



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS YTTRANDE 1/19 (stora avdelningen)
den 6 oktober 2021

Innehållsförteckning

I.	Begäran om yttrande	4
II.	Tillämpliga bestämmelser	5
	A. Relevanta direktiv om straffrättsligt samarbete	5
	B. Relevanta direktiv om den gemensamma asylpolitiken	5
	C. Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen	8
III.	Istanbulkonventionen och unionens undertecknande härav	8
	A. Analys av Istanbulkonventionen	8
	B. Förslagen till beslut om undertecknande och ingående av Istanbulkonventionen	12
	C. Beslut 2017/865 om undertecknande	14
	D. Beslut 2017/866 om undertecknande	15
IV.	Parlamentets överväganden i begäran om yttrande	16
	A. Omständigheter och förfarande	16
	B. Lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av Istanbulkonventionen	16
	C. Uppdelningen av akterna om undertecknande respektive ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut	17
	D. Praxis med ”samförstånd” mellan medlemsstaterna	17
V.	Sammanfattning av de yttranden som avgetts till domstolen	18
	A. Omständigheter och förfarandet	18
	1. Medlemsstaternas undertecknande och ratificering av Istanbulkonventionen	18

2. Förfarandet i rådet för undertecknande av Istanbulkonventionen	18
3. Förfarandet i rådet för ingående av Istanbulkonvention	19
B. Huruvida begäran om yttrande kan prövas i sak	20
1. Lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av Istanbulkonventionen	20
2. Uppdelningen av akterna om undertecknande respektive ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut	21
3. Praxis med "samförstånd" mellan medlemsstaterna	21
C. Prövning i sak av begäran om yttrande	23
1. Lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av Istanbulkonventionen	23
a) Huruvida unionens anslutning till Istanbulkonventionen ska vara "bred" eller "begränsad"	23
b) Kriterierna för fastställande av unionens befogenheter	23
c) Förhållandet mellan Istanbulkonventionen och unionens regelverk	24
d) Artikel 82.2 FEUF	28
e) Artikel 84 FEUF	29
f) Artikel 78.2 FEUF	29
g) Artikel 83.1 FEUF	30
2. Uppdelningen av akterna om undertecknande respektive ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut	30
3. Praxis med "samförstånd" mellan medlemsstaterna	32
a) Redogörelse för praxis med "samförstånd"	32
b) Huruvida praxis med "samförstånd" är förenlig med artikel 13.2 FEU samt artiklarna 2–6, 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF	33
c) Huruvida praxis med "samförstånd" är förenlig med principerna om tilldelade befogenheter, lojalt samarbete mellan unionen och dess medlemsstater, enhetlighet i unionens yttre representation och folkrätten	34
VI. Domstolens ställningstagande	39
A. Huruvida begäran om yttrande kan prövas i sak	39
B. Praxis med "samförstånd" mellan medlemsstaterna	44
C. Lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av Istanbulkonventionen	50

D. Uppdelningen av akten om ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut	57
VII. Svar på begäran om yttrande	60

”Yttrande enligt artikel 218.11 FEUF – Konventionen om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) – Europeiska unionens undertecknande – Utkast till unionens ingående – Begreppet ’planerat avtal’ i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF – Unionens externa befogenheter – Materiell rättslig grund – Artikel 78.2 FEUF – Artikel 82.2 FEUF – Artikel 83.1 FEUF – Artikel 84 FEUF – Artikel 336 FEUF – Artiklarna 1–4a i protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa – Irland deltar till viss del i unionens ingående av Istanbulkonventionen – Möjlighet att dela upp akten om ingående av ett internationellt avtal i två separata beslut beroende på tillämpliga rättsliga grunder – Praxis med ’samförstånd’ vid beslutsfattandet – Förenlighet med EU-fördraget och EUF-fördraget”

I förfarande för yttrande 1/19,

angående en begäran om yttrande enligt artikel 218.11 FEUF som Europaparlamentet ingav den 9 juli 2019, avger

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadjiev (referent), A. Prechal, M. Vilaras, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin och N. Wahl samt domarna T. von Danwitz, F. Biltgen, K. Jürimäe, L.S. Rossi, I. Jarukaitis och N. Jääskinen,

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 oktober 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Europaparlamentet, genom D. Warin, A. Neergaard och O. Hrstková Šolcová, samtliga i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom C. Pochet och J.-C. Halleux, båda i egenskap av ombud,
- Bulgariens regering, genom E. Petranova, L. Zaharieva, T. Mitova och M. Georgieva, samtliga i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil, M. Švarc och K. Najmanová, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom M.P. Jespersen, i egenskap av ombud,
- Irland, genom M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av P. McGarry och S. Kingston, SC,

- Greklands regering, genom K. Boskovits, i egenskap av ombud,
- Spaniens regering, genom S. Centeno Huerta, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom J.-L. Carré, D. Dubois, T. Stéhelin och A.-L. Desjonquères, samtliga i egenskap av ombud,
- Ungerns regering, genom M.Z. Fehér och P. Csuhány, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom J. Schmoll, E. Samoilova och H. Tichy, samtliga i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna och A. Miłkowska, båda i egenskap av ombud,
- Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom H. Leppo och J. Heliskoski, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom S. Boelaert, B. Driessen och A. Norberg, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Bouquet, T. Ramopoulos, C. Cattabriga och S. Grünheid, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 11 mars 2021 ha hört generaladvokatens förslag till yttrande,

Följande

Yttrande

I. Begäran om yttrande

- 1 Den begäran om yttrande som Europaparlamentet har gett in till domstolen har följande lydelse:
 - ”[1. a] Är artiklarna 82.2 och 84 FEUF adekvata rättsliga grunder för [akten av Europeiska unionens råd] om ingående av [Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen)] på [Europeiska] unionens vägnar, eller bör akten grunda sig på artiklarna 78.2, 82.2 och 83.1 FEUF[?]
 - [1. b] Är det nödvändigt eller möjligt att dela upp vart och ett av de båda besluten om undertecknande och om ingående av [Istanbul]konventionen med anledning av detta val av rättslig grund?
- [2.] Är unionens ingående av Istanbulkonventionen i enlighet med artikel 218.6 FEUF förenligt med fördragen i avsaknad av ett samförstånd mellan samtliga medlemsstater, som ger sitt samtycke till att vara bundna av konventionen?”

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Relevanta direktiv om straffrättsligt samarbete

- 2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (EUT L 101, 2011, s. 1) är tillämpligt på samtliga medlemsstater förutom Konungariket Danmark. Artikel 1 i direktivet har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området människohandel. Det inför också gemensamma bestämmelser, med beaktande av genusperspektivet, för att stärka åtgärderna för att förebygga detta brott och förbättra skyddet av dess offer.”

- 3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF (EUT L 335, 2011, s. 1, och rättelse i EUT L 18, 2012, s. 7) är tillämpligt på samtliga medlemsstater, med undantag av Konungariket Danmark. I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”Detta direktiv fastställer minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området sexuella övergrepp mot barn och sexuell exploatering av barn, barnpornografi och kontaktsökning med barn för sexuella ändamål. Det inför också bestämmelser för att stärka åtgärderna för att förebygga sådana brott och förbättra skyddet av dess offer.”

- 4 Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 2012, s. 57) är tillämpligt på samtliga medlemsstater, med undantag av Konungariket Danmark. I skäl 11 i direktivet anges följande:

”I detta direktiv fastställs minimiregler. Medlemsstaterna får utvidga de rättigheter som fastställs i detta direktiv för att tillhandahålla en högre skyddsnivå.”

B. Relevanta direktiv om den gemensamma asylpolitiken

- 5 Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 2003, s. 12) är tillämpligt på samtliga medlemsstater, med undantag av Konungariket Danmark och Irland. I artikel 3.4 a och 3.5 föreskrivs följande:

”4. Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i

- a) bilaterala och multilaterala avtal mellan [unionen] eller [unionen] och dess medlemsstater å ena sidan och tredje länder å andra sidan,

...

5. Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser.”

6 Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44) är tillämpligt på samtliga medlemsstater, med undantag av Konungariket Danmark och Irland. Artikel 3.3 a och b har följande lydelse:

”3. Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i

- a) bilaterala och multilaterala avtal mellan [unionen] eller [unionen] och dess medlemsstater, å ena sidan, och tredje land, å den andra,
- b) bilaterala avtal som redan ingåtts mellan en medlemsstat och ett tredje land före den dag då detta direktiv träder i kraft.”

7 Artikel 13 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor än de som anges i detta direktiv. Sådana uppehållstillstånd skall inte ge rätt till bosättning i andra medlemsstater enligt kapitel III i detta direktiv.”

8 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98) är tillämpligt på samtliga medlemsstater, med undantag av Konungariket Danmark och Irland. Artikel 4 i direktivet har följande lydelse:

”1. Detta direktiv ska inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i

- a) bilaterala eller multilaterala avtal mellan [unionen], eller [unionen] och dess medlemsstater, och ett eller flera tredjeländer,
- b) bilaterala eller multilaterala avtal mellan en eller flera medlemsstater och ett eller flera tredjeländer.

2. Detta direktiv ska inte påverka tillämpningen av eventuella förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgaren i [unionens] regelverk om invandring och asyl.

3. Detta direktiv ska inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som det är tillämpligt på, förutsatt att dessa förmånligare bestämmelser är förenliga med detta direktiv.

4. När det gäller tredjelandsmedborgare som undantas från direktivets räckvidd i enlighet med artikel 2.2 a ska medlemsstaterna

- a) se till att deras behandling och skyddsnivån inte är mindre förmånliga än vad som föreskrivs i artikel 8.4 och 8.5 (begränsad användning av tvångsmedel), artikel 9.2 a (uppskov med avlägsnande), artikel 14.1 b och 14.1 d (akutsjukvård och beaktande av utsatta personers behov) samt artiklarna 16 och 17 (förhållanden i samband med förvar) och
- b) respektera principen om ’non-refoulement’.”

- 9 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9) ersatte rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 2004, s. 12) och är tillämpligt på samtliga medlemsstater, med undantag av Konungariket Danmark och Irland. Artikel 3 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att de är förenliga med detta direktiv.”

- 10 Direktiv 2004/83 upphävdes genom direktiv 2011/95 men är ändå även i fortsättningen bindande för Irland. Artikel 1 i direktivet har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att införa miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd och innehållet i det beviljade skyddet.”

- 11 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) är tillämpligt på samtliga medlemsstater, med undantag av Konungariket Danmark och Irland. I artikel 5 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare normer för förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd, förutsatt att de normerna är förenliga med detta direktiv.”

- 12 Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13) upphävdes genom direktiv 2013/32 men är ändå även i fortsättningen bindande för Irland. I artikel 1 föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.”

- 13 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96) är tillämpligt på samtliga medlemsstater med undantag av Konungariket Danmark och Irland. Artikel 4 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser om mottagningsvillkor för sökande och andra nära anhöriga till den sökande i samma medlemsstat när de är beroende av den sökande eller av humanitära skäl, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med detta direktiv.”

C. Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen.

- 14 I andra skälet i förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (EGT 45, 1962, s. 1385), senast ändrad genom rådets förordning (EU) nr 1416/2013 av den 17 december 2013 (EUT L 353, 2013, s. 24), anges bland annat, att tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen och anställningsvillkoren för övriga anställda bör ”göra det möjligt för [tjänstemän och övriga anställda i unionen] att utföra sitt arbete under förhållanden som säkerställer maximal effektivitet”.

III. Istanbulkonventionen och unionens undertecknande härav

A. Analys av Istanbulkonventionen

- 15 Istanbulkonventionen, vars slutliga lydelse antogs av Europarådets ministerkommitté den 7 april 2011, öppnades för undertecknande den 11 maj 2011 vid kommitténs 121:e möte i Istanbul (Turkiet). Konventionen trädde i kraft den 1 augusti 2014. Den innehåller en ingress, 81 artiklar fördelade på 12 kapitel och en bilaga om immunitet och privilegier vilken är tillämplig på de ledamöter av ”expertgruppen för åtgärder mot våld mot kvinnor och våld i hemmet” (GreVio) som nämns i artikel 66 i konventionen.
- 16 I ingressen till Istanbulkonventionen hänvisas bland annat till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp, Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (United Nations Treaty Series, vol. 1249, s. 13), och till internationell humanitär rätt, särskilt konventionen angående skydd för civilpersoner under krigstid, som undertecknades i Genève den 12 augusti 1949 (United Nations Treaty Series, vol. 75, s. 287).
- 17 I ingressen erkänns att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män och att det är dessa förhållanden som har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor, att våld mot kvinnor är könsrelaterat på strukturell nivå och att våldet mot kvinnor är en av de viktigaste orsakerna till att kvinnor är underordnade män.
- 18 Enligt artikel 1 i Istanbulkonventionen, som återfinns i kapitel I, med rubriken ”Syfte, definitioner, jämställdhet och icke-diskriminering samt allmänna skyldigheter”, är syftet med konventionen bland annat att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa sådant våld, att bidra till att undanröja alla former av diskriminering av kvinnor och till att utarbeta ett omfattande system, principer och åtgärder för skydd och hjälp. I denna bestämmelse anges även att en särskild övervakningsmekanism inrättas genom konventionen.
- 19 Enligt artikel 3 c i konventionen avser termen ”genus” de socialt konstruerade roller, beteenden, aktiviteter och attribut som ett visst samhälle anser passande för kvinnor respektive män. Enligt led f i den artikeln omfattar ordet ”kvinnor” även flickor under 18 år.

- 20 Enligt artiklarna 5 och 6 i Istanbulkonventionen åtar sig parterna att vidta åtgärder för att förebygga, utreda, straffa och gottgöra våldshandlingar som faller inom ramen för konventionen och att anlägga ett genusperspektiv då de införlivar och utvärderar konsekvenserna av bestämmelserna i konventionen.
- 21 Enligt artiklarna 7, 8, 10 och 11 i Istanbulkonventionen, som återfinns i kapitel II, med rubriken "Integrerad politik och datainsamling", åtar sig parterna i konventionen bland annat att genomföra en nationell, effektiv, omfattande och samordnad politik för att förebygga och bekämpa alla former av våld som faller inom ramen för konventionen, att för detta ändamål anslå lämpliga ekonomiska resurser och personalresurser, inrätta offentliga organ som ansvarar för att samordna, genomföra, bevaka och utvärdera politiken, att regelbundet samla in uppdelade relevanta statistiska uppgifter om ärenden om alla former av våld som faller inom ramen för konventionen och att stödja forskning om grundorsakerna till sådant våld som omfattas av konventionen samt våldets konsekvenser och förekomst och antalet fällande domar.
- 22 I kapitel III i Istanbulkonventionen, med rubriken "Förebyggande", ingår bland annat artiklarna 12–16. I dessa artiklar redogörs för konventionsparternas skyldigheter i syfte att främja förändringar i sociala och kulturella beteendemönster med målet att utrota fördomar, sedvänjor, traditioner och all annan praxis som utgår från föreställningen om kvinnors underordning eller från stereotypa roller för kvinnor och män, förebygga alla former av våld som faller inom ramen för konventionen, sätta de särskilda behov som vissa utsatta personer och brottsoffer har i centrum, säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling, regelbundet och på alla nivåer främja eller genomföra kampanjer och program för ökad medvetenhet, att i all utbildning, idrotts-, kultur- och fritidsaktiviteter och i media inkludera utbildningsmaterial om jämställdhet mellan kvinnor och män, icke-stereotypa könsroller, ömsesidig respekt, fredlig lösning av konflikter i mellanmännsliga relationer, könsrelaterat våld mot kvinnor och rätten till personlig integritet och att inrätta program för att förövare som har utövat våld i hemmet ska lära sig att inte bete sig våldsamt.
- 23 Kapitel IV i Istanbulkonventionen, med rubriken "Skydd och stöd", innehåller artiklarna 18–28. I dessa artiklar föreskrivs att parterna i konventionen ska vidta nödvändiga åtgärder för att skydda alla brottsoffer mot ytterligare våldshandlingar, bland annat för att säkerställa att alla berörda myndigheter kan samarbeta effektivt med varandra, säkerställa tillgång till adekvat information om vilka stödtjänster och rättsliga åtgärder som finns, till juridisk och psykologisk rådgivning, ekonomiskt bistånd, hälso- och sjukvård och socialtjänst, information om mekanismer för enskilda/kollektiva klagomål, lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden i tillräckligt antal, kostnadsfria hjälptelefoner, mottagningscenter för personer som har blivit våldtagna eller utsatta för sexuellt våld, åldersanpassad psykosocial rådgivning för barn som har bevittnat våld. Enligt nämnda bestämmelser ska parterna i konventionen även vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de regler om tystnadsplikt som uppställs för vissa yrkesgrupper inte utgör ett hinder för möjligheten att göra en anmälan till behöriga myndigheter om att en allvarlig våldshandling har begåtts eller kan förväntas.
- 24 Kapitel V i Istanbulkonventionen har rubriken "Materiell rätt" och innehåller bland annat artiklarna 29–32. Enligt ordalydelsen i dessa artiklar, åtar sig parterna att ge brottsoffren tillgång till adekvata civilrättsliga medel mot förövaren och mot en myndighet som inte har fullgjort sin skyldighet att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder. Syftet med dessa skyldigheter är att brottsoffren ska tillerkännas adekvat ersättning och inom skälig tid kunna begära skadestånd av förövare eller statlig ersättning om de har drabbats av svår kroppsskada

eller allvarligt försämrad hälsa, i den mån skadan inte täcks av andra källor. I dessa bestämmelser föreskrivs även att förekomsten av våld ska beaktas när frågor om vårdnad av barn och barns umgängesrätt ska avgöras och att äktenskap som ingås under tvång ska kunna ogiltigförklaras eller upplösas utan att detta blir oskäligt ekonomiskt och administrativt betungande för brottsoffret.

