člen 2 Aneksa IX h Konvenciji Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu.<sup>194</sup>

<sup>188</sup> Praksa na področju mednarodnega prava kaže, da je mogoče izjave vključiti med pridržke, če se vložijo zaradi doseganja enakega namena: glej Edwards Jr., R. W., „Reservations to Treaties“, *Michigan Journal of International Law*, zv. 10, 1989, str. 368. Glej v tem smislu tudi Tomuschat, C., „Admissibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties“, *Heidelberg Journal of International Law*, zv. 27, 1967, str. 465, ali Meek, M. R., „International Law: Reservations to Multilateral Agreements“, *DePaul Law Review*, zv. 5, 1955, str. 41.

<sup>189</sup> Zbirka pogodb Združenih narodov, zv. 1155, str. 331. Vendar ta konvencija ni začela veljati, ker 35 držav ni deponiralo svojih listin o ratifikaciji.

<sup>190</sup> V nobenem primeru pa ni mogoče šteti, da izjava, ki bi jo Unija podala v zvezi z obsegom pristojnosti, ki jo namerava izvajati zaradi sklenitve mednarodnega sporazuma, ne glede na to, ali se odloči za izvajanje nekaterih pristojnosti, ki si jih deli z državami članicami, temelji na objektivnih ugotovitvah.

<sup>191</sup> Glej na primer v zvezi z izjavo o pristojnosti, ki jo je podala Francoska republika in ki se je štela za pridržek, Ad Hoc Court of Arbitration, *Delimitation of the Continental Shelf (United Kingdom v. France)*, 54 I.L.R. 6, 18 I.L.M. 397 (30. junij 1977). Glej tudi Dolmans, J. F. M., *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States*, Asser Instituut, Haag, 1984, str. 65 in 66.

<sup>192</sup> Sodba z dne 30. maja 2006, Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345). V zvezi s tem ugotavljam, da tudi če bi mednarodna pogodba dopuščala izražanje pridržkov, bi lahko imel pridržek v zvezi z razdelitvijo pristojnosti med Unijo in državami članicami le omejen učinek. Glede na to, da lahko Unija naknadno poseže v deljene pristojnosti, ki se sprva niso izvajale, bi bila namreč takšna izjava lahko zgolj začasna. Zato je treba oblikovanje pridržkov, ki bi jih Unija izrazila zato, da bi opozorila na to, da EU ni izvajala nekaterih deljenih pristojnosti, šteti za prepovedano, če zadevna mednarodna pogodba ne dopušča umika pridržkov. Če pa bi se morala Unija zaradi takšnega pridržka dokončno odreči zadevni deljeni pristojnosti, bi to pomenilo, da bi se zadevna pristojnost v nasprotju s pravili primarnega prava preoblikovala v izključno pristojnost držav članic. Poleg tega se zdi, da Unija, tudi kadar mednarodna pogodba določa možnost ali celo obveznost posodabljanja izjav o pristojnosti, to le redko stori. Po navedbah J. Odermatta je namreč leta 2017 do posodobitev izjav o pristojnosti prišlo le v enem primeru, in sicer v okviru Organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo. Glej Odermatt, J., „The Development of Customary International Law by International Organizations“, *International and Comparative Law Quarterly*, zv. 66(2), 2017, str. 506 in 507.

<sup>193</sup> Glej na primer sodbo z dne 10. decembra 2002, Komisija/Svet (C-29/99, EU:C:2002:734, točka 70). Za seznam konvencij, ki jih je podpisala Unija in v katerih je določena obveznost Unije, da oblikuje izjavo o pristojnosti, glej Heliskoski, J., „EU declarations of competence and international responsibility“, v: Evans, M., in Koutrakos, P., (ur.), *The International Responsibility of the European Union International and European Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2013, str. 201. V tem članku avtor obravnava le ta scenarij. Glej str. 189.

<sup>194</sup> Glej Heliskoski, J., „EU Declarations of Competence and International Responsibility“, v: Evans, M., in Koutrakos, P., (ur.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2013, str. 189.

