



Zbirka odločb sodne prakse

MNENJE SODIŠČA 1/19 (veliki senat)
z dne 6. oktobra 2021

Kazalo

I.	Predlog za izdajo mnenja	4
II.	Pravni okvir	4
	A. Upoštevne direktive o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah	4
	B. Upoštevne direktive o skupni azilni politiki	5
	C. Kadrovske predpisi za uradnike Evropske unije in Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije	7
III.	Istanbulska konvencija in njen podpis s strani Unije	7
	A. Analiza Istanbulske konvencije	7
	B. Predloga sklepov o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije	12
	C. Sklep o podpisu 2017/865	13
	D. Sklep o podpisu 2017/866	14
IV.	Ugotovitve, ki jih je Parlament navedel v predlogu za izdajo mnenja	15
	A. Dejansko stanje in postopek	15
	B. Ustrezne pravne podlage za sklenitev Istanbulske konvencije	15
	C. Razdelitev aktov o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa	16
	D. Praksa „medsebojnega soglasja“ držav članic	16
V.	Povzetek stališč, predloženih Sodišču	17
	A. Dejansko stanje in postopek	17
	1. Podpis in ratifikacija Istanbulske konvencije s strani držav članic	17
	2. Postopek za podpis Istanbulske konvencije v Svetu	17

3. Postopek za sklenitev Istanbulske konvencije v Svetu	18
B. Dopustnost predloga za izdajo mnenja	19
1. Ustrezne pravne podlage za sklenitev Istanbulske konvencije	19
2. Razdelitev aktov o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa	19
3. Praksa „medsebojnega soglasja“ držav članic	20
C. Vsebina predloga za izdajo mnenja	21
1. Ustrezne pravne podlage za sklenitev Istanbulske konvencije	21
a) „Širok“ ali „omejen“ pristop Unije k Istanbulski konvenciji	21
b) Merila za opredelitev pristojnosti Unije	22
c) Razmerje med Istanbulsko konvencijo in pravnim redom Unije	23
d) Člen 82(2) PDEU	27
e) Člen 84 PDEU	27
f) Člen 78(2) PDEU	27
g) Člen 83(1) PDEU	28
2. Razdelitev aktov o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa	28
3. Praksa „medsebojnega soglasja“ držav članic	30
a) Predstavitev prakse „medsebojnega soglasja“	30
b) Združljivost prakse „medsebojnega soglasja“ s členom 13(2) PEU, členu od 2 do 6 PDEU ter členom 218(2), (6) in (8) PDEU	31
c) Združljivost prakse „medsebojnega soglasja“ z načeli prenosa pristojnosti, lojalnega sodelovanja med Unijo in njenimi državami članicami in enotnosti zastopanja Unije navzven ter z mednarodnim javnim pravom	32
VI. Stališče Sodišča	36
A. Dopustnost predloga za izdajo mnenja	36
B. Praksa „medsebojnega soglasja“ držav članic	41
C. Ustrezne pravne podlage za sklenitev Istanbulske konvencije	47
D. Razdelitev akta o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa	53
VII. Odgovor na predlog za izdajo mnenja	56

„Mnenje, izdano na podlagi člena 218(11) PDEU – Konvencija o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulska konvencija) – Podpis s strani Evropske unije – Načrtovana sklenitev s strani Unije – Pojem ‚predvideni sporazum‘ v smislu člena 218(11) PDEU – Zunanje pristojnosti Unije – Materialnopravna podlaga – Člen 78(2) PDEU – Člen 82(2) PDEU – Člen 83(1) PDEU – Člen 84 PDEU – Člen 336 PDEU – Izključne ali deljene pristojnosti – Členi od 1 do 4a Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice – Delno sodelovanje Irske pri sklenitvi Istanbulske konvencije s strani Unije – Možnost razdelitve akta o sklenitvi mednarodnega sporazuma na dva ločena sklepa glede na pravne podlage, ki se uporabijo – Praksa ‚medsebojnega soglasja‘ – Združljivost s Pogodbo EU in Pogodbo DEU“

V postopku za izdajo mnenja 1/19,

zaradi predloga za izdajo mnenja na podlagi člena 218(11) PDEU, ki ga je 9. julija 2019 vložil Evropski parlament,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin in N. Wahl, predsedniki senatov, T. von Danwitz, F. Biltgen, sodnika, K. Jürimäe, L. S. Rossi, sodnici, I. Jarukaitis in N. Jääskinen, sodnika,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. oktobra 2020,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Evropski parlament D. Warin, A. Neergaard in O. Hrstková Šolcová, agenti,
- za belgijsko vlado, C. Pochet in J. C. Halleux, agenta,
- za bolgarsko vlado E. Petranova, L. Zaharieva, T. Mitova in M. Georgieva, agentke,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vláčil, M. Švarc in K. Najmanová, agenti,
- za dansko vlado, M. P. Jespersen, agent,
- za Irsko M. Browne, G. Hodge in A. Joyce, agenti, skupaj s P. McGarryjem in S. Kingston, SC,
- za grško vlado K. Boskovits, agent,
- za špansko vlado S. Centeno Huerta, agentka,
- za francosko vlado J.-L. Carré, D. Dubois, T. Stéhelin in A.-L. Desjonquères, agenti,
- za madžarsko vlado M. Z. Fehér in P. Csuhány, agenta,

- za avstrijsko vlado J. Schmoll, E. Samoilova in H. Tichy, agenti,
- za poljsko vlado B. Majczyna in A. Miłkowska, agenta,
- za slovaško vlado B. Ricziová, agentka,
- za finsko vlado H. Leppo in J. Heliskoski, agenta,
- za Svet Evropske unije S. Boelaert, B. Driessen in A. Norberg, agenti,
- za Evropsko komisijo A. Bouquet, T. Ramopoulos, C. Cattabriga in S. Grünheid, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 11. marca 2021
izdaja naslednje

Mnenje

I. Predlog za izdajo mnenja

1 Evropski parlament je Sodišču predložil ta predlog za izdajo mnenja:

„[1.] [(a)] Ali sta člen 82(2) in člen 84 PDEU ustrezna pravna podlaga za akt Sveta [Evropske unije] o sklenitvi [Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulska konvencija)] v imenu [Evropske unije] ali pa morajo biti podlaga za ta akt [...] členi 78(2), 82(2) in 83(1) PDEU, ter [(b)] ali je glede na izbrano pravno podlago sklepa o podpisu in o sklenitvi [Istanbulske konvencije] treba oziroma mogoče ločiti [...]?”

[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?“

II. Pravni okvir

A. *Upoštevne direktive o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah*

2 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), ki se uporablja za vse države članice, razen za Kraljevino Dansko, v členu 1 določa:

„Direktiva vzpostavlja minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in kazni na področju trgovine z ljudmi. Uvaja tudi skupne določbe za okrepitev preprečevanja kaznivih dejanj in zaščite žrtev trgovine z ljudmi, ob upoštevanju vidika spolov.“

- 3 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, in popravek v UL 2012, L 18, str. 7), ki se uporablja za vse države članice, razen za Kraljevino Dansko, v členu 1 določa:

„Ta direktiva določa minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju spolne zlorabe in spolnega izkoriščanja otrok, otroške pornografije in pridobivanja otrok za spolne namene. Prav tako uvaja določbe za okrepitev preprečevanja tovrstnih kaznivih dejanj in zaščite žrtev teh dejanj.“

- 4 V uvodni izjavi 11 Direktive 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ (UL 2012, L 315, str. 57), ki se uporablja za vse države članice, razen za Kraljevino Dansko, je navedeno:

„Ta direktiva določa minimalne standarde. Države članice lahko razširijo pravice iz te direktive in tako zagotovijo višjo stopnjo zaščite.“

B. Upoštevene direktive o skupni azilni politiki

- 5 Direktiva 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), ki se uporablja za vse države članice, razen za Kraljevino Dansko in Irsko, v členu 3(4)(a) in (5) natančneje določa:

„4. Ta direktiva ne posega v ugodnejše določbe:

- (a) dvostranskih ali večstranskih sporazumov med [Unijo] ali med [Unijo] in njenimi državami članicami na eni strani in tretjimi državami na drugi;

[...]

5. Ta direktiva ne vpliva na možnost, da države članice sprejmejo ali ohranijo ugodnejše določbe.“

- 6 Direktiva 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), ki se uporablja za vse države članice, razen za Kraljevino Dansko in Irsko, v členu 3(3)(a) in (b) določa:

„3. Ta direktiva se uporablja brez poseganja v ugodnejše določbe:

- (a) dvostranskih in večstranskih sporazumov med [Unijo] ali [Unijo] in njenimi državami članicami na eni strani ter tretjimi državami na drugi;

- (b) dvostranskih sporazumov, ki so že bili sklenjeni med državo članico in tretjo državo na dan začetka veljavnosti te direktive.“

7 Člen 13 te direktive določa:

„Države članice lahko izdajo stalna ali neomejena dovoljenja pod milejšimi pogoji, kot so predpisani s to direktivo. Takšna dovoljenja za prebivanje ne dajejo pravice do prebivanja v drugi državi članici, kot je predvideno v Poglavju III te direktive.“

8 Direktiva 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), ki se uporablja za vse države članice, razen za Kraljevino Dansko in Irsko, v členu 4 določa:

„1. Ta direktiva ne posega v ugodnejše določbe:

(a) dvostranskih ali večstranskih sporazumov med [Unijo] ali [Unijo] in njenimi državami članicami ter eno ali več tretjimi državami;

(b) dvostranskih ali večstranskih sporazumov med eno ali več državami članicami ter eno ali več tretjimi državami.

2. Ta direktiva ne posega v določbe, ki bi lahko bile ugodnejše za državljana tretje države, določene v pravnem redu [Unije] v zvezi s priseljivanjem in azilom.

3. Ta direktiva ne vpliva na pravico držav članic, da sprejmejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše za osebe, za katere se uporabljajo, če so takšne določbe združljive s to direktivo.

4. V zvezi z državljani tretjih držav, ki so izvzeti s področja uporabe te direktive v skladu s členom 2(2)(a), države članice:

(a) zagotovijo, da njihova obravnava in raven varstva nista manj ugodni, kot je določeno v členu 8(4) in (5) (omejitve glede uporabe prisilnih ukrepov), členu 9(2)(a) (odložitev odstranitve), členu 14(1)(b) in (d) (nujna zdravstvena oskrba in upoštevanje potreb ranljivih oseb) ter členih 16 in 17 (pogoji pridržanja), ter

(b) spoštujejo načelo nevračanja.“

9 Direktiva 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), ki je nasledila Direktivo 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) in ki se uporablja za vse države članice, razen za Kraljevino Dansko in Irsko, v členu 3 določa:

„Države članice lahko uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde za opredelitev osebe kot begunca ali osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, in za opredelitev vsebine mednarodne zaščite, v kolikor so ti standardi združljivi s to direktivo.“

- 10 Direktiva Sveta 2004/83, ki – čeprav je bila razveljavljena z Direktivo 2011/95 – še naprej zavezuje Irsko, v členu 1 določa:

„Namen te direktive je določitev minimalnih standardov 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.“

- 11 Direktiva 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), ki se uporablja za vse države članice, razen za Kraljevino Dansko in Irsko, v členu 5 določa:

„Države članice lahko sprejmejo ali ohranijo ugodnejše standarde v zvezi s postopki za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite, če so ti standardi združljivi s to direktivo.“

- 12 Direktiva 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), ki – čeprav je bila razveljavljena z Direktivo 2013/32 – še naprej zavezuje Irsko, v členu 1 določa:

„Namen te direktive je določiti minimalne standarde glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah.“

- 13 Direktiva 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), ki se uporablja za vse države članice, razen za Kraljevino Dansko in Irsko, v členu 4 določa:

„Države članice lahko uvedejo ali obdržijo ugodnejše določbe glede pogojev za sprejem prosilcev in drugih ožjih sorodnikov prosilca, ki so prisotni v isti državi članici, kadar so od njega odvisni, ali iz humanitarnih razlogov, v kolikor so te določbe skladne s to direktivo.“

C. Kadrovski predpisi za uradnike Evropske unije in Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije

- 14 V Uredbi 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 (UL 1962, 45, str. 1385), kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo Sveta (EU) št. 1416/2013 z dne 17. decembra 2013 (UL 2013, L 353, str. 24), je med drugim v drugi uvodni izjavi navedeno, da je namen Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije „[uradnikom in uslužbencem Unije] omogočiti, da svoje naloge opravljajo pod pogoji, ki so ustrezni za zagotovitev najboljšega delovanja služb“.

III. Istanbulska konvencija in njen podpis s strani Unije

A. Analiza Istanbulske konvencije

- 15 Istanbulska konvencija, katere končno besedilo je 7. aprila 2011 sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope, je bila 11. maja 2011 na 121. zasedanju tega odbora v Istanbulu (Turčija) dana na voljo za podpis. Ta konvencija, ki je začela veljati 1. avgusta 2014, vsebuje preambulo, 81 členov,

razdeljenih v 12 poglavij, in prilogo o privilegijih in imunitetah, ki se uporablja za člane „Skupine strokovnjakov za ukrepanje proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini“ (Grevio) iz člena 66 navedene konvencije.

- 16 V preambuli Istanbulske konvencije so med drugim navedeni Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950, Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, Konvencija Sveta Evrope o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolno zlorabo, Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (Recueil des traités des Nations unies, zvezek 1249, str. 13) in mednarodno humanitarno pravo, zlasti Konvencija o zaščiti civilnih oseb v času vojne, podpisana v Ženevi 12. avgusta 1949 (Recueil des traités des Nations unies, zvezek 75, str. 287).
- 17 V tej preambuli je priznано, da je nasilje nad ženskami odraz zgodovinsko neenakih razmerij moči med ženskami in moškimi, kar je privedlo do nadvlade in izvajanja diskriminacije moških nad ženskami, da strukturna narava nasilja nad ženskami temelji na spolu in da je nasilje nad ženskami eden od ključnih družbenih mehanizmov, zaradi katerega so ženske prisiljene v podrejeni položaj v primerjavi z moškimi.
- 18 V skladu s členom 1 Istanbulske konvencije iz njenega poglavja I, naslovljenega „Namen, opredelitev pojmov, enakost in nediskriminacija, splošne obveznosti“, je namen te konvencije med drugim zaščititi ženske pred vsemi oblikami nasilja in preprečevati, preganjati in odpravljati tako nasilje, prispevati k odpravi vseh oblik diskriminacije žensk ter oblikovati celostni okvir, politike in ukrepe za zaščito in pomoč. Prav tako je glede na to določbo del te konvencije poseben mehanizem za spremljanje.
- 19 V skladu s točko (c) člena 3 navedene konvencije pojem „spol“ označuje družbeno oblikovane vloge, vedenje, dejavnosti in lastnosti, ki v posamezni družbi veljajo kot primerni za ženske in moške. Pojem „ženske“ v skladu s točko (f) tega člena vključuje tudi dekleta, mlajša od 18 let.
- 20 V skladu s členoma 5 in 6 Istanbulske konvencije se pogodbenice te konvencije zavezujejo, da bodo ukrepale v smeri preprečevanja, preiskovanja, kaznovanja in povrnitve škode za nasilna dejanja, ki so zajeta z navedeno konvencijo, ter vključitve vidika spola v izvajanje in ocenjevanje učinka določb te konvencije.
- 21 V skladu s členi 7, 8, 10 in 11 Istanbulske konvencije iz poglavja II te konvencije, naslovljenega „Celostna politika in zbiranje podatkov“, se pogodbenice te konvencije med drugim zavežejo izvajati učinkovite, celostne in usklajene vsedržavne politike za preprečevanje in boj proti vsem oblikam nasilja, ki jih zajema navedena konvencija, dodeliti v ta namen zadostne finančne in človeške vire, določiti uradna telesa, odgovorna za usklajevanje, izvajanje, spremljanje in vrednotenje politik, v rednih časovnih presledkih ločeno zbirati ustrezne statistične podatke o primerih vseh oblik nasilja, ki jih zajema področje uporabe iste konvencije, in podpirati raziskave glede vzrokov in posledic oblik nasilja, zajetih s to konvencijo, njihove pojavnosti in njihove stopnje obsodb.
- 22 Poglavje III Istanbulske konvencije, naslovljeno „Preprečevanje“, med drugim vsebuje člene od 12 do 16, v katerih so določene obveznosti pogodbenic te konvencije, ki zajemajo spodbujanje sprememb v družbenih in kulturnih vzorcih vedenja z namenom izkoreniniti predsodke, običaje, tradicije in vse druge prakse, ki temeljijo na ideji o manjvrednosti žensk ali na stereotipnih vlogah žensk in moških, preprečevanje vseh oblik nasilja, zajetih z navedeno konvencijo, postavitev posebnih potreb oseb, ki so ranljive, in žrtev v središče njihovih ukrepov, zagotovitev, da se

kultura, običaji, vera, tradicija ali tako imenovana „čast“ ne štejejo kot opravičilo za kakršna koli nasilna dejanja, redno izvajanje kampanj ali programov ozaveščanja na vseh ravneh, vključitev učnega gradiva o vprašanjih, kot so enakost med ženskami in moškimi, nestereotipne vloge spolov, medsebojno spoštovanje, nenasilno reševanje sporov v medosebnih odnosih, nasilje nad ženskami zaradi spola in pravica do osebne integritete v izobraženje, v športne in kulturne objekte ter objekte za prosti čas in v medije ter vzpostavitev programov za učenje storilcev nasilja v družini o nenasilnem vedenju.

- 23 Poglavje IV Istanbulske konvencije, naslovljeno „Zaščita in podpora“, v členih od 18 do 28 te konvencije določa, da pogodbenice navedene konvencije sprejmejo potrebne ukrepe za zaščito vseh žrtev pred nadaljnjimi nasilnimi dejanji, ki zajemajo mehanizme učinkovitega sodelovanja med vsemi ustreznimi državnimi organi, zagotovitev ustreznih in pravočasnih informacij o razpoložljivih podpornih storitvah in pravnih ukrepih, pravno in psihološko svetovanje, finančno pomoč, zdravstvene in socialne storitve, informacije o mehanizmih za individualne/skupinske pritožbe, zadostno število ustreznih lahko dostopnih zavetišč, brezplačne 24-urne (24/7) telefonske številke, krizne napotitvene centre za žrtve posilstva ali spolnega nasilja in psihosocialno svetovanje, primerno starosti otrok, prič nasilja, ter potrebne ukrepe za zagotovitev, da pravila o zaupnosti, ki so določena za nekatere poklice, niso ovira za to, da se pristojnim organom prijavi, da je bilo storjeno hudo nasilno dejanje ali da je pričakovati nadaljevanje.
- 24 Poglavje V Istanbulske konvencije, naslovljeno „Materialno pravo“, na eni strani vsebuje člene od 29 do 32 te konvencije, v skladu s katerimi se pogodbenice zavezujejo, da žrtvam zagotovijo ustrezna civilna pravna sredstva zoper storilca in državne organe, ki ne izpolnjujejo svoje dolžnosti sprejemanja potrebnih preventivnih ali zaščitnih ukrepov, da bi te kot ustrezno povračilo in v razumnem roku prejele odškodnino od storilcev za katera koli kazniva dejanja ali od države za utrpele hude telesne poškodbe ali okvaro zdravja do te mere, da v delu, v katerem škode ne krijejo drugi viri. S temi določbami se zahteva tudi, da se pri določanju skrbništva in pravice do stikov z otroki upoštevajo nasilni dogodki in da so prisilne poroke lahko razveljavljene ali razvezane brez nepotrebnega finančnega ali upravnega bremena za žrtve.
- 25 Na drugi strani to poglavje V vsebuje člene od 33 do 48 te konvencije, s katerimi stranke navedene konvencije sprejmejo obveznost, da se kot kazniva dejanja, ki se kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi sankcijami, med drugim opredelijo storitev ali poskus resnega prizadetja psihične celovitosti osebe s silo ali grožnjo, zastraševalnega ravnanja, ki pri drugi osebi povzroči strah za njeno varnost, dejanja fizičnega nasilja, drugih spolnih dejanj z osebo proti njeni volji, dejanj prisiljenja odraslega ali otroka v poroko, ekscizije, infibulacije ali drugega pohabljenja ženskih spolovil, prisilne prekinitve nosečnosti brez predhodne privolitve ženske, operacije, s katero se povzroči prenehanje ženske sposobnosti za naravno reprodukcijo brez njene predhodne privolitve, ter vsake oblike neželenega verbalnega, neverbalnega ali fizičnega spolnega dejanja, s katerim se prizadene dostojanstvo osebe, zlasti kadar gre za ustvarjanje zastraševalnega, sovražnega, ponižujočega, sramotilnega ali žaljivega okolja, in napeljevanje k storitvi teh dejanj ali pomoč pri njihovi storitvi.
- 26 V členu 44(4) Istanbulske konvencije je tudi določeno, da pristojnost za pregon kaznivih dejanj, določenih v skladu s členu od 36 do 39 te konvencije, in sicer za kazniva dejanja v zvezi s spolnim nasiljem, prisilnimi porokami, pohabljenji spolovil, prisilnimi prekinitvami nosečnosti in prisilnimi sterilizacijami, ne sme biti pogojena s tem, da žrtev kaznivo dejanje predhodno prijavi, ali s predložitvijo podatkov države, v kateri je bilo kaznivo dejanje storjeno. V skladu s členom 46 navedene konvencije so obteževalne okoliščine med drugim dejanja zoper nekdanjega ali

sedanjega zakonca oziroma partnerja, ranljive osebe ali otroke. Člen 48(1) Istanbulske konvencije določa, da pogodbenice te konvencije sprejmejo ukrepe, ki so potrebni za prepoved alternativnih postopkov reševanja sporov v zvezi z vsemi oblikami nasilja, ki so zajete s to konvencijo.

- 27 Poglavje VI Istanbulske konvencije, naslovljeno „Preiskovanje, pregon, procesno pravo in zaščitni ukrepi“, vsebuje člene od 49 do 58, v skladu s katerimi pogodbenice zagotovijo, da se pristojni organi pregona nemudoma in ustrezno odzovejo z ustrezno in takojšnjo zaščito žrtev nasilja, med drugim s tem, da preiskovanja in sodne postopke izvajajo brez nepotrebne odlašanja, ob uporabi preventivnih operativnih ukrepov in ob pripravi ocene tveganja smrtnosti, resnosti razmer in nevarnosti ponavljanja nasilja.
- 28 Poleg tega pogodbenice Istanbulske konvencije zagotovijo, da so na voljo ustrezni ukrepi prepovedi približevanja ali za zagotovitev varnosti, brez nepotrebnih finančnih ali upravnih bremen za žrtev, zlasti v primerih neposredne nevarnosti, in sicer tako, da se izreče ukrep, da storilec nasilja v družini zapusti prebivališče žrtve. Žrtvam je treba zagotavljati zaščito pred maščevanjem in obveščeno, kadar storilec pobegne ali je na prostosti. Seznaniti jih je treba z njihovimi pravicami in storitvami, ki so jim na voljo, jim zagotoviti ustrezne podporne storitve, vključno s pravno podporo in brezplačno pravno pomočjo, ter jim omogočiti zaslišanje na način, ki omogoča, da se žrtve izognejo stiku s storilci, med drugim tako, da pričajo, ne da bi bile navzoče. V skladu s členoma 54 in 56 te konvencije morajo pristojni organi zagotoviti zaščito zasebnosti žrtve in njene podobe, zlasti tako, da zagotovijo, da so dokazi, ki se nanašajo na spolno zgodovino in ravnanje žrtve, dovoljeni samo, kadar je to ustrezno in potrebno.
- 29 Člen 56(2) navedene konvencije določa, da mora biti otrok žrtev in otrok priča nasilja nad ženskami deležen posebnih zaščitnih ukrepov, člen 58 iste konvencije pa določa, da se mora zastaralni rok za sprožitev pravnega postopka v zvezi s kaznivimi dejanji, določenimi v skladu z njenimi členi od 36 do 39, podaljšati za obdobje, ki je potrebno in je sorazmerno s težo obravnavanega kaznivega dejanja, da se omogoči učinkovit začetek postopkov po žrtvini polnoletnosti.
- 30 V poglavju VII Istanbulske konvencije, naslovljenem „Migracija in azil“, člen 59 najprej določa obveznost pogodbenic te konvencije, da zagotovijo, da žrtve, katerih status rezidenta je odvisen od zakončevega ali partnerjevega, zaradi posebej težkih razmer prejmejo samostojno dovoljenje za prebivanje, in obveznost, da sprejmejo ukrepe, potrebne za to, da lahko žrtve dosežejo začasno zaustavitev izгона, povezanega s tem statusom. Ta člen določa, dalje, izdajo obnovljivega dovoljenja za prebivanje, če je prebivanje žrtev nujno zaradi osebnega položaja ali zaradi njihovega sodelovanja pri preiskavi ali v kazenskih postopkih. Nazadnje, v skladu z navedenim členom morajo imeti žrtve prisilnih porok, ki so privedene v drugo državo zaradi sklenitve take zakonske zveze in ki so zaradi tega izgubile status rezidenta, možnost, da ta status ponovno pridobijo.
- 31 Člen 60 Istanbulske konvencije določa, da se mora nasilje nad ženskami zaradi spola priznati kot oblika pregona v pomenu člena 1(A)(2) Konvencije o statusu beguncev, podpisane v Ženevi 28. julija 1951, in kot oblika resne škode, ki omogoča pomožno zaščito. Poleg tega morajo pogodbenice Istanbulske konvencije v skladu s tem členom 60 zagotoviti, da se v zvezi s priznanjem statusa begunca vsaka okoliščina te konvencije razlaga z vidika spola in da se sprejmejo ukrepi, da se za prosilce za azil oblikujejo sprejemni postopki, podporne storitve, smernice in azilni postopki, ki upoštevajo vidik spola.