- 25 I detta kapitel V i konventionen ingår även artiklarna 33–48 enligt vilka konventionsparterna åtar sig skyldigheten att utdöma effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för de gärningar som är straffbelagda, däribland kränkning av en persons psykiska integritet genom tvång eller hot eller försök eller medhjälp till sådan kränkning, hotfullt beteende gentemot en annan person som orsakar att han eller hon känner fruktan för sin säkerhet, fysiskt våld, handlingar av sexuell karaktär med en person utan dennes samtycke, gärningar som består i att tvinga en vuxen person eller ett barn att ingå äktenskap, att skära bort eller på annat sätt stympa hela eller delar av en kvinnas könsorgan, att utföra en abort på en kvinna utan att hon på förhand lämnat samtycke liksom att utföra kirurgiska ingrepp som har till följd att en kvinnas naturliga fortplantningsförmåga upphävs utan att hon på förhand har lämnat samtycke och alla oönskade former av verbalt, icke-verbalt eller fysiskt beteende av sexuell karaktär som är kränkande för en persons värdighet, särskilt när beteendet skapar en skrämmande, fientlig, förnedrande, kränkande eller stötande miljö.
- 26 I artikel 44.4 i Istanbulkonventionen föreskrivs även att behörigheten att lagföra brott som fastställs i artiklarna 36–39 i konventionen, det vill säga brott som rör sexuellt våld, tvångsäktenskap, könsstympning, tvångsabortering och tvångssterilisering, inte får vara beroende av en föregående anmälan från brottsoffret eller en angivelse från staten där brottet har begåtts. Enligt artikel 46 i konventionen är det en försvårande omständighet när brottet begås mot en maka/make eller partner eller före detta maka/make eller partner, en person i en utsatt situation eller ett barn. I artikel 48.1 i Istanbulkonventionen föreskrivs att parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att förbjuda alternativa tvistlösningsprocesser när det gäller alla former av våld som faller inom ramen för konventionen.
- 27 Kapitel VI i Istanbulkonventionen, som har rubriken "Utredning, lagföring, processrätt och skyddsåtgärder", innehåller artiklarna 49–58. Enligt dessa bestämmelser ska parterna säkerställa att de ansvariga brottsbekämpande myndigheterna skyndsamt och på lämpligt sätt kan erbjuda brottsoffer adekvat och omedelbart skydd vid alla former av våld, bland annat genom att se till att utredningar och rättsliga förfaranden genomförs utan oskäligt dröjsmål, genom att vidta förebyggande operativa åtgärder och genom att göra en bedömning av om liv riskeras, hur allvarlig situationen är och om det finns risk för upprepat våld.
- 28 Parterna i Istanbulkonventionen ska dessutom säkerställa att beslut om lämpliga besöksförbud är tillgängliga särskilt i situationer av överhängande fara då den som utövar våld i hemmet ska kunna åläggas att lämna brottsoffrets bostad. Sådana beslut får inte vara oskäligt ekonomiskt eller administrativt betungande för brottsoffret. Brottsoffren ska skyddas mot risken för hämnd och informeras om förövaren flyr eller när denne har blivit frigiven. Brottsoffren ska informeras om sina rättigheter och de tjänster som står till deras förfogande och ha rätt till lämpliga stödtjänster, däribland juridiskt biträde och kostnadsfri rättshjälp. Det ska även vara möjligt för brottsoffer att kunna höras på ett sätt som gör det möjligt att undvika kontakter mellan dem och förövarna, bland annat genom att vittna utan att behöva vara närvarande. Enligt artiklarna 54 och 56 i konventionen ankommer det på behöriga myndigheter att skydda brottsoffrens integritet och bild, bland annat genom att säkerställa att bevis som hänför sig till brottsoffrets tidigare sexuella erfarenheter och beteende endast är tillåtet när det är av betydelse och nödvändigt.

- 29 Enligt artikel 56.2 i konventionen ska särskilda skyddsåtgärder vidtas för barn som är brottsoffer eller vittnen till våld mot kvinnor. I artikel 58 föreskrivs att preskriptionstiderna avseende gärningar som är straffbelagda i enlighet med artiklarna 36–39 ska fortsätta att löpa under en tidsperiod som är tillräcklig och som står i proportion till det aktuella brottets svårhetsgrad, för att rättegången ska kunna inledas på ett effektivt sätt efter det att brottsoffret har uppnått myndighetsålder.
- 30 Kapitel VII i Istanbulkonventionen har rubriken "Migration och asyl". I artikel 59, som ingår i det kapitlet, föreskrivs en skyldighet för parterna i konventionen att, under särskilt svåra omständigheter, bevilja brottsoffer, vars rätt att vistas i landet är beroende av makan/maken eller partnern ett självständigt uppehållstillstånd. Avtalsparterna är även skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att brottsoffer beviljas uppskov i utvisningsförfaranden som inletts med anledning av denna beroendeställning. I denna artikel föreskrivs vidare att ett förnyelsebart uppehållstillstånd ska utfärdas när brottsoffrets vistelse är nödvändig på grund av hennes personliga situation eller krävs för samarbetet med de behöriga myndigheterna i utredningsförfaranden eller straffrättsliga förfaranden. Slutligen krävs också enligt nämnda artikel att offer för tvångsäktenskap som har förts till ett annat land för att ingå äktenskap och som, på grund av detta, har förlorat sin rätt att vistas i det land där de har sin hemvist, ska kunna återfå denna rätt.
- 31 Enligt artikel 60 i Istanbulkonventionen ska könsrelaterat våld mot kvinnor betraktas som en form av förföljelse i den mening som avses i artikel 1 A 2) i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951, och som en form av allvarligt hot som kan ge rätt till subsidiärt skydd. Enligt samma artikel 60 ska parterna i Istanbulkonventionen dessutom se till att varje grund i konventionen tolkas utifrån ett genusperspektiv i samband med förfarandet för beviljande av flyktingstatus och de ska vidta åtgärder för att utveckla mottagningsförfaranden och stödtjänster för asylsökanden där hänsyn tas till genusperspektivet samt riktlinjer och asyلفörfaranden utifrån ett genusperspektiv.
- 32 I artikel 61 i Istanbulkonventionen anges att kvinnor som har utsatts för våld och som är i behov av skydd under inga omständigheter får skickas tillbaka till ett land där deras liv riskeras eller där de kan utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
- 33 Kapitel VIII i konventionen, som har rubriken "Internationellt samarbete", innehåller artiklarna 62–65. Enligt dessa bestämmelser åtar sig parterna i konventionen, bland annat, att samarbeta i civil- och straffrättsliga frågor i syfte att förebygga, bekämpa och lagföra alla former av våld som faller inom ramen för konventionen, skydda och stödja brottsoffer, utreda eller inleda förfaranden gällande straffbelagda gärningar, verkställa civil- och straffrättsliga avgöranden, säkerställa att en person som har utsatts för en gärning som är straffbelagd och som har begåtts inom en parts territorium där han eller hon inte är bosatt kan göra en anmälan till behöriga myndigheter i bosättningsstaten och att betrakta konventionen som rättslig grund för ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, utlämning eller verkställighet av civil- eller straffrättsliga avgöranden.
- 34 I artiklarna 63 och 64 i Istanbulkonventionen uppmanas parterna att lämna upplysningar som kan bidra till att förebygga straffbelagda gärningar, att inleda eller genomföra utredningar eller förfaranden och att, i syfte att säkerställa att lämpliga skyddsåtgärder vidtas, skyndsamt överföra upplysningar som ger anledning att tro att det finns en omedelbar risk för att en person kan komma att utsättas för våldshandlingar. I detta sammanhang ska skyddet av personuppgifter iakttas i enlighet med föreskrifterna i artikel 65 i konventionen.

- 35 Kapitel IX i Istanbulkonventionen har rubriken "Övervakningsmekanism". Genom artikel 66 i detta kapitel inrättas Grevio med uppgift att övervaka parternas tillämpning av konventionen. Enligt artikel 68 i konventionen ska parterna i konventionen, på grundval av ett frågeformulär som utarbetats av Grevio, lämna in en rapport om åtgärder som införlivar bestämmelserna i konventionen. Grevio ska ta ställning till varje rapport med företrädare för den berörda parten. Grevio får även ta emot information om tillämpningen från frivilligorganisationer och det civila samhället och ska ta vederbörlig hänsyn till befintlig information som är tillgänglig från andra instrument och organ. Grevio får dessutom anordna landbesök, vid behov med bistånd från experter. Grevio ska utarbeta en rapport om den del av Istanbulkonventionen som är föremål för utvärderingen så att den partskommitté som inrättats genom artikel 67 i konventionen kan anta de rekommendationer som ska riktas till parten i fråga.
- 36 Kapitel X i Istanbulkonventionen, med rubriken "Förhållande till andra internationella instrument", innehåller artikel 71. I den artikeln preciseras att konventionen inte ska påverka de skyldigheter som följer av andra internationella instrument och att parterna i konventionen kan ingå överenskommelser i syfte att komplettera eller förstärka konventionens bestämmelser eller främja tillämpningen av de principer som konventionen inbegriper.
- 37 Kapitel XII i konventionen, med rubriken "Slutbestämmelser", innehåller artiklarna 73–81. Enligt artikel 73 ska konventionens bestämmelser inte hindra tillämpningen av bestämmelser enligt vilka mer förmånliga rättigheter tillerkänns eller kommer att tillerkännas den enskilde.
- 38 I artikel 75 i konventionen anges att den ska vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater, de stater som inte är medlemmar men som har deltagit i utarbetandet av den och unionen. Enligt samma artikel ska konventionen ratificeras.
- 39 Av artikel 77 framgår att varje stat eller unionen, när den undertecknar konventionen eller när den deponerar sitt ratifikationsinstrument, kan ange för vilket eller vilka territorier konventionen ska gälla. Vidare kan varje part i konventionen vid en senare tidpunkt, genom en förklaring, utvidga konventionens tillämpning till varje annat territorium för vars internationella förbindelser den är ansvarig eller för vars räkning den är bemyndigad att ingå förpliktelser. Sådana förklaringar kan återtas.
- 40 I artikel 78 anges att inga förbehåll får göras med avseende på någon bestämmelse i konventionen med undantag av möjligheten för varje stat och unionen att förklara att den förbehåller sig rätten att inte tillämpa, eller att endast i särskilda fall eller under särskilda förhållanden, tillämpa de bestämmelser som föreskrivs i artiklarna 30.2 och 44.1 e, 44.3 och 44.4, artikel 55.1 med avseende på artikel 35 om ringa brott, artikel 58 med avseende på artiklarna 37, 38 och 39 och artikel 59 i Istanbulkonventionen. Varje stat och unionen får även förklara att den förbehåller sig rätten att använda icke-straffrättsliga sanktioner, i stället för straffrättsliga påföljder, för de beteenden som avses i artiklarna 33 och 34.

B. Förslagen till beslut om undertecknande och ingående av Istanbulkonventionen

- 41 Den 4 mars 2016 lade Europeiska kommissionen för rådet fram sitt förslag till rådets beslut om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (COM(2016) 111 final) (nedan kallat förslaget till beslut om undertecknande) och sitt förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av

våld mot kvinnor och våld i hemmet (COM(2016) 109 final) (nedan kallat förslaget till beslut om ingående). Det sistnämnda förslaget, vars innehåll i allt väsentligt är identiskt med innehållet i förslaget till beslut om undertecknande, har följande lydelse:

”2.1 EU:s befogenhet att underteckna [Istanbul]konventionen

Medlemsstaterna behåller visserligen sin behörighet vad avser viktiga delar av [Istanbul]konventionen, och särskilt gällande merparten av de materiella straffrättsliga bestämmelserna och övriga bestämmelser i kapitel V [i konventionen] i den mån de är accessoriska. EU:s befogenheter omfattar dock en avsevärd del av bestämmelserna i konventionen, varför EU behöver underteckna konventionen jämte medlemsstaterna.

...

I den mån [Istanbul]konventionen kan påverka eller förändra tillämpningsområdet för dessa gemensamma bestämmelser har unionen exklusiv befogenhet enligt artikel 3.2 i EUF-fördraget. Detta är exempelvis fallet i frågor som rör uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare och statslösa personer, däribland personer som beviljats internationellt skydd, i den mån de omfattas av unionens lagstiftning, samt prövningen av ansökningar om internationellt skydd, och även med avseende på brottsoffers rättigheter. Även om många av de befintliga bestämmelser som avses [i föregående punkter] är minimiregler kan det mot bakgrund av aktuell rättspraxis inte uteslutas att vissa av dem också kan påverkas eller få sitt tillämpningsområde förändrat.

2.2. Rättslig grund för det föreslagna rådsbeslutet

...

De rättsliga grunder i EUF-fördraget som här är relevanta är de följande: Artikel 16 (skydd av personuppgifter), artikel 19.1 (könsdiskriminering), artikel 23 (konsulärt skydd för medborgare i en annan medlemsstat), artiklarna 18, 21, 46 och 50 (fri rörlighet för personer, fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfrihet), artikel 78 (asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd), artikel 79 (invandring), artikel 81 (civilrättsligt samarbete), artikel 82 (straffrättsligt samarbete), artikel 83 (brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag), artikel 84 (icke harmoniserande brottsförebyggande åtgärder) och artikel 157 (lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke).

Som helhet har [Istanbul]konventionen, trots sina många beståndsdelar, som dominerande syfte att förebygga våld mot kvinnor, även i hemmet, samt att skydda dem som faller offer för sådana brott. Det förefaller därför lämpligt att grunda beslutet på de befogenheter unionen har tilldelats enligt avdelning V i EUF-fördraget, särskilt artiklarna 82.2 och 84. Bestämmelserna i [Istanbul]konventionen om andra frågor är av accessorisk eller, exempelvis när det gäller uppgiftsskydd, av underordnad karaktär i förhållande till de åtgärder som står i fokus för konventionen. Som en följd av detta är de huvudsakliga rättsliga grunderna för att EU ska kunna utöva sina befogenheter över konventionen som helhet artiklarna 82.2 och 84 i EUF-fördraget, med undantag för de inslag där unionen inte har någon befogenhet.”

C. Beslut 2017/865 om undertecknande

42 Första beaktandedet i rådets beslut (EU) 2017/865 av den 11 maj 2017 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet vad avser frågor som rör straffrättsligt samarbete (EUT L 131, 2017, s. 11) (nedan kallat beslut 2017/865 om undertecknande) har följande lydelse:

”med beaktande av [EUF-fördraget], särskilt artiklarna 82.2 och 83.1 jämförda med artikel 218.5,”

43 I skälen 1–11 i beslutet anges följande:

- ”(1) Unionen deltog tillsammans med medlemsstaterna som observatör i förhandlingarna om [Istanbulkonventionen] ...
- (2) I enlighet med artikel 75 i [Istanbul]konventionen är den öppen för undertecknande av unionen.
- (3) [Istanbul]konventionen skapar en övergripande och mångfacetterad rättslig ram för att skydda kvinnor mot alla former av våld. Den syftar till att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och flickor samt våld i hemmet. Den inbegriper en lång rad åtgärder, allt från datainsamling och medvetandehöjande åtgärder till rättsliga åtgärder för att kriminalisera olika former av våld mot kvinnor. Konventionen innefattar åtgärder till skydd för brottsoffer och stödtjänster och behandlar könsrelaterat våld i samband med asyl och migration. Genom [Istanbul]konventionen inrättas en särskild övervakningsmekanism, som ska säkerställa att parterna verkligen genomför dess bestämmelser.
- (4) Undertecknandet av [Istanbul]konventionen på unionens vägnar kommer att bidra till uppnåendet av jämställdhet mellan kvinnor och män på alla områden, vilket är ett huvudmål och en värdering som unionen ska förverkliga i all sin verksamhet, i enlighet med artiklarna 2 och 3 [FEU], artikel 8 [FEUF] samt artikel 23 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Våld mot kvinnor är en kränkning av deras mänskliga rättigheter och en extrem form av diskriminering, som har sina rötter i bristande jämställdhet och bidrar till att upprätthålla och stärka den. Genom att åta sig att tillämpa [Istanbul]konventionen bekräftar unionen sitt engagemang i kampen mot våld mot kvinnor inom sitt territorium och globalt, samt stärker sina nuvarande politiska insatser och det omfattande befintliga rättsliga ramverket på straffprocesslagstiftningens område som är av särskild betydelse för kvinnor och flickor.
- (5) Både unionen och dess medlemsstater har befogenhet på de områden som [Istanbul]konventionen omfattar.
- (6) [Istanbul]konventionen bör undertecknas på unionens vägnar vad gäller frågor som rör straffrättsligt samarbete i den utsträckning konventionen kan påverka gemensamma regler eller ändra deras räckvidd. Detta gäller särskilt vissa bestämmelser i konventionen som rör straffrättsligt samarbete och bestämmelser i konventionen som rör asyl och non-refoulement. Medlemsstaterna behåller sin befogenhet i den utsträckning [Istanbul]konventionen inte påverkar gemensamma regler eller ändrar deras räckvidd.
- (7) Unionen har även exklusiv befogenhet att godkänna de skyldigheter som fastställs i [Istanbul]konventionen när det gäller egna institutioner och offentlig förvaltning.