214. Ker pa Istanbulska konvencija ne dopušča, da bi pogodbenice izražale pridrške v zvezi s pravili o pristojnosti, je za vsako tovrstno izjavo Unije mogoče šteti, da je brez pravnih učinkov za namene mednarodnega prava. Na ustni obravnavi 6. oktobra 2020 je namreč Komisija sprva navedla možnost uporabe izjave o pristojnosti. Ko pa so bila od nje zahtevana dodatna pojasnila, je priznala, da bi bila takšna izjava z vidika mednarodnega prava brez vsakršne pravne veljave in da bi bila zgolj informativne narave.<sup>195</sup>

215. Po mojem mnenju je mogoče (z vsem dolžnim spoštovanjem) ugotoviti le, da ta pristop ni zadovoljiv. Kakršna koli izjava z vidika mednarodnega prava ne bi bila le brezpredmetna, ampak bi lahko s tega vidika veljala tudi za zavajajočo. Zato bi se morala Unija po mojem mnenju vzdržati podajanja takšne izjave o pristojnosti, kadar zadevna konvencija ne dopušča vlaganja pridrzkov.<sup>196</sup>

216. V tem smislu je mogoče ugotoviti, da bi bilo brezsmiselno čakati, glede na to, da člen 77 Istanbulske konvencije določa, da lahko vsaka država ali Evropska unija ob podpisu ali deponiranju listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu določi ozemlje ali ozemlja, na katerih se bo ta konvencija uporabljala. Vendar menim, da v bistvu obstajata dva razloga, iz katerih se Unija ne bi mogla opreti na to določbo za omejitev svoje odgovornosti. Prvič, vsakršno prizadevanje za omejitev ozemeljskega področja uporabe tega sporazuma na določene države članice bi bilo v nasprotju z nujno enotnostjo prava Unije na ozemlju Unije in z načelom enakega obravnavanja. Odstopanje od te nujne enotnosti in doslednosti prava Unije je praviloma izrecno določeno na ravni Pogodb, na kar vsak na svoj način jasno kažejo protokoli št. 20, št. 21 in št. 32. Drugič, člen 77 Istanbulske konvencije bi se v praksi lahko izvajal le, ko bi stališče vseh držav članic postalo znano. Tudi če bi se torej dopustila možnost, da je uporaba te določbe dejansko mogoča, obstajajo trdni praktični in pravni razlogi, ki govorijo v prid praksi „medsebojnega soglasja“.

217. Nazadnje, dejstvo, da je bila zadevna konvencija sprejeta pod okriljem Sveta Evrope – ki naj bi se v celoti zavedal zapletenosti pravil, ki urejajo razdelitev pristojnosti med državami članicam in Unijo – ne more biti podlaga za upravičevanje kršitve pravil mednarodnega prava, do katere bi prišlo, če bi Unija to konvencijo dejansko sklenila. Pravila mednarodnega prava namreč na eni strani veljajo za vse mednarodne pogodbe brez izjeme. Na drugi strani pa je iz besedila Istanbulske konvencije razvidno, da so imeli njeni avtorji v mislih poseben položaj Unije, vendar so – domnevam, da namenoma – izključili možnost izražanja pridrzkov v zvezi s pristojnostjo.<sup>197</sup>

218. V tem okviru ni le jasno, da Unija nima nobene neposredne obveznosti glede sklenitve Istanbulske konvencije v določenem roku, ampak da obstajajo, kot sem pravkar skušal pojasniti, tudi trdni praktični razlogi, iz katerih bi Unija morala počakati, da to konvencijo sklenejo vse države članice. Če bi namreč ena ali več držav članic zavrnilo sklenitev Istanbulske konvencije, bi

<sup>195</sup> Res je sicer, da bi bilo mogoče zagovarjati stališče, da se je takšna praksa izoblikovala zato, ker so tretje države vselej sprejele izjave o pristojnosti. Vendar je takšna utemeljitev negotova (ker je med drugim v nasprotju z Dunajsko konvencijo), zaradi česar po mojem mnenju govori v prid previdnosti s strani Sveta.