- 32 V skladu s členom 61 Istanbulske konvencije se žrtve nasilja nad ženskami, ki potrebujejo zaščito, v nobenem primeru ne vrnejo v katero koli državo, kjer bi bilo njihovo življenje ogroženo ali kjer bi lahko bile izpostavljene mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju.
- 33 Poglavje VIII te konvencije, naslovljeno „Mednarodno sodelovanje“, vsebuje člene od 62 do 65, ki določajo, da se pogodbenice te konvencije med drugim zavezujejo, da bodo sodelovale v civilnih in kazenskih zadevah zaradi preprečevanja, boja in pregona vseh oblik nasilja, zajetih z navedeno konvencijo, zaščite in zagotavljanja pomoči žrtvam, preiskav ali postopkov v zvezi s kaznivimi dejanji, izvrševanja civilnih in kazenskih sodnih odločb, omogočanja žrtvam določenega kaznivega dejanja, storjenega na ozemlju pogodbenice Istanbulske konvencije, v kateri žrtve ne prebivajo, da vložijo prijavo pri pristojnih organih v državi njihovega bivališča, ter zato, da se Istanbulska konvencija šteje za pravno podlago za vzajemno pravno pomoč v kazenskih zadevah, za izročitev ali izvrševanje civilnih ali kazenskih sodb.
- 34 Člena 63 in 64 Istanbulske konvencije spodbujata pogodbenice te konvencije, da sporočijo podatke, ki so lahko v pomoč pri preprečevanju kaznivih dejanj ali pri uvedbi ali vodenju preiskovanja, in da nemudoma sporočijo informacije, iz katerih izhaja, da je oseba v neposredni nevarnosti za izpostavljenost nasilnemu dejanju zaradi sprejetja ustreznih varnostnih ukrepov, in sicer ob spoštovanju varstva osebnih podatkov, kot je določeno v členu 65 navedene konvencije.
- 35 V poglavju IX Istanbulske konvencije, naslovljenem „Mehanizem za spremljanje“, se s členom 66 te konvencije ustanavlja skupina Grevio, ki ji je naloženo, naj spremlja, kako se izvaja navedena konvencija. V skladu s členom 68 iste konvencije njene pogodbenice za obravnavo v skupini Grevio predložijo poročilo na podlagi vprašalnika, ki ga pripravi skupina Grevio, o ukrepih za izvajanje določb Istanbulske konvencije, pri čemer ta skupina vsako predloženo poročilo obravnava s predstavniki posamezne pogodbenice. Prav tako lahko prejme informacije o navedenem izvajanju od nevladnih organizacij in civilne družbe ter ustrezno upošteva razpoložljive informacije drugih instrumentov in organov. Skupina Grevio lahko poleg tega organizira obiske držav, po potrebi skupaj s strokovnjaki. Skupina Grevio je pristojna za pripravo poročila o pogodbenici Istanbulske konvencije, ki je predmet obravnave, da se odboru pogodbenic, ustanovljenemu v členu 67 te konvencije, omogoči, da sprejme priporočila, naslovljena na to pogodbenico.
- 36 V poglavju X Istanbulske konvencije, naslovljenem „Razmerje do drugih mednarodnih instrumentov“, člen 71 te konvencije natančneje določa, da ta konvencija ne vpliva na obveznosti, ki izhajajo iz drugih mednarodnih instrumentov, in da lahko pogodbenice iste konvencije sklenejo sporazume zaradi dopolnitve ali okrepitve določb ali lažje uporabe načel, ki jih vsebuje.
- 37 Poglavje XII iste konvencije, naslovljeno „Končne določbe“, vsebuje člene od 73 do 81. V skladu s členom 73 Istanbulske konvencije določbe te konvencije ne posegajo v določbe, po katerih so ali so bile priznane ugodnejše pravice.
- 38 V skladu s členom 75 navedene konvencije je ta na voljo za podpis državam članicam Sveta Evrope, državam nečlanicam, ki so sodelovale pri njeni pripravi, in Uniji ter jo je treba ratificirati.
- 39 V skladu s členom 77 iste konvencije lahko vsaka država ali Unija ob podpisu ali deponiranju listine o ratifikaciji določi ozemlje ali ozemlja uporabe Istanbulske konvencije in vsaka pogodbenica te konvencije lahko kadar koli naknadno z izjavo razširi uporabo na katero koli drugo ozemlje, v imenu katerega je pooblaščen sprejeti obveznosti, ali celo umakne take izjave.

40 Člen 78 te konvencije določa, da k nobeni določbi navedene konvencije niso dopustni pridržki, kar ne zajema možnosti, ki jo ima vsaka država ali Unija, da izjavi, da si pridržuje pravico, da ne uporablja ali da uporablja samo v posebnih primerih ali pod posebnimi pogoji določbe iz člena 30(2); člena 44(1)(e), (3) in (4); člena 55(1) ob upoštevanju člena 35 v zvezi z lažjimi kaznivimi dejanji; člena 58 ob upoštevanju členov 37, 38 in 39 ter člena 59 Istanbulske konvencije, ter pravico zagotoviti nekazenske sankcije namesto kazenskih za ravnanja iz členov 33 in 34 te konvencije.

B. Predloga sklepov o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije

41 Evropska komisija je 4. marca 2016 Svetu predložila tako svoj predlog 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 (COM(2016) 111 final, v nadaljevanju: predlog sklepa o podpisu) kot tudi svoj predlog sklepa Sveta o sklenitvi, s strani Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (COM(2016) 109 final, v nadaljevanju: predlog sklepa o sklenitvi). Zadnjenavedeni predlog, katerega vsebina je v bistvu enaka vsebini predloga sklepa o podpisu, vsebuje to besedilo:

„2.1 Pristojnost [Unije] za sklenitev [Istanbulske] konvencije

Bistveni deli [Istanbulske] konvencije, zlasti večina določb kazenskega materialnega prava in druge pomožne določbe V. poglavja [te konvencije], še naprej spadajo v pristojnost držav članic, ker pa je [Unija] pristojna za znaten del določb [Istanbulske] konvencije, bi morala ratificirati [navedeno] konvencijo skupaj z državami članicami.

[...]

V skladu s členom 3(2) PDEU ima Unija izključno pristojnost, kolikor [Istanbulska] konvencija lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe. To na primer velja za zadeve, ki se nanašajo na rezidenčni status državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva, vključno z upravičenci do mednarodne zaščite, v kolikor to ureja zakonodaja Unije, obravnavo prošenj za mednarodno zaščito ter pravice žrtev kaznivih dejanj. Čeprav gre pri številnih [...] določbah[, navedenih v zgornjih odstavkih,] za minimalna pravila, glede na nedavno sodno prakso ni mogoče izključiti vpliva nanje ali sprememb njihovega področja uporabe.

2.2. Pravna podlaga predlaganega sklepa Sveta

[...]

V tem primeru predstavljajo relevantno pravno podlago glede na Pogodbo [DEU]: 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 usklajevanja predpisov držav članic) ter člen 157 (enake možnosti ter enaka obravnava moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu).

Čeprav ima [Istanbulska] konvencija več sestavnih delov, je njen prevladujoči cilj preprečevanje nasilja nad ženskami, vključno z nasiljem v družini, in zaščita žrtev takih kaznivih dejanj. Zato se zdi primerno, da se sklep utemelji na pristojnostih Unije iz naslova V [Pogodbe] DEU, zlasti na členu 82(2) in členu 84 Pogodbe. Določbe [Istanbulske] konvencije o drugih zadevah so dopolnilne narave ali so, na primer pri varstvu podatkov, povezane z ukrepi, ki so osrednja točka [te] konvencije. Da lahko torej [Unija] izvaja svoje pristojnosti za celotno [navedeno] konvencijo (razen elementov, za katere ni pristojna), sta glavna pravna podlaga člen 82(2) in člen 84 PDEU.“

C. Sklep o podpisu 2017/865

42 V prvem sklicevanju Sklepa 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 nadaljevanju: Sklep o podpisu 2017/865) je navedeno:

„ob upoštevanju Pogodbe [DEU] ter zlasti člena 82(2) in člena 83(1) v povezavi s členom 218(5) [PDEU]“.

43 V uvodnih izjavah od 1 do 11 tega sklepa je navedeno:

- „(1) Unija je skupaj z državami članicami kot opazovalka sodelovala pri pogajanjih o [Istanbulski k]onvenciji [...].
- (2) V skladu s svojim členom 75 je [Istanbulska k]onvencija na voljo za podpis Uniji.
- (3) [Istanbulska k]onvencija vzpostavlja celovit in večstranski pravni okvir za zaščito žensk pred vsemi oblikami nasilja. Njen cilj je preprečevati, preganjati in odpravljati nasilje nad ženskami in dekleti ter nasilje v družini. Konvencija zajema širok spekter ukrepov, od zbiranja podatkov in ozaveščanja do pravnih ukrepov, s katerimi se različne oblike nasilja nad ženskami opredelijo kot kaznive. Vključuje ukrepe za zagotavljanje zaščite in podpornih storitev žrtvam ter obravnava vidik nasilja zaradi spola na področju azila in migracij. Da bi pogodbenice zagotovile učinkovito izvajanje njenih določb, [Istanbulska k]onvencija vzpostavlja poseben mehanizem za spremljanje.
- (4) Podpis [Istanbulske k]onvencije v imenu Unije bo prispeval k uresničevanju načela enakosti žensk in moških na vseh področjih, kar je temeljni cilj in vrednota Unije, ki jo je treba v skladu s členoma 2 in 3 [PEU], členom 8 [PDEU] in členom 23 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah uresničevati pri vseh dejavnostih Evropske unije. Pri nasilju nad ženskami gre za kršitev njihovih človekovih pravic in skrajno obliko diskriminacije, ki je zakoreninjena v neenakosti med spoloma ter prispeva k ohranjanju te neenakosti in jo krepi. Z zavezo k izvajanju [Istanbulske k]onvencije Unija potrjuje svojo zavezanost boju proti nasilju nad ženskami na svojem ozemlju in v svetu ter krepi sedanje politično delovanje in obsežen veljavni pravni okvir na področju kazenskega procesnega prava, ki je zlasti pomemben za ženske in dekleta.
- (5) Na področjih, ki jih zajema [Istanbulska k]onvencija, imajo pristojnost tako Unija kot njene države članice.

- (6) [Istanbulsko k]onvencijo bi bilo treba podpisati v imenu Unije glede zadev, ki sodijo v pristojnosti Unije, v kolikor bi [ta k]onvencija lahko vplivala na skupna pravila ali spremenila njihovo področje uporabe. To se zlasti uporablja za nekatere določbe [navedene k]onvencije glede pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in za določbe [iste 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 [te k]onvencije glede njenih institucij in javne uprave.
- (8) Ker so pristojnost Unije in pristojnosti držav članic med seboj [tesno] povezane, bi morala Unija postati pogodbenica [navedene] konvencije skupaj s svojimi državami članicami, s čimer bi skupaj izpolnile obveznosti, določene [z Istanbulsko k]onvencijo, in uveljavljale pravice, ki so jim dodeljene, na usklajen način.
- (9) Ta sklep se nanaša na določbe [te k]onvencije o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah, v kolikor bi te določbe lahko vplivale na skupna pravila ali spremenil[e] njihovo področj[e] uporabe. Ne nanaša se na člena 60 in 61 [navedene k]onvencije, ki sta obravnavana v ločenem sklepu Sveta, ki bo sprejet vzporedno s tem sklepom.
- (10) Irsko in Združeno kraljestvo zavezujeta direktivi [2011/36 in 2011/93], zato sodelujeta pri sprejetju tega sklepa.
- (11) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola (št. 22) o stališču Danske, ki je priložen PEU in PDEU, [Kraljevina] Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.“

44 Člen 1 navedenega sklepa določa:

„Podpis, v imenu [U]nije, [Istanbulske konvencije] glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah [...] se odobri s pridržkom sklenitve navedene konvencije.“

D. Sklep o podpisu 2017/866

45 V prvem sklicevanju Sklepa 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 nadaljevanju: Sklep o podpisu 2017/866) je navedeno:

„ob upoštevanju Pogodbe [DEU] in zlasti člena 78(2) v povezavi s členom 218(5) [PDEU]“.

46 Uvodne izjave od 1 do 8 in 11 tega sklepa so enake kot ustrezne uvodne izjave Sklepa o podpisu 2017/865. V uvodnih izjavah 9 in 10 Sklepa o podpisu 2017/866 pa je navedeno:

„(9) Ta sklep zadeva samo člena 60 in 61 [Istanbulske k]onvencije. Ne zadeva pa določb [te k]onvencije o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah, ki so obravnavane v ločenem sklepu Sveta [o podpisu], ki bo sprejet vzporedno s tem sklepom.“

(10) 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 zanj ni zavezujoč in se v njiju ne uporablja.“

47 Člen 1 Sklepa o podpisu 2017/866 določa:

„Podpis, v imenu [U]nije, [Istanbulske konvencije], kar zadeva azil in nevračanje, se odobri s pridržkom sklenitve navedene konvencije.“

IV. Ugotovitve, ki jih je Parlament navedel v predlogu za izdajo mnenja

A. Dejansko stanje in postopek

48 Parlament navaja, da je Komisija 4. marca 2016 sprejela tako predlog sklepa o podpisu, katerega procesnopravna podlaga je člen 218(5) PDEU, materialnopravna podlaga pa člen 82(2) PDEU in člen 84 PDEU, kot tudi predlog sklepa o sklenitvi, katerega procesnopravna podlaga je člen 218(6) PDEU, materialnopravna podlaga pa enaka kot pri predlogu sklepa o podpisu.

49 Svet naj bi, da bi odobril podpis Istanbulske konvencije s strani Unije, ti materialnopravni podlagi nadomestil s členom 78(2) PDEU, členom 82(2) PDEU in členom 83(1) PDEU.

50 Poleg tega naj bi 11. maja 2017 za to odobritev sprejel dva ločena sklepa, in sicer na eni strani Sklep o podpisu 2017/865, ki temelji na členu 82(2) PDEU in členu 83(1) PDEU, ter na drugi strani Sklep o podpisu 2017/866, ki temelji na členu 78(2) PDEU.

51 Čeprav je bila Istanbulska konvencija v imenu Unije podpisana 13. junija 2017, naj Svet do zdaj ne bi sprejel nobenega sklepa o sklenitvi te konvencije s strani Unije, saj se po mnenju Parlamenta zdi, da Svet sprejetje takega sklepa pogojuje s predhodnim obstojem „medsebojnega soglasja“ vseh držav članic.

B. Ustrezne pravne podlage za sklenitev Istanbulske konvencije

52 Parlament glede na cilja Istanbulske konvencije, ki se nanašata na zaščito žensk, ki so žrtve nasilja, in preprečevanje tovrstnega nasilja, kot sta določena v členih 1, 5 in 7 ter natančneje opredeljena v poglavjih III in IV te konvencije, meni, da ju je Komisija utemeljeno štela za prevladujoča sestavna dela te konvencije.

53 Parlament se torej na prvem mestu sprašuje o razlogih, ki upravičujejo to, da Svet za sprejetje sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866 ni uporabil pravne podlage, ki izhaja iz člena 84 PDEU, in da je za utemeljitev Sklepa o podpisu 2017/866 oziroma Sklepa o podpisu 2017/865 dodal pravni podlagi, ki izhajata iz člena 78(2) PDEU oziroma člena 83(1) PDEU.

54 Parlament v zvezi s členom 78(2) PDEU navaja, da se ta pravna podlaga nanaša le na področje azila, ki je zajeto le s členoma 60 in 61 Istanbulske konvencije, ter se zato sprašuje, ali je mogoče zadnjenavedena člena šteti za avtonomen in prevladujoč sestavni del te konvencije ali pa sta

navedena člena bolj izraz splošnega prizadevanja za zaščito vseh žensk, ki so žrtve nasilja, na posebnem področju azila, tako da bi bila ta člena le pomožni določbi, ki ne zahtevata, da bi se kot sestavni del materialnopravne podlage navedenih sklepov o podpisu uporabil člen 78(2) PDEU.

- 55 Parlament v zvezi s členom 83(1) PDEU navaja, da se s to določbo pristojnost Unije omejuje na nekatera področja kaznivih dejanj, med katerimi ni nasilja nad ženskami. To nasilje naj bi tako spadalo v pristojnost Unije le v okviru trgovine z ljudmi, spolne zlorabe žensk in otrok oziroma organiziranega kriminala.
- 56 Ker so države članice ohranile svojo pristojnost za pretežni del materialnega kazenskega prava, na katero se nanaša Istanbulska konvencija, in ker se tako elementi te konvencije, ki se nanašajo na to pravo in ki spadajo v pristojnost Unije, zdijo sekundarni, naj zanje zato za utemeljitev sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866 ne bi bilo treba dodati člena 83(1) PDEU.

C. Razdelitev aktov o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa

- 57 Parlament navaja, da zgolj z okoliščino, da bi se lahko Irska v zvezi s členoma 60 in 61 Istanbulske konvencije sklicevala na določbe Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU (v nadaljevanju: Protokol št. 21), ni mogoče upravičiti uporabe člena 78(2) PDEU kot pravne podlage za akt o podpisu te konvencije. Če za navedena člena 60 in 61 ni mogoče šteti, da pomenita avtonomen in prevladujoč sestavni del navedene konvencije, naj uporaba člena 78(2) PDEU ne bi bila potrebna in razdelitev akta o podpisu iste konvencije na dva ločena sklepa ne bi bila upravičena.
- 58 Parlament poleg tega opozarja, da sta člena 60 in 61 Istanbulske konvencije vsekakor v veliki meri zajeta s skupnimi pravili, ki veljajo za Irsko, saj sta bili direktivi 2004/83 in 2005/85 razveljavljeni le glede držav članic, ki jih zavezujeta direktivi 2011/95 in 2013/32. Zato naj bi se, tudi ob predpostavki, da bi bil dodatek pravne podlage, ki izhaja iz člena 78(2) PDEU, upravičen, postavljalo vprašanje potrebe po razdelitvi akta o podpisu te konvencije na dva ločena sklepa.

D. Praksa „medsebojnega soglasja“ držav članic

- 59 Parlament poudarja, da „mešana narava“ Istanbulske konvencije, katere vsebina delno spada v pristojnosti Unije, delno pa v pristojnosti držav članic, ni sporna. Vendar člen 218(6) PDEU določa, da je za sklenitev mednarodnega sporazuma v imenu Unije potreben sklep Sveta, sprejet s kvalificirano večino po odobritvi Parlamenta. Parlament se tako sprašuje o pristopu Sveta, s katerim se želi ta pred sklenitvijo Istanbulske konvencije prepričati o soglasju vseh držav članic, da jih ta konvencija zavezuje.
- 60 Parlament v zvezi s tem priznava, da je treba zagotoviti tesno sodelovanje med državami članicami in institucijami Unije v postopku pogajanj in sklenitve ter izvrševanja prevzetih obveznosti, vendar meni, da pričakovanje „medsebojnega soglasja“ vseh držav članic za sklenitev navedene konvencije presega tako sodelovanje in pomeni, da se v praksi kljub pravilu, ki se uporabi na podlagi Pogodbe DEU in s katerim se zahteva le kvalificirana večina, v Svetu uporablja pravilo soglasja.

61 Parlament poleg tega meni, da se obravnavani položaj razlikuje od položaja, v katerem je Svet v „hibridni“ akt združil sklepe Unije in držav članic, ker se v obravnavanem primeru s pričakovanjem „medsebojnega soglasja“ držav članic preprečuje sprejetje katerega koli sklepa. Vendar Parlament poudarja, da se zdi, da gre pri praksi „medsebojnega soglasja“ za splošno prakso Sveta, in ne za zahtevo, ki bi se uporabila samo za obravnavani primer.

V. Povzetek stališč, predloženih Sodišču

62 V okviru tega postopka so Sodišču stališča predložili Republika Bolgarija, Češka republika, Irska, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Madžarska, Republika Avstrija, Republika Poljska, Slovaška republika, Republika Finska, Svet in Komisija.

A. Dejansko stanje in postopek

1. Podpis in ratifikacija Istanbulske konvencije s strani držav članic

63 Republika Bolgarija in Svet menita, da je od takrat, ko je bila Istanbulska konvencija dana na voljo za podpis, 21 držav članic Unije, med katerimi ni Republike Bolgarije, Češke republike, Republike Latvije, Republike Litve, Madžarske in Slovaške republike, to konvencijo ratificiralo, ne da bi se upoštevalo morebitno poseganje teh ratifikacij v izključno pristojnost Unije.

64 Poleg tega je po mnenju Sveta več držav članic ob podpisu ali ratifikaciji Istanbulske konvencije izrazilo pridržke in podalo izjave, zlasti glede združljivosti nekaterih določb te konvencije z njihovo nacionalno ustavo. Prav tako naj bi nekatere pogodbenice navedene konvencije, vključno s štirimi državami članicami Unije, tem pridržkom in izjavam ugovarjale na podlagi mednarodnega javnega prava.

65 Svet še poudarja, da naj bi bilo splošno znano, da so nekateri elementi in opredelitve iz Istanbulske konvencije vir sporov v nekaterih državah članicah Sveta Evrope, saj je združljivost obveznosti, določenih v tej konvenciji, z nacionalnimi tradicijami, zakonodajami in ustavami dvomljiva. Tako naj bi nekatere nacionalne delegacije, ki so v skupini za temeljne pravice, državljanske pravice in prosto gibanje oseb (v nadaljevanju: FREMP), ki je delovna skupina Sveta in ki je med drugim pristojna za preučitev predlogov v zvezi s pristopom k Istanbulski konvenciji, navedle, da so naletele na resne težave pri ratifikaciji te konvencije. Vendar naj nobena od teh držav članic ne bi Sveta uradno obvestila o teh težavah ali o neodpravljenosti težav, na katere naj bi naletela.

2. Postopek za podpis Istanbulske konvencije v Svetu

66 Komisija navaja, da je bil s predlogom sklepa o podpisu, katerega materialnopravna podlaga sta bila člen 82(2) PDEU in člen 84 PDEU, načrtovan podpis Istanbulske konvencije z enotnim sklepom ter ugotovljen obstoj izključnih oziroma deljenih pristojnosti Unije in pristojnosti držav članic. Vendar naj Svet ne bi sledil pristopu Komisije, navedenemu v tem predlogu.

67 Svet navaja, da so bili pogovori v okviru skupine FREMP o predlogu sklepa o podpisu težavni z več vidikov. Na prvem mestu, skupina FREMP naj bi glede na načelo prenosa pristojnosti oporekala trditvi Komisije iz tega predloga, da je glede na pristojnosti, dodeljene Uniji na podlagi člena 3(2) PDEU, „[Unija] pristojna za znaten del določb [Istanbulske k]onvencije“, in naj se v Svetu izvede

podrobna analiza izključnih pristojnosti Unije za sklenitev Istanbulske konvencije. Po tej analizi naj bi skupina FREMP ugotovila, da je izključna pristojnost Unije omejena na nekatera vprašanja, povezana s pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah, azilom in nevračanjem.

- 68 Na drugem mestu, medtem ko naj bi Komisija in Parlament priporočila „širok“ pristop Unije k Istanbulski konvenciji, tako da bi Unija postala pogodbenica te konvencije v celotnem obsegu svojih pristojnosti, to je izključnih oziroma deljenih, izvajanih oziroma potencialnih, naj bi številne nacionalne delegacije v skupini FREMP menile, da bi lahko tak pristop povzročil zaplete za države članice, ki so navedeno konvencijo že ratificirale. Ker naj „širok“ pristop ne bi bil zadostno podprt, naj bi bilo jasno, da je mogoče v Svetu kvalificirano večino zbrati le za podpis, omejen na izključno pristojnost Unije. Izbira med „omejenim“ in „širokim“ pristopom k isti konvenciji pa naj bi bila predmet politične odločitve, za katero je pristojen Svet.
- 69 Na tretjem mestu, Svet je menil, da bi morali biti materialnopravna podlaga sklepa o podpisu Istanbulske konvencije člen 78(2), člen 82(2) in člen 83(1) PDEU. Poleg tega je Svet menil, da je treba s pravnega vidika sklep o podpisu razdeliti na dva ločena sklepa. V skladu s Protokolom št. 21 naj bi se namreč izračun večine glasov v Svetu na področju azila in nevračanja razlikoval od izračuna, ki se uporablja na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Irska se s stališčem Sveta strinja.