- (8) Eftersom unionens befogenhet och medlemsstaternas befogenheter är sammanlänkade, bör unionen bli part i konventionen jämsides med medlemsstaterna, så att de tillsammans kan fullgöra skyldigheterna i konventionen och utöva de rättigheter som tillfaller dem på ett enhetligt sätt.
- (9) Detta beslut avser bestämmelserna i konventionen om straffrättsligt samarbete i den mån dessa bestämmelser kan påverka gemensamma regler eller ändra deras räckvidd. Det avser inte artiklarna 60 och 61 i konventionen, vilka behandlas i ett separat rådsbeslut om undertecknande, som kommer att antas parallellt med det här beslutet.
- (10) Irland och Förenade kungariket är bundna av [direktiven 2011/36 och 2011/93] och deltar därför i antagandet av detta beslut.
- (11) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll [(nr 22)] om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, deltar [Konungariket] Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på [Konungariket] Danmark.”

44 Artikel 1 i beslutet har följande lydelse:

”Undertecknandet på ... unionens vägnar av [Istanbulkonventionen] vad avser frågor som rör straffrättsligt samarbete bemyndigas härmed, med förbehåll för att nämnda konvention ingås.”

D. Beslut 2017/866 om undertecknande

45 Första beaktandedet i rådets beslut (EU) 2017/866 av den 11 maj 2017 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet vad avser asyl och non-refoulement (EUT L 131, 2017, s. 13) (nedan kallat beslut 2017/866 om undertecknande) har följande lydelse:

”med beaktande av [EUF-fördraget], särskilt artikel 78.2 jämförd med artikel 218.5,”

46 Lydelsen i skälen 1–8 och 11 i detta beslut är identisk med lydelsen i motsvarande skäl i beslut 2017/865 om undertecknande. I skälen 9 och 10 i beslut 2017/866 om undertecknande anges följande:

”(9) Detta beslut avser enbart artiklarna 60 och 61 i [Istanbul]konventionen. Det avser inte bestämmelserna i konventionen om straffrättsligt samarbete, vilka behandlas i ett separat rådsbeslut om undertecknande, som kommer att antas parallellt med det här beslutet.

(10) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll [(nr 21)] om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta beslut som inte är bindande för eller tillämpligt på dem.”

47 Artikel 1 i beslut 2017/866 om undertecknande har följande lydelse:

”Undertecknandet på [unionens] vägnar av [Istanbulkonventionen] ... vad avser asyl och non-refoulement bemyndigas härmed, med förbehåll för att nämnda konvention ingås.”

IV. Parlamentets överväganden i begäran om yttrande

A. Omständigheter och förfarande

- 48 Parlamentet har påpekat att kommissionen den 4 mars 2016 antog såväl förslaget till beslut om undertecknande, med artikel 218.5 FEUF som förfarandemässig rättslig grund och artiklarna 82.2 och 84 FEUF som materiell rättslig grund, som förslaget till beslut om ingående, med artikel 218.6 FEUF som förfarandemässig rättslig grund och med samma materiella rättsliga grund som till förslaget till beslut om undertecknande.
- 49 För att bemyndiga unionens undertecknande av Istanbulkonventionen ersatte rådet dessa materiella rättsliga grunder med artiklarna 78.2, 82.2 och 83.1 FEUF.
- 50 Dessutom antog rådet den 11 maj 2017 två separata beslut för detta bemyndigande, nämligen dels beslut 2017/865 om undertecknande, grundat på artiklarna 82.2 och 83.1 FEUF, dels beslut 2017/866 om undertecknande, grundat på artikel 78.2 FEUF.
- 51 Istanbulkonventionen undertecknades på unionens vägnar den 13 juni 2017 men rådet har hittills inte antagit något beslut om unionens ingående av konventionen. Enligt parlamentet tycks det nämligen som om rådet uppställer som villkor för att anta ett sådant beslut att det uppnåtts "samförstånd" mellan samtliga medlemsstater.

B. Lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av Istanbulkonventionen

- 52 Med hänsyn till syftena med Istanbulkonvention, såsom dessa syften anges i artiklarna 1, 5 och 7 och närmare preciseras i kapitlen III och IV, det vill säga att skydda kvinnor som utsatts för våld och att förebygga sådant våld, anser parlamentet att kommissionen hade fog för att betrakta dem som konventionens båda dominerande beståndsdelar.
- 53 Parlamentet undrar således, för det första, vilka skäl som kan motivera att rådet avstod från att använda artikel 84 FEUF som rättslig grund för besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande och att rådet lade till artiklarna 78.2 och 83.1 FEUF som rättslig grund för beslut 2017/866 om undertecknande respektive beslut 2017/865 om undertecknande.
- 54 När det gäller artikel 78.2 FEUF har parlamentet påpekat att denna rättsliga grund endast avser asylområdet, som enbart berörs i artiklarna 60 och 61 i Istanbulkonventionen. Parlamentet undrar därför om de artiklarna verkligen kan anses utgöra en självständig och dominerande beståndsdel i denna konvention, eller om de inte snarare utgör en aspekt, på ett specifikt område, nämligen asylområdet, av det allmänna syftet att skydda samtliga kvinnor som utsatts för våld, vilket innebär att de endast utgör kompletterande bestämmelser som inte kräver att artikel 78.2 FEUF används som en del av den materiella rättsliga grunden för nämnda beslut om undertecknande.
- 55 Med avseende på artikel 83.1 FEUF har parlamentet påpekat att unionens befogenhet enligt denna bestämmelse begränsas till att avse vissa områden av brottslighet, dit våld mot kvinnor inte hör. Sådana våldshandlingar omfattas således endast av unionens befogenhet när det rör sig om människohandel, sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn eller organiserad brottslighet.

- 56 Eftersom medlemsstaterna har behållit sin befogenhet vad gäller huvuddelen av den materiella straffrätt som behandlas i Istanbulkonventionen och eftersom de delar av konventionen som rör det straffrättsliga området och som omfattas av unionens befogenhet förefaller vara av underordnad betydelse, krävs inte tillägget av artikel 83.1 FEUF som rättslig grund för besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande.

C. Uppdelningen av akterna om undertecknande respektive ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut

- 57 Parlamentet har påpekat att den omständigheten att Irland kan åberopa bestämmelserna i protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget (nedan kallat protokoll nr 21), vad gäller artiklarna 60 och 61 i Istanbulkonventionen, inte i sig kan motivera att artikel 78.2 FEUF används som rättslig grund för akten om undertecknande av denna konvention. Om artiklarna 60 och 61 inte kan anses utgöra en självständig och dominerande beståndsdel av konventionen, är det inte nödvändigt att använda artikel 78.2 FEUF som rättslig grund och det är således omotiverat att dela upp akten om undertecknande av konventionen i två separata beslut.
- 58 Parlamentet har dessutom erinrat om att artiklarna 60 och 61 i Istanbulkonventionen under alla omständigheter med god marginal omfattas av gemensamma regler som Irland ska iakttä, eftersom direktiven 2004/83 och 2005/85 endast har upphävts i förhållande till de medlemsstater som är bundna av direktiven 2011/95 och 2013/32. Även om det antas att tillägget av den rättsliga grund som utgörs av artikel 78.2 FEUF var motiverat kvarstår således frågan om huruvida det var nödvändigt att dela upp akten om undertecknande av konventionen i två separata beslut.

D. Praxis med "samförstånd" mellan medlemsstaterna

- 59 Parlamentet har understrukt att det inte har bestritts att Istanbulkonvention har karaktären av ett "blandat" avtal, som delvis omfattas av unionens befogenheter och delvis av medlemsstaternas befogenheter. I artikel 218.6 FEUF föreskrivs emellertid, vad gäller ingåendet av ett internationellt avtal på unionens vägnar, att rådet ska anta ett beslut med kvalificerad majoritet efter parlamentets godkännande. Parlamentet ställer sig således frågande till rådets tillvägagångssätt bestående i att, innan Istanbulkonventionen ingicks, försäkra sig om samtliga medlemsstaters samtycke till att vara bundna av konventionen.
- 60 Parlamentet har medgett att det är viktigt att säkerställa ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och unionens institutioner när sådana avtal förhandlas fram och ingås samt när åtagandena verkställs men anser att det går utöver ett sådant samarbete om rådet inväntar att det föreligger ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna innan konventionen ingås. En sådan praxis innebär enligt parlamentet att regeln om enhällighet i rådet tillämpas i praktiken trots att det är regeln om endast kvalificerad majoritet som är tillämplig enligt EUF-fördraget.
- 61 Parlamentet anser dessutom att förevarande situation skiljer sig från den där rådet hade slagit samman unionens respektive medlemsstaternas beslut till en "hybridrättsakt", eftersom det i förevarande fall är omöjligt att anta några beslut i avvaktan på "samförstånd" mellan medlemsstaterna. Parlamentet har emellertid understrukt att praxis med "samförstånd" förefaller vara allmänt utbredd i rådet och inte ett krav som endast tillämpas i förevarande fall.

V. Sammanfattning av de yttranden som avgetts till domstolen

- 62 Yttranden har ingetts av Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Ungern, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Slovakien, Republiken Finland, rådet och kommissionen.

A. Omständigheter och förfarandet

1. Medlemsstaternas undertecknande och ratificering av Istanbulkonventionen

- 63 Enligt Republiken Bulgarien och rådet har, sedan Istanbulkonventionen öppnades för undertecknande, 21 av unionens medlemsstater, med undantag av Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Ungern och Republiken Slovakien, ratificerat konventionen, utan hänsyn till hur dessa ratificeringar eventuellt kan komma att påverka unionens exklusiva befogenhet.
- 64 Enligt rådet har flera medlemsstater gjort förbehåll och avgett förklaringar i samband med undertecknandet eller ratificeringen av Istanbulkonvention, bland annat vad gäller huruvida vissa bestämmelser i konventionen är förenliga med deras nationella författning. Vissa av parterna i konventionen, inbegripet fyra av unionens medlemsstater, har dessutom med stöd av folkrätten framfört invändningar mot dessa förbehåll och förklaringar.
- 65 Rådet har vidare understrukt att det är allmänt känt att vissa delar och definitioner i Istanbulkonvention är omstridda i vissa av Europarådets medlemsstater, och det har ifrågasatts huruvida de skyldigheter som fastställs i konventionen är förenliga med traditioner, lagstiftning och den nationella författningen. Vissa nationella delegationer som är företrädare i arbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer (Frempp), som är en arbetsgrupp inom rådet med uppgift bland annat att granska förslagen till anslutning till Istanbulkonventionen, har uppgett att de stött på allvarliga svårigheter i samband med ratificeringen av konventionen. Ingen av dessa medlemsstater har emellertid officiellt informerat rådet om dessa svårigheter eller om att svårigheterna var oövervinnerliga.

2. Förfarandet i rådet för undertecknande av Istanbulkonventionen

- 66 Kommissionen har påpekat att den i förslaget till beslut om undertecknande, vilket har artiklarna 82.2 och 84 FEUF som materiell rättslig grund, avsåg att Istanbulkonventionen skulle undertecknas genom ett enda beslut. Kommissionen konstaterade att befogenheter – exklusiva eller delade – tillkom både unionen och medlemsstaterna. Rådet gick emellertid inte på den linje som kommissionen föreslagit.
- 67 Rådet har påpekat att diskussionerna inom Frempp om förslaget till beslut om undertecknande var problematiska i flera avseenden. För det första bestred Frempp, med utgångspunkt i principen om tilldelade befogenheter, kommissionens påstående i förslaget att "EU:s befogenheter omfattar ... en avsevärd del av bestämmelserna i [Istanbul]konventionen", till följd av de befogenheter som unionen tilldelats enligt artikel 3.2 FEUF. Frempp begärde således att det i rådet skulle göras en noggrann analys av unionens exklusiva befogenheter vad gäller ingåendet av

Istanbulkonventionen. På grundval av denna analys kom Fremp till den slutsatsen att unionens exklusiva befogenhet var begränsad till vissa frågor som hade samband med straffrättsligt samarbete, asyl och non-refoulement.

- 68 För det andra förespråkade kommissionen och parlamentet att unionen skulle göra en "bred" anslutning till Istanbulkonventionen genom att låta unionen bli part i konventionen i största möjliga omfattning inom ramarna för dess exklusiva eller delade befogenheter, oavsett om befogenheterna verkligen utövats eller är potentiella. Flera nationella delegationer inom Fremp ansåg däremot att en sådan anslutning skulle kunna medföra komplikationer för de medlemsstater som redan ratificerat konventionen. Rådet har angett att det inte fanns tillräckligt stöd för en "bred" anslutning och att det därför stod klart att det endast var möjligt att uppnå kvalificerad majoritet i rådet för ett beslut om undertecknande som var begränsat till unionens exklusiva befogenhet. Valet mellan en "begränsad" anslutning och en "bred" anslutning till konventionen är ett politiskt beslut som är förbehållet rådet.
- 69 Rådet ansåg för det tredje att beslutet om undertecknande av Istanbulkonventionen borde ha artiklarna 78.2, 82.2 och 83.1 FEUF som materiell rättslig grund. Dessutom var det från juridisk synpunkt nödvändigt att dela upp beslutet om undertecknande i två separata beslut. Enligt protokoll nr 21 ska nämligen röstmajoriteten i rådet beräknas på ett annat sätt på området för asyl och non-refoulement än vad som gäller i fråga om straffrättsligt samarbete. Irland har anslutit sig till rådets ståndpunkt.

3. Förfarandet i rådet för ingående av Istanbulkonvention

- 70 Kommissionen har påpekat att förslaget till beslut om ingående, som har artiklarna 82.2 och 84 FEUF som materiell rättslig grund, har varit föremål för överläggningar i rådet sedan den 26 april 2016. Förfarandet för unionens ingående av Istanbulkonventionen har således stått still i flera år, utan att rådet har inlett de förfaranden som föreskrivs i fördragen för att unionen ska kunna göra internationella åtaganden. Denna situation är en följd av praxis med "samförstånd" mellan medlemsstaterna, vilken leder till att den beslutsprocess som föreskrivs i artikel 17.2 FEU och i artikel 218.6 FEUF är "låst" så länge som medlemsstaterna inte är eniga.
- 71 Denna praxis tillämpas på avtal där de befogenheter som är förbehållna medlemsstaterna anses kräva ingående av ett blandat avtal, men även på avtal som ingås inom ramen för delade befogenheter. I förevarande fall kunde rådet omöjligen finna att det förelåg ett sådant "samförstånd", eftersom åtminstone en av medlemsstaterna hade gett uttryck för en meningsskiljaktighet på grund av en potentiell konflikt mellan Istanbulkonventionen och medlemsstatens konstitutionella rätt.
- 72 Även om det i artikel 218 FEUF föreskrivs ett enhetligt och generellt tillämpligt förfarande för förhandling, undertecknande och ingående av unionens internationella avtal, skiljer sig institutionernas synsätt åt när det gäller blandade avtal, vilket ger upphov till blockeringar som påverkar unionens handlingsförmåga på det internationella planet. Det är på grund av detta dödläge som parlamentet har framställt förevarande begäran om yttrande.
- 73 Rådet har preciserat att Fremp, efter antagandet av besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande, har fortsatt att arbeta med avseende på unionens anslutning till Istanbulkonventionen. Bland annat har Fremp tagit fram en uppförandekod mellan unionen och medlemsstaterna avsedd att behandla frågor såsom utarbetandet av ståndpunkter, samordning

och upprättandet av rapporter inom ramen för konventionens övervakningsmekanismer. Fördjupade överläggningar om unionens ingående av nämnda konvention inleddes även men dessa avbröts till följd av förevarande begäran om yttrande.

B. Huruvida begäran om yttrande kan prövas i sak

1. Lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av Istanbulkonventionen

- 74 Enligt rådet har parlamentet och kommissionen väntat med att, med stöd av artikel 263 FEUF, bestrida besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande. Irland och rådet har i detta avseende hävdade att ett agerande som innebär att dessa beslut, mer än två år efter antagandet, bestrids inom ramen för förevarande yttrande strider mot ratio legis med artikel 218.10 FEUF. Den bestämmelsen är avsedd att säkerställa att parlamentet omedelbart informeras i varje skede i förfarandet, bland annat för att garantera att parlamentet kan kontrollera huruvida den rättsliga grunden har fastställts med iakttagande av dess befogenheter och göra det möjligt för parlamentet att reagera omedelbart i händelse av problem. Genom att framställa förevarande begäran om yttrande har parlamentet således åsidosatt denna ratio legis, kringgått fristerna för att väcka talan om ogiltigförklaring – vilket även Ungern anser – och har eventuellt åsidosatt principen om lojalt samarbete och skadat unionens internationella anseende.
- 75 Republiken Finland anser att domstolen är behörig att inom ramen för förevarande förfarande för yttrande pröva vilken som är den korrekta rättsliga grunden för antagandet av rådets akt om ingående av Istanbulkonventionen på unionens vägnar, eftersom en felaktig rättslig grund skulle kunna medföra att beslutet om ingående är ogiltigt.
- 76 Republiken Polen anser att parlamentet försöker ifrågasätta rådets beslut om att unionen ska ansluta sig till Istanbulkonventionen enbart på grundval av dess exklusiva befogenhet, i syfte att återgå till en bred anslutning. En sådan önskan kan emellertid inte bli föremål för ett förfarande för yttrande, eftersom detta beslut är politiskt och förbehållet rådet. Ungern har anslutit sig till denna bedömning och har tillagt att den första frågan, såsom den formulerats, inte gör det möjligt att fastställa unionens exklusiva befogenheter.
- 77 Enligt Ungern rör inte begäran om yttrande frågan huruvida Istanbulkonventionen är förenlig med fördragen och den avser endast indirekt och marginellt befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Den berör således på sin höjd avgränsningen av unionens respektive medlemsstaternas befogenheter. Även om det antas att omfattningen av unionens befogenheter kan fastställas, motiverar detta inte att ett yttrande avges, eftersom ett sådant inte bidrar till att hindra medlemsstaterna eller unionen från att påta sig internationella förpliktelser som är oförenliga med befogenhetsfördelningen dem emellan, eftersom medlemsstaterna och unionen under alla omständigheter är skyldiga att solidariskt fullgöra sådana skyldigheter. Med hänsyn till besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande samt till den omständigheten att Istanbulkonvention redan har undertecknats av samtliga medlemsstater och ratificerats av de flesta av dem, är det svårt att hävda att begäran om yttrande skulle kunna förebygga framtida rättsliga komplikationer vad gäller befogenhetsfördelningen mellan unionen och dess medlemsstater.