<sup>196</sup> Zanimiva je ugotovitev, da vse več mednarodnih sporazumov vsebuje določbe, ki organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje, kakršna je Unija, zavezujejo k izjavi o tem, kateri deli sporazuma spadajo v njihove pristojnosti. Glej Klamert, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP, Oxford, 2014, str. 195.

<sup>197</sup> Prav tako menim, da ni mogoče resno zagovarjati stališča, da se člen 78 Istanbulske konvencije, ki omejuje možnost izražanja pridrzkov, ne uporablja za Evropsko unijo, in sicer zato, ker naj ta ne bi imela enake narave kot država. V besedilu člena 78(2) so namreč izrecno omenjene tako države kot tudi Evropska unija, kar kaže, da so avtorji te konvencije dejansko nameravali izključiti tudi možnost, da bi pridrške izražala Unija.

se Svet morda želel odločiti, da bi morala Unija izvajati večje število deljenih pristojnosti, kot je bilo sprva predvideno, da bi tako omejil obseg pristopa, ki bi spadal v pristojnost držav članic.<sup>198</sup>

219. V primeru Istanbulske konvencije je tak pristop še toliko pomembnejši, saj bi lahko Svet in Parlament že na podlagi težav, s katerimi se srečujejo nekatere države članice pri sklenitvi te konvencije, sklepala, da obstaja posebna potreba po boju proti določenim ravnanjem v smislu člena 83(1) PDEU, na podlagi česar bi jima bilo dopuščeno, da v skladu s tretjim pododstavkom tega člena razširita obseg deljene pristojnosti na področjih, povezanih s kazenskim pravom.

220. Vendar, čeprav je Parlament v predlogu za izdajo mnenja, ki ga je vložil na podlagi člena 218 PDEU, izrazil očitke zaradi zamude pri sklenitvi Istanbulske konvencije, je svoje vprašanje zastavil tako, kot da gre za vprašanje, ali bi bil sklep o sklenitvi Istanbulske konvencije veljaven, če bi bil sprejet brez čakanja na medsebojno soglasje držav članic o tem, da jih bo ta konvencija zavezovala.

221. V zvezi s tem je Sodišče že poudarilo, da morebitne težave, ki lahko nastanejo pri vodenju postopkov v zvezi z zadevnimi sporazumi, niso merilo, na podlagi katerega bi bilo mogoče presojati veljavnost sklepa o odobritvi sklenitve sporazuma.<sup>199</sup>

222. Ob tem menim, da se od Sveta ne zahteva, da od držav članic pridobi potrditev glede tega, kaj nameravajo skleniti, da bi lahko odobril sklenitev takšnega sporazuma s strani Unije.<sup>200</sup> Prvič, v Pogodbah taka obveznost ni navedena. Drugič, čeprav morajo Unija in države članice zagotoviti enotnost pri mednarodnem zastopanju, pa mora Unija, kot sem že nakazal, zagotoviti tudi spoštovanje pristojnosti držav članic. Poleg tega dejstvo, da država članica ni sklenila določenega mednarodnega sporazuma, tej državi ne preprečuje, da bi spoštovala načelo enotnosti pri mednarodnem zastopanju, ki izhaja iz prava Unije, če to načelo zahteva le, da se vzdrži ravnanj, ki so očitno v nasprotju s stališči Unije.

223. Na podlagi navedenega ugotavljam, da Sveta nič ne zavezuje niti k temu, da bi moral počakati na medsebojno soglasje držav članic, niti k sklenitvi mednarodnega sporazuma, kakršen je Istanbulska konvencija, takoj po njegovem podpisu. Namesto tega mora presoditi, katera je najboljša rešitev, in sicer ob upoštevanju dejavnikov, kot je tveganje neupravičenega neizvajanja zadevnega mešanega sporazuma s strani države članice ali možnost, da v tej instituciji doseže potrebno večino, da lahko sam izvaja vse deljene pristojnosti, na katere se navedeni sporazum nanaša.