3. Postopek za sklenitev Istanbulske konvencije v Svetu

- 70 Komisija navaja, da je predlog sklepa o sklenitvi, katerega materialnopravna podlaga sta člen 82(2) in člen 84 PDEU, predmet razprave v Svetu od 26. aprila 2016. Sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije naj bi bila tako že več let blokirana, ne da bi Svet začel postopke, določene s Pogodbama, da bi se omogočilo, da se Unija zaveže na mednarodni ravni. Ta položaj naj bi bil posledica prakse „medsebojnega soglasja“ držav članic, v skladu s katero naj bi postopek odločanja iz člena 17(2) PEU in člena 218(6) PDEU ostal „blokirani“, dokler ni doseženo soglasje držav članic.
- 71 Ta praksa naj bi se uporabljala za sporazume, katerih mešana narava se šteje za nujno glede na pristojnosti, ki so pridržane državam članicam, pa tudi za sporazume, sklenjene na podlagi deljenih pristojnosti. Svet naj v obravnavanem primeru ne bi mogel ugotoviti tega „medsebojnega soglasja“, ker naj bi vsaj ena od držav članic izrazila nestrinjanje zaradi morebitnega nasprotja med Istanbulsko konvencijo in svojim ustavnim pravom.
- 72 Čeprav člen 218 PDEU določa enoten in splošen postopek za pogajanja o mednarodnih sporazumih s strani Unije ter za njihov podpis in sklenitev s strani Unije, naj bi bili pristopi institucij pri mešanih sporazumih različni, kar naj bi povzročalo blokade, ki vplivajo na sposobnost delovanja Unije na mednarodni ravni. Zaradi tega položaja blokade naj bi Parlament vložil ta predlog za izdajo mnenja.
- 73 Svet pojasnjuje, da je skupina FREMP po sprejetju sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866 opravila več nalog v zvezi s pristopom Unije k Istanbulski konvenciji, med katerimi je priprava kodeksa ravnanja v razmerju med Unijo in državami članicami, ki je namenjen obravnavi vprašanj, kot so oblikovanje stališč, usklajevanje in priprava poročil v okviru mehanizmov spremljanja izvajanja te konvencije. Začete naj bi bile tudi poglobljene razprave o sklenitvi navedene konvencije s strani Unije, ki naj bi bile prekinjene s tem predlogom za izdajo mnenja.

B. Dopustnost predloga za izdajo mnenja

1. Ustrezne pravne podlage za sklenitev Istanbulske konvencije

- 74 Svet meni, da sta Parlament in Komisija zamudila priložnost, da bi na podlagi člena 263 PDEU izpodbijala sklepa o podpisu 2017/865 in 2017/866. Irska in Svet v zvezi s tem trdita, da pri izpodbijanju teh sklepov v okviru tega predloga za izdajo mnenja več kot dve leti po njunem sprejetju obstaja dvom o združljivosti takega koraka z ratio legis člena 218(10) PDEU, katerega namen je, da je Parlament nemudoma obveščen v vsaki fazi postopka, da se zlasti zagotovi, da mu je omogočeno preveriti, ali je bila izbira pravne podlage opravljena ob spoštovanju njegovih pristojnosti, in da se mu omogoči, da se v primeru težav takoj odzove. Parlament naj bi s tem predlogom za izdajo mnenja tudi kršil navedeni ratio legis, obšel roke, ki so določeni za vložitev ničnostne tožbe, kar meni tudi Madžarska, ter morebiti kršil načelo lojalnega sodelovanja in mednarodni status Unije.
- 75 Republika Finska meni, da je Sodišče pristojno, da v okviru tega postopka za izdajo mnenja preuči ustrezno pravno podlago za sprejetje akta Sveta, ki se nanaša na sklenitev Istanbulske konvencije v imenu Unije, ker bi lahko nepravilna pravna podlaga povzročila neveljavnost sklepa o sklenitvi.
- 76 Republika Poljska meni, da Parlament poskuša izpodbijati sklep Sveta o pristopu Unije k Istanbulski konvenciji zgolj na podlagi izključnih pristojnosti Unije, z namenom vrnitve k širokemu pristopu. Taka tožba pa naj ne bi mogla biti predmet postopka za izdajo mnenja, saj je ta odločitev politične narave in pridržana Svetu. Madžarska se s to analizo strinja in dodaja, da prvo vprašanje, kot je oblikovano, ne bi omogočilo določitve izključnih pristojnosti Unije.
- 77 Madžarska meni, da se predlog za izdajo mnenja ne nanaša na združljivost Istanbulske konvencije s Pogodbama ter da se ta predlog na razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami nanaša le posredno in obrobno. Tako naj bi se kvečjemu nanašal na razmejitev pristojnosti med Unijo in državami članicami. Tudi če bi bilo mogoče določiti obseg pristojnosti Unije, naj to ne bi upravičevalo izdaje mnenja, ker to mnenje ne prispeva k temu, da bi se državam članicam ali Uniji preprečilo prevzemanje mednarodnih obveznosti, ki niso združljive z razdelitvijo pristojnosti med njimi, saj morajo te države in Unija take obveznosti vsekakor izpolnjevati solidarno. Ob upoštevanju sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866 ter okoliščine, da so Istanbulsko konvencijo že podpisale vse države članice in da jo je ratificirala večina teh držav, naj bi bilo težko trditi, da bi se lahko s predlogom za izdajo mnenja preprečili prihodnji pravni zapleti v zvezi z razdelitvijo pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami.
- 78 Poleg tega Madžarska, če naj bi se prvo vprašanje nanašalo na sklep Sveta o sklenitvi Istanbulske konvencije, meni, da je to vprašanje hipotetično in prezgodnje, saj Svet še ni odločil o njegovi vsebini in ni dosegel faze, v kateri bi moral zaprositi za soglasje Parlamenta, pri čemer lahko ta v tej fazi navede morebitne ugovore.

2. Razdelitev aktov o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa

- 79 Madžarska tudi izpodbija dopustnost prvega vprašanja, ki ga je Parlament postavil v predlogu za izdajo mnenja, v delu, v katerem se nanaša na razdelitev aktov o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa, in sicer iz podobnih razlogov, kot so navedeni

v točkah 74 in 78 tega mnenja. Enako meni Svet, pri čemer ta zlasti poudarja, da je vprašanje glede podrobnih pravil, na podlagi katerih bi lahko v prihodnje načrtoval sklenitev Istanbulske konvencije v imenu Unije, v tej fazi prezgodnje.

80 Republika Finska pa meni, da je Sodišče pristojno za presojo, ali je glede na Protokol št. 21 akta o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije nujno ali mogoče razdeliti na dva ločena sklepa glede na ustrezno pravno podlago. S tako delitvijo naj bi se lahko namreč omajala ne le pravila o glasovanju v Svetu, ampak tudi pravni učinki sklepa o odobritvi Istanbulske konvencije, zlasti v razmerju do Irske.

3. *Praksa „medsebojnega soglasja“ držav članic*

81 Helenska republika z namenom izpodbijanja dopustnosti drugega vprašanja, ki ga je Parlament postavil v predlogu za izdajo mnenja, meni, da ta institucija ni zadostno pojasnila, zakaj naj bi bilo ravnanje Sveta škodljivo.

82 Tudi Republika Bolgarija in Madžarska izpodbijata to dopustnost in v zvezi s tem navajata, da se to drugo vprašanje ne nanaša niti na združljivost Istanbulske konvencije s Pogodbama, niti na pristojnost Unije ali katere od njenih institucij za sklenitev te konvencije, niti na pravno podlago sklepov Sveta, temveč na Poslovnik Sveta, priložen Sklepu Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta (UL 2009, L 325, str. 35, in popravek v UL 2010, L 55, str. 83). Poleg tega Republika Bolgarija meni, da praksa „medsebojnega soglasja“ ne spreminja pristojnosti Unije ali njenih institucij niti postopka iz člena 218(8) PDEU.

83 Madžarska dodaja, da je, dokler Svet ne odloči o sklenitvi navedene konvencije, vsakršen mednarodnopravni zaplet vnaprej izključen, tako da predlog za izdajo mnenja ni koristen. Svet prav tako trdi, da je navedeno drugo vprašanje povsem hipotetično, ker izhaja iz ugibanj glede načina ravnanja Sveta. V istem smislu Irska, Helenska republika in Kraljevina Španija pojasnjujejo, da Svet ni začel nobene dejavnosti, s katero bi zahteval „medsebojno soglasje“ držav članic pred sprejetjem njegovega sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije.

84 Čeprav se Kraljevina Španija, Madžarska in Svet povsem zavedajo, da postopek za izdajo mnenja omogoča obravnavo vprašanja, ali sklenitev nekega sporazuma spada v pristojnosti Unije, poudarjajo, prvič, da je postopek odločanja v Svetu še vedno v pripravljalni fazi v okviru skupine FREMP. Poleg tega Madžarska in Svet menita, da je za pristop k Istanbulski konvenciji potrebno predhodno preverjanje, da se pregledajo in dopolnijo notranja pravila institucij, organov, uradov in agencij Unije, vključno s Kadrovskimi predpisi za uradnike Evropske unije. Taki ukrepi pa naj še vedno ne bi bili predlagani. Svetu naj bi bila ta konvencija v odločitve o njeni sklenitvi s sklepom v skladu s členom 218(6) PDEU predložena ob koncu običajnega poteka postopka. Madžarska dodaja, da Sveta ne zavezuje noben rok za sprejetje sklepov o sklenitvi mednarodnih sporazumov in da razlog, iz katerega Svet takega sklepa ne sprejme, ni upošteven.

85 Drugič, Svet meni, da bi Parlament moral vprašati, ali je sklenitev navedene konvencije s strani Unije združljiva z mednarodnim pravom in suverenimi pravicami držav članic, če ni „medsebojnega soglasja“ vseh držav članic. Vendar tudi če naj bi moral Svet zagotoviti, da sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije ne bo povzročila težav z vidika mednarodnega prava, naj tako vprašanje vseeno ne bi moglo biti predmet predloga za izdajo mnenja. Kraljevina Španija meni, da bi se moralo drugo vprašanje, ki ga je Parlament postavil v predlogu za izdajo mnenja, nanašati na to, ali je v skladu z načelom prenosa pristojnosti in členom 218(6) PDEU, če

je sprejetje sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije v imenu Unije pogojeno z „medsebojnim soglasjem“ držav članic v zvezi s tem, da jih ta konvencija zavezuje glede njihovih nacionalnih pristojnosti.

- 86 Vsekakor naj bi po mnenju Sveta do sklenitve Istanbulske konvencije s strani Unije prišlo s sklepom Sveta, sprejetim v skladu s členom 218(6) PDEU, ne da bi bilo potrebno kakršno koli dodatno glasovanje. Poleg tega naj za tak sklep ne bi bilo mogoče šteti, da vsebuje napako, ker so države članice predhodno izrazile svoje soglasje, da jih ta konvencija zavezuje glede njihovih nacionalnih pristojnosti. Takega izraza soglasja naj poleg tega ne bi bilo mogoče šteti za zaplet, ki naj bi se preprečil s postopkom za izdajo mnenja.
- 87 Kraljevina Španija, Madžarska, Slovaška republika in Svet menijo, da bi lahko Parlament, če bi menil, da mora Svet ukrepati, preden države članice izrazijo voljo, da jih zadevni sporazum zavezuje, vložil tožbo zaradi nedelovanja na podlagi člena 265 PDEU. Namen postopka za izdajo mnenja naj bi bil drugačen in tega postopka naj ne bi bilo mogoče uporabiti za to, da bi bil Svet prisiljen k ukrepanju.
- 88 Tretjič, sprejetje sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije s strani Unije naj bi bilo treba razlikovati od deponiranja listine o pristopu. Ker Svet v tej fazi ni sprejel nobenega od teh aktov in ker postopek še vedno poteka, naj bi predlog za izdajo mnenja temeljil na napačnih domnevah ter bil prezgoden in hipotetičen. Čeprav Svet priznava, da je Istanbulska konvencija „predvideni sporazum“ v smislu člena 218(11) PDEU, nasprotuje temu, da bi lahko bili njegovi notranji postopki ali notranji časovni razpored predmet postopka za izdajo mnenja na podlagi te določbe. Madžarska se s tem stališčem strinja.
- 89 Republika Finska pa meni, da je praksa „medsebojnega soglasja“ lahko predmet tega postopka za izdajo mnenja, ker bi lahko bila sklenitev navedene konvencije brez „medsebojnega soglasja“ držav članic neveljavna, če bi se tako soglasje zahtevalo s Pogodbama. Poleg tega naj bi bilo mogoče v okviru tega postopka preučiti ne le vprašanje, ali je Unija pristojna za sklenitev konkretnega mednarodnega sporazuma, ampak tudi vprašanje, ali Unija deluje v skladu s Pogodbama.

C. Vsebina predloga za izdajo mnenja

1. Ustrezne pravne podlage za sklenitev Istanbulske konvencije

a) „Širok“ ali „omejen“ pristop Unije k Istanbulski konvenciji

- 90 Irska in Republika Finska navajata, da se zdi, da se analiza, ki jo je Parlament predstavil v zvezi z ustreznimi pravnimi podlagami sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866, nanaša na Istanbulsko konvencijo v celoti. Vendar naj bi se ta sklepa nanašala le na področja te konvencije, ki so v skladu z analizo Sveta v izključni pristojnosti Unije. Svet naj bi namreč lahko pristop Unije omejil le na ta področja.
- 91 Republika Finska meni, da je treba zato ustrezne pravne podlage za sprejetje sklepov o podpisu Istanbulske konvencije določiti glede na določbe te konvencije, ki spadajo v izključno pristojnost Unije, pri čemer dodaja, da ni izključeno, da se lahko Svet še vedno odloči, da bo izvajal tudi deljene pristojnosti.

- 92 Ker mora izbira pravne podlage akta Unije, vključno z aktom, ki je sprejet za sklenitev mednarodnega sporazuma, izhajati zlasti iz cilja in vsebine tega akta, pa bi bilo po mnenju Irske vsekakor primerno, da se pravne podlage sklepov o podpisu navedenega akta določijo izključno glede na vsebino teh sklepov, in ne glede na celoten zadevni mednarodni sporazum, ki je v tem primeru Istanbulska konvencija.
- 93 Republika Poljska prav tako poudarja, da sta cilj in vsebina sklepov o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije določena z obsegom pristopa. Izbira pravne podlage teh sklepov naj bi bila torej posledica politične odločitve Sveta, ki naj bi jo Parlament skušal izpodbijati.

b) Merila za opredelitev pristojnosti Unije

- 94 Po mnenju Komisije mora ugotovitev izključne zunanje pristojnosti Unije na podlagi člena 3(2) PDEU temeljiti na konkretni analizi razmerja, ki obstaja med predvidenim mednarodnim sporazumom in veljavnim pravom Unije. Pri tej analizi naj bi bilo treba upoštevati področja, ki so pokrita, predvidljive perspektive njihovega razvoja ter naravo in vsebino njihovih pravil in določb, da se preveri, ali tak sporazum lahko poseže v enotno in dosledno uporabo pravil Unije. Tako tveganje naj bi obstajalo, kadar je področje v velikem delu pokrito s pravili Unije in določbami Pogodbe DEU, kot sta njen člen 82(2)(d) in njen člen 83(1), in fine, ki naj bi ustvarjali take perspektive, ker naj bi določali možnost razširitve pristojnosti Unije.
- 95 Po mnenju Sveta lahko izključna pristojnost, ki je Uniji priznana za sklenitev Istanbulske konvencije, temelji le na tretjem primeru iz člena 3(2) PDEU, in sicer če lahko ta sklenitev vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe. Vendar Svet pojasnjuje, da je Sodišče v okviru tega tretjega primera ugotovilo, da lahko notranja pristojnost vodi k izključni zunanji pristojnosti le, če se izvaja. Če ni tako, naj v okviru navedenega tretjega primera ne bi mogla obstajati implicitna izključna pristojnost. Z določbami primarnega prava, na katere se je Komisija sklicevala v svojem predlogu sklepa o podpisu in v svojem predlogu sklepa o sklenitvi, naj zato take pristojnosti ne bi bilo mogoče utemeljiti. Poleg tega naj bi bilo treba pri ugotavljanju „skupnih pravil“ Unije v smislu člena 3(2) PDEU poleg stanja prava Unije, kakršno je to ob analizi pristojnosti Unije, upoštevati tudi perspektive njegovega razvoja, če so te v času te analize predvidljive, kar naj bi pomenilo, da je Komisija zakonodajalcu Unije predložila vsaj predlog. Trditev Komisije v obrazložitvenem memorandumu predloga sklepa o podpisu, da „ni mogoče izključiti“, da ima Unija izključno pristojnost za nekatere dele te konvencije, naj bi bila v nasprotju z načelom prenosa pristojnosti in naj za utemeljitev take pristojnosti ne bi zadostovala.
- 96 Svet poudarja, da ker Istanbulska konvencija in upoštevna zakonodaja Unije vsebujeta le minimalne zahteve, pristojnost Unije za sklenitev te konvencije načeloma ne more biti izključna pristojnost Unije v smislu člena 3(2) PDEU. Svet v zvezi s tem navaja sodno prakso Sodišča, v skladu s katero mednarodni sporazum, ki vsebuje minimalne zahteve, ne more voditi k izključni zunanji pristojnosti Unije. Republika Finska poudarja, da že iz besedila člena 82(2) PDEU in člena 83(1) PDEU izhaja, da je pristojnost Unije omejena na sprejemanje minimalnih zahtev.
- 97 Vendar Svet meni, da se ta sodna praksa ne sme uporabljati samodejno, ampak da je treba konkretno preučiti, ali predvideni mednarodni sporazum in pravo Unije državam članicam prepuščata resnično stopnjo svobode. Samo na podlagi take preučitve naj bi bilo mogoče ugotoviti, ali se lahko v zvezi s posamezno določbo tega sporazuma s tem, da samo države članice pristopijo k navedenemu sporazumu, poseže v enotno in dosledno uporabo prava Unije.

- 98 Republika Bolgarija in Svet glede na ta merila menita, da določbe Istanbulske konvencije spadajo v deljene pristojnosti Unije in njenih držav članic, podporne pristojnosti Unije, njene izključne pristojnosti in pristojnosti, pridržane državam članicam. Unija naj bi namreč pridobila izključno pristojnost glede nekaterih določb te konvencije, ki so v poglavjih IV, V in VI te konvencije, ker se te določbe nanašajo na žrtve nasilja, zajetega z direktivama 2011/93 in 2011/36, ter glede dveh od treh določb poglavja VII navedene konvencije.
- 99 Republika Finska to analizo preroka in poudarja, da je Sodišče zgolj na podlagi besedila določb Pogodbe ES oziroma narave minimalnih zahtev sekundarne zakonodaje, torej ne da bi konkretno preučilo obseg svobode, ki je prepuščena državam članicam, že ugotovilo, da pogoji za izključno pristojnost Unije niso bili izpolnjeni. Vsekakor naj bi bila izključna pristojnost Unije omejena do te mere, da naj bi bilo vprašljivo, ali je tako natančno omejen pristop mogoč, zaradi česar naj bi morala Unija k Istanbulski konvenciji pristopiti tudi na podlagi svojih deljenih pristojnosti.

c) Razmerje med Istanbulsko konvencijo in pravnim redom Unije

- 100 Po mnenju Komisije cilji, ki so določeni v poglavju I Istanbulske konvencije, natančneje v njenem členu 1, od (a) do (e), ustrezajo ciljem Unije iz člena 2 PEU ter členov 8, 19 in 67 PDEU. Za ključne opredelitve iz člena 3(a) in (b) te konvencije naj bi obstajale ustrezne opredelitve v členu 22 Direktive 2012/29 ter v uvodnih izjavah 17 in 18 te direktive.
- 101 Za obveznosti iz poglavja II navedene konvencije, s katerimi naj bi bile pravice žrtve postavljene v središče vseh ukrepov, sprejetih za preprečevanje vseh oblik nasilja, ki jih zajema ista konvencija, in boj proti njim, naj bi obstajale ustrezne obveznosti med drugim v členih 1, 8, 26 in 28 Direktive 2012/29 in v finančnih programih, namenjenih spodbujanju enakosti med ženskami in moškimi, zlasti v uvodnih izjavah 7, 10, 15 in 17 ter členu 4(1)(e) Uredbe (EU) št. 1381/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o uvedbi programa za pravice, enakost in državljanstvo za obdobje od 2014 do 2020 (UL 2013, L 354, str. 62), členu 5 Uredbe (EU) št. 1382/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o uvedbi programa za pravosodje za obdobje 2014 do 2020 (UL 2013, L 354, str. 73) ter v uvodnih izjavah 2, 3 in 10 ter členu 2(1)(b)(ix) Uredbe (EU) št. 235/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta financiranja za demokracijo in človekove pravice po svetu (UL 2014, L 77, str. 85).
- 102 Področje, ki je predmet poglavja III Istanbulske konvencije o preprečevanju vseh oblik nasilja, zajetih s to konvencijo, naj bi bilo v pravu Unije urejeno s členom 84 PDEU, členom 18 Direktive 2011/36, členoma 22 in 23 Direktive 2011/93, s Sklepom Sveta 2009/902/PNZ z dne 30. novembra 2009 o ustanovitvi Evropske mreže za preprečevanje kriminala (EUCPN) in razveljavitvi Sklepa 2001/427/PNZ (UL 2009, L 321, str. 44), finančnimi programi, med katerimi so člen 5(1)(b) Uredbe št. 1382/2013, člen 4(1)(b) in člen 6(1)(b) Uredbe št. 1382/2013 ter člen 3(3)(c) in (d) Uredbe (EU) št. 513/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi instrumenta za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz v okviru Sklada za notranjo varnost in o razveljavitvi Sklepa Sveta 2007/125/PNZ (UL 2014, L 150, str. 93), in s členom 25 Direktive 2012/29.
- 103 Komisija v zvezi z ukrepi iz poglavja IV Istanbulske konvencije, katerih namen je zaščita žrtev nasilja pred vsemi nadaljnjimi nasilnimi dejanji, navaja, da je bila na podlagi člena 82(2) PDEU sprejeta Direktiva 2012/29, s katero naj bi se zagotovilo, da žrtve kaznivih dejanj med drugim

- prejmejo podporo, ter da sta bili na podlagi člena 82(2) PDEU in člena 83(1) PDEU sprejeti direktivi 2011/36 in 2011/93, katerih namen je zaščita žrtev pred posebnimi vrstami kaznivih dejanj.
- 104 V zvezi s poglavjem V te konvencije, ki vsebuje materialne civilnopravne in kazenskopravne določbe, naj bi Unija med drugim na podlagi člena 83(1) PDEU sprejela direktivi 2011/36 in 2011/93, ki določata nekatera kazniva dejanja, na katera naj bi se nanašalo tudi to poglavje. Poleg tega naj Uniji glede na to, da ima na podlagi člena 83(1), in fine, PDEU deljeno pristojnost na teh civilnopravnih in kazenskopravnih področjih, nič ne bi preprečevalo, da bi to pristojnost izvajala s sklenitvijo navedene konvencije.
- 105 Postopkovne obveznosti glede preiskav in pregona, določene s poglavjem VI iste konvencije, naj bi ustrezale tistim iz direktiv 2011/36 in 2011/93, Direktive 2011/99/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o evropski odredbi o zaščiti (UL 2011, L 338, str. 2), Direktive 2012/29 ter Uredbe (EU) št. 606/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o vzajemnem priznavanju zaščitnih ukrepov v civilnih zadevah (UL 2013, L 181, str. 4).
- 106 Na področju migracij in azila, ki je predmet poglavja VII Istanbulske konvencije, naj bi bile sprejete direktive 2011/95, 2013/32 in 2013/33, ki se nanašajo na mednarodno zaščito, skupne postopke za priznanje ali odvzem te zaščite ter standarde za sprejem prosilcev za navedeno zaščito. Poleg tega naj bi bila Irska na tem področju še naprej zavezana z direktivama 2004/83 in 2005/85, ki sta bili prenovljeni z direktivama 2011/95 in 2013/32.
- 107 Nazadnje, Unija naj bi v zvezi z mednarodnim sodelovanjem v civilnih in kazenskih zadevah, na katero se nanaša poglavje VIII te konvencije, sprejela številne pravne instrumente tako v zvezi s civilnim sodelovanjem kot tudi pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah.
- 108 Svet najprej navaja, da ni posebne zakonodaje Unije, ki bi celovito obravnavala preprečevanje vseh oblik nasilja nad ženskami in boj proti temu nasilju.
- 109 Svet v zvezi s poglavji od I do III Istanbulske konvencije meni, da se nanašajo kvečjemu na področja, ki spadajo v neizvajano deljeno pristojnost Unije. V zvezi z obveznostmi iz poglavja II te konvencije, ki se nanašajo na raziskave, naj bi se pristojnost Unije v skladu s členom 4(3) PDEU izvajala vzporedno s pristojnostjo držav članic. V zvezi z obveznostmi, povezanimi s preprečevanjem kaznivih dejanj, naj bi bila Unija pristojna le za podpiranje dejavnosti držav članic na podlagi člena 2(6) PDEU in člena 84 PDEU.
- 110 Svet se ne strinja z mnenjem Komisije, da poglavje IV navedene konvencije vsebuje pravila, ki so kot celota primerljiva s tistimi iz poglavja 2 Direktive 2012/29, in meni, da to poglavje IV razen treh izjem spada pod neizvajano deljeno pristojnost Unije.
- 111 Prvič, področje uporabe te direktive naj bi bilo omejeno, ker naj bi se navedena direktiva uporabljala le za žrtve kaznivih dejanj, zlasti v okviru kazenskih postopkov, ki potekajo na ozemlju Unije, če obstaja čezmejni element znotraj Unije.
- 112 Drugič, direktivi 2012/29 in 2011/93 naj bi vsebovali minimalne standarde, kar naj bi bilo razvidno iz naslova, uvodnih izjav 11 in 67, člena 9(3) in člena 26 Direktive 2012/29 ter uvodnih izjav 25, 27, 38, 41 in 43 ter člena 1 Direktive 2011/93, tako da naj bi lahko države članice izpolnile tudi določbe

poglavja IV Istanbulske konvencije, ne da bi kršile to konvencijo ali pravo Unije, saj naj bi podrobna analiza teh določb potrdila, da je državam članicam prepuščena dejanska svoboda v okviru navedenega poglavja IV.