- 78 Även om det ska anses att den första frågan avser ett rådsbeslut om ingående av Istanbulkonventionen, anser Ungern att frågan är hypotetisk och framställd för tidigt, eftersom rådet ännu inte har beslutat om beslutets innehåll och förfarandet inte har nått det stadium då rådet måste begära parlamentets samtycke, varvid parlamentet kan framföra eventuella invändningar.

2. Uppdelningen av akterna om undertecknande respektive ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut

- 79 Ungern har även, av liknande skäl som dem som redovisats i punkterna 74 och 78 ovan, gjort gällande att den första fråga som parlamentet har ställt i sin begäran om yttrande inte kan tas upp till prövning, i den mån den avser uppdelningen av akterna om undertecknande respektive ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut. Detsamma gäller rådet, som i synnerhet har understrukt att frågan om på vilka villkor det i framtiden eventuellt kommer att ingå Istanbulkonventionen på unionens vägnar i nuvarande skede är för tidigt ställd.
- 80 Republiken Finland anser däremot att domstolen är behörig att pröva huruvida det, mot bakgrund av protokoll nr 21, är nödvändigt eller möjligt att, beroende på vad som är korrekt rättslig grund, dela upp akterna för undertecknande och ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut. En sådan uppdelning skulle nämligen inte endast kunna påverka omröstningsreglerna i rådet, utan skulle även ha betydelse för rättsverkningarna i förhållande till bland annat Irland av beslutet att godkänna Istanbulkonventionen.

3. Praxis med "samförstånd" mellan medlemsstaterna

- 81 Republiken Grekland har som stöd för sin ståndpunkt att parlamentets andra fråga i begäran om yttrande inte kan tas upp till prövning anfört att parlamentet inte i tillräcklig utsträckning har klargjort på vilket sätt rådets handlande har negativa konsekvenser.
- 82 Republiken Bulgarien och Ungern har även de bestritt att den andra frågan kan prövas och har anfört att den inte rör vare sig Istanbulkonventionens förenlighet med fördragen, unionens eller någon av unionsinstitutionernas befogenhet att ingå konventionen eller den rättsliga grunden för rådets beslut. I själva verket avser den andra frågan rådets arbetsordning, som fogats till rådets beslut av den 1 december 2009 om antagande av dess arbetsordning (EGT L 325, 2009, s. 35). Republiken Bulgarien anser dessutom att praxis med "samförstånd" inte förändrar unionens eller unionsinstitutionernas befogenheter eller det förfarande som föreskrivs i artikel 218.8 FEUF.
- 83 Ungern har tillagt att så länge som rådet inte antar något beslut om att ingå nämnda konvention kan det inte uppkomma några som helst komplikationer i förhållande till folkrätten, vilket innebär att begäran om yttrande inte tjänar något verkligt syfte. Rådet har även gjort gällande att den andra frågan är rent hypotetisk, eftersom den bygger på spekulationer om rådets handlingsätt. Irland, Republiken Grekland och Konungariket Spanien har på samma sätt preciserat att rådet inte vidtog några åtgärder för att kräva att medlemsstaterna skulle ha uppnått "samförstånd" innan det antog sitt beslut om ingående av Istanbulkonventionen.
- 84 Konungariket Spanien, Ungern och rådet är medvetna om att förfarandet för yttrande gör det möjligt att ta upp frågan huruvida ingåendet av ett avtal omfattas av unionens befogenheter, men de har samtidigt understrukt, för det första, att beslutsprocessen i rådet fortfarande befinner sig i ett förberedande skede inom Fremp. Enligt Ungern och rådet kräver anslutningen till

Istanbulkonventionen dessutom att det görs en förhandsgranskning i syfte att revidera och komplettera de interna reglerna för unionens institutioner, organ och byråer, däribland reglerna i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen. Några sådana åtgärder har ännu inte föreslagits. Det är när det normala förfarandet har genomförts som ingåendet av konventionen underställs rådet för beslut i enlighet med artikel 218.6 FEUF. Ungern har tillagt att rådet inte är bundet av någon tidsfrist för att anta beslut om ingående av internationella avtal och att skälet till att rådet inte fattar ett sådant beslut inte har någon betydelse.

- 85 För det andra anser rådet att den fråga som parlamentet ställt borde ha avsett huruvida unionens ingående av konventionen är förenligt med internationell rätt och medlemsstaternas suveräna rättigheter i avsaknad av "samförstånd" mellan samtliga medlemsstater. Rådet är förvisso skyldigt att se till att unionens ingående av Istanbulkonventionen inte ger upphov till några problematiska situationer med hänsyn till internationell rätt, men den frågan kan inte bli föremål för en begäran om yttrande. Konungariket Spanien anser att den andra fråga som parlamentet har ställt i sin begäran om yttrande borde avse huruvida det är förenligt med principen om tilldelade befogenheter och artikel 218.6 FEUF att göra antagandet av beslutet att ingå Istanbulkonventionen på unionens vägnar beroende av att medlemsstaterna i "samförstånd" godtar att vara bundna av konventionen med avseende på deras nationella befogenheter.
- 86 I vilket fall ska unionens ingående av Istanbulkonventionen, enligt rådet, ske genom ett beslut som rådet antar i enlighet med artikel 218.6 FEUF, utan krav på någon ytterligare omröstning. Ett sådant beslut kan inte heller anses vara behäftat med ett fel av det skälet att medlemsstaterna i förväg har gett sitt samtycke till att vara bundna av konventionen vad gäller deras nationella befogenheter. Att ett sådant samtycke uttrycks kan för övrigt inte anses som en komplikation som förfarandet för yttrande syftar till att förhindra.
- 87 För det fall parlamentet är av den uppfattningen att rådet måste agera på något sätt innan medlemsstaterna uttrycker sin vilja att vara bundna av det aktuella avtalet, anser Konungariket Spanien, Ungern, Republiken Slovakien och rådet att parlamentet hade kunnat väcka passivitetstalan med stöd av artikel 265 FEUF. Förfarandet för yttrande har ett annat syfte och kan inte användas som ett medel för att tvinga rådet att agera.
- 88 För det tredje ska unionens antagande av beslutet om ingående av Istanbulkonventionen särskiljas från deponeringen av anslutningsinstrumentet. Rådet har hittills inte antagit någon av dessa rättsakter och eftersom förfarandet fortfarande pågår grundar sig begäran om yttrande på felaktiga antaganden och har därför framställts för tidigt och är hypotetisk. Rådet har medgett att Istanbulkonventionen är ett "planerat avtal" i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF, men har bestritt att interna förfaranden inom rådet eller rådets tidsplan kan bli föremål för ett yttrande enligt den bestämmelsen. Ungern delar denna uppfattning.
- 89 Republiken Finland anser däremot att tillämpningen av praxis med "samförstånd" kan bli föremål för förevarande förfarande för yttrande, eftersom ingåendet av konventionen utan medlemsstaternas "samförstånd" skulle kunna vara ogiltigt om sådant samförstånd krävdes enligt fördragen. Inom ramen för detta förfarande kan det även provas både huruvida unionen har befogenhet att ingå ett specifikt internationellt avtal och huruvida unionen agerar på ett sätt som är förenligt med fördragen.

C. Prövning i sak av begäran om yttrande

1. Lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av Istanbulkonventionen

a) Huruvida unionens anslutning till Istanbulkonventionen ska vara "bred" eller "begränsad"

- 90 Irland och Republiken Finland har påpekat att parlamentets analys av de lämpliga rättsliga grunderna för besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande tycks avse Istanbulkonventionen i dess helhet. Dessa beslut rör emellertid endast de områden i konventionen som, enligt rådets bedömning, omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Rådet har nämligen möjlighet att begränsa unionens anslutning till att endast avse dessa områden.
- 91 Republiken Finland anser därför att det är nödvändigt att fastställa de korrekta rättsliga grunderna för besluten om undertecknande av Istanbulkonventionen utifrån de bestämmelser i konventionen som omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Enligt Republiken Finland är det dock inte uteslutet att rådet beslutar att även utöva delade befogenheter.
- 92 Eftersom valet av rättslig grund för en unionsrättsakt, inbegripet en rättsakt som antas i syfte att ingå ett internationellt avtal, ska grundas på i synnerhet rättsaktens syfte och innehåll, vore det enligt Irland mycket lämpligt att fastställa de rättsliga grunderna för ett beslut om undertecknande av rättsakten uteslutande mot bakgrund av innehållet i beslutet och inte i förhållande till hela det berörda internationella avtalet, i förevarande fall Istanbulkonventionen.
- 93 Republiken Polen har även understrukit att syftet med och innehållet i besluten om undertecknande och ingående av Istanbulkonventionen avgörs genom anslutningens omfattning. Valet av rättslig grund för dessa beslut är således ett resultat av ett politiskt beslut av rådet som parlamentet nu söker ifrågasätta.

b) Kriterierna för fastställande av unionens befogenheter

- 94 Konstaterandet av att unionen har exklusiv extern befogenhet enligt artikel 3.2 FEUF ska enligt kommissionen grundas på en konkret bedömning av förhållandet mellan det planerade internationella avtalet och gällande unionsrätt. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till de områden som täcks, hur de kan komma att utvecklas och till beskaffenheten av och innehållet i de regler och bestämmelser som dessa områden omfattas av i syfte att kontrollera huruvida avtalet kan inverka menligt på den enhetliga och konsekventa tillämpningen av unionsreglerna. Enligt kommissionen finns en risk för detta när ett område till stor del regleras av unionsregler och bestämmelser i EUF-fördraget, såsom artiklarna 82.2 d och 83.1 in fine, vilka kan ge upphov till en sådan situation, eftersom de föreskriver en möjlighet att utvidga unionens befogenheter.
- 95 Enligt rådet kan en exklusiv befogenhet för unionen att ingå Istanbulkonvention endast grunda sig på det tredje typfallet i artikel 3.2 FEUF, det vill säga när ingåendet av konventionen kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa. Rådet har emellertid preciserat att domstolen, vad gäller detta tredje typfall, har slagit fast att en intern befogenhet endast kan ge upphov till exklusiv extern befogenhet om den utövas. Om så inte är fallet, kan det inte föreligga någon implicit exklusiv befogenhet inom ramen för det tredje typfallet. De bestämmelser i primärrätten som kommissionen hänvisade till i förslaget till beslut om undertecknande och i förslaget till beslut om ingående kan således inte ligga till grund för en sådan befogenhet. För att

identifiera unionens "gemensamma regler", i den mening som avses i artikel 3.2 FEUF, är det dessutom nödvändigt att beakta inte bara unionsrättens nuvarande utvecklingsstadium såsom det ter sig vid tidpunkten för bedömningen av unionens befogenheter, utan även hur unionsrätten kan komma att utvecklas, när denna utveckling kan förutses vid tidpunkten för bedömningen, vilket innebär att kommissionen åtminstone måste ha lagt fram ett förslag för unionslagstiftaren. Kommissionens påstående i motiveringen till förslaget till beslut om undertecknande att "det inte kan uteslutas" att unionen har exklusiv befogenhet för vissa delar av konventionen strider mot principen om tilldelade befogenheter och räcker inte för att fastställa att det föreligger en sådan befogenhet.

- 96 Eftersom Istanbulkonventionen och den relevanta unionslagstiftningen endast innehåller minimikrav, har rådet understrukt att unionens befogenhet att ingå denna i princip inte kan vara exklusiv i den mening som avses i artikel 3.2 FEUF. Rådet har i detta avseende hänvisat till domstolens praxis enligt vilken ett internationellt avtal som innehåller minimikrav inte kan ge upphov till en exklusiv extern befogenhet för unionen. Republiken Finland har understrukt att det framgår av själva ordalydelsen i artiklarna 82.2 och 83.1 FEUF att unionen endast har befogenhet att anta minimikrav.
- 97 Rådet anser emellertid att denna rättspraxis inte ska tillämpas mekaniskt, utan att det konkret ska prövas huruvida det planerade internationella avtalet och unionsrätten ger medlemsstaterna en verklig grad av frihet. Det är endast genom en sådan prövning som det går att fastställa huruvida, med avseende på en särskild bestämmelse i avtalet, den omständigheten att endast medlemsstaterna har anslutit sig till avtalet kan inverka menligt på en enhetlig och konsekvent tillämpning av unionsrätten.
- 98 Mot bakgrund av dessa kriterier anser Republiken Bulgarien och rådet att bestämmelserna i Istanbulkonventionen omfattas av unionens och medlemsstaternas delade befogenheter, unionens stödjande befogenhet, dess exklusiva befogenheter och de befogenheter som är förbehållna medlemsstaterna. Unionen har nämligen förvärvat exklusiv befogenhet i fråga om vissa av de bestämmelser i konventionen som återfinns i kapitlen IV, V och VI, eftersom dessa bestämmelser avser sådana våldsoffer som omfattas av direktiven 2011/93 och 2011/36. Unionen har även förvärvat exklusiv befogenhet i fråga om två av de tre bestämmelserna i kapitel VII i konventionen.
- 99 Republiken Finland har bestritt denna bedömning och betonat att domstolen, utan att konkret pröva omfattningen av den frihet som medlemsstaterna getts, enbart på grundval av ordalydelsen i bestämmelserna i EG-fördraget eller av sekundärrättens karaktär av minimikrav tidigare har konstaterat att villkoren för unionens exklusiva befogenhet inte var uppfyllda. Unionens exklusiva befogenhet är i vart fall så begränsad att det är tveksamt om en sådan begränsad anslutning är möjlig, varför unionen även måste ansluta sig till Istanbulkonventionen med stöd av sina delade befogenheter.

c) Förhållandet mellan Istanbulkonventionen och unionens regelverk

- 100 Kommissionen har angett att de mål som anges i kapitel I i Istanbulkonventionen, närmare bestämt artikel 1 a–e, motsvarar unionens mål enligt artikel 2 FEU samt artiklarna 8, 19 och 67 FEUF. De viktigaste definitionerna i artikel 3 a och b i Istanbulkonvention har sin motsvarighet i artikel 22 och skälen 17 och 18 i direktiv 2012/29.

- 101 De skyldigheter som föreskrivs i kapitel II i konventionen, vilka syftar till att sätta brottsoffrets rättigheter i centrum för alla åtgärder som vidtas för att förebygga och bekämpa alla former av våld som faller inom ramen för konventionen, har sin motsvarighet i bland annat artiklarna 1, 8, 26 och 28 i direktiv 2012/29 och i de finansieringsprogram som syftar till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Härvid kan särskilt nämnas skälen 7, 10, 15 och 17 samt artikel 4.1 e i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1381/2013 av den 17 december 2013 om inrättande av ett program Rättigheter, jämlikhet och medborgarskap för perioden 2014–2020 (EUT L 354, 2013, s. 62), artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1382/2013 av den 17 december 2013 om inrättande av ett program Rättsliga frågor för perioden 2014–2020 (EUT L 354, 2013, s. 73), och skälen 2, 3 och 10 samt artikel 2.1 b ix i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 235/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett finansieringsinstrument för demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen (EUT L 77, 2014, s. 85).
- 102 Det område som omfattas av kapitel III i Istanbulkonvention, vilket avser förebyggande av alla former av våld som faller inom ramen för konventionen, regleras i unionsrätten genom artikel 84 FEUF, artikel 18 i direktiv 2011/36, artiklarna 22 och 23 i direktiv 2011/93, rådets beslut 2009/902/RIF av den 30 november 2009 om inrättande av ett europeiskt nätverk för förebyggande av brottslighet (EUCPN) och om upphävande av beslut 2001/427/RIF (EUT L 321, 2009, s. 44), av finansieringsprogram, däribland artikel 5.1 b i förordning nr 1381/2013, artiklarna 4.1 b och 6.1 b i förordning nr 1382/2013, och genom artikel 3.3 c och d i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 513/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering och om upphävande av rådets beslut 2007/125/RIF (EUT L 150, 2014, s. 93), och genom artikel 25 i direktiv 2012/29.
- 103 Med avseende på de åtgärder som föreskrivs i kapitel IV i Istanbulkonventionen i syfte att skydda alla våldsoffer mot ytterligare våldshandlingar, har kommissionen angett att unionen med stöd av artikel 82.2 FEUF har antagit direktiv 2012/29, som syftar till att säkerställa att brottsoffer får bland annat stöd. Unionen har även, med stöd av artiklarna 82.2 och 83.1 FEUF, antagit direktiven 2011/36 och 2011/93 som syftar till att skydda brottsoffer mot specifika typer av brottslighet.
- 104 Vad gäller kapitel V i konventionen, vilket innehåller materiella civil- och straffrättsliga bestämmelser, har unionen, bland annat med stöd av artikel 83.1 FEUF, antagit direktiven 2011/36 och 2011/93, vilka innehåller bestämmelser om vissa brott som även omfattas av detta kapitel. Kommissionen har vidare angett att unionen enligt artikel 83.1 in fine FEUF har delad befogenhet på dessa civilrättsliga och straffrättsliga områden, och att det därför inte finns något som hindrar den från att utöva denna befogenhet genom att ingå konventionen.
- 105 De processuella skyldigheter i fråga om utredning och lagföring som föreskrivs i kapitel VI i konventionen motsvarar, enligt kommissionen, de skyldigheter som följer av direktiven 2011/36 och 2011/93, av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern (EUT L 338, 2011, s. 2), av direktiv 2012/29 och av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor (EUT L 181, 2013, s. 4).
- 106 I fråga om invandring och asyl, som behandlas i kapitel VII i Istanbulkonventionen, har kommissionen angett att unionen antagit direktiven 2011/95, 2013/32 och 2013/33 om internationellt skydd, gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla sådant skydd och

normer för mottagande av personer som ansöker om sådant skydd. På detta område är Irland dessutom fortfarande bundet av direktiven 2004/83 och 2005/85, vilka har omarbetats genom direktiven 2011/95 och 2013/32.