224. Nazadnje bom, čeprav to ni nujno potrebno, obravnaval še položaj, ki je bil predmet razprave med ustno obravnavo, in sicer, kaj bi se zgodilo, če bi neka država članica odpovedala to konvencijo po tem, ko bi jo države članice in Unija že sklenile.

225. V teh okoliščinah bi dolžnost lojalnega sodelovanja sicer nedvomno pomenila, da mora zadevna država članica o tem vnaprej obvestiti Unijo, vendar ji ta dolžnost nikakor ne bi mogla preprečiti, da od mednarodnega sporazuma odstopi. To, da lahko država članica odstopi od mešanega sporazuma, dokler je del tega sporazuma še vedno v pristojnosti držav, bodisi zato, ker Unija še ni posegla v vse deljene pristojnosti, bodisi zato, ker določeni deli tega sporazuma spadajo

<sup>198</sup> V zvezi s tem namreč velja, da „zgolj to, da delovanje Evropske unije na mednarodni ravni spada v pristojnost, ki si jo delijo Evropska unija in države članice, ne izključuje možnosti, da se v Svetu zbere zahtevana večina, da lahko Evropska unija sama izvaja to zunanjo pristojnost“. Sodba z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktiki) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 126).

<sup>199</sup> Glej v zvezi s tem mnenje 1/08 (Sporazumi o spremembah list specifičnih zavez na podlagi SSTs) z dne 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739, točka 127).

<sup>200</sup> Na primer, Skupnost je Konvencijo Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu sklenila 1. aprila 1998, čeprav Kraljevina Danska in Veliko vojvodstvo Luksemburg tega še nista storila.

v izključno pristojnost držav članic, je namreč logična in neizogibna posledica načela razdelitve pristojnosti. Vendar ta možnost Unije ne zavezuje, da tudi sama odstopi od tega sporazuma. Tudi v tem primeru bi moral po mojem mnenju Svet po potrebi preprosto oceniti, kakšno je razmerje med pomembnostjo zadevnega sporazuma in tveganji, ki lahko nastanejo zaradi nepopolne sklenitve tega sporazuma s strani Unije in držav članic.

226. Zato predlagam, naj se na drugo vprašanje odgovori, prvič, da bi bil sklep Unije o sklenitvi Istanbulske konvencije združljiv s Pogodbama, če bi bil sprejet brez medsebojnega soglasja vseh držav članic o njihovi privolitvi, da jih bo ta konvencija zavezovala. Vendar bi bil ta sklep združljiv s Pogodbama tudi, če bi bil sprejet šele po tem, ko bi bilo takšno medsebojno soglasje že doseženo. Izključno Svet mora odločiti, katera od teh dveh rešitev je primernejša.

## VII. Predlog

227. Glede na navedeno Sodišču torej predlagam, naj na vprašanja, ki jih je postavil Parlament, odgovori:

Če bodo namere Sveta glede obsega deljenih pristojnosti, ki naj bi se izvajale v okviru sklenitve Istanbulske konvencije, ostale nespremenjene, bi moral sklep o odobritvi sklenitve, v imenu Unije, Istanbulske konvencije temeljiti na členih 78(2), 82(2), 84 in 336 PDEU kot materialnopravnih podlagah.

Sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije z dvema ločenima aktoma ne more povzročiti neveljavnosti teh aktov.

Sklep Unije o sklenitvi Istanbulske konvencije bi bil združljiv s Pogodbama, če bi bil sprejet brez medsebojnega soglasja vseh držav članic o njihovi privolitvi, da jih bo ta konvencija zavezovala. Vendar bi bil ta sklep združljiv s Pogodbama tudi, če bi bil sprejet šele po tem, ko bi bilo takšno medsebojno soglasje doseženo. Izključno Svet mora odločiti, katera od teh dveh rešitev je primernejša.