- 113 Tretjič, Svet meni, da je vendarle treba priti do drugačne ugotovitve v zvezi z dvema posebnima kategorijama žrtev, in sicer na eni strani v zvezi z otroki žrtvami kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost, ki so v okviru Istanbulske konvencije opredeljeni kot ženske, mlajše od 18 let, za katere naj bi Unija na podlagi člena 82(2) PDEU in člena 83(1) PDEU sprejela podrobna pravila v Direktivi 2011/93. Upoštevni naj bi bili tudi člen 1(2), člen 22(4) ter člena 23 in 24 Direktive 2012/29.
- 114 Na drugi strani naj bi Direktiva 2011/36, zlasti njeni členi od 12 do 16, vsebovala natančne obveznosti glede pomoči in podpore otrokom, ki so žrtve trgovine z ljudmi. Podrobne določbe teh direktiv naj bi namreč državam članicam puščale le malo svobode, tako da naj bi šlo kljub naravi minimalnih zahtev za dve področji, ki sta v velikem delu zajeti s pravili Unije v smislu člena 3(2) PDEU.
- 115 Četrtrič, Komisija naj bi v predlogu sklepa o podpisu in predlogu sklepa o sklenitvi napačno trdila, da naj bi Direktiva Sveta (EU) 2015/637 z dne 20. aprila 2015 o ukrepih za usklajevanje in sodelovanje, potrebnih za lažje zagotavljanje konzularne zaščite državljanom Unije brez predstavnštva v tretjih državah in o razveljavitvi Sklepa 95/553/ES (UL 2015, L 106, str. 1), ki temelji na členu 23 PDEU, na podlagi katerega morajo države članice sprejeti potrebne predpise in začeti mednarodna pogajanja za zagotovitev te zaščite, Uniji podeljevala izključno pristojnost glede vidikov konzularne zaščite iz člena 18(5) Istanbulske konvencije. Poleg tega naj v skladu z uvodno izjavo 13 Direktive 2012/29 obveznosti na podlagi te direktive ne bi nastale ob prijavih, podanih pri pristojnih organih zunaj Unije, na primer na veleposlaništvih.
- 116 Svet v zvezi s poglavjem V Istanbulske konvencije meni, da Direktiva Sveta 2004/80/ES z dne 29. aprila 2004 o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 65), in sicer njen člen 12(2), 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), in sicer njena uvodna izjava 26 in njen člen 7, 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 (UL 2006, L 204, str. 23), in sicer njen člen 27, 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), in sicer njeni uvodni izjavi 18 in 23, Direktiva 2011/36, in sicer njen člen 17, ter Direktiva 2012/29 vsebujejo minimalne zahteve glede področij iz člena 29(1) ter člena 30(1), (2) in (3) Istanbulske konvencije, ki ne ustvarjajo izključne pristojnosti Unije. Poleg tega naj bi Direktiva 2004/113 v členu 3(3) in Direktiva 2006/54 v členu 8 vsebovali izključitve s svojih stvarnih področij uporabe. Prav tako naj ne bi bilo nobene zakonodaje Unije v zvezi s preostalimi določbami iz navedenega poglavja. Unija naj bi tako pridobila izključno pristojnost za določbe poglavja V Istanbulske konvencije v delu, v katerem se nanašajo na žrtve, zajete z direktivama 2011/93 in 2011/36.
- 117 Svet meni, da se členi od 49 do 54 in 56 iz poglavja VI te konvencije nanašajo na obveznosti, ki v veliki meri ustrezajo tistim iz členov 1, 3, 4, 6, 8, 9, 11, od 18 do 20 in od 22 do 24 Direktive 2012/29, pri čemer so upoštevni tudi člen 15(2) in člen 20 Direktive 2011/93 ter instrumenti vzajemnega priznavanja med državami članicami v civilnih in kazenskih zadevah, in sicer Uredba

št. 606/2013, 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), direktivi 2004/80 in 2011/99, Okvirni sklep Sveta 2008/675/PNZ z dne 24. julija 2008 o upoštevanju obsodb med državami članicami Evropske unije v novem kazenskem postopku (UL 2008, L 220, str. 32), Okvirni sklep Sveta 2008/947/PNZ z dne 27. novembra 2008 o uporabi načela vzajemnega priznavanja sodb in pogojnih odločb zaradi zagotavljanja nadzorstva nad spremljevalnimi ukrepi in alternativnimi sankcijami (UL 2008, L 337, str. 102), Okvirni sklep Sveta 2009/315/PNZ z dne 26. februarja 2009 o organizaciji in vsebini izmenjave informacij iz kazenske evidence med državami članicami (UL 2009, L 93, str. 23) in Sklep Sveta 2009/316/PNZ z dne 6. aprila 2009 o vzpostavitvi Evropskega informacijskega sistema kazenskih evidenc (ECRIS) na podlagi člena 11 Okvirnega sklepa 2009/315/PNZ (UL 2009, L 93, str. 33). V zvezi z minimalnimi zahtevami pa naj Unija ne bi pridobila izključne pristojnosti, razen tiste, ki ji je priznana na področjih, na katera se nanašajo nekatere določbe direktiv 2011/93 in 2011/36.

- 118 Svet v zvezi s tremi členi, ki jih vsebuje poglavje VII navedene konvencije, meni, da člen 13(1) in (2) Direktive 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), člen 3(5) in člen 15(3) Direktive 2003/86, Direktiva 2003/109 ter preostali instrumenti prava Unije, ki so upoštevni glede na odstavke od 1 do 3 člena 59 Istanbulske konvencije, vsebujejo le minimalne zahteve in da noben obstoječi predpis Unije ni povezan z odstavkom 4 zadnjenavedenega člena.
- 119 V zvezi s področji iz člena 60, od (1) do (3), in člena 61 te konvencije pa naj bi bilo polje proste presoje držav članic glede na natančne zahteve, ki izhajajo zlasti iz uvodnih izjav 30 in 39 ter člena 4(3)(c) in (4), člena 9(2)(a) in (f), člena 10(1)(d) in člena 30 Direktive 2011/95, ki pa naj ne bi zavezovali Irske in Kraljevine Danske, člena 10(3)(d), členov 18 in 24 ter uvodne izjave 32 Direktive 2013/32, člena 11, člena 17(2), člena 18(3), (4) in (7) ter členov 19 in od 21 do 25 Direktive 2013/33 in člena 5 Direktive 2008/115, zgolj teoretično.
- 120 Svet torej meni, da ima Unija ob upoštevanju veljavnega prava Unije izključno pristojnost v zvezi s področji, ki so zajeta s členoma 60 in 61 Istanbulske konvencije, ne pa v zvezi s področji iz njenega člena 59, ki naj bi spadala v deljeno pristojnost, ki je Unija ne izvaja.
- 121 V zvezi s poglavji VIII, IX in XI Istanbulske konvencije naj bi razdelitev pristojnosti v skladu s sodno prakso sledila delitvi pristojnosti, ugotovljeni glede predhodnih poglavij te konvencije, tako da navedena poglavja deloma spadajo v deljeno pristojnost Unije, deloma v njeno podporno pristojnost in deloma v pristojnost držav članic, medtem ko naj za poglavji X in XII navedene konvencije ne bi bila potrebna nobena ločena analiza.
- 122 Nazadnje, Svet opozarja, da naj v okviru te institucije ne bi prišlo do zadostne podpore za „širok“ pristop Unije k Istanbulski konvenciji, tako da naj bi se s kvalificirano večino odločil, da jo podpiše z omejitvijo na področja, ki spadajo v izključno pristojnost Unije.
- 123 Irska se s stališčem Sveta strinja.

d) Člen 82(2) PDEU

- 124 Komisija in Slovaška republika ob ugotovitvi, da Parlament, Svet in Komisija menijo, da je člen 82(2) PDEU ena od ustreznih pravnih podlag za sklep o sklenitvi Istanbulske konvencije, ocenjujeta, da te določbe ni treba posebej preučiti.
- 125 Svet meni, da ima Unija izključno pristojnost za sklenitev Istanbulske konvencije v zvezi z nekaterimi posameznimi členi te konvencije, ki se nanašajo na pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, in sicer v delu, v katerem se ti členi nanašajo na žrtve nasilja, ki jih zajemata direktivi 2011/93 in 2011/36.
- 126 Republika Finska in Republika Poljska menita, da je že v samem besedilu člena 82(2) PDEU, ker ta člen Uniji podeljuje le pristojnost za sprejetje minimalnih pravil, izključeno, da bi Unija lahko imela izključno pristojnost za sklenitev Istanbulske konvencije v zvezi z njenimi določbami o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah.
- 127 Če pa naj bi si Unija želela pristopiti k tej konvenciji tudi glede tistih delov navedene konvencije, ki spadajo v njeno deljeno pristojnost, bi bila ta določba po mnenju Republike Finske ena od ustreznih pravnih podlag za sklenitev Istanbulske konvencije.

e) Člen 84 PDEU

- 128 Komisija meni, da je cilj Istanbulske konvencije preprečevanje nasilja nad ženskami in zaščita žrtev. Unija naj bi s sklenitvijo te konvencije podpirala preventivno dejavnost držav članic s tem, da bi ustvarila okvir za njihove posamične in posebne ukrepe. Če bi bila sklenitev s strani Unije omejena le na zaščito žrtev, naj bi bilo mogoče šteti, da so institucije Unije izvzete iz obveznosti preprečevanja, kar naj ne bi bilo dosledno.
- 129 Poleg tega naj člen 82(2) PDEU sam po sebi ne bi omogočal zajetja vseh preventivnih ukrepov, ki niso povezani s kazenskim postopkom v smislu člena 82(2) PDEU. Takih ukrepov pa naj najpogosteje ne bi bilo v posebnih okoliščinah nasilja nad ženskami, namen navedene konvencije pa naj bi bil to praznino odpraviti.
- 130 Republika Poljska navaja, da člen 84 PDEU Uniji ne podeljuje niti izključne niti deljene pristojnosti, ampak zgolj opredeljuje ukrepe za podporo dejavnosti držav članic. Zato naj ta določba Uniji ne bi mogla podeljevati izključne pristojnosti, pristop Unije k Istanbulski konvenciji na podlagi tega člena pa naj ne bi povzročil zavezanosti Unije, ampak zavezanost držav članic.
- 131 Republika Finska meni, da bi bil, če bi želela Unija pristopiti k tej konvenciji z izvajanjem svojih deljenih pristojnosti, navedeni člen 84 ustrezna pravna podlaga.

f) Člen 78(2) PDEU

- 132 Ker se člena 60 in 61 Istanbulske konvencije nanašata na področja, ki niso zajeta niti s členom 82(2) PDEU niti s členom 84 PDEU, Komisija meni, da so ta področja stranske narave, tako da naj bi bilo dodajanje pravnih podlag, ki ta področja pokrivajo, izključeno. Člena 60 in 61 te konvencije, ki naj bi zagotovila vključitev vidika, ki upošteva „spol“, v odločbe o priznanju

mednarodne zaščite in v pogoje za sprejem žrtev nasilja, naj bi bila namreč le izraz splošnih ciljev navedene konvencije na področju azila in ista konvencija naj zaradi njiju ne bi bila akt azilnega prava.

- 133 Svet meni, da ima Unija na področjih, ki so zajeta s tema določbama Istanbulske konvencije, izključno pristojnost. Poleg tega tako kot Slovaška republika meni, da teh področij ni mogoče šteti za stranska v primerjavi z določbami te konvencije o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah.
- 134 Republika Finska in Republika Poljska menita, da na tem področju, ker zanj upošteveno sekundarno pravo določa le minimalne zahteve, ne more obstajati izključna pristojnost Unije za sklenitev Istanbulske konvencije v zvezi z njenima členoma 60 in 61. Če bi želela Unija pristopiti k Istanbulski konvenciji z izvajanjem svojih deljenih pristojnosti, naj bi se člen 78(2) PDEU po mnenju Republike Finske nanašal le na postranski del Istanbulske konvencije, tako da naj ta določba ne bi bila upoštevena pravna podlaga.

g) Člen 83(1) PDEU

- 135 Komisija poudarja, da je področje uporabe *ratione personae* Istanbulske konvencije, čeprav se ta konvencija uporablja tudi za žrtve trgovine z ljudmi ter spolne zlorabe žensk in otrok, precej širše. Poleg tega naj bi bile te žrtve zajete s posebnimi konvencijami Sveta Evrope ter na ravni Unije z direktivama 2011/36 in 2011/93. Ta konvencija naj torej ne bi bila akt, katerega glavni cilj bi bil boj proti tem posebnim oblikam kaznivih dejanj.
- 136 Svet meni, da ima Unija na področjih, ki so zajeta z nekaterimi določbami navedene konvencije, podporno pristojnost.
- 137 Republika Finska in Republika Poljska menita, da besedilo člena 83(1) PDEU izključuje, da bi se štelo, da ta člen Uniji podeljuje izključno pristojnost za sklenitev Istanbulske konvencije, ker ji je z njim priznana le pristojnost za sprejetje minimalnih zahtev.

2. Razdelitev aktov o podpisu in o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa

- 138 Republika Bolgarija opozarja, da mora sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma, čeprav se z njim uresničujeta dva cilja, od katerih je eden glavni, drugi pa stranski, temeljiti le na glavni pravni podlagi. Če pa se s sklepom uresničujeta dva cilja, ne da bi bil eden v razmerju do drugega stranski, mora ta sklep temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah. V tem primeru naj bi se lahko izkazalo, da sta potrebna dva sklepa, če postopka, ki se uporabita, med seboj nista združljiva.
- 139 Komisija ponovno opozarja, da člen 78(2) PDEU ni ustrezna pravna podlaga za sklenitev Istanbulske konvencije. Vsekakor naj dodatek te določbe ne bi nujno povzročil, da se sklep o sklenitvi te konvencije razdeli na dva ločena akta, saj je pravni red Unije za Irsko na tem področju zavezujoč. Ne bi naj sicer šlo za najnovejše stanje pravnega reda, vendar naj Protokol št. 21 te države članice ne bi mogel razbremeniti njenih obveznosti niti naj ne bi spreminjal meril za določitev ustrezne pravne podlage.

- 140 Tako naj zgolj to, da člen 4a Protokola št. 21 Irski omogoča, da ne sodeluje pri spremenjeni različici obstoječega pravila, ne bi bilo upoštevno, ker so pravila o zunanjih izključnih pristojnostih določena v členu 3 PDEU in ker naj možnosti uveljavljanja „opt-out“ ne bi bilo mogoče razumeti kot podelitev pristojnosti državi članici za sklepanje mednarodnih sporazumov v nasprotju s členom 3(2) PDEU.
- 141 Republika Finska navaja, da za vse predvidene pravne podlage za sprejetje sklepov Sveta velja Protokol št. 21 in da Irski zato pri takih sklepih ni treba sodelovati. Ker naj bi bila postopka odločanja zato enaka, naj sklepa o podpisu Istanbulske konvencije ne bi bilo treba razdeliti na dva dela.
- 142 Svet poudarja, da člen 78(2) PDEU in člen 82(2) PDEU sprožita uporabo Protokola št. 21 in Protokola (št. 22) o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU (v nadaljevanju: Protokol št. 22). Ker pa Kraljevine Danske ne zavezuje nobeden od aktov sekundarne zakonodaje, ki so upoštevni za sklenitev Istanbulske konvencije, naj uporaba Protokola št. 22 ne bi povzročila nobenih posebnih težav. Vendar naj bi morala Irska, ker je udeležena pri pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah, uvedenem z direktivama 2011/36 in 2011/93, ne zavezujejo pa je direktive 2011/95, 2013/32 in 2013/33, ki se nanašajo na azilno pravo, sodelovati pri sprejetju Sklepa o podpisu 2017/865, ne pa tudi – in sicer na podlagi členov 1, 3 in 4 Protokola št. 21 – pri sprejetju Sklepa o podpisu 2017/866, tako da naj bi bilo treba sprejeti dva ločena sklepa o podpisu. Republika Bolgarija, Irska, Francoska republika in Slovaška republika se s to analizo strinjajo.
- 143 Irska meni, da ji je zato le s sprejetjem dveh ločenih sklepov omogočeno, da uresničuje svojo pravico na podlagi Protokola št. 21, da jo zavezujejo le ukrepi iz Istanbulske konvencije, ki so zajeti z naslovom V Pogodbe DEU in pri sprejetju katerih želi sodelovati. Če bi namreč Svet sprejel enoten sklep, naj ta država članica ne bi mogla ločiti delov sklepa, za katere pristojnost Unije temelji na ureditvi, ki jo zavezuje, od delov sklepa, za katere ta pristojnost temelji na ureditvi, ki je ne zavezuje.
- 144 Tak pristop pa naj bi bil v nasprotju s Protokolom št. 21 in naj bi kršil temeljno načelo vzporednosti notranjih in zunanjih pristojnosti Unije, ki je podlaga za doktrino, ki izhaja iz sodbe z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet (22/70, EU:C:1971:32), imenovano „doktrina AETR“, kot je določena v členu 3(2) PDEU. Zahtevana konkretna analiza naj bi se namreč nanašala na razmerje, ki obstaja med predvidenim sporazumom in „veljavnim“ pravom Unije, čeprav naj to pravo v tej državi članici ne bi veljalo in naj sporazum zato ne bi mogel vplivati na navedeno pravo v smislu člena 3(2) PDEU. Irska dodaja, da bi bila, ker je lahko sprejela zakonodajo na tem področju, v zelo težkem položaju, če bi jo poleg tega na podlagi prava Unije zavezovale različne obveznosti.
- 145 Irska navaja, da Parlament ni vprašal le, ali je sprejetje dveh ločenih sklepov „potrebno“, ampak tudi, ali je tako sprejetje „mogoče“, ne da bi pojasnil, zakaj to ne bi bilo mogoče. Vendar Irska meni, da noben razlog ne preprečuje sprejetja dveh ločenih sklepov, ki naj nikakor ne bi posegalo v vsebino teh sklepov. Republika Bolgarija meni tudi, da se s sprejetjem dveh sklepov ne krši postopek iz člena 218 PDEU.
- 146 Svet navaja, da bi lahko bil položaj glede morebitne sklenitve Istanbulske konvencije drugačen glede na to, da se je Irska po sprejetju sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866 odločila sodelovati pri Direktivi 2013/33.

147 Republika Bolgarija navaja, da ima Kraljevina Danska na podlagi člena 7 Protokola št. 22 možnost, da se na ta protokol ali njegov del več ne sklicuje, tako da naj ne bi bilo izključeno, da bi bilo treba v Svetu glede na vsebino različnih delov Istanbulske konvencije glasovati tako s sodelovanjem kot tudi brez sodelovanja te države članice.

3. Praksa „medsebojnega soglasja“ držav članic

a) Predstavitev prakse „medsebojnega soglasja“

148 Republika Avstrija navaja, da se je praksa „medsebojnega soglasja“ razvila v okviru Pogodbe ES in da je bila za nekatere mešane sporazume na področju trgovinske politike določena v členu 133(6), drugi pododstavek, ES glede na posebno strukturo pristojnosti na tem področju, zaradi katere naj bi bilo nujno, da Evropska skupnost in države članice svoje pristojnosti izvajajo kumulativno. V skladu s to prakso naj bi se predsednik Sveta – preden Svet odobri sklenitev zadevnega mešanega sporazuma – o tem, da vse države članice soglašajo, da jih ta sporazum zavezuje, prepričal tako, da jih o tem vpraša.

149 Republika Avstrija dodaja, da je praksa „medsebojnega soglasja“ omejena na to, da se na nek datum ugotovi soglasje med državami članicami o strinjanju s tem, da jih zadevni mešani sporazum zavezuje, pri čemer je mogoče, da ratifikacija pozneje pred parlamenti držav članic ne uspe. Poleg tega naj nič ne bi preprečevalo, da bi mešani sporazum po pristopu Unije k temu sporazumu postal asimetričen, saj naj bi lahko države članice od tega sporazuma kadar koli odstopile.

150 Francoska republika pojasnjuje, da je namen navedene prakse zagotoviti soglasje držav članic, da jih določbe sporazuma, ki spadajo v njihove nacionalne pristojnosti, zavezujejo, kadar je nujno, da Unija in države članice k temu sporazumu pristopijo skupaj, in sicer kadar sporazuma ni mogoče dosledno izvajati, ne da bi ga Unija in njene države članice sklenile skupaj. Tako naj bi bilo, kadar so določbe navedenega sporazuma, ki spadajo v pristojnosti Unije, in določbe tega sporazuma, ki spadajo v pristojnosti držav članic, kot v obravnavanem primeru neločljivo povezane.

151 Komisija trdi, da je Svet, ker ga je Sodišče grajalo zaradi sprejetja „hibridnih aktov“, to je sklepov Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so zbrani v Svetu, o sklenitvi sporazumov, spremenil svoj pristop, ne da bi spremenil cilj svoje prejšnje prakse. Svet naj bi namreč želel ponovno uvesti „hibridno“ naravo, in sicer z dodatkom faze pred sprejetjem formalnega sklepa na podlagi postopkov, določenih s Pogodbama, v kateri naj bi preveril obstoj „medsebojnega soglasja“ držav članic.

152 Posledica te prakse naj bi bila, da naj bi na številnih področjih predlogi Komisije o podpisu in sklenitvi konvencij in sporazumov ostali blokirani v Svetu, čeprav naj bi bila zahtevana kvalificirana večina nedvomno dosežena.

153 Svet poudarja, da je prenehal uporabljati „hibridne akte“ in da njegova zdajšnja praksa izhaja iz legitimnega prizadevanja, da se izogne dvomom glede obsega in veljavnosti instrumentov mednarodnega prava, ki jih sprejme, v pravnem redu Unije. V ta namen naj bi zagotovil, da vse zadevne države članice soglašajo, da bodo zavezane na podlagi svojih nacionalnih pristojnosti, preden bodo z zahtevano večino sprejele sklep Sveta.

154 V nasprotju s tem, na kar napeljuje Parlament, naj ta praksa ne bi bila niti pravilo o glasovanju niti poseben postopek, saj naj bi lahko države članice svobodno določile praktična pravila, ki omogočajo ugotovitev obstoja soglasja. Tako naj bi prišlo do odločb, ki so jih sprejeli predstavniki vlad na zasedanjih Sveta ali ob njih, navedb v zapisnikih sej Sveta ali Odbora stalnih predstavnikov (Coreper), stališč v opombah delovnih skupin in povsem implicitnih soglasij. Irska pojasnjuje, da v obravnavanem primeru ni bilo storjeno nič, da bi se preveril obstoj „medsebojnega soglasja“ držav članic.

b) Združljivost prakse „medsebojnega soglasja“ s členom 13(2) PEU, členi od 2 do 6 PDEU ter členom 218(2), (6) in (8) PDEU

155 Republika Avstrija in Komisija trdita, da Svet s tem, da zahteva „medsebojno soglasje“ držav članic, krši člen 13(2), prvi stavek, PEU ter člen 218(2), (6) in (8) PDEU, ki zanj določata, da je institucija, ki na predlog Parlamenta in v soglasju z njim odobri sklenitev mednarodnih sporazumov s strani Unije. Taka zahteva naj namreč ne bi izhajala iz teh določb, ker naj bi bila pravila o oblikovanju volje institucij Unije določena v Pogodbah in naj ne bi bila v pristojnosti niti držav članic niti samih institucij.