- 107 Vad slutligen gäller internationellt samarbete i civil- och straffrättsliga frågor, som behandlas i kapitel VIII i konventionen, har unionen antagit ett antal olika rättsliga instrument, både vad gäller civilrättsligt och straffrättsligt samarbete.
- 108 Rådet har inledningsvis påpekat att det inte finns någon specifik unionslagstiftning som på ett övergripande sätt behandlar förebyggande av alla former av våld mot kvinnor och bekämpning av detta fenomen.
- 109 Vad gäller kapitlen I–III i Istanbulkonvention anser rådet att de på sin höjd rör frågor som omfattas av en delad befogenhet som unionen inte har utövat. När det gäller de skyldigheter som omfattas av kapitel II i konventionen och som avser forskning, ska unionens befogenhet, enligt artikel 4.3 FEUF, utövas parallellt med medlemsstaternas befogenhet. I fråga om skyldigheter som har samband med förebyggande av brott är unionen endast behörig att stödja medlemsstaternas åtgärder enligt artiklarna 2.6 och 84 FEUF.
- 110 Rådet delar inte kommissionens uppfattning att kapitel IV i konventionen innehåller regler som på det stora hela är jämförbara med reglerna i kapitel 2 i direktiv 2012/29. Rådet anser även att kapitel IV, med tre undantag, omfattas av en delad befogenhet som unionen inte har utövat.
- 111 För det första har detta direktiv ett begränsat tillämpningsområde, eftersom det endast är tillämpligt på brottsoffer, i synnerhet i samband med straffrättsliga förfaranden som äger rum inom unionens territorium, under förutsättning att det finns ett gränsöverskridande unionsinternt inslag.
- 112 För det andra innehåller direktiven 2012/29 och 2011/93 miniminormer, vilket framgår av rubriken på direktiv 2012/29 och skälen 11 och 67, artiklarna 9.3 och 26 i det nämnda direktivet och av skälen 25, 27, 38, 41 och 43 samt artikel 1 i direktiv 2011/93. Detta innebär att medlemsstaterna skulle kunna uppfylla även bestämmelserna i kapitel IV i Istanbulkonvention, utan att åsidosätta vare sig konventionen eller unionsrätten, eftersom en ingående bedömning av konventionen och av unionsrätten bekräftar att medlemsstaterna har en verklig frihet inom ramen för nämnda kapitel IV.
- 113 Rådet anser, för det tredje, att en annan slutsats ändå måste dras vad gäller två specifika kategorier av brottsoffer, nämligen till att börja med barn som har utsatts för sexualbrott – varvid man med barn enligt definitionen i Istanbulkonventionen avser kvinnor under 18 år, för vilka unionen, på grundval av artiklarna 82.2 och 83.1 FEUF, har antagit detaljerade bestämmelser i direktiv 2011/93. Även artiklarna 1.2, 22.4, 23 och 24 i direktiv 2012/29 är relevanta.
- 114 Vad gäller den andra kategorin brottsoffer innehåller direktiv 2011/36, särskilt artiklarna 12–16, precisa skyldigheter att hjälpa och stödja barn som är offer för människohandel. De detaljerade bestämmelserna i dessa direktiv ger nämligen medlemsstaterna endast en mycket begränsad frihet, vilket innebär att det, trots bestämmelsernas karaktär av minimikrav, rör sig om två områden som till stor del täcks av unionsregler i den mening som avses i artikel 3.2 FEUF.

- 115 För det fjärde anser rådet att kommissionen i förslaget till beslut om undertecknande och i förslaget till beslut om ingående felaktigt hävdade att unionen – genom rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädna unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG (EUT L 106, 2015, s. 1), som grundar sig på artikel 23 FEUF, enligt vilken medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder och inleda de internationella förhandlingar som krävs för att säkerställa detta skydd – hade getts exklusiv befogenhet i fråga om de aspekter av det konsulära skydd som avses i artikel 18.5 i Istanbulkonventionen. Dessutom framgår av skäl 13 i nämnda direktiv att en anmälan till behöriga myndigheter utanför unionen, till exempel ambassader, inte leder till att de skyldigheter som fastställs i direktiv 2012/29 blir tillämpliga.
- 116 Rådet har anfört, vad gäller kapitel V i Istanbulkonventionen, att rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer (EUT L 261, 2004, s. 15), däribland artikel 12.2, rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (EUT L 373, 2004, s. 37), däribland skäl 26 och artikel 7, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 2006, s. 23), däribland artikel 27, Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG (EUT L 180, 2010, s. 1), däribland skälen 18 och 23, samt direktiv 2011/36, däribland artikel 17, och direktiv 2012/29 innehåller minimikrav vad gäller de frågor som avses i artiklarna 29.1 och 30.1–30.3 i Istanbulkonventionen, vilka inte medför någon exklusiv befogenhet för unionen. Enligt artikel 3.3 i direktiv 2004/113 och artikel 8 i direktiv 2006/54 undantas dessutom vissa frågor från direktivens materiella tillämpningsområde. Det finns inte heller någon unionslagstiftning avseende övriga bestämmelser i nämnda kapitel. Inte desto mindre har unionen förvärvat exklusiv befogenhet vad gäller bestämmelserna i kapitel V i Istanbulkonventionen, i den mån de avser brottsoffer som omfattas av direktiven 2011/93 och 2011/36.
- 117 Rådet anser att artiklarna 49–54 och 56 i kapitel VI i konventionen behandlar skyldigheter som i stor utsträckning motsvarar de skyldigheter som anges i artiklarna 1, 3, 4, 8, 9, 11, 18–20 och 22–24 i direktiv 2012/29. Av relevans i detta avseende är även artiklarna 15.2 och 20 i direktiv 2011/93 samt instrumenten för ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna i civil- och straffrättsliga frågor, närmare bestämt förordning nr 606/2013, rådets direktiv 2003/8/EG av den 27 januari 2003 om förbättring av möjligheterna till rättslig prövning i gränsöverskridande tvister genom fastställande av gemensamma minimiregler för rättshjälp i sådana tvister (EGT L 26, 2003, s. 41 och rättelse i EUT L 32, 2003, s. 15), direktiven 2004/80 och 2011/99, rådets rambeslut 2008/675/RIF av den 24 juli 2008 om beaktande av fällande domar avkunnade i Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en medlemsstat (EUT L 220, 2008, s. 32), rådets rambeslut 2008/947/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (EUT L 337, 2008, s. 102), rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll (EUT L 93, 2009, s. 23) och rådets beslut 2009/316/RIF av den 6 april 2009 om inrättande av det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris) i enlighet med artikel 11 i

rambeslut 2009/315/RIF (EUT L 93, 2009, s. 33). När det gäller minimikrav har unionen inte förvärvat exklusiv befogenhet, med undantag för den exklusiva befogenhet som unionen tillerkänns på områden som avses i vissa bestämmelser i direktiven 2011/93 och 2011/36.

- 118 Vad gäller de tre artiklar som kapitel VII i konventionen innehåller anser rådet att artikel 13.1 och 13.2 i Europaparlamentets och rådet direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35), artiklarna 3.5 och 15.3 i direktiv 2003/86, direktiv 2003/109 och andra unionsrättsliga instrument som är relevanta med avseende på artikel 59.1–59.3 i Istanbulkonventionen endast innehåller minimikrav och att ingen befintlig unionslagstiftning har något samband med punkt 4 i nämnda artikel 59.
- 119 Vad däremot gäller de frågor som omfattas av artiklarna 60.1–60.3 och 61 i konventionen anser rådet att medlemsstaternas handlingsutrymme endast är teoretiskt, med hänsyn till de specifika krav som följer av bland annat skälen 30 och 39 samt artiklarna 4.3 c, 4.4, 9.2 a och f, 10.1 d och 30 i direktiv 2011/95 (vilka emellertid inte är bindande för Irland och Konungariket Danmark), artiklarna 10.3 d, 18 och 24 samt skäl 32 i direktiv 2013/32, artiklarna 11, 17.2, 18.3, 18.4, 18.7, 19 och 21–25 i direktiv 2013/33 samt av artikel 5 i direktiv 2008/115.
- 120 Rådet anser således att unionen, med beaktande av gällande unionsrätt, har exklusiv befogenhet i frågor som omfattas av artiklarna 60 och 61 i Istanbulkonventionen, men inte vad gäller de frågor som avses i artikel 59 i konventionen, vilka omfattas av en delad befogenhet som inte utövats av unionen.
- 121 När det gäller kapitlen VIII, IX och XI i Istanbulkonventionen följer befogenhetsfördelningen, enligt rättspraxis, den fördelning som gäller enligt de föregående kapitlen i konventionen, vilket innebär att dessa kapitel delvis omfattas av unionens delade befogenhet, delvis av dess stödjande befogenhet, delvis av dess exklusiva befogenhet och delvis av medlemsstaternas befogenhet. Enligt rådet är det inte nödvändigt att göra någon separat bedömning i fråga om kapitlen X och XII i konventionen.
- 122 Rådet har slutligen erinrat om att det inte fanns tillräckligt stöd inom rådet för en ”bred” anslutning av unionen till Istanbulkonventionen, vilket innebar att rådet med kvalificerad majoritet beslutade att endast underteckna konventionen med avseende på de frågor som omfattas av unionens exklusiva befogenhet.
- 123 Irland har anslutit sig till rådets ståndpunkt.

d) Artikel 82.2 FEUF

- 124 Eftersom parlamentet, rådet och kommissionen anser att artikel 82.2 FEUF utgör en av de lämpliga rättsliga grunderna för beslutet om ingående av Istanbulkonventionen är kommissionen och Republiken Slovakien av den uppfattningen att det inte är nödvändigt att göra någon särskild prövning av denna bestämmelse.

- 125 Rådet anser att unionen har exklusiv befogenhet att ingå Istanbulkonventionen vad gäller vissa specifika artiklar i konventionen som rör straffrättsligt samarbete, eftersom dessa artiklar avser våldsoffer som omfattas av direktiven 2011/93 och 2011/36.
- 126 Republiken Finland och Republiken Polen anser att själva ordalydelsen i artikel 82.2 FEUF – i och med att den endast ger unionen befogenhet att anta minimiregler – utesluter att unionen kan ha exklusiv befogenhet att ingå Istanbulkonventionen vad gäller konventionens bestämmelser om straffrättsligt samarbete.
- 127 Om unionen däremot önskade ansluta sig till Istanbulkonventionen även i de delar som omfattas av dess delade befogenheter, skulle den bestämmelsen, enligt Republiken Finland, vara en av de lämpliga rättsliga grunderna för ingåendet av konventionen.

e) Artikel 84 FEUF

- 128 Kommissionen anser att syftet med Istanbulkonvention är att förebygga våld mot kvinnor och att skydda kvinnor som utsatts för våld. Genom att ingå denna konvention skulle unionen stödja medlemsstaternas förebyggande åtgärder genom att fastställa ramarna för deras enskilda och specifika åtgärder. Om unionens anslutning begränsades till att enbart avse skyddet för våldsoffer, skulle unionens institutioner kunna anses vara befriade från skyldigheten att arbeta förebyggande, vilket skulle vara inkonsekvent.
- 129 Dessutom är det inte möjligt att enbart med stöd av artikel 82.2 FEUF täcka in alla förebyggande åtgärder som inte är knutna till ett straffrättsligt förfarande i den mening som avses i den bestämmelsen FEUF. Sådana åtgärder saknas oftast i det särskilda sammanhang som rör våld mot kvinnor och syftet med Istanbulkonvention är att avhjälpa denna brist.
- 130 Republiken Polen har påpekat att artikel 84 FEUF varken ger unionen exklusiv befogenhet eller delad befogenhet, utan begränsar sig till att fastställa åtgärder som unionen kan vidta för att stödja medlemsstaternas åtgärder. Denna bestämmelse kan således inte ge unionen exklusiv befogenhet och en anslutning av unionen till Istanbulkonventionen med stöd av denna artikel skulle få till följd att medlemsstaterna, och inte unionen, är bundna.
- 131 Republiken Finland anser att artikel 84 FEUF skulle vara lämplig rättslig grund för det fall unionen ville ansluta sig till konventionen med utövande av sina delade befogenheter.

f) Artikel 78.2 FEUF

- 132 I och med att artiklarna 60 och 61 i Istanbulkonventionen omfattar frågor som varken faller under artikel 82.2 FEUF eller artikel 84 FEUF, anser kommissionen att dessa frågor är av underordnad betydelse, vilket innebär att det inte är möjligt att lägga till rättsliga grunder som täcker dessa frågor. Artiklarna 60 och 61 i konventionen, vilka syftar till att säkerställa att ett genusperspektiv anläggs vid beslut om beviljande av internationellt skydd och vad gäller mottagningsvillkoren för våldsoffer, utgör nämligen endast ett uttryck, på asylområdet, för de allmänna målen med konventionen och medför inte att konventionen blir en rättsakt som reglerar rätten till asyl.

- 133 Rådet anser att unionen har exklusiv befogenhet på de områden som omfattas av dessa båda bestämmelser i Istanbulkonventionen. I likhet med Republiken Slovakien anser rådet dessutom att dessa områden inte kan betraktas som underordnade i förhållande till de bestämmelser i konventionen som rör straffrättsligt samarbete.
- 134 Republiken Finland och Republiken Polen har anfört att eftersom tillämplig sekundärrätt på området endast innehåller minimikrav så kan inte unionen ha exklusiv befogenhet att ingå Istanbulkonventionen vad gäller artiklarna 60 och 61 däri. Om unionen önskade ingå Istanbulkonventionen med utövande av sina delade befogenheter skulle artikel 78.2 FEUF, enligt Republiken Finland, endast beröra en underordnad aspekt av konventionen, varför den artikeln inte skulle vara en lämplig rättslig grund.

g) Artikel 83.1 FEUF

- 135 Kommissionen har understrukit att även om Istanbulkonventionen också är tillämplig på offer för människohandel och kvinnor och barn som utsatts för sexuellt utnyttjande så är den tillämplig på en mycket större personkrets. Dessa brottsoffer omfattas dessutom av specifika konventioner som antagits inom ramen för Europarådet och, på unionsnivå, av direktiven 2011/36 och 2011/93. Istanbulkonventionen har således inte som främsta syfte att bekämpa dessa specifika former av brottslighet.
- 136 Rådet anser att unionen har en stödande befogenhet på de områden som omfattas av vissa bestämmelser i konventionen.
- 137 Republiken Finland och Republiken Polen anser att ordalydelsen i artikel 83.1 FEUF – i och med att den endast ger unionen befogenheten att anta minimiregler – innebär att det inte kan anses att unionen, genom den bestämmelsen, tilldelas en exklusiv befogenhet att ingå Istanbulkonventionen.

2. Uppdelningen av akterna om undertecknande respektive ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut

- 138 Republiken Bulgarien har erinrat om att för det fall beslutet om ingående av ett internationellt avtal har två syften, varav det ena är det huvudsakliga och det andra är av underordnad betydelse, ska den rättsliga grunden för beslutet endast vara den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga syftet. Om beslutet däremot har två syften, utan att det ena är av underordnad betydelse i förhållande till det andra, ska beslutet antas med stöd av flera rättsliga grunder vilka motsvarar de olika syftena. I det fallet kan det bli nödvändigt att anta två beslut om de tillämpliga förfarandena är inkompatibla med varandra.
- 139 Kommissionen har återigen erinrat om att artikel 78.2 FEUF inte är lämplig rättslig grund för ingåendet av Istanbulkonventionen. I vart fall medför tillägget av denna bestämmelse som rättslig grund inte nödvändigtvis att beslutet om ingående av konventionen måste delas upp i två skilda rättsakter, eftersom Irland är bundet av unionens regelverk på området. Det är visserligen inte fråga om de senaste unionsreglerna, men protokoll nr 21 kan inte leda till att denna medlemsstat befrias från sina skyldigheter och ändrar inte kriterierna för att fastställa den lämpliga rättsliga grunden.

- 140 Enbart den omständigheten att artikel 4a i protokoll nr 21 gör det möjligt för Irland att inte delta i den ändrade versionen av en befintlig regel är således inte relevant, eftersom reglerna om exklusiva externa befogenheter fastställs i artikel 3 FEUF. Möjligheten för en medlemsstat att utöva en så kallad opt-out ska vidare inte tolkas så att medlemsstaten har getts befogenhet att ingå internationella avtal i strid med artikel 3.2 FEUF.
- 141 Republiken Finland har påpekat att rådets antagande av beslut – oavsett vilken av de påtänkta rättsliga grunderna som avses – omfattas av protokoll nr 21 och att Irland således inte är skyldigt att delta i dessa beslut. Eftersom det således är samma beslutsförfarande är det inte nödvändigt att dela upp beslutet om undertecknande av Istanbulkonventionen i två separata beslut.
- 142 Rådet har påpekat att artiklarna 78.2 och 82.2 FEUF utlöser en tillämpning av protokoll nr 21 och protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget (nedan kallat protokoll nr 22). Konungariket Danmark är inte bundet av någon av de sekundärrättsakter som är av betydelse för ingåendet av Istanbulkonventionen och tillämpningen av protokoll nr 22 har därför inte gett upphov till några särskilda svårigheter. Eftersom Irland deltar i det straffrättsliga samarbete som inrättats genom direktiven 2011/36 och 2011/93 men inte är bundet av direktiven 2011/95, 2013/32 och 2013/33 om rätt till asyl, borde Irland däremot ha deltagit i antagandet av beslut 2017/865 om undertecknande, men inte, i enlighet med artiklarna 1, 3 och 4 i protokoll nr 21, i antagandet av beslut 2017/866 om undertecknande, varför det var nödvändigt att anta två separata beslut om undertecknande. Republiken Bulgarien, Irland, Republiken Frankrike och Republiken Slovakien delar denna bedömning.
- 143 Irland anser därför att det endast är antagandet av två separata beslut som ger Irland möjlighet att utöva sin rätt, enligt protokoll nr 21, att endast vara bunden av de åtgärder i Istanbulkonventionen som omfattas av avdelning V i EUF-fördraget och i vars antagande Irland önskar delta. Om rådet hade antagit ett enda beslut, skulle Irland nämligen omöjligt ha kunnat skilja mellan de aspekter av beslutet för vilka unionens befogenhet grundar sig på den lagstiftning som är bindande för Irland och de aspekter för vilka denna befogenhet grundar sig på bestämmelser som medlemsstaten inte är bunden av.
- 144 Ett sådant synsätt skulle strida mot protokoll nr 21 och mot den grundläggande principen om parallellitet mellan unionens interna och externa befogenheter, vilken utgör grunden för de principer som följer av domen av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet (22/70, EU:C:1971:32), kallad AETR-doktrinen, såsom den stadfästs i artikel 3.2 FEUF. Den konkreta bedömning som krävs avser nämligen förhållandet mellan det planerade avtalet och ”gällande” unionsrätt, men unionsrätten gäller emellertid inte i den medlemsstaten och avtalet kan därmed inte påverka unionsrätten i den mening som avses i artikel 3.2 FEUF. Eftersom Irland har kunnat stifta egna lagar på området skulle medlemsstaten hamna i en mycket svår situation om den även var bunden, enligt unionsrätten, av motstridiga skyldigheter.
- 145 Irland har påpekat att parlamentet inte endast har frågat om det är ”nödvändigt” att anta två separata beslut, utan även om detta är ”möjligt”, men har inte förklarat varför det eventuellt inte skulle vara det. Enligt Irland finns det inget som hindrar antagandet av två separata beslut, vilket inte på något sätt skulle påverka innehållet i sak i dessa beslut. Enligt Republiken Bulgarien strider inte heller antagandet av två beslut mot det förfarande som föreskrivs i artikel 218 FEUF.
- 146 Rådet har påpekat att Irland, sedan besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande antogs, har beslutat att delta i direktiv 2013/33 och att det därför är tänkbart att situationen är annorlunda vad gäller ett eventuellt ingående av Istanbulkonventionen.

- 147 Republiken Bulgarien har anfört att det enligt artikel 7 i protokoll nr 22 står Danmark fritt att inte längre utnyttja hela eller delar av protokollet, vilket innebär att det inte är uteslutet att omröstningen i rådet, beroende på innehållet i de olika delarna av Istanbulkonventionen, måste äga rum såväl med som utan Konungariket Danmarks deltagande.

3. Praxis med "samförstånd" mellan medlemsstaterna

a) Redogörelse för praxis med "samförstånd"

- 148 Republiken Österrike har påpekat att praxis med "samförstånd" utvecklades inom ramen för EG-fördraget och fastställdes, för vissa blandade avtal på handelspolitikens område, i artikel 133.6 andra stycket EG med anledning av den särskilda befogenhetsstrukturen på detta område, vilken gjorde det nödvändigt för Europeiska gemenskapen och medlemsstaterna att utöva sina respektive befogenheter kumulativt. Denna praxis innebär att rådets ordförande, innan rådet godkänner ingåendet av ett blandat avtal, vänder sig till medlemsstaterna för att förvissa sig om att de samtycker till att bli bundna av detta.
- 149 Republiken Österrike har därutöver angett att praxis med "samförstånd" endast innebär ett konstaterande, vid en viss tidpunkt, av att det råder enighet mellan medlemsstaterna om att vara bundna av det aktuella blandade avtalet men det kan ändå inträffa att medlemsstaternas parlament därefter inte går med på att ratificera avtalet. Vidare finns det inget som hindrar att ett blandat avtal blir asymmetriskt efter unionens anslutning till detta avtal, eftersom medlemsstaterna när som helst kan dra sig ur avtalet.
- 150 Republiken Frankrike har preciserat att praxis med "samförstånd" syftar till att förvissa sig om att medlemsstaterna samtycker till att vara bundna av de bestämmelser i avtalet som omfattas av deras nationella befogenheter, när det krävs att unionen och medlemsstaterna ansluter sig gemensamt, det vill säga när avtalet inte kan genomföras på ett enhetligt sätt om det inte ingås gemensamt av unionen och dess medlemsstater. Så är fallet när de bestämmelser i avtalet som omfattas av unionens befogenheter och de bestämmelser som omfattas av medlemsstaternas befogenheter, såsom i förevarande fall, är ouppslösligt förbundna med varandra.
- 151 Kommissionen har gjort gällande att rådet, efter det att domstolen underkände antagandet av "hybridrättsakter", det vill säga beslut av rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet om ingående av avtal, ändrade sitt tillvägagångssätt utan att för den skull ändra syftet med sin tidigare praxis. Rådet sökte nämligen återinföra en "hybridkaraktär" genom att lägga till ett steg före beslutets formella antagande enligt de förfaranden som fastställts i fördragen, under vilket rådet kontrollerar att det föreligger ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna.
- 152 Denna praxis får till följd att kommissionens förslag om undertecknande och ingående av konventioner och avtal på ett stort antal områden blockeras i rådet, trots att den kvalificerade majoritet som krävs tydligt har uppnåtts.
- 153 Rådet har understrukt att det inte längre använder sig av "hybridrättsakter" och att dess nuvarande praxis är en följd av den legitima strävan att undvika tvivel beträffande räckvidden och giltigheten i unionens rättsordning av de folkrättsliga instrument som rådet antar. Rådet ser därför till att samtliga berörda medlemsstater samtycker till att vara bundna med stöd av sina nationella befogenheter innan rådet antar sitt beslut med erforderlig majoritet.

154 I motsats till vad parlamentet har antytt, är denna praxis varken en omröstningsregel eller ett särskilt förfarande, eftersom det står medlemsstaterna fritt att besluta om hur man i praktiken ska fastställa att det föreligger enighet. Det finns exempel på beslut som fattats av företrädarna för regeringarna vid möten i rådet eller i anslutning till dessa, noteringar i protokollen från möten i rådet eller i Ständiga representanternas kommitté (Coreper), kommentarer i olika arbetsgruppers anteckningar och rent underförstådda samtycken. Irland har preciserat att det i förevarande fall inte har vidtagits någon åtgärd för att kontrollera huruvida det förelåg ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna.

b) Huruvida praxis med "samförstånd" är förenlig med artikel 13.2 FEU samt artiklarna 2–6, 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF

155 Republiken Österrike och kommissionen har gjort gällande att rådet, genom att kräva "samförstånd" mellan medlemsstaterna, åsidosätter artikel 13.2 första meningen FEU samt artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF. Enligt dessa artiklar är rådet den institution som har befogenhet att, på efter att förslag lagts fram och med parlamentets samtycke, bemyndiga unionen att ingå internationella avtal. Dessa bestämmelser uppställer nämligen inte något sådant krav på "samförstånd" och reglerna för beslutsprocessen inom unionens institutioner fastställs genom fördragen och det står varken medlemsstaterna eller institutionerna fritt att själva bestämma dessa.

156 Även om rådet kan besluta att inte ingå ett avtal, till exempel om det finns en blockerande minoritet som motsätter sig att avtalet ingås, kan det däremot inte, utan att åsidosätta artikel 13.2 FEU, enligt vilken varje institution ska handla inom ramen för sina befogenheter, införa ytterligare ett steg i det tillämpliga förfarandet som går ut på att i förväg kontrollera huruvida det finns ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna.

157 Unionens befogenheter definieras i artiklarna 2–6 FEUF och är klart särskilda från medlemsstaternas befogenheter. Därför är det inte heller möjligt att genom att införa ytterligare ett steg rent faktiskt genomföra en sammanslagning med den mellanstatliga beslutsprocessen, även om de två förfarandena i formellt hänseende förblir åtskilda. Denna praxis skulle snedvrída förfarandet enligt artikel 218 FEUF.

158 Även om den rättsakt som formellt antas är "icke-hybrid", är nämligen själva beslutsprocessen "hybrid", eftersom varje medlemsstats individuella ståndpunkt ges företräde framför unionens ståndpunkt, utan att det finns stöd för detta i fördragen. En sådan beslutsprocess är rent av i strid med ordalydelsen och andemeningen i artikel 4.3 FEU och innebär ett kringgående av de krav som uppställts av domstolen för att bevara autonomi hos unionens rättsordning.

159 Kommissionen har påpekat att enligt ingressen till EU-fördraget har det fördraget och EUF-fördraget som allmänt mål att övergå till en ny fas i den europeiska integrationsprocessen. För att uppnå detta mål preciseras i EUF-fördraget befogenhetsfördelningen och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter på området för yttre förbindelser. Bland annat klagörs gränserna för unionens befogenheter tydligare (artiklarna 2–6 FEUF), och det preciseras i vilka fall unionen kan ingå internationella avtal (artikel 216.1 FEUF). Förfarandet för förhandling, undertecknande och ingående av alla typer av internationella avtal fastställs också närmare (artikel 218 FEUF).

- 160 Kommissionen anser följaktligen att det uppenbart strider mot fördragens syften att, såsom allmän praxis för alla blandade avtal, använda en "hybrid" beslutsprocess som begränsar unionens möjlighet att besluta om internationella åtaganden och som ger det internationella samfundet intrycket av att unionen inte har befogenhet att fatta ett självständigt beslut utan är beroende av medlemsstaternas avgörande medverkan.
- 161 Genom att tillämpa sin praxis med "samförstånd" åsidosätter rådet skyldigheten till lojalt samarbete enligt artikel 13.2 andra meningen FEU, eftersom principen om lojalt samarbete även är tillämplig på relationerna mellan institutionerna.
- 162 Denna praxis rubbar dessutom unionens institutionella jämvikt, eftersom den ger medlemsstaterna en roll inom unionen som inte föreskrivs i fördragen. Artikel 218 FEUF innehåller nämligen endast bestämmelser om de rättigheter och skyldigheter som parlamentet, rådet, kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik har. Den roll som medlemsstaterna sålunda tilldelas äventyrar effektiviteten i unionens institutionella ram och kan leda till att medlemsstaternas intressen ges företräde framför unionens intressen.
- 163 Kommissionen har erinrat om att det i artikel 218.8 FEUF föreskrivs att rådet ska besluta med kvalificerad majoritet och har därav dragit slutsatsen att praxis med medlemsstaternas "samförstånd" strider mot denna bestämmelse, eftersom den gör bestämmelsen verkningslös. Denna praxis äventyrar enligt kommissionen effektiviteten i unionens förfaranden. Republiken Österrike delar denna uppfattning och har understrukit att det i fördragen föreskrivs uttömmande bestämmelser om förfarandet för unionens ingående av avtal, vilka utgör hinder för att lägga till det föregående steget med "samförstånd".
- 164 Republiken Slovakien har däremot hävdatt att rådet ännu inte har genomfört någon omröstning och därför inte kan ha åsidosatt artikel 218.8 FEUF.
- 165 Enligt Irland är det uppenbart att artikel 218.6 och 218.8 FEUF reglerar omröstningsförfarandet och att varken rådet eller medlemsstaterna får avvika från denna bestämmelse. Om rådet före omröstning försöker samordna unionens och medlemsstaternas agerande är praxis med "samförstånd", i de fall då unionens och medlemsstaternas befogenheter, såsom i förevarande fall, är nära förbundna, en följd av skyldigheten till lojalt samarbete.
- 166 I den mån ansträngningarna att uppnå "samförstånd" mellan medlemsstaterna föregår antagandet av beslutet om ingående av Istanbulkonventionen enligt artikel 218.6 och 218.8 FEUF, anser Republiken Frankrike och Ungern att denna praxis inte påverkar nämnda beslut eller regeln om omröstning med kvalificerad majoritet och att den inte innebär att en "hybridrättsakt" antas.
- c) Huruvida praxis med "samförstånd" är förenlig med principerna om tilldelade befogenheter, lojalt samarbete mellan unionen och dess medlemsstater, enhetlighet i unionens yttre representation och folkrätten***
- 167 Kommissionen har erinrat om att kravet på enhetlighet i unionens internationella representation bär med sig en samarbetsskyldighet i samband med medlemsstaternas och unionens ingående av ett blandat avtal, såsom Istanbulkonventionen. Dessutom kräver effektivitetsprincipen och skyldigheten att skydda unionens anseende och internationella trovärdighet att unionens institutioner och medlemsstater underlättar genomförandet av de beslut som unionen fattar.

- 168 Från och med undertecknandet, och i än högre grad efter ingåendet av ett blandat avtal på unionens vägnar, är medlemsstaterna således skyldiga att bistå unionen vid genomförandet av detta avtal. Eftersom det är nödvändigt att unionen och medlemsstaterna gemensamt ingår Istanbulkonventionen, i enlighet med artikel 216 FEUF, för att förverkliga fördragets mål om skydd av människans värdighet, är medlemsstaterna således skyldiga att försöka undanröja hindren mot att unionen tillsammans med medlemsstaterna deponerar ratifikationsinstrumenten hos Europarådet. De är således skyldiga att åtminstone lägga fram ändamålsenliga förslag till behöriga nationella instanser för att underlätta unionens ingående av konventionen.
- 169 Enligt kommissionens mening skulle det i vart fall vara möjligt att, tillsammans med instrumentet om unionens anslutning, inge en förklaring som erinrar om dels att unionens befogenheter kan förändras med tiden, dels att unionen inte har befogenheter på alla de områden som omfattas av konventionen. Förklaringen kan även precisera inom vilka områden unionen kommer att anta genomförandeåtgärder. Europarådet känner väl till att unionens befogenheter är begränsade och därför följer en sådan möjlighet naturligt av den bestämmelse som möjliggör unionens anslutning.
- 170 Republiken Finland har påpekat att det inte finns någon bestämmelse i unionsrätten som gör ingåendet av Istanbulkonventionen beroende av att samtliga medlemsstater i unionen har anslutit sig till den. Det finns således inte någon rättslig grund för praxis med "samförstånd". Enbart den omständigheten att det krävs ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och unionens institutioner för förhandling, ingående och genomförande av internationella avtal medger, enligt Republiken Finland och Republiken Österrike, inte heller slutsatsen att det krävs ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna för att unionen ska åta sig bindande förpliktelser eller att medlemsstaterna behöver rådets samtycke för att kunna binda sig inom ramen för sina egna befogenheter, eftersom var och en kan agera ensam inom ramen för sina befogenheter.
- 171 När ett blandat avtal ingås är unionen och dess medlemsstater, enligt Republiken Österrike, parter som är förbundna, men likväl olika parter. Därvid ska var och en handla inom ramen för sina befogenheter med iakttagande av de befogenheter som tillkommer alla andra parter i avtalet och i enlighet med sina egna konstitutionella förfaranden i fråga om förhandling, undertecknande, ingående och ratifikation. Republiken Finland har understrukt att en anslutning av unionen utan att det föreligger "samförstånd" mellan medlemsstaterna inte kan leda till något annat än att unionen blir bunden enbart inom ramen för sina egna befogenheter. Republiken Österrike delar denna bedömning.
- 172 Mot bakgrund av dessa överväganden anser Republiken Finland att kravet på "samförstånd" mellan medlemsstaterna strider såväl mot artikel 13.2 FEU och artikel 218 FEUF som mot principen om unionsrättens autonomi, eftersom unionen inte kan utöva sina befogenheter på ett självständigt sätt och eftersom det för att anta ett rådsbeslut krävs enhälligt samtycke från medlemsstaterna i stället för kvalificerad majoritet. Även principen om lojalt samarbete, som medlemsstaterna är skyldiga att iaktta, utgör hinder för ett sådant krav.
- 173 Rådet har understrukt, för det första, att det följer av principen om tilldelade befogenheter i artikel 5 FEU att varje befogenhet som inte har tilldelats unionen tillhör medlemsstaterna. Enligt rådet följer därav att ingen unionsinstitution kan ålägga medlemsstaterna att anta rättsakter som omfattas av deras befogenhet. För det andra finns det ingen skyldighet för rådet att anta ett beslut om ingående av Istanbulkonventionen, och rådet kan inte tvingas att utöva en potentiell unionsbefogenhet när erforderlig majoritet inte uppnås. Enligt rådet och Ungern föreskrivs nämligen inte någon frist för antagande av ett sådant beslut i artikel 218.6 FEUF.