156 Svet naj bi se zato sicer lahko odločil, da ne bo sklenil sporazuma, na primer v primeru manjšine, ki lahko prepreči sprejetje odločitve in ki nasprotuje njenemu sprejetju, vendar naj v postopku, ki se uporabi, ne bi smel dodati faze predhodnega preverjanja obstoja „medsebojnega soglasja“ držav članic, ne da bi kršil člen 13(2) PEU, v skladu s katerim vsaka institucija deluje v mejah svojih pristojnosti.

157 Ker so pristojnosti Unije opredeljene v členih od 2 do 6 PDEU in se jasno razlikujejo od pristojnosti držav članic, naj s takim dodatkom tudi ne bi bilo mogoče izvesti dejanske združitve z medvladnim postopkom odločanja, tudi če bi oba instrumenta ostala formalno ločena. Ta praksa naj bi izkrivljala postopek iz člena 218 PDEU.

158 Čeprav je namreč formalno sprejet akt „nehibriden“, naj bi postopek odločanja ostal „hibriden“, saj naj bi imelo stališče držav članic, obravnavano posamično, prednost pred stališčem Unije, in to brez kakršne koli podlage v Pogodbah, celo v nasprotju z besedilom in namenom člena 4(3) PEU ter z obidom zahtev, ki jih je Sodišče določilo za ohranitev avtonomnosti pravnega reda Unije.

159 Komisija navaja, da je v skladu s preambulo Pogodbe EU splošni cilj te pogodbe in Pogodbe DEU, da se z njima zaznamuje nova faza v procesu evropskega povezovanja. Za doseg tega cilja naj bi Pogodba DEU podrobneje določala razdelitev in podrobna pravila za izvajanje pristojnosti Unije na področju zunanjih odnosov, zlasti z razjasnitvijo pristojnosti Unije (členi od 2 do 6 PDEU), pri čemer naj bi bilo natančneje določeno, v katerih primerih lahko Unija sklene mednarodne sporazume (člen 216(1) PDEU), ter natančneje opredeljen postopek v zvezi s pogajanjem, podpisom in sklenitvijo vseh vrst mednarodnih sporazumov (člen 218 PDEU).

160 Komisija meni, da je zato očitno v nasprotju s cilji Pogodb, da se kot splošna praksa, ki se uporablja za vse mešane sporazume, uporabi „hibridni“ postopek odločanja, ki ovira zmožnost Unije, da se odloči zavezati na mednarodni ravni, in s katerim je mednarodni skupnosti sporočeno, da Unija ni pooblaščen za samostojno odločanje, ampak je odvisna od odločilne udeležbe držav članic.

161 Svet naj bi s prakso „medsebojnega soglasja“ prav tako kršil svojo obveznost lojalnega sodelovanja, določeno v členu 13(2), drugi stavek, PEU, saj naj bi se načelo lojalnega sodelovanja uporabljalo tudi v medinstitucionalnih odnosih.

- 162 Poleg tega naj bi ta praksa posegala v institucionalno ravnovesje Unije, ker naj bi državam članicam dodeljevala vlogo v Uniji, ki ni določena v Pogodbah, saj člen 218 PDEU opredeljuje samo pravice in dolžnosti Parlamenta, Sveta, Komisije in visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve ter varnostno politiko. Vloga, ki je tako dodeljena državam članicam, pa naj bi ogrozila učinkovitost institucionalnega okvira Unije in naj bi lahko omogočila prevlado interesov držav članic nad interesi Unije.
- 163 Komisija opozarja, da člen 218(8) PDEU določa, da Svet odloča s kvalificirano večino, in iz tega sklepa, da se s prakso „medsebojnega soglasja“ držav članic ta določba krši, ker naj bi ji odvzela polni učinek. Ta praksa naj bi ogrozila učinkovitost postopkov Unije. Republika Avstrija se s tem stališčem strinja in poudarja, da Pogodbi vsebujeta izčrpne določbe o postopku, v skladu s katerim Unija sklene sporazume, ki nasprotujejo dodajanju predhodne faze „medsebojnega soglasja“.
- 164 Slovaška republika pa trdi, da Svet, ker še ni glasoval, ni mogel kršiti člena 218(8) PDEU.
- 165 Irska meni, da je očitno, da člen 218(6) in (8) PDEU ureja postopek glasovanja in da niti Svet niti države članice od te določbe ne morejo odstopiti. Ker naj bi Svet pred glasovanjem poskušal uskladiti delovanje Unije in držav članic, naj bi praksa „medsebojnega soglasja“, kadar so pristojnosti Unije in držav članic, kot v obravnavanem primeru, tesno povezane, izhajala iz obveznosti lojalnega sodelovanja.
- 166 Ker naj bi se „medsebojno soglasje“ držav članic poskušalo doseči pred sprejetjem sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije na podlagi člena 218(6) in (8) PDEU, Francoska republika in Madžarska menita, da ta praksa ne spreminja navedenega sklepa ali pravila glasovanja s kvalificirano večino niti ne pomeni sprejetja „hibridnega akta“.

c) Združljivost prakse „medsebojnega soglasja“ z načeli prenosa pristojnosti, lojalnega sodelovanja med Unijo in njenimi državami članicami in enotnosti zastopanja Unije navzven ter z mednarodnim javnim pravom

- 167 Komisija opozarja, da iz zahteve po enotnem mednarodnem zastopanju Unije izhaja dolžnost sodelovanja, ki ureja sklepanje mešanih sporazumov, kot je Istanbulska konvencija, s strani držav članic in Unije. Poleg tega naj bi načelo učinkovitosti ter obveznost varovanja mednarodnega ugleda in verodostojnosti Unije zahtevala, da institucije Unije in njene države članice omogočajo lažje izvajanje odločitev, ki jih sprejme Unija.
- 168 Tako naj bi morale države članice od podpisa in a fortiori po sklenitvi mešanega sporazuma v imenu Unije pomagati Uniji pri izvajanju tega sporazuma. Ker naj bi bila skupna sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije in njenih držav članic v smislu člena 216 PDEU nujna za doseganje ciljev Pogodb na področju varovanja človeškega dostojanstva, naj bi si morale države članice torej prizadevati za odstranitev ovir, ki bi Uniji preprečevale, da z državami članicami deponira listine o ratifikaciji pri Svetu Evrope. Države članice naj bi torej morale vsaj podati vse ustrezne predloge pri pristojnih nacionalnih organih, da bi Uniji olajšale sklenitev te konvencije.
- 169 Po mnenju Komisije vsekakor obstaja možnost, da se listini o pristopu Unije k navedeni konvenciji priloži izjava, s katero se opozori na spreminjajočo naravo pristojnosti Unije, poudari, da Unija nima pristojnosti na vseh področjih, ki jih ista konvencija zajema, in natančno določi, na katerih področjih bo Unija sprejela svoje izvedbene ukrepe. Ker je Svet Evrope dobro seznanjen z omejenostjo pristojnosti Unije, naj bi bila namreč taka možnost neločljivo povezana z določbo, ki omogoča pristop Unije.

- 170 Republika Finska navaja, da nobena določba prava Unije sklenitve Istanbulske konvencije ne pogojuje s pristopom vseh držav članic Unije. Zato naj ne bi bilo pravne podlage za prakso „medsebojnega soglasja“. Po mnenju Republike Finske in Republike Avstrije zgolj iz tega, da se pri pogajanjih, sklenitvi in izvajanju mednarodnih sporazumov zahteva tesno sodelovanje med državami članicami in institucijami Unije, prav tako ni mogoče sklepati, da je „medsebojno soglasje“ držav članic nujno za to, da bi se lahko Unija zavezala, niti da države članice potrebujejo soglasje Sveta, da bi se zavezale v okviru svojih pristojnosti, saj lahko vsaka sama deluje v okviru svojih pristojnosti.
- 171 Po mnenju Republike Avstrije so Unija in njene države članice pri sklenitvi mešanega sporazuma sicer povezane, vendar samostojne pogodbenice sporazuma, pri čemer mora vsaka od njih delovati v okviru svojih pristojnosti in ob spoštovanju pristojnosti vseh preostalih pogodbenic, in sicer tako, da uporabi svoje ustavne postopke glede pogajanj, podpisa, sklenitve in ratifikacije. Republika Finska poudarja, da pristop Unije brez „medsebojnega soglasja“ držav članic ne more pripeljati do tega, da bi bila Unija zavezana drugače kot v okviru svojih pristojnosti, s čimer se strinja tudi Republika Avstrija.
- 172 Republika Finska glede na te preudarke meni, da je zahteva po „medsebojnem soglasju“ držav članic v nasprotju tako s členom 13(2) PEU in členom 218 PDEU kot tudi z načelom avtonomije prava Unije, ker Unija ne bi mogla avtonomno izvajati svojih pristojnosti in ker bi bilo za sprejetje sklepa Sveta potrebno soglasje držav članic namesto pridobitve kvalificirane večine. Prav tako naj bi bilo načelo lojalnega sodelovanja, h kateremu so med drugim zavezane države članice, ovira za tako zahtevo.
- 173 Svet najprej na eni strani poudarja, da iz načela prenosa pristojnosti, kot je določeno v členu 5 PEU, izhaja, da imajo države članice vse pristojnosti, ki niso dodeljene Uniji, in meni, da iz tega sledi, da nobena institucija Unije državam članicam ne more naložiti, naj sprejmejo akte, ki spadajo v njihovo pristojnost. Na drugi strani naj ne bi bilo nobene obveznosti Sveta, da sprejme sklep o sklenitvi Istanbulske konvencije, in ta institucija naj ne bi mogla biti zavezana izvajati neko potencialno pristojnost Unije, če zahtevana večina ni dosežena. Svet in Madžarska namreč navajata, da člen 218(6) PDEU ne določa nobenega roka za sprejetje takega sklepa.
- 174 Svet opozarja, da so glede Istanbulske konvencije – drugače kot pri drugih mednarodnih sporazumih – pogajanja potekala brez aktivnega sodelovanja Unije, in iz tega sklepa, da pogajanja o tej konvenciji niso potekala ob upoštevanju razmejitve pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami. Svet v zvezi s tem navaja, da je sicer mogoče jasno razmejiti pristojnosti, na katere se nanašajo nekatere določbe te konvencije, vendar pa to ne velja za njena poglavja od IV do VI in od VIII do XII. Natančneje, ker naj bi se izključna pristojnost Unije na podlagi člena 3(2) PDEU nanašala le na posebne vidike direktiv 2011/36 in 2011/93, naj bi za vsako zadevno določbo navedene konvencije obstajala tudi pristojnost držav članic, ki se nanaša na vidike, ki jih ti direktivi ne zajemata.
- 175 Ta institucija meni, da so torej pristojnosti Unije in držav članic v obravnavanem primeru neločljivo povezane, in opozarja, da je člen 133(6) ES določal, da Svet nekaterih sporazumov ne more skleniti, če vsebujejo določbe, ki presegajo pristojnosti Unije. Če so nekatera področja spadala v deljeno pristojnost Unije in držav članic, je iz te določbe natančneje izhajalo, da je pri pogajanjih o takšnih sporazumih potrebno „medsebojno soglasje“ držav članic ter da morajo te sporazume skupaj sprejeti Unija in države članice. Vendar naj izpustitev te določbe iz Pogodbe DEU ne bi pomenila zavrnitve te prakse, ampak naj bi bila posledica tega, da so bile na Unijo s členom 207(1) in (4) PDEU prenesene pristojnosti na področju trgovinske politike.

- 176 Poleg tega naj bi zahteva iz člena 102 ESAE, v skladu s katero lahko Unija mešani sporazum sklene le, če ga ratificirajo vse zadevne države članice, zagotavljala skladnost med mednarodnim delovanjem Unije ter razdelitvijo pristojnosti in pooblastil na notranjem področju na podlagi načela enotnosti zastopanja Unije navzven.
- 177 Po mnenju Sveta iz člena 207(6) PDEU, ki določa, da izvajanje dodeljenih pristojnosti iz tega člena ne vpliva na razmejitev pristojnosti med Unijo in državami članicami niti ne povzroči harmonizacije zakonov ali drugih predpisov držav članic, če Pogodbi takšno harmonizacijo izključujeta, izhaja, da Unija pri izvajanju svojih pristojnosti ne sme spregledati pristojnosti držav članic. Načelo enotnega mednarodnega zastopanja Unije naj bi zahtevalo vzajemno sodelovanje med državami članicami in institucijami Unije med celotnim potekom pogajanj o mešanih sporazumih, sklenitve teh sporazumov in njihovega izvajanja.
- 178 Kraljevina Španija meni, da se s tem načelom, ker se Istanbulska konvencija nanaša na neločljivo povezana področja, zahteva zlasti uskladitev podpisa, sklenitve in – kolikor je mogoče – začetka veljavnosti te konvencije. Praksa „medsebojnega soglasja“ pa naj bi bila edina praksa, ki omogoča zagotovitev vzajemnega spoštovanja pristojnosti v takem položaju. Republika Bolgarija meni, da bi Unija, če bi pristopila k navedeni konvenciji, čeprav države članice k njej ne bi želele pristopiti, prekoračila svoje pristojnosti, posegla v pristojnosti držav članic in s tem kršila načelo prenosa pristojnosti.
- 179 Republika Bolgarija, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika in Madžarska poudarjajo, da mora v okviru takih mešanih sporazumov vsaka od pogodbenic delovati v okviru svojih pristojnosti in ob spoštovanju pristojnosti vseh drugih pogodbenic. Ob upoštevanju neločljivih povezav med pristojnostmi Unije in pristojnostmi držav članic za sklenitev Istanbulske konvencije pa naj bi se z načeli prenosa pristojnosti, pravne varnosti, lojalnega sodelovanja in doslednega izvajanja obveznosti zahtevalo, da Unija in države članice postanejo pogodbenice te konvencije. Kraljevina Španija poudarja, da izvajanje navedene konvencije zahteva prilagoditve tako prava Unije kot tudi prava držav članic.
- 180 Svet v zvezi s tem navaja, da se v skladu s členoma 27 in 46 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb z dne 23. maja 1969 (Recueil des traités des Nations unies, zvezek 1155, str. 331, v nadaljevanju: Dunajska konvencija) niti Unija niti njene države članice v razmerju do drugih pogodbenic Istanbulske konvencije ne morejo sklicevati na razdelitev pristojnosti med njimi kot razlog za njeno nespoštovanje. Francoska republika in Svet poleg tega trdita, da to, da se pred skupino Grevio uveljavlja vprašanje pristojnosti, ni združljivo z avtonomijo prava Unije, ker bi mu bil s tem v reševanje predložen problem, ki spada v izključno pristojnost Sodišča.
- 181 Republika Bolgarija, Češka republika, Kraljevina Španija, Francoska republika in Madžarska iz tega sklepajo, da Unija ob neobstoju „medsebojnega soglasja“ držav članic ne bi mogla zagotoviti ustreznega izpolnjevanja svojih zavez, ki bi se nanašale na celotno Istanbulsko konvencijo, tako da bi se izpostavila nevarnosti, da bi prišlo do uveljavljanja njene mednarodne odgovornosti za dejanje ali opustitev, za katero ji ni priznana nobena pristojnost.
- 182 Če bi namreč Unija sprejela zaveze, ki ne spadajo v njeno izključno pristojnost, bi bila po mnenju Helenske republike in Sveta kljub temu v skladu z mednarodnim pravom odgovorna za izvršitev celotnega sporazuma. Poleg tega naj pristop Unije k sporazumu, za katerega je Unija ob neobstoju pristopa vseh držav članic le delno pristojna, ne bi pomenil le „kolaža obveznosti“

glede na zadevno državo članico, ampak naj bi se z njim postavljalo tudi vprašanje, ali in – če je tako – v kolikšnem obsegu sporazum velja na ozemlju držav članic. Če bi pristop presegal pristojnosti Unije, naj bi bilo poleg tega mogoče akt o pristopu razglasiti za ničen.

- 183 Prav tako naj bi bila sicer v nekaterih večstranskih konvencijah določena možnost, da se poda izjava o pristojnosti, vendar naj to pri Istanbulski konvenciji ne bi bilo tako, kar navajata tudi Helenska republika in Madžarska. Po mnenju Sveta bi bila taka izjava vsekakor dvomljiva glede na razvoj razdelitve pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami.
- 184 Glede na navedeno Češka republika, Irska, Helenska republika, Madžarska in Svet menijo, da – če je, kot v obravnavanem primeru, polno izvajanje mednarodnih zavez, ki izhajajo iz sporazuma, pravno in dejansko mogoče le, če vse države članice pri tem sodelujejo, vendar vse ne privolijo, da bi bile s tem sporazumom zavezane glede svojih nacionalnih pristojnosti – načela lojalnega sodelovanja, enotnosti zastopanja Unije navzven in prenosa pristojnosti Uniji prepovedujejo sprejetje sklepov o podpisu oziroma sklenitvi navedenega sporazuma, ker bi to posegalo v pristojnosti držav članic.
- 185 Svet ugovarja temu, da dolžnost lojalnega sodelovanja pomeni, da država članica ne more nasprotovati pristopu Unije h konvenciji, za katero je delno pristojna, s čimer ustvari obveznost za države članice, da k njej pristopijo tudi same. Ta dolžnost naj namreč ne bi smela ustvariti nobene obveznosti za državo članico, da ratificira nek sporazum, kar menijo tudi Češka republika, Francoska republika, Madžarska in Republika Avstrija, pri čemer Francoska republika dodaja, da bi bila taka razlaga navedene dolžnosti v nasprotju z načelom prenosa pristojnosti in da bi poleg tega kršila mednarodno javno pravo, v katerem naj bi bilo priznано, kot naj bi potrjevala preambula Dunajske konvencije, načelo proste privolitve držav, da jih mednarodni sporazum zavezuje. Po mnenju Češke republike bi se s tako razlago kršilo tudi načelo mednarodnega prava „pacta tertiis nec nocent nec prosunt“ („pogodbe tretjim ne škodijo niti ne koristijo“), kot je določeno v členih od 34 do 38 Dunajske konvencije.
- 186 Po mnenju Francoske republike in Sveta naj namreč – čeprav iz sodne prakse izhaja, da lahko dolžnost lojalnega sodelovanja, zlasti kadar postopek pristopa poteka na ravni Unije, preprečuje, da bi države članice sklenile sporazume – do zdaj ne bila ugotovljena nobena obveznost držav članic, da delujejo na področju pristojnosti Unije, kar naj bi a fortiori veljalo za področja, na katerih Unija nima nobene pristojnosti. Kraljevina Španija, Francoska republika in Svet menijo, da volja Unije, da pristopi k sporazumu, ne more prevladati nad pravico države članice, da k temu sporazumu ne pristopi, saj naj bi dolžnost lojalnega sodelovanja veljala tudi za institucije Unije v razmerju do držav članic.
- 187 Francoska republika iz tega izpeljuje, da je s tako dolžnostjo Uniji naloženo, da počaka na „medsebojno soglasje“ držav članic, in iz tega sklepa, da bi bili s sklenitvijo Istanbulske konvencije s strani Unije ob neobstoju takega „medsebojnega soglasja“ kršeni tako pravo Unije kot tudi mednarodno pravo. Kraljevina Španija dodaja, da to, da je morda težko pridobiti soglasje držav članic, ne omogoča, da bi se domneval poseg v izvajanje pristojnosti Unije.
- 188 Čeprav se zdajšnja praksa Sveta ne zdi praktična, ker se lahko z njo precej odloži sklenitev mešanega sporazuma, institucionalni in politični preudarki, med katerimi je legitimnost mešanih sporazumov, po mnenju te institucije upravičujejo to prakso. Legitimnost teh sporazumov in tudi Unije naj bi bila namreč omajana, če bi Unija državi članici naložila, naj mešani sporazum ratificira kljub negativnemu referendumu ali nasprotovanju državnega subjekta, ne da bi si vzela čas, da bi našla vključujočo rešitev, ki bi omogočala odpravo nastalih težav.

- 189 Svet in Madžarska dodajata, da lahko elementi Istanbulske konvencije posegajo v nacionalno identiteto nekaterih držav članic, za katero je s členom 4(2) PEU zagotovljeno, da jo Unija spoštuje. Republika Bolgarija v zvezi s tem navaja, da po presoji Konstitutionsen sad (ustavno sodišče, Bolgarija) nekatere določbe te konvencije vsebujejo pojme, ki niso združljivi z bolgarsko ustavo in javnim redom, med katerimi so pojmi „družbeno oblikovane vloge“, „stereotipne vloge“ in „spol“, katerih namen je opredelitev pojma „spol“ na način, ki ni združljiv z opredelitvijo iz bolgarske ustave. Če pa bi Unija k navedeni konvenciji kljub temu pristopila, naj bi za Republiko Bolgarijo obstajalo tveganje, da bi bila zaradi zagotovitve spoštovanja mednarodnih zavez Unije prisiljena izvesti ukrepe, ki so v nasprotju z njeno ustavo. S takim pristopom naj bi bilo zato kršeno načelo lojalnega sodelovanja.
- 190 Slovaška republika ob uporabi podobnega pristopa kot Svet prav tako trdi, da je Národná rada Slovenskej republiky (nacionalni svet Slovaške republike) nasprotoval ratifikaciji Istanbulske konvencije s strani Slovaške republike in Unije.
- 191 Irska, Kraljevina Španija in Slovaška republika vsekakor menijo, da lahko Svet čaka na „medsebojno soglasje“ držav članic, ker je institucija Unije in ker mu je zato priznana neodvisnost. Institucionalno ravnovesje naj bi med drugim pomenilo, da Svetu ni treba sprejeti sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije, ker ima svobodno izbiro, ki izhaja iz njegovih pristojnosti. S čakanjem na „medsebojno soglasje“ držav članic naj tako ne bi bila kršena nobena določba prava Unije in z njim naj bi se omogočala izognitev reševanju političnih konfliktov.

VI. Stališče Sodišča

A. Dopustnost predloga za izdajo mnenja

- 192 V skladu s členom 218(11) PDEU lahko država članica, Parlament, Svet ali Komisija pridobijo mnenje Sodišča glede združljivosti predvidenega sporazuma s Pogodbama.
- 193 Na prvem mestu, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je namen te določbe, da se preprečijo zapleti, ki bi lahko nastali zaradi sodnega izpodbijanja združljivosti mednarodnih sporazumov, ki zavezujejo Unijo, s Pogodbama. Sodna odločba, s katero bi bilo po sklenitvi mednarodnega sporazuma, ki zavezuje Unijo, morebiti ugotovljeno, da sporazum z vidika vsebine ali postopka, na podlagi katerega je bil sklenjen, ni združljiv z določbami Pogodb, bi namreč dejansko povzročila resne težave ne le znotraj Unije, ampak tudi v mednarodnih odnosih, in bi lahko škodovala vsem zainteresiranim strankam, tudi tretjim državam (mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 69).
- 194 Glede na funkcijo postopka iz člena 218(11) PDEU, ki je s predhodno predložitvijo Sodišču preprečiti morebitne zaplete na ravni Unije in na mednarodni ravni, ki bi izhajali iz razveljavitve akta o sklenitvi mednarodnega sporazuma, že sama nevarnost take razveljavitve zadostuje za dopustitev predložitve Sodišču (mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 74).
- 195 Namen tega postopka pa ni, da bi se posebej varovali interesi in pravice države članice ali institucije Unije, ki je vložila predlog za izdajo mnenja, saj ima ta zato na voljo ničnostno tožbo zoper sklep Sveta o sklenitvi sporazuma in možnost, da ob tem s predlogom za izdajo začasne odredbe predlaga začasne odredbe (glej v tem smislu mnenje 3/94 (Okvirni sporazum o bananah) z dne 13. decembra 1995, EU:C:1995:436, točki 21 in 22).