- 174 Rådet har erinrat om att Istanbulkonventionen, i motsats till andra internationella avtal, har förhandlats fram utan unionens aktiva deltagande. Detta innebär att avgränsningen mellan unionens respektive medlemsstaternas befogenheter inte har beaktats vid förhandlingarna. Rådet har i detta avseende påpekat att det är möjligt att tydligt avgränsa de befogenheter som berörs i vissa bestämmelser i konventionen, men att detta däremot inte är fallet vad gäller kapitlen IV–VI och VIII–XII. I den mån unionens exklusiva befogenhet enligt artikel 3.2 FEUF endast omfattar specifika aspekter av direktiven 2011/36 och 2011/93, föreligger för varje berörd bestämmelse i konventionen även en befogenhet för medlemsstaterna avseende de aspekter som inte omfattas av dessa direktiv.
- 175 Rådet anser således att unionens och medlemsstaternas befogenheter i förevarande fall är oupplösligt förbundna med varandra. Rådet har vidare erinrat om att det i artikel 133.6 EG föreskrevs att vissa avtal inte fick ingås av rådet om de innehöll bestämmelser som gick utöver unionens befogenheter. Eftersom vissa områden omfattades av unionens och medlemsstaternas delade befogenhet, preciserades det i denna bestämmelse att förhandlingar om sådana avtal krävde medlemsstaternas "samförstånd" och att de ingicks gemensamt av unionen och medlemsstaterna. Att denna bestämmelse inte försvann i EUF-fördraget innebär inte att denna praxis har underkänts, utan är en följd av överföringen av befogenheter på handelspolitikens område till unionen genom artikel 207.1 och 207.4 FEUF.
- 176 Kravet i artikel 102 EA, enligt vilket ett blandat avtal endast kan ingås av unionen om samtliga berörda medlemsstater ratificerar det, säkerställer dessutom samstämmigheten mellan unionens internationella åtgärder och fördelningen av befogenheter inom unionen, enligt principen om enhetlighet i unionens yttre representation.
- 177 Enligt rådet följer det även av artikel 207.6 FEUF – i vilken det föreskrivs att utövandet av de befogenheter som tilldelas genom den artikeln inte ska påverka fördelningen av befogenheterna mellan unionen och medlemsstaterna och inte medföra någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar i den utsträckning som fördragen utesluter en sådan harmonisering – att unionen inte får bortse från medlemsstaternas befogenhet när den utövar sin egen befogenhet. Principen om enhetlighet i unionens internationella representation kräver ett ömsesidigt samarbete mellan medlemsstaterna och unionens institutioner under hela förhandlingsprocessen, under ingåendet och vid genomförandet av blandade avtal.
- 178 Konungariket Spanien anser att eftersom Istanbulkonventionen rör områden som är oupplösligt förbundna med varandra, kräver denna princip att bland annat undertecknandet, ingåendet och, i möjligaste mån, ikraftträdandet av konventionen samordnas. Praxis med "samförstånd" är det enda sättet som gör det möjligt att säkerställa en ömsesidig respekt för befogenheterna i en sådan situation. Republiken Bulgarien anser att om unionen anslöt sig till konventionen även om medlemsstaterna inte önskade ansluta sig till den, skulle detta innebära att unionen överskred sina befogenheter, och leda till ett intrång i medlemsstaternas befogenheter och därmed till ett åsidosättande av principen om tilldelade befogenheter.
- 179 Republiken Bulgarien, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Ungern har understrukt att när det gäller sådana blandade avtal ska var och en av parterna agera inom ramen för sina befogenheter och med iakttagande av de befogenheter som tillkommer alla andra parter i avtalet. Med hänsyn till de oupplösliga band som finns mellan unionens respektive medlemsstaternas befogenheter vad gäller ingåendet av Istanbulkonventionen, kräver principen om tilldelade befogenheter, rättssäkerhetsprincipen, principen om lojalt samarbete och det

enhetliga genomförandet av skyldigheter att unionen och medlemsstaterna blir parter i konventionen. Konungariket Spanien har understrukit att genomförandet av konventionen ställer krav på anpassningar av såväl unionsrätten som medlemsstaternas lagstiftningar.

- 180 Rådet har i det avseendet anfört att det av artiklarna 27 och 46 i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (United Nations Treaty Series, vol. 1155, s. 331) (nedan kallad Wienkonventionen), följer att varken unionen eller dess medlemsstater får återropa befogenhetsfördelningen dem emellan gentemot övriga parter i Istanbulkonventionen som grund för att inte följa konventionen. Republiken Frankrike och rådet har därutöver hävdat att det inte är förenligt med unionsrättens autonomi att ta upp befogenhetsfrågor i Grevio, eftersom det skulle innebära att den gruppen fick i uppgift att lösa ett problem som omfattas av domstolens behörighet.
- 181 Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Ungern har härav dragit slutsatsen att unionen, i avsaknad av "samförstånd" mellan medlemsstaterna, inte skulle kunna garantera att dess åtaganden, som avser Istanbulkonventionen i dess helhet, fullgörs på ett korrekt sätt. Detta skulle i sin tur kunna medföra en risk för att unionen ådrar sig internationellt ansvar för en handling eller underlåtenhet för vilken den helt saknar befogenhet.
- 182 Även om unionen gjorde åtaganden som inte omfattas av dess exklusiva befogenhet, skulle den nämligen, enligt Republiken Grekland och rådet, ändå hållas ansvarig enligt folkrätten för genomförandet av avtalet i dess helhet. Dessutom skulle unionens anslutning till ett avtal som den, om inte samtliga medlemsstater ansluter sig, endast delvis har befogenhet att ingå inte endast leda till ett "lapptäcke av skyldigheter", beroende på vilken medlemsstat som berörs, utan skulle även ge upphov till frågan huruvida och, i förekommande fall, i vilken utsträckning avtalet är i kraft på medlemsstaternas territorium. I den mån anslutningen överskrider unionens befogenheter skulle det dessutom finnas en risk för att anslutningsakten ogiltigförklaras.
- 183 Vissa multilaterala konventioner innehåller en möjlighet att göra en befogenhetsförklaring men detta är inte fallet med Istanbulkonventionen, vilket även Republiken Grekland och Ungern har påpekat. Enligt rådet är en sådan förklaring under alla omständigheter problematisk med hänsyn till utvecklingen av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.
- 184 Mot bakgrund av det ovanstående har Republiken Tjeckien, Irland, Republiken Grekland, Ungern och rådet anfört följande. I en situation som den förevarande där ett fullständigt genomförande av internationella åtaganden enligt ett avtal, i rättsligt och faktiskt hänseende, endast är möjligt om samtliga medlemsstater deltar i avtalet – men där alla medlemsstater inte går med på att vara bundna av avtalet mot bakgrund av deras nationella befogenheter – utgör principerna om lojalt samarbete, enhetlighet i unionens yttre representation och om tilldelade befogenheter hinder för att unionen antar beslut om undertecknande och ingående av avtalet, eftersom detta skulle inkräkta på medlemsstaternas befogenheter.
- 185 Rådet har bestritt att skyldigheten till lojalt samarbete innebär att en medlemsstat inte kan motsätta sig att unionen tillträder en konvention för vilken den delvis är behörig, varvid medlemsstaterna blir skyldiga att själva ansluta sig till konventionen. Skyldigheten till lojalt samarbete kan nämligen inte medföra någon förpliktelse för en medlemsstat att ratificera ett avtal, vilket även Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Ungern och Republiken Österrike anser. Republiken Frankrike har därutöver anfört att en sådan tolkning av denna skyldighet skulle strida mot principen om tilldelade befogenheter och dessutom utgöra ett åsidosättande av

folkrätten, vilken, såsom framgår av ingressen till Wienkonventionen, erkänner principen om staters frivilliga samtycke till att vara bundna av ett internationellt avtal. Enligt Republiken Tjeckien strider en sådan tolkning även mot den folkrättsliga principen *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* ("traktater får varken missgynna eller gynna tredje man"), såsom den kodifierats i 34–38 § § i Wienkonventionen.

- 186 Även om det framgår av rättspraxis att skyldigheten till lojalt samarbete kan utgöra hinder för att medlemsstaterna ingår avtal, i synnerhet när ett anslutningsförfarande pågår på unionsnivå, så har det, enligt Republiken Frankrike och rådet, hittills inte konstaterats någon skyldighet för medlemsstaterna att agera på ett område där unionen har befogenhet, och detta gäller i än högre grad på områden där unionen inte har någon befogenhet. Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och rådet anser att unionens önskan att ansluta sig till ett avtal inte kan väga tyngre än en medlemsstats rätt att inte ansluta sig till avtalet, eftersom även unionens institutioner omfattas av en skyldighet till lojalt samarbete gentemot medlemsstaterna.
- 187 Republiken Frankrike har av detta dragit slutsatsen att en sådan skyldighet innebär att unionen måste invänta "samförstånd" mellan medlemsstaterna och anser således att unionens ingående av Istanbulkonventionen utan ett sådant "samförstånd" skulle strida mot såväl unionsrätten som folkrätten. Konungariket Spanien har tillagt att den omständigheten att det kan vara svårt att erhålla medlemsstaternas samtycke inte gör det möjligt att presumera att det har skett ett intrång i utövandet av unionens befogenhet.
- 188 Även om rådets nuvarande praxis inte verkar särskilt ändamålsenlig, eftersom den kan fördröja ingåendet av ett blandat avtal under avsevärd tid, är detta förfaringssätt enligt denna institution motiverat med hänsyn till institutionella och politiska överväganden, däribland blandade avtals legitimitet. Avtalens legitimitet – men även unionens – skulle nämligen påverkas negativt om unionen ålade en medlemsstat att ratificera ett blandat avtal, trots en negativ utgång i en folkomröstning eller motstånd från ett statligt organ, utan att unionen tog den tid som behövs för att finna en inkluderande lösning som gör det möjligt att övervinna de uppkomna svårigheterna.
- 189 Rådet och Ungern har tillagt att vissa delar av Istanbulkonventionen kan beröra vissa medlemsstaters nationella identitet, som unionen enligt artikel 4.2 FEU ska respektera. Enligt Republiken Bulgarien har Konstitutionsen sad (Författningsdomstolen, Bulgarien) konstaterat att vissa bestämmelser i Istanbulkonventionen innehåller begrepp som är oförenliga med den bulgariska författningen och grunderna för den bulgariska rättsordningen, däribland begreppen "attribut som ett visst samhälle anser passande", "stereotypa roller" och "genus", vilka syftar till att definiera begreppet "kön" på ett sätt som är oförenligt med definitionen i den bulgariska författningen. Om unionen ändå anslöt sig till konventionen skulle Republiken Bulgarien eventuellt bli tvungen att genomföra åtgärder som strider mot medlemsstatens författning för att säkerställa iakttagandet av unionens internationella åtaganden. En sådan anslutning skulle således strida mot principen om lojalt samarbete.
- 190 Även Republiken Slovakien har intagit samma ståndpunkt som rådet och har samtidigt gjort gällande att Národná rada Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens nationalråd) har motsatt sig Republiken Slovakiens och unionens ratificering av Istanbulkonventionen.
- 191 Irland, Konungariket Spanien och Republiken Slovakien anser under alla omständigheter att rådet kan invänta medlemsstaternas "samförstånd", eftersom rådet är en av unionens institutioner och därför har en oberoende ställning. Den institutionella jämvikten innebär bland annat att rådet inte

är skyldigt att anta ett beslut om ingående av Istanbulkonventionen, eftersom det har en valfrihet som följer av dess befogenheter. Att invänta "samförstånd" mellan medlemsstaterna strider således inte mot någon unionsrättslig bestämmelse och gör det möjligt att undvika att behöva lösa politiska konflikter.

VI. Domstolens ställningstagande

A. Huruvida begäran om yttrande kan prövas i sak

- 192 Enligt artikel 218.11 FEUF får en medlemsstat, parlamentet, rådet eller kommissionen inhämta domstolens yttrande om huruvida ett planerat avtal är förenligt med fördragen.
- 193 Av domstolens fasta praxis följer för det första att denna bestämmelse syftar till att förekomma de komplikationer som skulle uppstå till följd av att talan väcks vid domstolen avseende frågan huruvida internationella avtal som är bindande för unionen är förenliga med fördragen. Ett avgörande från domstolen, i vilket det – sedan ett för unionen bindande internationellt avtal ingåtts – eventuellt konstateras att det avtalet med hänsyn till innehållet eller förfarandet för dess ingående är oförenligt med bestämmelserna i fördragen, skulle nämligen kunna orsaka allvarliga svårigheter, inte bara inom unionen, utan även med avseende på internationella relationer, och innebära risk för skada för alla berörda parter, däribland tredjeland (yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 69).
- 194 Med hänsyn till syftet med det förfarande som föreskrivs i artikel 218.11 FEUF, vilket är att – genom att på förhand vända sig till domstolen – förebygga eventuella komplikationer på unionsnivå och internationell nivå, vilka skulle bli följden av ogiltigförklaringen av en rättsakt om ingående av ett internationellt avtal, räcker enbart själva risken för en sådan ogiltigförklaring för att motivera en begäran om yttrande från domstolen (yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 74).
- 195 Detta förfarande syftar däremot inte specifikt till att tillvarata de intressen och rättigheter som den medlemsstat eller unionsinstitution som har framställt begäran om yttrande har. De kan, för detta ändamål, väcka talan om ogiltigförklaring av rådets beslut om ingående av avtalet och har i det sammanhanget möjlighet att ansöka om interimistiska åtgärder (se, för ett liknande resonemang, yttrande 3/94 (Ramavtal om bananer) av den 13 december 1995, EU:C:1995:436, punkterna 21 och 22).
- 196 Detta förfarande har inte heller till syfte att reglera de svårigheter som är förbundna med genomförandet av ett planerat avtal som omfattas av befogenheter som delas mellan unionen och medlemsstaterna (yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001, EU:C:2001:664, punkt 17).
- 197 Av rättspraxis följer, för det andra, att samtliga frågor som kan ge upphov till tvivel beträffande avtalets materiella och formella giltighet i förhållande till fördragen, måste kunna prövas inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 218.11 FEUF. Bedömningen av huruvida ett avtal är förenligt med fördragen kan därvidlag bero såväl på bestämmelserna om unionens befogenhet, förfarande och institutionella organisation som på bestämmelser i den materiella rätten (yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 70).

- 198 Vad gäller unionens interna regler medför emellertid den omständigheten att de hör till unionens interna rätt att det är uteslutet att de kan behandlas i ett förfarande för yttrande, som endast kan avse internationella avtal som unionen planerar att ingå (yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 149).
- 199 För det tredje ska det erinras om att valet av korrekt rättslig grund för rådets beslut om ingående av det planerade avtalet är av konstitutionell betydelse, eftersom unionen enbart har tilldelade befogenheter och således måste knyta de rättsakter som den antar till de bestämmelser i EUF-fördraget som verkligen bemyndigar den för detta ändamål. Om en felaktig rättslig grund används kan detta således göra själva ingåendeavtalet ogiltigt och följaktligen göra unionens samtycke till att vara bunden av det avtal som den har undertecknat ogiltigt (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001, EU:C:2001:664, punkt 5, och yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkterna 71 och 72).
- 200 Detta är i synnerhet fallet när fördraget inte ger unionen tillräcklig befogenhet för att ratificera avtalet i dess helhet, vilket innebär att kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna ska prövas när det gäller att ingå det planerade avtalet, eller när det i den lämpliga rättsliga grunden för ovannämnda ingåendeavtalet föreskrivs ett annat lagstiftningsförfarande än det som faktiskt har följts av unionsinstitutionerna (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001, EU:C:2001:664, punkt 5).
- 201 Domstolen har, för det fjärde, angett att den rättsakt som bemyndigar undertecknandet av det internationella avtalet och den rättsakt enligt vilken detta ingås utgör två separata rättsakter som medför helt olika skyldigheter för de berörda parterna, och den sistnämnda utgör inte på något sätt en bekräftelse av den förstnämnda. Under dessa förhållanden utgör den omständigheten att det inte har väckts talan om ogiltigförklaring mot den första av de ovannämnda rättsakterna inte något hinder för att det väcks en sådan talan gentemot den rättsakt genom vilken det planerade avtalet ingås och medför inte heller att en begäran om yttrande över huruvida denna rättsakt är förenlig med fördraget ska avvisas (yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001, EU:C:2001:664, punkt 11).
- 202 Den omständigheten att vissa frågor kan behandlas inom ramen för andra former av talan, i synnerhet talan om ogiltigförklaring, är inte heller ett argument som medför att ett yttrande av domstolen enligt artikel 218.11 FEUF inte kan inhämtas (yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001, EU:C:2001:664, punkt 12).
- 203 Förfarandet för yttrande ska nämligen göra det möjligt att lösa alla frågor som kan bli föremål för domstolsprövning i den mån frågorna motsvarar förfarandets syfte (yttrande 1/13 (Tredjelands anslutning till Haagkonventionen) av den 14 oktober 2014, , EU:C:2014:2303, punkt 54).
- 204 Det ska, för det femte, påpekas att det inte krävs att det föreligger en slutgiltig överenskommelse mellan de berörda institutionerna för att en begäran om yttrande ska kunna framställas med stöd av artikel 218.11 FEUF. Den rätt att inhämta domstolens yttrande som rådet, parlamentet, kommissionen och medlemsstaterna har kan nämligen utövas individuellt utan något som helst samråd och utan att invänta det slutliga resultatet av ett därmed sammanhängande lagstiftningsförfarande (yttrande 1/09 (Avtal om inrättande av ett enhetligt system för patenttvister) av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkt 55).