- 196 Namen navedenega postopka tudi ni, da se rešijo težave, povezane z uveljavitvijo predvidenega sporazuma, ki naj bi spadal na področje deljenih pristojnosti med Unijo in državami članicami (mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001, EU:C:2001:664, točka 17).
- 197 Na drugem mestu, iz sodne prakse izhaja, da mora biti tako mogoče v okviru postopka iz člena 218(11) PDEU preučiti vsa vprašanja, ki bi lahko vzbujala dvome o materialni ali formalni veljavnosti sporazuma glede na Pogodbi. Presoja združljivosti sporazuma s Pogodbama je tako lahko v zvezi s tem odvisna ne samo od določb, ki se nanašajo na pristojnost, postopek ali institucionalno ureditev Unije, temveč tudi od materialnopravnih določb (mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 70).
- 198 Vendar kar zadeva notranja pravila Unije, njihova značilnost, da so del notranjega prava Unije, izključuje to, da bi lahko bila predmet postopka za izdajo mnenja, ki se lahko nanaša le na mednarodne sporazume, katerih sklenitev je Unija predvidela (mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točka 149).
- 199 Na tretjem mestu, opozoriti je treba, da je izbira ustrezne pravne podlage sklepa Sveta o sklenitvi predvidenega sporazuma ustavnega pomena, saj mora Unija, ker ima le prenesene pristojnosti, akte, ki jih sprejema, navezati na določbe Pogodbe DEU, ki jo dejansko pooblašča za to. Uporaba napačne pravne podlage lahko tako povzroči neveljavnost samega akta o sklenitvi in s tem razveljavitve privolitve Unije, da jo sporazum, ki ga je podpisala, zavezuje (glej v tem smislu mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001, EU:C:2001:664, točka 5, in mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točki 71 in 72).
- 200 Tako je zlasti v primeru, če s Pogodbo Uniji ni dana zadostna pristojnost za ratifikacijo celotnega sporazuma, kar privede do preučitve delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami za sklenitev predvidenega sporazuma, ali tudi če ustrezna pravna podlaga navedenega akta o sklenitvi določa drug zakonodajni postopek od tistega, ki so ga institucije Unije dejansko izvedle (glej v tem smislu mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001, EU:C:2001:664, točka 5).
- 201 Na četrtem mestu, Sodišče je že imelo priložnost navesti, da sta akt 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. V teh okoliščinah nevlóžitve ničnostne tožbe zoper prvi akt ne preprečuje vložitve take tožbe zoper akt o sklenitvi predvidenega sporazuma niti ne povzroči nedopustnosti predloga za izdajo mnenja, v katerem se postavlja vprašanje o združljivosti tega s Pogodbo (mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001, EU:C:2001:664, točka 11).
- 202 Poleg tega okoliščina, da se nekatera vprašanja lahko obravnavajo v okviru drugih pravnih sredstev, zlasti ničnostne tožbe, ni argument, ki bi omogočal izključitev možnosti, da se pri Sodišču predhodno vložijo predlog za izdajo mnenja na podlagi člena 218(11) PDEU (mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001, EU:C:2001:664, točka 12).
- 203 V postopku za izdajo mnenja mora biti namreč mogoče rešiti vsako vprašanje, ki je lahko predmet sodne presoje, če ta vprašanja ustrezajo namenu tega postopka (mnenje 1/13 (Pristop tretjih držav k Haaški konvenciji) z dne 14. oktobra 2014, EU:C:2014:2303, točka 54).

- 204 Na petem mestu, navesti je treba, da se za to, da se lahko vloži predlog za izdajo mnenja na podlagi člena 218(11) PDEU, kot predhodni pogoj ne zahteva, da med zadevnimi institucijami obstaja dokončno soglasje. Pravico Sveta, Parlamenta, Komisije in držav članic, da Sodišče zaprosijo za mnenje, je namreč mogoče uresničevati posamično, brez kakršnega koli usklajevanja in čakanja na končni izid s tem povezanega zakonodajnega postopka (mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011, EU:C:2011:123, točka 55).
- 205 Tako okoliščina, da bo zadevni sporazum lahko sprejet šele po posvetovanju s Parlamentom oziroma po njegovi odobritvi in da bo sprejetje morebitnih spremljevalnih zakonodajnih ukrepov v Uniji predmet zakonodajnega postopka tudi v tej instituciji, ne vpliva na možnost, ki jo ima navedena institucija na podlagi člena 218(11) PDEU, da zaprosi za mnenje Sodišča (mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011, EU:C:2011:123, točki 55 in 56).
- 206 Glede na to sodno prakso je treba preučiti, ali so vprašanja, ki jih je postavil Parlament, dopustna.
- 207 V obravnavanem primeru je treba, na prvem mestu, v zvezi z dopustnostjo prvega vprašanja, točka (a), ugotoviti, da se z njim, v nasprotju s tem, kar trdi Madžarska, želi ugotoviti ustrezna pravna podlaga za sprejetje akta Unije o sklenitvi Istanbulske konvencije, kar ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točkah 193, 195, 197, 199 in 200 tega mnenja, ustreza namenu postopka za izdajo mnenja.
- 208 V delu, v katerem Madžarska kljub temu izraža dvom o koristnosti tega postopka, in glede na to, da je v obeh primerih, ki ju je Parlament navedel v okviru prvega vprašanja, točka (a), potrebno, da k tej konvenciji pristopi tako Unija kot tudi države članice, zadostuje navesti, da bi se lahko, če bi se za sklenitev navedene konvencije s strani Unije sprejela neustrezna pravna podlaga, veljavnost akta o sklenitvi pozneje izpodbijala v okviru postopka pred Sodiščem, s čimer bi bile povzročene težave, katerih preprečitev je prav namen postopka za izdajo mnenja, kot je bilo opozorjeno v točki 193 tega mnenja.
- 209 V zvezi s trditvijo Republike Poljske in Madžarske, da prvo vprašanje, točka (a), predloga za izdajo mnenja pomeni izpodbijanje politične izbire Sveta, da izvede delni pristop k Istanbulski konvenciji, je treba navesti, da bi lahko taka okoliščina, tudi če bi bila dokazana, vplivala na obseg „predvidenega sporazuma“, pri katerem je treba ugotoviti ustrezno pravno podlago za sklenitev te konvencije. Ker je lahko predmet predloga za izdajo mnenja med drugim, kot je bilo opozorjeno v točkah 199 in 200 tega mnenja, izbira ustrezne pravne podlage za sklenitev predvidenega mednarodnega sporazuma, lahko ta okoliščina zato vpliva le na odgovor na prvo vprašanje, točka (a), ne more pa izpodbiti njegove dopustnosti.
- 210 V zvezi z okoliščino, na katero se je sklicevala Madžarska, in sicer da Parlament pozneje sodeluje v postopku za sklenitev Istanbulske konvencije in da bi lahko pri tem morebiti zavrnil odobritev, zadostuje ugotovitev, da iz sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točkah 204 in 205 tega mnenja, izhaja, da taka okoliščina nikakor ne izključuje možnosti, da bi ta institucija začela ta postopek.
- 211 V delu, v katerem Madžarska trdi, da je prvo vprašanje prezgodnje in hipotetično, ker se nanaša na prihodnji akt Unije o sklenitvi Istanbulske konvencije, katerega vsebina še ni bila dokončno določena, je treba navesti, da postopek za izdajo mnenja glede na svoj namen, da se preprečijo zapleti na mednarodni ravni in na ravni Unije, ki bi jih vsekakor povzročila sodna odločba,

- s katero bi bilo ugotovljeno, da sklenitev mednarodnega sporazuma s strani Unije ni združljiva s Pogodbama, omogoča, da se predlog za izdajo mnenja Sodišču predloži, če je predmet predvidenega sporazuma znan – čeprav še obstaja več neusklajenih možnosti in razhajanj v zvezi z oblikovanjem zadevnega besedila – in če dokumenti, predloženi Sodišču, temu omogočajo, da poda dovolj zanesljivo presojo postavljenega vprašanja (mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011, EU:C:2011:123, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 212 Sodišče v obravnavanem primeru nima na voljo le besedila Istanbulske konvencije, ampak je v predlogu za izdajo mnenja tudi dovolj indicev tako o poteku postopka pristopa k tej konvenciji, ki je bil voden do vložitve tega predloga, kot tudi o stališčih Parlamenta, Sveta in Komisije v zvezi s takim pristopom, tako da Sodišče lahko poda dovolj zanesljivo presojo v zvezi s predvidenim sporazumom, glede na katero je treba ugotoviti ustrezno pravno podlago za sklenitev tega sporazuma s strani Unije.
- 213 Poleg tega ni mogoče sprejeti trditve Sveta, Irske in Madžarske, da naj bi Parlament s predlogom za izdajo mnenja izpodbijal izbiro pravne podlage za sklepa o podpisu 2017/865 in 2017/866 ter tako obšel roke, ki so določeni za vložitev ničnostne tožbe zoper ta sklepa. Na eni strani se namreč prvo vprašanje, točka (a), ne nanaša na ta sklepa, na drugi strani pa, kot je bilo navedeno v točki 201 tega mnenja, nevrožitev ničnostne tožbe zoper sklep o podpisu nekega sporazuma ne preprečuje dopustnosti predloga za izdajo mnenja, ki se nanaša na združljivost navedenega sporazuma s Pogodbama.
- 214 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba ugotoviti, da je prvo vprašanje, točka (a), dopustno.
- 215 Na drugem mestu, v zvezi z dopustnostjo prvega vprašanja, točka (b), je treba najprej navesti, da se to vprašanje v delu, v katerem se nanaša na razdelitev akta o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva sklepa, nanaša na postopek za sklenitev te konvencije in zato na formalno združljivost pristopa Unije k njej s Pogodbama. V skladu s tem, kar je bilo navedeno v točki 197 tega mnenja, je tako vprašanje dopustno, ker ustreza namenu postopka za izdajo mnenja.
- 216 Prvo vprašanje, točka (b), pa ni dopustno v delu, v katerem se nanaša na razdelitev akta o podpisu Istanbulske konvencije s strani Unije na dva sklepa.
- 217 Ni namreč sporno, da je bil podpis Istanbulske konvencije s strani Unije, ki je bil odobren s sklepoma o podpisu 2017/865 in 2017/866, izveden 13. junija 2017, torej več kot dve leti pred vložitvijo tega predloga za izdajo mnenja, in da ima zato učinek od tega datuma.
- 218 V teh okoliščinah je treba, tudi ob predpostavki, da je akt o podpisu mednarodnega sporazuma kot tak lahko predmet predloga za izdajo mnenja, ugotoviti, da namena preprečevanja, ki se dosega s členom 218(11) PDEU, v zvezi s takim aktom nikakor ne bi bilo mogoče več doseči, če bi Sodišče o njegovi združljivosti s Pogodbama presojalo šele po njegovem sprejetju (glej po analogiji mnenje 3/94 (Okvirni sporazum o bananah) z dne 13. decembra 1995, EU:C:1995:436, točka 19).
- 219 V tem okviru Irska, Madžarska in Svet pravilno navajajo, da bi lahko Parlament sklepa o podpisu 2017/865 in 2017/866 izpodbijal z ničnostno tožbo in da je namen spoštovanja zahteve po obveščanju Parlamenta, ki je določena v členu 218(10) PDEU, da se tej instituciji omogoči, da pravočasno izvede svoj nadzor nad delovanjem Sveta.

- 220 Prvo vprašanje, točka (b), je zato dopustno le v delu, v katerem se nanaša na akt o sklenitvi Istanbulske konvencije s strani Unije.
- 221 Na tretjem mestu, v zvezi z dopustnostjo drugega vprašanja, ki se nanaša na prakso „medsebojnega soglasja“ držav članic pred sklenitvijo mešanega sporazuma, je treba najprej zavrniti ugovor Helenske republike, da naj Parlament škodljivega ravnanja Sveta ne bi zadostno opredelil. Namen tega vprašanja namreč ni opredeliti tako ravnanje, temveč ugotoviti, ali je sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije združljiva s Pogodbama, zlasti s členom 218 PDEU, če ne obstaja „medsebojno soglasje“ vseh držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti.
- 222 Iz tega izhaja tudi, da se, drugače kot trdijo Republika Bolgarija, Kraljevina Španija, Madžarska in Svet, navedeno vprašanje ne nanaša niti na Poslovnik Sveta, naveden v točki 82 tega mnenja, časovni raspored Sveta ali njegove notranje postopke niti na mednarodno javno pravo ali na suverene pravice držav članic, temveč se nanaša na procesne zahteve, ki izhajajo iz Pogodb, zlasti iz člena 218 PDEU, v zvezi s sklenitvijo Istanbulske konvencije.
- 223 Kot pa je navedla Republika Finska, bi bila lahko, če bi se s Pogodbama zahtevalo čakanje na tako „medsebojno soglasje“, sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije, do katere bi prišlo pred takim soglasjem, razveljavljena, kar bi povzročilo težave, katerih preprečitev je prav namen postopka za izdajo mnenja, kot je bilo opozorjeno v točki 193 tega mnenja.
- 224 Iz tega prav tako izhaja, da namen drugega vprašanja ni ugotoviti – kot bi to omogočala tožba zaradi nedelovanja iz člena 265 PDEU – da je Svet v nasprotju s Pogodbama opustil odločanje, ter da Kraljevina Španija, Madžarska, Slovaška republika in Svet torej ne morejo utemeljeno trditi, da drugo vprašanje pomeni zlorabo postopka za izdajo mnenja.
- 225 Prav tako ni mogoče sprejeti ugovora Sveta, da bo po ugotovitvi „medsebojnega soglasja“ vseh držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti, ta konvencija sklenjena ob strogem spoštovanju postopkovnih zahtev iz Pogodb. S tako trditvijo namreč ni mogoče rešiti vprašanja, ali je praksa „medsebojnega soglasja“ v skladu s postopki, ki so izrecno določeni s Pogodbama, in taka trditev torej ne more preprečevati dopustnosti tega vprašanja.
- 226 Nazadnje, v zvezi s trditvijo Irske, Helenske republike, Kraljevine Španije, Madžarske in Sveta, da je drugo vprašanje prezgodnje in hipotetično, zadostuje opozoriti, kot izhaja iz točke 211 tega mnenja, da se lahko predlog za izdajo mnenja Sodišču predloži, če je predmet predvidenega sporazuma znan – čeprav še obstaja več neusklajenih možnosti in razhajanj v zvezi z oblikovanjem zadevnega besedila – in če dokumenti, predloženi Sodišču, temu omogočajo, da poda dovolj zanesljivo presojo postavljenega vprašanja.
- 227 Ker je predmet predvidenega sporazuma znan, ker niti države članice, ki sodelujejo v tem postopku, niti Svet ne prerekajo obstoja prakse „medsebojnega soglasja“ in ker Svet poudarja, da namerava Istanbulska konvencijo v imenu Unije skleniti šele po tem, ko bo ugotovljeno to „medsebojno soglasje“, drugega vprašanja ni mogoče šteti za nedopustnega zaradi njegove domnevne prezgodnosti ali hipotetičnosti.
- 228 Glede na zgoraj navedene preudarke je predlog za izdajo mnenja dopusten, razen prvega vprašanja, točka (b), v delu, v katerem se nanaša na podpis Istanbulske konvencije s strani Unije.

B. Praksa „medsebojnega soglasja“ držav članic

- 229 Parlament z drugim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati najprej, v bistvu sprašuje, ali Pogodbi Svetu omogočata ali nalagata, da pred sklenitvijo Istanbulske konvencije v imenu Unije počaka na „medsebojno soglasje“ držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti.
- 230 Opozoriti je treba, da se je z ustanovitvenimi pogodbami Unije, drugače kakor z običajnimi mednarodnimi pogodbami, uvedel nov pravni red z lastnimi institucijami, v korist katerega so države, ki so njegove članice, na čedalje več področjih omejile svoje suverene pravice, in katerega subjekti niso samo te države, temveč tudi njihovi državljani (glej zlasti mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011, EU:C:2011:123, točka 65; mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točka 157, in sodbo z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, točka 39).
- 231 Poleg tega so države članice zaradi svojega članstva v Uniji sprejele, da odnose med njimi – kar zadeva področja, ki so predmet prenosa pristojnosti držav članic na Unijo – ureja pravo Unije, in če se tako z njim zahteva, nobeno drugo pravo (mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točka 193, in sodba z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, točka 40).
- 232 Poleg tega so pravila o oblikovanju volje institucij Unije določena v Pogodbah in niso v pristojnosti niti držav članic niti institucij (sodba z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 233 V skladu s členom 13(2) PEU mora tako vsaka institucija delovati v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, ter v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih ti določata.
- 234 Natančneje v zvezi s sklenitvijo mednarodnih sporazumov, za sklenitev katerih je Unija pristojna na svojih področjih delovanja, člen 218 PDEU, da bi zadostil zahtevam po jasnosti, skladnosti in racionalizaciji, določa enoten in splošen postopek, ki se nanaša zlasti na pogajanja in sklenitev takih sporazumov, razen če Pogodbi določata posebne postopke (glej v tem smislu sodbo z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom), C-244/17, EU:C:2018:662, točka 21 in navedena sodna praksa).
- 235 Sodišče je navedlo, da je treba pri tem postopku prav zaradi njegove splošnosti upoštevati posebnosti, ki so s Pogodbama določene za vsako področje delovanja Unije, zlasti kar zadeva pristojnosti institucij, in da je njegov namen na zunanji ravni odražati delitev pristojnosti med institucijami, ki velja na notranji ravni, zlasti z določitvijo simetrije med postopkom za sprejemanje ukrepov Unije na notranji ravni in postopkom za sprejemanje mednarodnih sporazumov, da bi se zagotovilo, da imata v zvezi z nekim področjem Parlament in Svet enaka pooblastila, ob spoštovanju institucionalnega ravnovesja, določenega s Pogodbama (sodba z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom), C-244/17, EU:C:2018:662, točka 22 in navedena sodna praksa).
- 236 Tako se z odstavkom 1 člena 218 PDEU zahteva, da morajo pogajanja o sporazumih med Unijo in tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami – ki so v skladu s členom 216(2) PDEU, ko so sklenjeni, zavezujoči za institucije Unije in države članice – ter njihovo sklepanje potekati po postopku, določenem v ustreznih odstavkih prvonavedenega člena.

- 237 V zvezi s tem v skladu s členom 218(2) in (6) PDEU sklep o sklenitvi takih sporazumov sprejme Svet, po potrebi po odobritvi Parlamenta ali posvetovanju z njim. Državam članicam pa pri sprejemanju takega sklepa ni priznana nobena pristojnost.
- 238 Poleg tega iz člena 218(8) PDEU izhaja, da Svet v zvezi s sklepom, kot je naveden v prejšnji točki, odloča s kvalificirano večino, če tak sklep ne ustreza nobenemu od primerov, za katere se s členom 218(8), drugi pododstavek, PDEU zahteva soglasje (glej v tem smislu sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Svet (Sporazum z Armenijo), C-180/20, EU:C:2021:658, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 239 V obravnavanem primeru med strankami v tem postopku ni sporno, najprej, da je za Istanbulsko konvencijo predvideno, da bo eventualno postala mešani sporazum, ki ga bodo kot takega sklenile Unija in države članice, dalje, da se lahko sklep Sveta o sklenitvi te konvencije v imenu Unije sprejme šele po odobritvi Parlamenta in, nazadnje, da mora Svet v skladu z določbami člena 218(8), prvi pododstavek, PDEU po potrebi navedeni sklep sprejeti ob odločanju s kvalificirano večino, ker tak sklep ne ustreza nobenemu primeru, za katerega člen 218(8), drugi pododstavek, PDEU zahteva soglasje.
- 240 V okviru mešanega sporazuma, sklenjenega s tretjimi državami, so stranke Unija in države članice. Pri pogajanjih o takem sporazumu in pri njegovem sklepanju mora vsaka od teh strank ravnati v okviru svojih pristojnosti in ob spoštovanju pristojnosti vseh drugih pogodbenih strank (sodba z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, točka 47).
- 241 Sodišče je sicer priznalo, da je treba, če vsebina sporazuma spada deloma v pristojnost Unije in deloma v pristojnost držav članic, zagotoviti tesno sodelovanje med temi državami in institucijami Unije tako v postopku pogajanj in sklenitve kot pri izvajanju prevzetih zavez (sodba z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 242 Vendar s tem načelom tesnega sodelovanja ni mogoče upravičiti tega, da Svet ne bi spoštoval postopkovnih pravil in načinov glasovanja iz člena 218 PDEU (sodba z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, točka 55).
- 243 Sodišče je tako imelo priložnost pojasniti, da različna akta, pri čemer je za enega potrebno soglasje predstavnikov držav članic in torej njihova soglasna privolitev, medtem ko je treba drugega sprejeti v skladu s členom 218(8) PDEU, ki določa, da mora Svet v imenu Unije odločati s kvalificirano večino, ne moreta biti niti združena v enoten sklep niti sprejeta v okviru enotnega postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, točka 52).
- 244 V obravnavanem primeru sicer ni sporno, da praksa „medsebojnega soglasja“ ne povzroči združitve dveh različnih aktov, od katerih je eden rezultat soglasja držav članic, drugega pa sprejme Unija, v enoten hibridni sklep, kot je tisti, ki je bil razglašen za ničnega v sodbi, navedeni v prejšnji točki.
- 245 Vendar ta praksa – če pomeni, da se ugotovitev „medsebojnega soglasja“ držav članic, da jih mešani sporazum zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti, po mnenju Sveta šteje za nujen pogoj za vsak začetek postopka za sklenitev iz člena 218(2), (6) in (8) PDEU – povzroči, da se temu postopku doda faza, ki s Pogodbama ni določena in ki je zato v nasprotju s sodno prakso, na katero je bilo opozorjeno v točki 232 tega mnenja, ter ugotovitvami iz točk 237 in 243 tega mnenja.

- 246 Natančneje, kot pravilno trdijo Republika Avstrija, Republika Finska, Parlament in Komisija, se z navedeno prakso, če se z njo začetek tega postopka pogojuje s soglasjem predstavnikov držav članic in torej z njihovo soglasno privolitvijo, medtem ko je s členom 218(2), (6) in (8) PDEU sklenitev mednarodnega sporazuma s strani Unije zasnovana kot avtonomen akt Unije, ki ga Svet po potrebi po odobritvi Parlamenta ali posvetovanju z njim sprejme s kvalificirano večino, uvaja hibridni postopek odločanja, ki ni združljiv z zahtevami iz teh določb in ki je v nasprotju s sodno prakso iz sodbe z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet (C-28/12, EU:C:2015:282).
- 247 Če bi namreč praksa „medsebojnega soglasja“ morala imeti tak obseg, kot je naveden v točki 245 tega mnenja, bi bila sama možnost Unije, da sklene mešani sporazum, v celoti odvisna od volje vsake od držav članic, da jo tak sporazum zavezuje na področjih, ki spadajo v njene pristojnosti, in s tem odvisna od izbir, ki jih države članice na teh področjih sprejemajo suvereno.
- 248 V skladu s členom 218(2), (6) in (8) PDEU pa je Svet, kadar mu je predlagana sklenitev mednarodnega sporazuma, edini pristojen, da načeloma s kvalificirano večino in po potrebi po odobritvi Parlamenta ali posvetovanju z njim odloči o sklenitvi tega sporazuma. V zvezi s tem je bilo presojeno tudi, da lahko Svet ob tej priložnosti to, da Unija sama izvaja zunanjo pristojnost, ki si jo na zadevnem področju delovanja deli z državami članicami, odloči, če se znotraj njega doseže večina, ki se zahteva za to (glej v tem smislu sodbo z dne 5. decembra 2017, Nemčija/Svet, C-600/14, EU:C:2017:935, točka 68).
- 249 Iz tega izhaja, da ne le, da s Pogodbama Svetu ni naloženo, da bi pred sklenitvijo Istanbulske konvencije v imenu Unije počakal na „medsebojno soglasje“ držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti, temveč mu je z njima prepovedano, da bi začetek postopka za sklenitev te konvencije iz člena 218(2), (6) in (8) PDEU pogojeval s predhodno ugotovitvijo takega „medsebojnega soglasja“.
- 250 Glede na navedeno je sklenitev mednarodnega sporazuma s strani Unije odvisna od možnosti Sveta, da v okviru te institucije pridobi zahtevano večino.
- 251 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 200 sklepnih predlogov, Pogodbi ne določata nobenega roka, v katerem bi moral Svet sprejeti sklep o sklenitvi takega sporazuma.
- 252 Iz tega izhaja, da v mejah postopka, določenega v členu 218(2), (6) in (8) PDEU, in s pridržkom odobritve Parlamenta, če je ta zahtevana, tako odločitev, ali se sprejme predlog za sklenitev mednarodnega sporazuma in po potrebi v kolikšnem obsegu, kot tudi izbira ustreznega trenutka za sprejetje takega sklepa spadata v politično diskrecijsko pravico Sveta.
- 253 Iz tega sledi, da Svetu, če ta deluje v skladu s svojim poslovníkom in če je zagotovljen polni učinek člena 218(2), (6) in (8) PDEU, nič ne preprečuje, da podaljša razpravo v okviru te institucije, da bi dosegel zlasti največjo možno večino za sklenitev mednarodnega sporazuma, večino, ki se zahteva za izvajanje širših zunanjih pristojnosti Unije, ali celo, v primeru mešanih sporazumov, tesnejše sodelovanje med državami članicami in institucijami Unije v postopku sklepanja, kar lahko vključuje čakanje na „medsebojno soglasje“ držav članic.
- 254 Tako tesno sodelovanje med državami članicami in institucijami Unije v postopku sklepanja mešanega sporazuma, kot je Istanbulska konvencija, ki se zahteva z načelom, na katero je bilo opozorjeno v točkah 241 in 242 tega mnenja, zlasti kadar so določbe tega sporazuma, ki spadajo v pristojnosti Unije, in določbe, ki spadajo v pristojnosti držav članic, neločljivo povezane,

omogoča, kot je navedel Svet, da se, po potrebi s podaljšano razpravo, upoštevajo institucionalni in politični preudarki, ki lahko vplivajo na dojemanje legitimnosti in na učinkovitost zunanjega delovanja Unije.

- 255 Vendar je treba v zvezi s tem poudariti, da se v skladu s členom 218(8) PDEU ta politična diskrecijska pravica načeloma uresničuje s kvalificirano večino, tako da se lahko s tako večino v Svetu kadar koli in v skladu s pravili iz njegovega poslovnika, med katerimi so zlasti tista, ki dajejo vsaki državi članici in Komisiji pravico zahtevati začetek postopka glasovanja ter ki urejajo preglednost tega postopka v skladu s členom 15(3) PDEU, zahteva konec razprave in sprejetje sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma. Svet mora torej to diskrecijsko pravico uresničevati od primera do primera in ustrezno glede na razvoj razprav v okviru te institucije ob polnem spoštovanju zahtev iz člena 218(2), (6) in (8) PDEU.
- 256 Teh ugotovitev, zlasti ugotovitve, da Svet ne sme – s kršitvijo postopka za sklenitev mednarodnega sporazuma iz člena 218(2), (6) in (8) PDEU – sklenitve Istanbulske konvencije s strani Unije pogojevati z „medsebojnim soglasjem“ držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti, ni mogoče ovreči s trditvami Republike Bolgarije, Češke republike, Irske, Helenske republike, Kraljevine Španije, Francoske republike, Madžarske, Slovaške republike in Sveta, ki se nanašajo na to, da sklenitev te konvencije s strani Unije ob neobstoju takega „medsebojnega soglasja“ ne bi bila združljiva z načeli prenosa pristojnosti, lojalnega sodelovanja, pravne varnosti, enotnosti zastopanja Unije navzven in avtonomije Unije ter s tem, da bi Unija spoštovala nacionalno identiteto držav članic, niti s trditvami teh držav članic in Sveta, da obstaja tveganje, da bi se uveljavljala mednarodna odgovornost Unije, če bi morala Unija navedeno konvencijo skleniti ob nepristopu vseh držav članic k njej na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti.
- 257 Prvič, te države članice in Svet ne morejo uspešno trditi, da bi se s pristopom Unije k tej konvenciji ob nepristopu ene ali več držav članic k isti konvenciji na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti, poseglo v pristojnosti navedenih držav članic in s tem kršila načela prenosa pristojnosti, lojalnega sodelovanja, pravne varnosti in enotnosti zastopanja Unije navzven.
- 258 V točki 240 tega mnenja je bilo namreč opozorjeno, da morajo Unija in države članice med drugim pri pogajanjih o mešanem sporazumu in pri njegovi sklenitvi delovati v okviru svojih pristojnosti in ob spoštovanju pristojnosti vseh drugih pogodbenih strank.
- 259 Iz tega izhaja, da sklenitev mešanega sporazuma s strani Unije in držav članic nikakor ne pomeni, da države članice pri tem izvajajo pristojnosti Unije ali da Unija izvaja pristojnosti teh držav, temveč da vsaka od teh strank deluje izključno v okviru svojih pristojnosti, brez poseganja v možnost Sveta, na katero je bilo opozorjeno v točki 248 tega mnenja, da ta odloči, da Unija sama izvaja pristojnost, ki si jo na zadevnem področju delovanja deli z državami članicami, če se v tej instituciji doseže zahtevana večina.
- 260 To velja tudi, kadar se države članice odločijo, da ne bodo sklenile mešanega sporazuma, za sklenitev katerega pa se odloči Unija, in sicer zgolj na podlagi pristojnosti, ki so prenesene nanjo.
- 261 Kot trdijo Češka republika, Kraljevina Danska, Kraljevina Španija, Republika Avstrija in Komisija ter kot je generalni pravobranilec navedel v točki 217 sklepnih predlogov, je Svet Evrope v zvezi z Istanbulsko konvencijo seznanjen z omejenostjo pristojnosti Unije, tako da ni nikakršne

podlage za domnevo, da naj bi bil s členom 75 te konvencije v delu, v katerem je natančneje določeno, da je navedena konvencija na voljo za podpis med drugim in posebej „Evropski uniji“, predviden pristop Unije, s katerim se prekoračijo njene pristojnosti.

262 V zvezi s tem je imelo Sodišče priložnost navesti, da Unija z izbiro pravnih podlag, na katerih temelji sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma, prav tako posreduje podatke, ki so namenjeni drugim strankam takega sporazuma, kar zadeva, najprej, pravni obseg tega sklepa, dalje, obseg pristojnosti Unije glede tega sporazuma ter, nazadnje, razdelitev pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami, pri čemer se mora navedena razdelitev upoštevati tudi v fazi izvajanja sporazuma v okviru Unije (glej v tem smislu sodbe z dne 10. januarja 2006, Komisija/Svet, C-94/03, EU:C:2006:2, točka 55; 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).

263 Poleg tega, kot so na obravnavi pred Sodiščem navedli Kraljevina Belgija, Češka republika, Irska, Helenska republika, Republika Avstrija, Republika Finska, Parlament in Komisija, se zdi, da ni izključeno, da bi se lahko Svet in Parlament ob pristopu Unije k Istanbulski konvenciji odločila za deponiranje izjave o pristojnostih Unije, ki bi po potrebi omogočala, da bi se informativno še natančneje pojasnile meje njenih pristojnosti.

264 Zato v okviru tega postopka nikakor ni dokazano, da bi lahko sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije ob neobstoju „medsebojnega soglasja“ držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti, posegla v te pristojnosti.

265 Drugič, enako velja za trditve zlasti Republike Bolgarije, Madžarske in Slovaške republike, da bi tak pristop Unije pomenil, da bi ta kršila svojo obveznost lojalnega sodelovanja in obveznost iz člena 4(2) PEU, da spoštuje nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, ker bi lahko pomenil, da morajo te države članice za zagotovitev spoštovanja mednarodnih zavez Unije izvajati ukrepe, ki so v nasprotju z njihovo ustavo.

266 Ugotoviti je treba namreč, da želijo te države članice s temi trditvami izpodbijati združljivost sklenitve Istanbulske konvencije s strani Unije z obveznostma Unije, navedenima v prejšnji točki. Morebitno nezdružljivost take sklenitve z navedenima obveznostma pa bi bilo mogoče ugotoviti šele po natančnem preizkusu obveznosti, ki bi jih morebiti prevzela Unija po sklenitvi Istanbulske konvencije, na kar se ta predlog za izdajo mnenja ne nanaša in kar torej s tem postopkom ni zajeto.

267 Tretjič, Francoska republika in Svet trdita, da sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije ob neobstoju „medsebojnega soglasja“ držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti, ni združljiva z avtonomijo prava Unije, ker bi pomenila, da bi se notranje vprašanje Unije v zvezi z razdelitvijo pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami predložilo v zunanjo obravnavo, zlasti skupini Grevio.

268 Sodišče je sicer že ugotovilo, da je mogoče, da to, da se mednarodno sodišče pooblasti za presojo pravil prava Unije, ki urejajo razdelitev pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami ter meril za pripis njihovih aktov ali opustitev, zato da bi lahko v zvezi s tem sprejelo končno odločbo, ki bi bila zavezujoča tako za države članice kot za Unijo, ni združljivo s Pogodbama (mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točke 224, 231 in 234). Vendar je treba navesti, da je Sodišče prišlo do te ugotovitve posebej v zvezi z odločbami mednarodnega sodišča, ki so dokončne in zavezujoče za Unijo in njene države

članice, ter v okviru podrobne preučitve vsebinske združljivosti predvidenega sporazuma s Pogodbama, ki se je nanašala na položaj, v katerem bi zadevni sporazum zavezoval tako Unijo kot tudi vse njene države članice.

- 269 Iz tega izhaja, da je za vprašanje, ali je, kot trdita Francoska republika in Svet, tako ugotovitev mogoče prenesti na položaj, v katerem bi na eni strani Istanbulska konvencija zavezovala Unijo, ne pa tudi ene od njenih držav članic, in v katerem bi na drugi strani posredoval organ, kot je skupina Grevio, ki ima pristojnosti, navedene v točki 35 tega mnenja, potrebna natančna preučitev vsebinske združljivosti Istanbulske konvencije s Pogodbama, na kar se ta predlog za izdajo mnenja ne nanaša in kar torej s tem postopkom ni zajeto.
- 270 Četrtrič, Republika Bolgarija, Češka republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Madžarska in Svet menijo, da je polno izvajanje mednarodnih zavez, ki bi jih Unija prevzela s sklenitvijo Istanbulske konvencije, pravno in dejansko mogoče le, če vse države članice pri teh zavezah sodelujejo, ter iz tega sklepajo, da Unija ob neobstoju „medsebojnega soglasja“ držav članic ne bi mogla zagotoviti ustreznega izpolnjevanja svojih zavez, ki bi se nanašale na to celotno konvencijo, s čimer bi bila izpostavljena nevarnosti, da bi prišlo do uveljavljanja njene mednarodne odgovornosti za dejanje ali opustitev, za katero ji ni priznana nobena pristojnost.
- 271 V zvezi s tem v skladu z ustaljeno sodno prakso sicer velja, da mora Unija, če se odloči, da bo izvajala svoje pristojnosti, te izvajati ob spoštovanju mednarodnega prava (sodba z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktike), C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 127 in navedena sodna praksa).
- 272 Vendar iz samega besedila člena 218(11) PDEU izhaja, da se postopek za izdajo mnenja nanaša na združljivost mednarodnih sporazumov, katerih sklenitev predvideva Unija, s Pogodbama. To pomeni, da se ta postopek ne nanaša na združljivost sklenitve mednarodnega sporazuma s strani Unije z mednarodnim javnim pravom in torej tudi ne na posledice, ki bi lahko nastale zaradi morebitne prihodnje kršitve tega prava pri izvajanju takega sporazuma. Natančneje, z morebitnim uveljavljanjem mednarodne odgovornosti Unije v fazi izvajanja Istanbulske konvencije, ker naj ta ne bi zagotavljala pravilnega izvajanja svojih zavez, kot takim ne bi bilo mogoče izpodbiti veljavnosti sklepa, s katerim je Svet sklenil to konvencijo v imenu Unije.
- 273 Poleg tega je bilo v točkah 258 in 264 tega mnenja navedeno, da ni dokazano, da bi se Unija s sklenitvijo Istanbulske konvencije ob neobstoju „medsebojnega soglasja“ držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti, zavezala tako, da bi presegla svoje pristojnosti.
- 274 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da če so vseskozi polno spoštovane zahteve, določene v členu 218(2), (6) in (8) PDEU, Pogodbi Svetu, ki deluje v skladu s svojim poslovnikom, ne prepovedujeta, da pred sprejetjem sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije s strani Unije počaka na „medsebojno soglasje“ držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti. Prepovedujeta pa mu, da bi s tem, da bi sprejetje sklepa o sklenitvi navedene konvencije pogojeval s predhodno ugotovitvijo takega „medsebojnega soglasja“, postopku za sklenitev iz tega člena dodal dodatno fazo.

C. Ustrezne pravne podlage za sklenitev Istanbulske konvencije

- 275 Parlament s prvim vprašanjem, točka (a), v bistvu sprašuje, ali sta ustrezna pravna podlaga za sprejetje akta Sveta o sklenitvi Istanbulske konvencije s strani Unije člen 82(2) in člen 84 PDEU ali pa mora ta akt temeljiti na členu 78(2), členu 82(2) in členu 83(1) PDEU.
- 276 Glede na trditve strank v postopku v okviru prvega vprašanja, točka (a), je treba najprej natančneje določiti predmet in obseg preizkusa, ki ga je treba opraviti za odgovor na to vprašanje.
- 277 Kot je bilo navedeno v točkah od 234 do 239 tega mnenja, mora Svet v skladu s členom 218(2), (6) in (8) PDEU sklep o sklenitvi Istanbulske konvencije sprejeti s kvalificirano večino po odobritvi Parlamenta.
- 278 Zato morata v okviru vprašanj, postavljenih v tem predlogu za izdajo mnenja, Svet in Parlament najprej Sodišču pojasniti obseg „predvidenega sporazuma“ v smislu člena 218(11) PDEU, ki je predmet tega postopka in glede na katerega je treba presoditi pravno podlago, na kateri bo moral po potrebi temeljiti akt Sveta o sklenitvi tega sporazuma v imenu Unije.
- 279 V zvezi s tem ni sporno, najprej, da niti Svet niti Parlament ne predvidevata pristopa Unije k delom Istanbulske konvencije, ki niso zajeti s pristojnostmi Unije.
- 280 Dalje, Svet je sicer navedel, da želi pristop Unije k tej konvenciji omejiti le na področja navedene konvencije, za katera ima izključne zunanje pristojnosti, in da sklepa o podpisu 2017/865 in 2017/866 odražata pravne podlage, ki jih je za to opredelil, vendar je treba ugotoviti, da prvo vprašanje, točka (a), predloga za izdajo mnenja ne vsebuje takih omejitev, saj je Parlament v njem sklenitev navedene konvencije predvidel na podlagi pravnih podlag iz tega vprašanja, ne glede na to, ali ima Unija za to na podlagi člena 3(2) PDEU izključno pristojnost ali ne.
- 281 Nazadnje, v delu, v katerem Parlament in Komisija omenjata možnost pristopa k Istanbulski konvenciji glede vseh delov te konvencije, ki spadajo v pristojnost Unije, je Svet zatrdil, da večine, ki se v okviru te institucije zahteva za tak pristop, ni bilo mogoče doseči. Iz tega izhaja, da je tak pristop v tej fazi hipotetičen in se zato ne more uporabiti kot izhodišče za opredelitev „predvidenega sporazuma“, glede na katerega je treba odgovoriti na prvo vprašanje, točka (a), predloga za izdajo mnenja.
- 282 V teh okoliščinah mora Sodišče prvo vprašanje, točka (a), predloga za izdajo mnenja preučiti glede na premiso, da je obseg „predvidenega sporazuma“ v smislu člena 218(11) PDEU opredeljen z besedilom tega vprašanja in vsebino sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866.
- 283 Glede trditve Komisije in več držav članic, da bi bil tak predvideni sporazum – ki zajema delni pristop Unije k Istanbulski konvenciji, omejen le na nekatere njene pristojnosti – v nasprotju s cilji in besedilom te konvencije, zlasti z njenim členom 78, je bilo v točki 272 tega mnenja opozorjeno, da se postopek za izdajo mnenja nanaša na združljivost predvidenega sporazuma s Pogodbama, in ne na združljivost takega sporazuma z mednarodnim javnim pravom, zlasti glede pogojev, ki so z navedenim sporazumom določeni v zvezi s pristopom k istemu sporazumu.
- 284 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 so okvir, cilj in vsebina tega akta (mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 76, ter sodbi

z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom), C-244/17, EU:C:2018:662, točka 36, in z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktike), C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 76).

- 285 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. 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 (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).
- 286 Natančneje, v zvezi z mednarodnim sporazumom, ki ima več ciljev ali več delov, je treba zato preveriti, ali so določbe tega sporazuma, s katerimi se sledi nekemu cilju ali ki tvorijo nek del tega sporazuma, stranski element, nujen za zagotovitev učinkovitosti določb navedenega sporazuma, s katerimi se dosegajo drugi cilji oziroma ki tvorijo druge dele, oziroma ali imajo prvonavedene določbe „izredno omejen obseg“ (glej v tem smislu mnenje 1/08 (Sporazumi o spremembi list specifičnih zavez na podlagi GATS) z dne 30. novembra 2009, EU:C:2009:739, točka 166). Obstoje tega cilja ali tega dela namreč ne upravičuje v vsakem od teh primerov, da bi se ta cilj ali del posebej odrazil v materialnopravni podlagi sklepa o podpisu ali sklenitvi navedenega sporazuma v imenu Unije.
- 287 Poleg tega so med merili, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, ali je cilj oziroma del akta stranski, število določb, ki so glede na vse določbe tega akta namenjene temu cilju oziroma delu, ter vsebina in obseg obveznosti iz teh določb (glej v tem smislu sodbi z dne 11. junija 2014, Komisija/Svet, C-377/12, EU:C:2014:1903, točka 56, in z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom), C-244/17, EU:C:2018:662, točki 44 in 45).
- 288 Vendar je uporaba dvojne pravne podlage izključena, če postopka, določena za eno in drugo od teh podlag, nista združljiva (mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 78).
- 289 V obravnavanem primeru je v zvezi z okvirom akta o sklenitvi predvidenega sporazuma, kot je opredeljen v točki 282 tega mnenja, iz uvodnih izjav od 1 do 3 sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866 razvidno, da je Unija kot opazovalka skupaj z državami članicami sodelovala pri pogajanjih o Istanbulski konvenciji, da je ta konvencija v skladu s svojim členom 75 na voljo za podpis Uniji ter da vzpostavlja celovit in večstranski pravni okvir za zaščito žensk pred vsemi oblikami nasilja. V zvezi z zadnjenavedenim elementom je v tej konvenciji pojasnjeno, da:
- je njen cilj preprečevati, preganjati in odpravljati nasilje nad ženskami in dekleti ter nasilje v družini;
 - zajema širok spekter ukrepov, od zbiranja podatkov in ozaveščanja do pravnih ukrepov, s katerimi se različne oblike nasilja nad ženskami opredelijo kot kaznive;
 - vključuje ukrepe za zagotavljanje zaščite in podpornih storitev žrtvam;
 - obravnava nasilje zaradi spola na področju azila in migracij ter da

- zato, da bi pogodbenice zagotovile učinkovito izvajanje njenih določb, vzpostavlja poseben mehanizem za spremljanje.
- 290 To analizo potrjuje vsebina Istanbulske konvencije, kot je povzeta v točkah od 15 do 40 tega mnenja.
- 291 V zvezi z namenom akta o sklenitvi predvidenega sporazuma je v uvodni izjavi 4 sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866 navedeno, da bo sklenitev Istanbulske konvencije s strani Unije:
- prispevala k uresničevanju načela enakosti žensk in moških na vseh področjih, pri čemer je ta enakost temeljna vrednota in cilj Unije, ki ga je treba v skladu s členoma 2 in 3 PEU, členom 8 PDEU in členom 23 Listine o temeljnih pravicah uresničevati pri vseh dejavnostih Unije, ter
 - Uniji omogočila, da potrdi svojo zavezanost boju proti nasilju nad ženskami na svojem ozemlju in v svetu ter da krepí sedanje politično delovanje in obsežen veljavni pravni okvir na področju kazenskega procesnega prava, ki je zlasti pomemben za ženske in dekleta.
- 292 Iz uvodnih izjav 6 in 7 teh sklepov o podpisu pa je razvidno, da bo akt o sklenitvi predvidenega sporazuma namenjen doseganju teh horizontalnih ciljev le glede določb Istanbulske konvencije, ki hkrati spadajo v pristojnost Unije in se nanašajo, najprej, na pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, dalje, na azil in nevračanje ter, nazadnje, na institucije in javno upravo Unije. Člena 1 navedenih sklepov o podpisu sicer ne zajemata zadnjenavedenega dela, ki se nanaša na institucije in javno upravo Unije, vendar je Svet v odgovoru na vprašanje Sodišča pojasnil, da ostaja predvideno, da se bo akt o sklenitvi te konvencije nanašal na navedeni del.
- 293 Ta omejeni cilj akta o sklenitvi predvidenega sporazuma potrjuje materialnopravna podlaga, navedena tako v sklepih o podpisu 2017/865 in 2017/866, in sicer člen 78(2), člen 82(2) in člen 83(1) PDEU, kot tudi v prvem vprašanju, točka (a), predloga za izdajo mnenja, v katerem so navedene iste določbe in člen 84 PDEU.
- 294 Zato je treba kot premiso za obrazložitev odgovora na prvo vprašanje, točka (a), predloga za izdajo mnenja vzeti, da se bo vsebina akta o sklenitvi predvidenega sporazuma nanašala na določbe Istanbulske konvencije, ki so povezane s pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah, z azilom in nevračanjem ter z obveznostmi institucij in javne uprave Unije, in sicer v delu, v katerem te določbe spadajo v pristojnost Unije (v nadaljevanju: del Istanbulske konvencije, ki je predmet predvidenega sporazuma).
- 295 Na prvem mestu, v zvezi s pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah je treba opozoriti, prvič, da se členi 44, 47 in 48 iz poglavja V, členi 49, 50 in od 54 do 58, ki so v poglavju VI, ter členi od 62 do 65 iz poglavja VIII Istanbulske konvencije, kot je razvidno zlasti iz povzetka teh poglavij v točkah od 25 do 29, 33 in 34 tega mnenja, nanašajo na krajevno pristojnost pri kazenskem pregonu kaznivih dejanj, na katera se nanaša ta konvencija, na upoštevanje obsodb, izrečenih na ozemlju druge pogodbenice navedene konvencije, na prepoved alternativnih postopkov reševanja sporov, na nujnost preiskav, pregona in sodnih postopkov, ki so učinkoviti, hitri, po potrebi ex officio ali ex parte in s katerimi se vedno upoštevajo pravice žrtve, na ustrezno zaščito, informiranje in podporo žrtev ter ustrezno pravno pomoč žrtvam, na dopustne dokaze, pravico žrtve do zaslišanja in zaščito prič, na zastaranje kaznivih dejanj, na pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah zaradi preprečevanja, boja in pregona vseh oblik nasilja, zaradi zaščite in zagotavljanja pomoči žrtvam, preiskav ali postopkov v zvezi s kaznivimi dejanji in zaradi izvrševanja kazenskih sodnih odločb, na možnost žrtev kaznivega dejanja, storjenega na ozemlju

pogodbence Istanbulske konvencije, da vložijo prijavo pri pristojnih organih v državi svojega prebivališča, na vzajemno pravno pomoč v kazenskih zadevah, na izročitev ali izvrševanje kazenskih sodb, na deljenje podatkov, ki so lahko v pomoč pri preprečevanju kaznivih dejanj ali pri uvedbi oziroma vodenju preiskovanja, ter informacij, iz katerih izhaja, da je oseba v neposredni nevarnosti za izpostavljenost nasilnemu dejanju, ter na spoštovanje varstva osebnih podatkov.

296 Kot menijo Parlament, Svet in Komisija ter več držav članic, ki so stranke v tem postopku, te določbe v veliki meri spadajo v pristojnost Unije iz člena 82(2) PDEU, v skladu s katerim lahko Unija, če je to potrebno za lažje vzajemno priznavanje sodb in sodnih odločb ter policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah s čezmejnimi posledicami, določi minimalna pravila med drugim glede dopustnosti dokazov med državami članicami, pravic posameznikov v kazenskem postopku in pravic žrtev kaznivih dejanj. Glede na število in obseg navedenih določb je treba tako ugotoviti, da bi moral biti člen 82(2) PDEU med pravnimi podlagami akta o sklenitvi predvidenega sporazuma.

297 Drugič, členi 7, 8, 10 in 11, ki so v poglavju II, členi od 12 do 16, ki so v poglavju III, členi od 18 do 28, ki so v poglavju IV, členi od 51 do 53, ki so v poglavju VI, ter člena 62 in 63 iz poglavja VIII Istanbulske konvencije pogodbenice te konvencije med drugim zavezujejo izvajati učinkovite, celostne in usklajene vsedržavne politike za preprečevanje in boj proti vsem oblikam nasilja, dodeliti zadostne finančne in človeške vire, določiti uradna telesa, odgovorna za usklajevanje, izvajanje, spremljanje in vrednotenje politik, zbirati statistične podatke, podpirati raziskave glede vzrokov in posledic nasilja, njihove pojavnosti in njihove stopnje obsodb, spodbujati spremembe, da bi se izkoreninile vse prakse, ki temeljijo na ideji o manjvrednosti žensk ali na stereotipnih vlogah žensk in moških, preprečiti vse oblike nasilja, zajete z navedeno konvencijo, postaviti posebne potrebe oseb, ki so ranljive, in žrtev v središče svojih ukrepov, zagotoviti, da se kultura, običaji, vera, tradicija ali tako imenovana „čast“ ne štejejo za opravičilo za kakršna koli nasilna dejanja, izvajati programe ozaveščanja, vzpostaviti programe za učenje storilcev nasilja v družini o nenasilnem vedenju, sprejeti potrebne ukrepe za zaščito vseh žrtev pred nadaljnjimi nasilnimi dejanji, vključno z mehanizmi učinkovitega sodelovanja med vsemi ustreznimi državnimi organi, ustreznimi in pravočasnimi informacijami o razpoložljivih podpornih storitvah in pravnih ukrepih, pravnim in psihološkim svetovanjem, finančno pomočjo, zdravstvenimi in socialnimi storitvami, informacijami o mehanizmih za individualne/skupinske pritožbe, zadostnim številom ustreznih lahko dostopnih zavetišč, brezplačno 24-urno (24/7) telefonsko številko, kriznimi napotitvenimi centri za žrtve posilstva ali spolnega nasilja in psihosocialnim svetovanjem, primernim starosti otrok, prič nasilja, sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da pravila o zaupnosti niso ovira za to, da se prijavi, da je bilo storjeno hudo nasilno dejanje ali da je pričakovati nadaljevanje, uporabiti preventivne operativne ukrepe, pripraviti ocene tveganja za žrtve, pooblastiti izrekanje omejitvenih ukrepov in ukrepov prepovedi približevanja, zagotoviti ustrezno zaščito, informiranje in podporo žrtvam ter ustrezno pravno pomoč žrtvam, zagotoviti pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah zaradi preprečevanja, boja in pregona vseh oblik nasilja, zaščite in zagotavljanja pomoči žrtvam, preiskav ali postopkov v zvezi s kaznivimi dejanji in izvrševanja kazenskih sodnih odločb ter uvesti deljenje podatkov, ki so lahko v pomoč pri preprečevanju kaznivih dejanj ali pri uvedbi ali vodenju preiskovanja, in informacij, iz katerih izhaja, da je oseba v neposredni nevarnosti za izpostavljenost nasilnemu dejanju.

298 Take obveznosti, kot trdita zlasti Parlament in Komisija, v veliki meri spadajo na področje preprečevanja kriminala, za katero člen 84 PDEU Uniji podeljuje pristojnost, da določi ukrepe za spodbujanje in podpiranje dejanj držav članic. Glede na število in obseg določb, navedenih v prejšnji točki, ki vsebujejo, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 158 sklepnih

predlogov, obveznosti, ki so v veliki meri samostojne v primerjavi s tistimi, ki so povzete v točki 295 tega mnenja, je treba ugotoviti, da ta del predvidenega sporazuma ni povsem stranski glede na zadnjenavedene obveznosti in da nima „izredno omejenega“ obsega. Iz tega izhaja, da bi moral biti tudi člen 84 PDEU med pravnimi podlagami akta o sklenitvi predvidenega sporazuma.

- 299 Tretjič, člani od 33 do 43, ki so v poglavju V Istanbulske konvencije, se nanašajo zlasti na zavezo pogodbenic, da se kot kazniva dejanja, ki se kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvratilnimi sankcijami, opredelijo storitev ali poskus resnega prizadetja psihične celovitosti osebe s silo ali grožnjo, zastraševalnega ravnanja, ki pri drugi osebi povzroči strah za njeno varnost, dejanja fizičnega nasilja, drugih spolnih dejanj z osebo proti njeni volji, dejanj prisiljenja odraslega ali otroka v poroko, ekscizije, infibulacije ali drugega pohabljenja ženskih spolovil, prisilne prekinitve nosečnosti brez predhodne privolitve ženske, operacije, s katero se povzroči prenehanje ženske sposobnosti za naravno reprodukcijo brez njene predhodne privolitve, in vsake oblike neželenega verbalnega, neverbalnega ali fizičnega spolnega dejanja, s katerim se prizadene dostojanstvo osebe, zlasti kadar gre za ustvarjanje zastraševalnega, sovražnega, ponižujočega, sramotilnega ali žaljivega okolja, ter napeljevanje k storitvi teh dejanj ali pomoč pri njihovi storitvi.
- 300 Člen 83(1) PDEU v zvezi s tem Uniji podeljuje pristojnost za določitev minimalnih pravil glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij med drugim na področju trgovine z ljudmi ter spolne zlorabe žensk in otrok.
- 301 Kot je trdila zlasti Komisija in kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 155 sklepnih predlogov, je prekrivanje obveznosti iz Istanbulske konvencije, kot so navedene v točki 299 tega mnenja, na eni strani in področja delovanja, ki je Uniji na voljo na podlagi člena 83(1) PDEU, na drugi strani do te mere omejeno, da je treba šteti, da spadajo obveznosti, ki jih vsebuje ta del navedene konvencije, na področje delovanja, ki ima za Unijo „izredno omejen“ obseg, in da ta določba zato ne bi smela biti med pravnimi podlagami akta o sklenitvi predvidenega sporazuma.
- 302 Na drugem mestu, v zvezi z azilom in nevračanjem iz poglavja VII Istanbulske konvencije je iz povzetka členov od 59 do 61 te konvencije, ki je naveden v točkah od 30 do 32 tega mnenja, razvidno, da so s temi člani v bistvu določene obveznosti glede izdaje samostojnih in obnovljivih dovoljenj za prebivanje, ponovne pridobitve statusa rezidenta, izgubljenega zaradi prisilne poroke, zaustavitve izгона, priznanja subsidiarne zaščite, uporabe razlage, pri kateri se uporabi vidik spola, za vsako od okoliščin, določenih v Konvenciji o statusu beguncev, podpisani v Ženevi 28. julija 1951 (Recueil des traités des Nations unies, zvezek 189, str. 150), za priznanje statusa begunca in prepovedi vračanja v nekaterih okoliščinah.
- 303 Kot ni sporno med udeleženci tega postopka, take obveznosti spadajo na področje uporabe člena 78(2) PDEU.
- 304 Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 160 do 162 sklepnih predlogov, so v Istanbulski konvenciji sicer le trije člani, ki se nanašajo na področja, navedena v točki 302 tega mnenja, vendar ti člani tvorijo ločeno poglavje te konvencije ter določajo natančne in vsebinske obveznosti, za katere se po potrebi zahteva prilagoditev zakonodaje pogodbenic navedene konvencije na teh področjih. V teh okoliščinah za ta del ni mogoče šteti, da je stranski ali da ima „izredno omejen“ obseg v smislu sodne prakse, navedene v točkah 285 in 286 tega mnenja, zaradi česar bi člen 78(2) PDEU moral biti med pravnimi podlagami akta o sklenitvi tega predvidenega sporazuma.

- 305 Na tretjem mestu, najprej, ni sporno, da bi znaten del obveznosti v zvezi s sprejetjem preventivnih ukrepov, uvedenih s členi 7, 8, 10 in 11, ki so v poglavju II, členi od 12 do 16, ki so v poglavju III, členi od 18 do 28, ki so v poglavju IV, členi od 51 do 53, ki so v poglavju VI, ter členoma 62 in 63, ki sta v poglavju VIII Istanbulske konvencije, kakor so povzeti v točki 297 tega mnenja, za Unijo v bistvu veljal tudi v razmerju do osebja njene uprave ter v razmerju do javnosti, ki obiskuje prostore in stavbe njenih institucij, organov, uradov in agencij. Dalje, enako bi veljalo za več obveznosti, ki izhajajo iz členov 49, 50 in 56, ki so v poglavju VI, ter členov od 63 do 65, ki so v poglavju VIII te konvencije, kot so povzete v točki 295 tega mnenja. Nazadnje, zdi se, da se Uniji posebej v zvezi z njeno javno upravo lahko naložijo dodatne obveznosti, kakršne so tiste iz člena 30 navedene konvencije v zvezi s plačilom ustrezne odškodnine žrtvam nasilja.
- 306 Kot je Svet v bistvu predvidel v uvodnih izjavah 7 sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866, take obveznosti spadajo na področje uporabe člena 336 PDEU.
- 307 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točki 164 sklepnih predlogov, se Unija, drugače kot na področjih, ki jih urejata člen 82(2) PDEU in člen 84 PDEU, v zvezi s svojo javno upravo ne bi smela omejiti na uvedbo minimalnih zahtev ali podpornih ukrepov, temveč bi morala sama zagotoviti, da se obveznosti, opisane v točki 305 tega mnenja, v celoti izpolnijo.
- 308 Iz tega izhaja, da glede na število zadevnih določb in obseg obveznosti, ki bi jih Unija v zvezi s tem prevzela v razmerju do svoje javne uprave, ter glede na omejeno število področij, ki jih zajema predvideni sporazum, ta del predvidenega sporazuma ni povsem stranski niti nima „izredno omejenega“ obsega, tako da bi člen 336 PDEU moral biti med pravnimi podlagami akta o sklenitvi tega sporazuma.
- 309 Na četrtem mestu, glede obveznosti Unije, ki bi izhajale iz členov od 66 do 70, ki so v poglavju IX, in člena 74, ki je v poglavju XII Istanbulske konvencije, ki se nanašajo na mehanizem za spremljanje in na reševanje sporov, zadostuje opozoriti, da pristojnost Unije za prevzemanje mednarodnih zavez vključuje pristojnost, da poleg teh zavez sprejme institucionalne določbe. To, da so del sporazuma, ne vpliva na naravo pristojnosti za sklenitev tega sporazuma. Te določbe so namreč dopolnilne in torej spadajo v isto pristojnost kot vsebinske določbe, ki jih prvonavedene dopolnjujejo (glej v tem smislu mnenje 2/15 (Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem) z dne 16. maja 2017, EU:C:2017:376, točka 276 in navedena sodna praksa).
- 310 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 165 sklepnih predlogov, je treba pojasniti še, da kopičenje ustreznih pravnih podlag, ugotovljenih v tem mnenju, ni v nasprotju s sodno prakso, na katero je bilo opozorjeno v točki 288 tega mnenja, saj je postopek za sprejetje sklepa o sklenitvi predvidenega sporazuma v skladu s členom 218 PDEU enak za vse te pravne podlage, s katerimi je na notranji ravni določena uporaba rednega zakonodajnega postopka.
- 311 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba na prvo vprašanje, točka (a), predloga za izdajo mnenja odgovoriti, da je ustrezna materialnopravna podlaga za sprejetje akta Sveta o sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki je predmet predvidenega sporazuma v smislu člena 218(11) PDEU, s strani Unije sestavljena iz člena 78(2), člena 82(2) ter členov 84 in 336 PDEU.

D. Razdelitev akta o sklenitvi Istanbulske konvencije na dva ločena sklepa

- 312 Glede na ugotovitve iz točk 228 in 294 tega mnenja je treba šteti, da Parlament s prvim vprašanjem, točka (b), predloga za izdajo mnenja v bistvu sprašuje, ali je nujno oziroma mogoče akt o sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki je predmet predvidenega sporazuma, s strani Unije razdeliti na dva ločena sklepa.
- 313 Kot je razvidno iz predloga za izdajo mnenja in iz stališč, predloženih Sodišču, je to vprašanje povezano z možnostjo uporabe Protokola št. 21 za Irsko, ker so bili med drugim člen 78(2), člen 82(2) in člen 84 PDEU, ki so v naslovu V tretjega dela Pogodbe DEU, opredeljeni kot ustrezne pravne podlage za sklenitev navedenega sporazuma. Poleg tega je sicer Republika Bolgarija navedla, da bi bil za navedeno vprašanje morda upošteven tudi Protokol št. 22, vendar je Svet zatrdil, da uporaba tega protokola v obravnavanem primeru ni povzročila nobenih posebnih težav.
- 314 Glede Protokola št. 21 je namreč iz sklepov o podpisu 2017/865 in 2017/866 razvidno, da Irska na podlagi tega protokola ni nameravala sodelovati pri sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki se nanaša na azil in nevračanje, s strani Unije, sodelovala pa je pri sklenitvi preostalih delov te konvencije.
- 315 Kot izhaja iz uvodne izjave 10 Sklepa o podpisu 2017/865 ter trditev Irske in Sveta, to ločevanje med temi različnimi deli Istanbulske konvencije temelji na dejstvu, da Irsko direktivi 2011/36 in 2011/93 zavezujeta, medtem ko je direktivi 2011/95 in 2013/32 ne zavezujeta.
- 316 V zvezi s tem je treba navesti, da Irska v skladu s členom 1 Protokola št. 21 „ne sodeluje [...] pri sprejemanju ukrepov Sveta, predlaganih v skladu z naslovom V tretjega dela Pogodbe [DEU]“.
- 317 Člen 2 tega protokola določa, da za Irsko „niso zavezujoče niti se v [njej] ne uporabljajo določbe naslova V tretjega dela Pogodbe [DEU], ukrepi, sprejeti v skladu s tem naslovom, pa tudi nobena določba katerega koli mednarodnega sporazuma, ki ga je Unija sklenila na podlagi [navedenega] naslova, niti odločbe Sodišča Evropske unije glede razlage takih določb ali ukrepov“, in da „te določbe, ukrepi ali odločbe v ničemer ne vplivajo na pristojnosti, pravice in obveznosti“ te države članice. Poleg tega navedene določbe, ukrepi ali odločbe, „kolikor se uporabljajo“ za navedeno državo članico, „v ničemer ne vplivajo na pravni red Skupnosti ali pravni red Unije niti niso sestavni del prava Unije“.
- 318 Vendar v skladu s členom 3 navedenega protokola Irska „lahko poda uradno [...] obvesti[lo], da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi predlaganega ukrepa, kar se ji nato dovoli“.
- 319 V skladu s členom 4 Protokola št. 21 „lahko Irska [...] kadar koli po sprejetju ukrepa Sveta na podlagi naslova V tretjega dela Pogodbe [DEU] [poda] uradno obvesti[lo] [...] o svoji nameri, da želi sprejeti ta ukrep“.
- 320 Člen 4a(1) Protokola št. 21 natančneje določa, da se določbe tega protokola „uprabljajo za Irsko tudi v primeru ukrepov, ki se predlagajo ali sprejmejo v skladu z naslovom V tretjega dela Pogodbe [DEU] in spreminjajo obstoječ ukrep, ki [jo] zavezuje“.
- 321 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točkah od 186 do 189 sklepnih predlogov, iz členov od 1 do 4a Protokola št. 21 izhaja, da ni mogoče šteti, da bi sodelovanje Irske pri direktivah 2011/36 in 2011/93 samodejno pomenilo, da mora ta država članica sodelovati pri sklenitvi

- ustreznega dela Istanbulske konvencije s strani Unije. Brez poseganja v postopek iz člena 4a(2) tega protokola, katerega uporaba v tem postopku ni predvidena, je namreč v teh določbah nedvoumno opredeljeno, da Irska, razen če poda uradno obvestilo, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi predlaganega ukrepa, ne sodeluje niti pri prvotnih ukrepih, ki spadajo v naslov V tretjega dela Pogodbe DEU, niti pri ukrepih, ki spadajo v isti naslov in s katerimi se spreminja obstoječi ukrep, ki jo zavezuje.
- 322 To razlago potrjuje sistematično razumevanje Protokola št. 21, iz katerega izhaja, da člena 2 tega protokola ni mogoče razumeti in uporabljati neodvisno od člena 1 tega protokola. Pravilo iz navedenega člena 2, v skladu s katerim za Irsko na podlagi tega člena 1 in ob upoštevanju členov 3, 4 in 6 navedenega protokola ukrepi, določbe in odločbe, na katere se nanaša ta člen, niso zavezujoči, je namreč neločljivo povezano s pravilom iz navedenega člena 1, v skladu s katerim ta država članica ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov iz naslova V tretjega dela Pogodbe DEU, tako da teh dveh pravil ni mogoče razumeti enega brez drugega (glej po analogiji mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točki 115 in 116).
- 323 Tako bi bilo v nasprotju s ciljem, ki se uresničuje s Protokolom št. 21, če bi se Irski dovolilo sodelovanje pri sprejemanju akta Unije, ne da bi jo ta akt zavezoval, kot tudi če bi se priznalo, da tak akt to državo članico zavezuje, ne da bi ta sodelovala pri njegovem sprejemanju (glej v tem smislu in po analogiji mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 116).
- 324 Sodišče je pojasnilo tudi, da Protokol št. 21 nikakor ne more vplivati na vprašanje ustrezne pravne podlage za sprejetje zadevnega sklepa (mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 108).
- 325 Pravilo iz sodne prakse Sodišča, v skladu s katerim materialnopravna podlaga akta določa postopke, po katerih je treba ta akt sprejeti, namreč ne velja le za postopke, določene za sprejetje internega akta, ampak tudi za postopke, ki se uporabljajo za sklenitev mednarodnih sporazumov (sodba z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 57).
- 326 Zato se z ustreznimi pravnimi podlagami za sklenitev predvidenega sporazuma določa možnost uporabe člena 1 Protokola št. 21, na podlagi te določbe pa je dejstvo, ali Irska sodeluje pri sprejemanju akta o sklenitvi tega sporazuma, odločilno, v smislu člena 2 tega protokola, za to, ali bo ta akt o sklenitvi za to državo članico zavezujoč in ali se bodo posledično določbe Istanbulske konvencije, ki so predmet predvidenega sporazuma, zanjo uporabljale.
- 327 Te neločljive povezave med členoma 1 in 2 Protokola št. 21 ter okoliščina, da se z nobeno določbo tega protokola ne zahteva delno sodelovanje pri ukrepu, pa izključujejo selektivno sodelovanje pri istem ukrepu, na katerega se nanašata ta člena. To ugotovitev potrjuje besedilo člena 3 navedenega protokola, s katerim je določena le možnost Irske, da poda uradno obvestilo, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi „predlaganega ukrepa“.
- 328 Iz tega izhaja, da s Protokolom št. 21 razdelitev akta o sklenitvi predvidenega sporazuma na dva sklepa, da bi se Irski omogočilo sodelovanje pri sprejemanju enega od obeh sklepov, ne pa tudi pri sprejemanju drugega, ni dovoljena, čeprav bi se – tako kot pri sklepih o podpisu 2017/865 in 2017/866 – oba sklepa o sklenitvi nanašala na ukrepe iz naslova V tretjega dela Pogodbe DEU, ki zato spadajo na področje uporabe tega protokola.

- 329 Taka razdelitev akta o sklenitvi predvidenega sporazuma na dva ali več sklepov bi poleg tega lahko bila v nasprotju s sodno prakso, na katero je bilo opozorjeno v točkah od 285 do 287 tega mnenja, in členom 13(2) PEU, v skladu s katerim morajo institucije delovati med drugim v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi, ter sodno prakso, na katero je bilo opozorjeno v točki 232 tega mnenja, v skladu s katero so pravila o oblikovanju volje institucij Unije določena v Pogodbah in niso v pristojnosti niti držav članic niti teh institucij.
- 330 Vendar lahko, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 182 sklepnih predlogov, če se ugotovi, da ima akt o sklenitvi mednarodnega sporazuma več ciljev ali več delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim stranski, tako da se za navedeni akt uporabijo različne pravne podlage, različnost pravil o glasovanju v Svetu povzroči nezdržljivost teh pravnih podlag (glej v tem smislu mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 109).
- 331 V takem primeru pa se lahko izkaže, da je treba za sprejetje akta o sklenitvi predvidenega mednarodnega sporazuma sprejeti dva ali več sklepov (glej v tem smislu sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Svet (Sporazum z Armenijo), C-180/20, EU:C:2021:658, točka 40).
- 332 Iz tega izhaja, da lahko obstajajo položaji, v katerih se razdelitev akta o sklenitvi predvidenega sporazuma na dva ali več sklepov izkaže kot objektivno nujna.
- 333 Tako je lahko zlasti, če je namen take razdelitve upoštevati okoliščino, da Irska ne sodeluje pri ukrepih, ki so predvideni s sklenitvijo mednarodnega sporazuma in spadajo na področje uporabe Protokola št. 21, medtem ko drugi ukrepi, ki so predvideni s to sklenitvijo, na to področje uporabe ne spadajo.
- 334 Tako je lahko tudi, če je namen take razdelitve upoštevati okoliščino, da Kraljevina Danska ne sodeluje pri ukrepih, ki so predvideni s sklenitvijo mednarodnega sporazuma in spadajo na področje uporabe Protokola št. 22, medtem ko drugi ukrepi, ki so predvideni s to sklenitvijo, na to področje uporabe ne spadajo.
- 335 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je namen Protokola št. 22, kot je razvidno iz odstavkov od tretjega do petega njegove preambule, oblikovati pravni okvir, ki bo državam članicam omogočal nadaljnji razvoj njihovega sodelovanja v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice s tem, da brez sodelovanja Kraljevine Danske sprejemajo ukrepe, ki te države članice ne zavezujejo, hkrati pa omogočal zadnjenavedeni državi članici, da sodeluje pri sprejemanju ukrepov na tem področju in da jo ti ukrepi zavezujejo pod pogoji, določenimi v členu 8 navedenega protokola. Člen 1, prvi odstavek, Protokola št. 22 zato določa, da Kraljevina Danska ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov Sveta, predlaganih na podlagi naslova V tretjega dela Pogodbe DEU, člen 2 tega protokola pa določa, da Kraljevine Danske taki ukrepi ne zavezujejo (glej v tem smislu mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točki 111 in 112).
- 336 V obravnavanem primeru iz odgovora na prvo vprašanje, točka (a), izhaja, da je med materialnopravnimi podlagami akta za sklenitev predvidenega sporazuma člen 336 PDEU, ki ne spada v naslov V tretjega dela Pogodbe DEU ter zato tudi ne na področje uporabe protokolov št. 21 in št. 22. V teh okoliščinah je mogoče ugotoviti objektivno nujnost razdelitve akta o sklenitvi tega sporazuma, da se upošteva okoliščina, da Irska oziroma Kraljevina Danska pri tej sklenitvi ne sodelujeta v delu, v katerem ta sklenitev obsega izvajanje zunanjih pristojnosti Unije, ki izhajajo iz člena 78(2) PDEU, člena 82(2) PDEU in člena 84 PDEU.

337 Zato je treba na prvo vprašanje, točka (b), predloga za izdajo mnenja odgovoriti, da protokola št. 21 in št. 22 upravičujeta razdelitev akta Sveta o sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki je predmet predvidenega sporazuma, s strani Unije na dva ločena sklepa le, če je namen take razdelitve upoštevati okoliščino, da Irska oziroma Kraljevina Danska ne sodelujeta pri ukrepih, ki se sprejmejo na podlagi sklenitve tega sporazuma in ki spadajo na področje uporabe teh protokolov, kakor so predvideni v celoti.

VII. Odgovor na predlog za izdajo mnenja

338 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da:

- če so vseskozi polno spoštovane zahteve, določene v členu 218(2), (6) in (8) PDEU, Pogodbi Svetu, ki deluje v skladu s svojim poslovníkom, ne prepovedujeta, da pred sprejetjem sklepa o sklenitvi Istanbulske konvencije s strani Unije počaka na „medsebojno soglasje“ držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti. Prepovedujeta pa mu, da bi s tem, da bi sprejetje sklepa o sklenitvi navedene konvencije pogojeval s predhodno ugotovitvijo takega „medsebojnega soglasja“, postopku za sklenitev iz tega člena dodal dodatno fazo;
- je ustrezna materialnopravna podlaga za sprejetje akta Sveta o sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki je predmet predvidenega sporazuma v smislu člena 218(11) PDEU, s strani Unije sestavljena iz člena 78(2), člena 82(2) ter členov 84 in 336 PDEU;
- protokola št. 21 in št. 22 upravičujeta razdelitev akta Sveta o sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki je predmet predvidenega sporazuma, s strani Unije na dva ločena sklepa le, če je namen take razdelitve upoštevati okoliščino, da Irska oziroma Kraljevina Danska ne sodelujeta pri ukrepih, ki se sprejmejo na podlagi sklenitve tega sporazuma in ki spadajo na področje uporabe teh protokolov, kakor so predvideni v celoti.

Sodišče (veliki senat) zato izdaja to mnenje:

1. Če so vseskozi polno spoštovane zahteve, določene v členu 218(2), (6) in (8) PDEU, Pogodbi Svetu Evropske unije, ki deluje v skladu s svojim poslovníkom, ne prepovedujeta, da pred sprejetjem sklepa o sklenitvi Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulska konvencija) s strani Evropske unije počaka na „medsebojno soglasje“ držav članic, da jih ta konvencija zavezuje na področjih, ki spadajo v njihove pristojnosti. Prepovedujeta pa mu, da bi s tem, da bi sprejetje sklepa o sklenitvi navedene konvencije pogojeval s predhodno ugotovitvijo takega „medsebojnega soglasja“, postopku za sklenitev iz tega člena dodal dodatno fazo.
2. Ustrezna materialnopravna podlaga za sprejetje akta Sveta o sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki je predmet predvidenega sporazuma v smislu člena 218(11) PDEU, s strani Unije je sestavljena iz člena 78(2), člena 82(2) ter členov 84 in 336 PDEU.
3. Protokol (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU, ter Protokol (št. 22) o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU, upravičujeta razdelitev akta Sveta o sklenitvi dela Istanbulske konvencije, ki je predmet predvidenega sporazuma, s strani

Unije na dva ločena sklepa le, če je namen take razdelitve upoštevati okoliščino, da Irska oziroma Kraljevina Danska ne sodelujeta pri ukrepih, ki se sprejmejo na podlagi sklenitve tega sporazuma in ki spadajo na področje uporabe teh protokolov, kakor so predvideni v celoti.

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

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 6. oktobra 2021.

Sodni tajnik
A. Calot Escobar

Predsednik
K. Lenaerts