- 205 Den omständigheten att ifrågavarande avtal kan ingås först efter samråd med parlamentet, eller till och med först efter det att parlamentet lämnat sitt godkännande, och att eventuellt åtföljande lagstiftningsåtgärder inom unionen omfattas av ett lagstiftningsförfarande som inbegriper den institutionen, inverkar inte på dess möjligheter att begära ett yttrande från domstolen enligt artikel 218.11 FEUF (yttrande 1/09 (Avtal om inrättande av ett enhetligt system för patenttvister) av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkterna 55 och 56).
- 206 Det är mot bakgrund av denna rättspraxis som domstolen ska ta ställning till huruvida de frågor som ställts kan tas upp till prövning.
- 207 Vad inledningsvis gäller möjligheten att ta upp fråga 1 a till prövning konstaterar domstolen att den frågan, till skillnad från vad Ungern har gjort gällande, syftar till att fastställa lämplig rättslig grund för antagandet av en unionsrättsakt om ingående av Istanbulkonventionen, vilket med beaktande av den rättspraxis som angetts i punkterna 193, 195, 197, 199 och 200 ovan motsvarar syftet med förfarandet för yttrande.
- 208 I den mån Ungern ändå ifrågasätter nyttan av förevarande förfarande – eftersom båda de hypoteser som parlamentet framför i fråga 1 a bygger på en anslutning till Istanbulkonventionen av såväl unionen som medlemsstaterna – räcker det att påpeka att för det fall fel rättslig grund används för unionens ingående av nämnda konvention kan giltigheten av rättsakten om ingående vid ett senare tillfälle bestridas inom ramen för ett förfarande vid domstolen som i så fall ger upphov till sådana svårigheter som förfarandet för yttrande är avsett att förebygga, såsom har angetts i punkt 193 ovan.
- 209 Såvitt Republiken Polen och Ungern har hävdatt att fråga 1 a i begäran om yttrande innebär ett ifrågasättande av rådets politiska val att genomföra en partiell anslutning till Istanbulkonventionen påpekar domstolen att den omständigheten – under förutsättning av den är styrkt – kan påverka räckvidden av det ”planerade avtalet” mot bakgrund av vilket den lämpliga rättsliga grunden för ingåendet av konventionen ska fastställas. Såsom har erinrats om i punkterna 199 och 200 ovan kan en begäran om yttrande bland annat avse valet av lämplig rättslig grund för att ingå ett planerat internationellt avtal. Nämnda omständighet kan därför endast ha betydelse för svaret på fråga 1 a men kan inte påverka möjligheten att ta upp frågan till prövning.
- 210 Vad gäller den omständigheten, som Ungern har hänvisat till, att parlamentet i ett senare skede kommer att delta i förfarandet för ingående av Istanbulkonventionen och då kan vägra att ge sitt godkännande räcker det att påpeka att det av den rättspraxis som angetts i punkterna 204 och 205 ovan följer att den omständigheten inte hindrar att parlamentet inleder ett förfarande för yttrande.
- 211 Ungern har hävdatt att fråga 1 är hypotetisk och framställd för tidigt, eftersom den avser en kommande unionsrättsakt om ingående av Istanbulkonventionen, vars innehåll ännu inte är slutgiltigt fastställt. I det avseendet ska det påpekas att eftersom förfarandet för yttrande syftar till att förekomma de komplikationer på internationell nivå och unionsnivå som skulle bli följden av ett domstolsavgörande med innebörden att ett internationellt avtal som unionen ingått är oförenligt med fördragen, kan en begäran om yttrande riktas till domstolen när det planerade avtalets ändamål är känt, även om ett antal alternativ fortfarande är möjliga och det föreligger meningsskiljaktigheter med avseende på hur de ifrågavarande texterna ska avfattas. Det förutsätts dock att de handlingar som ges in till domstolen möjliggör för denna att göra en

tillräckligt säker bedömning såvitt avser den ställda frågan (yttrande 1/09 (Avtal om inrättande av ett enhetligt system för patenttvister) av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

- 212 I förevarande fall förfogar domstolen över texten till Istanbulkonventionen och begäran om yttrande innehåller även tillräckliga upplysningar om hur förfarandet för ingående av konventionen har fortskridit fram till den tidpunkt då begäran framställdes och om parlamentets, rådets och kommissionens respektive ståndpunkt vad gäller en eventuell anslutning. Domstolen kan därmed göra en tillräckligt säker bedömning såvitt avser det planerade avtalet mot bakgrund av vilket den lämpliga rättsliga grunden för unionens ingående av detsamma ska fastställas.
- 213 Domstolen godtar för övrigt inte rådets, Irlands och Ungerns påstående om att parlamentet, genom sin begäran om yttrande, har ifrågasatt valet av rättslig grund för besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande och på detta sätt kringgått fristerna för att väcka talan om ogiltigförklaring av dessa beslut. Fråga 1 a avser nämligen inte dessa beslut. I enlighet med vad som angetts i punkt 201 ovan utgör inte heller underlåtenheten att väcka talan om ogiltigförklaring av ett beslut om undertecknande av ett avtal hinder för att en begäran om yttrande angående nämnda avtals förenlighet med fördragen tas upp till prövning.
- 214 Mot bakgrund av ovanstående överväganden finner domstolen att fråga 1 a kan tas upp till prövning.
- 215 Vad vidare gäller möjligheten att ta upp fråga 1 b till prövning påpekar domstolen till att börja med att den frågan, i den mån den avser uppdelningen av akten om ingående av Istanbulkonventionen i två beslut, rör förfarandet för ingående av konventionen och därmed frågan om huruvida unionens anslutning till konventionen är förenlig med fördragen i formellt hänseende. I enlighet med vad som har angetts i punkt 197 ovan kan en sådan fråga prövas, eftersom den motsvarar syftet med förfarandet för yttrande.
- 216 Fråga 1 b kan däremot inte prövas i den del den avser uppdelningen av akten om unionens undertecknande av Istanbulkonventionen i två beslut.
- 217 Unionens undertecknande av Istanbulkonventionen, vilket bemyndigades genom besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande, ägde nämligen rum den 13 juni 2017, det vill säga mer än två år innan förevarande begäran om yttrande framställdes, och har således verkan sedan det datumet.
- 218 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att även om det antas att en akt om undertecknande av ett internationellt avtal som sådan kan bli föremål för en begäran om yttrande så kan i vart fall inte längre det preventionssyfte som eftersträvas med artikel 218.11 FEUF uppnås vad gäller en sådan rättsakt om domstolen inte ombeds uttala sig om dess förenlighet med fördragen förrän rättsakten redan har antagits (se, analogt, yttrande 3/94 (Ramavtal om bananer) av den 13 december 1995, EU:C:1995:436, punkt 19).
- 219 I detta avseende har Irland, Ungern och rådet helt korrekt påpekat att parlamentet skulle ha kunnat bestrida besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande genom att väcka talan om ogiltigförklaring och att kravet enligt artikel 218.10 FEUF på att parlamentet ska informeras särskilt syftar till att ge den institutionen möjlighet att i rätt tid utöva sin kontroll över rådets agerande.

- 220 Följaktligen kan fråga 1 b endast prövas i den mån den avser akten om unionens ingående av Istanbulkonventionen.
- 221 Vad därefter gäller möjligheten att pröva fråga 2, vilken avser praxis med "samförstånd" mellan medlemsstaterna innan ett blandat avtal ingås, underkänner domstolen genast Republiken Greklands invändning om att parlamentet inte tillräckligt tydligt har visat att rådet har handlat felaktigt. Fråga 2 syftar nämligen inte till att fastställa ett felaktigt agerande utan till att få utrett huruvida unionens ingående av Istanbulkonventionen är förenligt med fördragen, och då särskilt artikel 218 FEUF, i avsaknad av "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av konventionen på de områden som omfattas av deras befogenheter.
- 222 Av detta följer även att denna fråga, i motsats till vad Republiken Bulgarien, Konungariket Spanien, Ungern och rådet har gjort gällande, inte avser rådets arbetsordning, vilken nämnts i punkt 82 ovan, rådets agenda eller dess interna förfaranden och inte heller folkrätten eller medlemsstaternas suveräna rättigheter. Frågan rör istället de krav avseende förfarandet som följer av fördragen och särskilt av artikel 218 FEUF vad gäller ingåendet av Istanbulkonventionen.
- 223 Om fördragen innebar ett krav på att ett sådant "samförstånd" inväntades skulle, såsom Republiken Finland har påpekat, unionens ingående av Istanbulkonventionen innan ett dylikt "samförstånd" förelåg kunna ogiltigförklaras, vilket skulle medföra sådana svårigheter som förfarandet för yttrande enligt vad det erinrats om i punkt 193 ovan just har till syfte att förebygga.
- 224 Av detta följer även att fråga 2 inte har till syfte att få fastställt, såsom är möjligt med hjälp av en passivitetstalan enligt artikel 265 FEUF, att rådet i strid med fördragen har underlåtit att agera. Konungariket Spanien, Ungern, Republiken Slovakien och rådet kan följaktligen inte med framgång hävda att fråga 2 utgör ett kringgående av förfarandet för yttrande.
- 225 Domstolen godtar inte heller rådets invändning om att ingåendet av Istanbulkonventionen kommer att äga rum med strikt iakttagande av fördragets förfaranderegler när "samförstånd" väl har uppnåtts mellan samtliga medlemsstater om att vara bundna av konventionen på områden som omfattas av deras befogenheter. Det påståendet kan nämligen inte besvara frågan huruvida praxis med "samförstånd" är i överensstämmelse med de förfaranden som uttryckligen föreskrivs i fördragen och kan således inte utgöra hinder för att den frågan prövas.
- 226 Slutligen, i den mån Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Ungern och rådet har gjort gällande att fråga 2 har framställts för tidigt och är hypotetisk, räcker det att erinra om att en begäran om yttrande, såsom följer av punkt 211 ovan, kan riktas till domstolen när det planerade avtalets ändamål är känt, även om ett antal alternativ fortfarande är möjliga och det föreligger meningsskiljaktigheter med avseende på hur de ifrågavarande texterna ska avfattas, under förutsättning att de handlingar som ges in till domstolen möjliggör för denna att göra en tillräckligt säker bedömning såvitt avser den ställda frågan.
- 227 Det planerade avtalets ändamål är känt och varken de medlemsstater som deltar i förevarande förfarande eller rådet har förnekat att det finns en praxis med "samförstånd". Rådet har även betonat att det inte har för avsikt att ingå Istanbulkonventionen på unionens vägnar förrän det föreligger ett sådant "samförstånd". Av dessa skäl kan det inte anses att fråga 2 ska avvisas på grund av att den, såsom påstås, är för tidigt framställd och hypotetisk.
- 228 Mot bakgrund av ovanstående överväganden kan begäran om yttrande tas upp till prövning med undantag av fråga 1 b i den del den avser unionens undertecknande av Istanbulkonventionen.

B. Praxis med "samförstånd" mellan medlemsstaterna

- 229 Genom fråga 2, vilken ska prövas först, söker parlamentet få klarhet i huruvida det är tillåtet enligt fördragen att rådet inväntar att det föreligger "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av Istanbulkonventionen på de områden som omfattas av deras befogenheter innan rådet ingår konventionen på unionens vägnar eller om fördragen rent av innebär en skyldighet för rådet att invänta ett sådant "samförstånd".
- 230 Det ska erinras om att det genom de fördrag som ligger till grund för unionen, till skillnad från vad som gäller vid vanliga internationella fördrag, införts en ny rättsordning, utrustad med egna institutioner, till förmån för vilken medlemsstaterna inom allt vidsträcktare områden har inskränkt sina suveräna rättigheter och som inte enbart medlemsstaterna utan även dessas medborgare lyder under (se, bland annat, yttrande 1/09 (Avtal om inrättande av ett enhetligt system för patenttvister) av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkt 65, yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 157, och dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 39).
- 231 Till följd av medlemsstaternas medlemskap i unionen har de dessutom accepterat att förbindelserna dem emellan, när det gäller frågor i vilka befogenheter har överförts från medlemsstaterna till unionen, regleras av unionsrätten och – om så krävs enligt unionsrätten – inte av någon annan rättslig reglering (yttrande 2/13, (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 193, och dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 40).
- 232 Reglerna för beslutsprocessen inom unionens institutioner har vidare fastställts genom fördragen och det står varken medlemsstaterna eller institutionerna fritt att själva bestämma dessa (dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 233 Enligt artikel 13.2 FEU ska således varje institution handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där.
- 234 Vad i synnerhet gäller internationella avtal som unionen har befogenhet att ingå inom sina åtgärdsområden föreskrivs i artikel 218 FEUF, i syfte att tillgodose kraven på tydlighet, enhetlighet och effektivitet, ett enhetligt och generellt tillämpligt förfarande bland annat vid förhandlingar om och ingående av sådana avtal, såvida det inte i fördragen föreskrivs särskilda förfaranden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 235 Domstolen har angett att detta förfarande, just på grund av dess generella karaktär, måste ta hänsyn till de särdrag som fastställs i fördragen beträffande vart och ett av unionens åtgärdsområden, särskilt vad gäller institutionernas befogenheter, och att det syftar till att återspegla, på det externa planet, den befogenhetsfördelning som gäller mellan institutionerna på det interna planet, särskilt genom att upprätta en symmetri mellan förfarandet för antagande av interna unionsrättsliga åtgärder och förfarandet för antagande av internationella avtal, för att säkerställa att parlamentet och rådet har samma befogenheter med avseende på ett visst område, med iakttagande av den institutionella jämvikt som stadgas i fördragen (dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

- 236 Således krävs enligt artikel 218.1 FEUF att avtal mellan unionen och tredjeländer eller internationella organisationer, vilka i enlighet med artikel 216.2 FEUF är bindande för unionens institutioner och medlemsstater när de har ingåtts, förhandlas fram och ingås enligt det förfarande som föreskrivs i relevanta punkter i den förstnämnda artikeln.
- 237 Därvidlag gäller enligt artikel 218.2 och 218.6 FEUF att beslutet om ingående av sådana avtal ska antas av rådet, i förekommande fall efter godkännande av parlamentet eller efter att ha hört parlamentet. Medlemsstaterna har inte tillerkänts någon befogenhet för att anta ett sådant beslut.
- 238 Det framgår vidare av artikel 218.8 FEUF att rådet, när det gäller ett sådant beslut som det som nämnts i föregående punkt, ska anta beslutet med kvalificerad majoritet om beslutet inte omfattas av något av de typfall som enligt artikel 218.8 andra stycket FEUF kräver enhällighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (Avtal med Armenien) C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 239 I förevarande fall är det ostridigt mellan parterna att Istanbulkonventionen, i förekommande fall, kommer att bli ett blandat avtal som i denna egenskap kommer att ingås av unionen och medlemsstaterna. Det är vidare ostridigt att rådets beslut om ingående av denna konvention på unionens vägnar inte kan antas förrän det har godkänts av parlamentet och slutligen att rådet, i förekommande fall, ska anta sitt beslut med kvalificerad majoritet i enlighet med bestämmelserna i artikel 218.8 första stycket FEUF, eftersom beslutet inte omfattas av något av de typfall som enligt artikel 218.8 andra stycket FEUF kräver enhällighet.
- 240 Det är unionen och medlemsstaterna som är parter i ett blandat avtal som ingås med tredjeländer. När ett sådant avtal förhandlas fram och ingås ska varje part handla inom ramen för de befogenheter som den har och med iakttagande av de befogenheter som tillkommer alla andra parter i avtalet (dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 47).
- 241 Domstolen har visserligen slagit fast att när föremålet för ett avtal till viss del omfattas av unionens befogenhet och till viss del av medlemsstaternas befogenhet, är det nödvändigt att säkerställa ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och unionens institutioner, såväl när dessa avtal förhandlas fram och ingås som när åtagandena verkställs (dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 242 Denna princip om nära samarbete kan emellertid inte medföra att rådet befrias från sin skyldighet att iaktta de handläggningsregler och omröstningsvillkor som föreskrivs i artikel 218 FEUF (dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 55).
- 243 Domstolen har sålunda slagit fast att två olika akter – varav den ena förutsätter att företrädarna för medlemsstaterna är eniga och således när en enhällig överenskommelse, medan den andra akten ska antas i enlighet med artikel 218.8 FEUF som föreskriver att rådet ska besluta med kvalificerad majoritet på unionens vägnar – inte kan ingå i ett och samma beslut eller antas i ett enda förfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 52).
- 244 Det är visserligen klarlagt att praxis med ”samförstånd” inte leder till att två olika akter – där den ena är ett resultat av att medlemsstaterna är eniga och den andra antas av unionen – ingår i ett enda beslut av hybridkaraktär, såsom det som ogiltigförklarades i den dom som nämnts i föregående punkt.

- 245 I den mån denna praxis innebär att rådet anser att ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av ett blandat avtal på de områden som omfattas av deras befogenheter, är en nödvändig förutsättning för att inleda förfarandet för ingående enligt artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF medför denna praxis emellertid att ett nytt steg införs i förfarandet som inte följer av fördragen och som följaktligen strider mot den rättspraxis som nämnts i punkt 232 ovan och mot domstolens konstateranden i punkterna 237 och 243 ovan.
- 246 I likhet med vad Republiken Österrike, Republiken Finland, parlamentet och kommissionen helt korrekt har gjort gällande, finner domstolen att denna praxis – i den mån den innebär att det krävs att företrädarna för medlemsstaterna är eniga och således når en enhällig överenskommelse för att förfarandet ska inledas, och detta trots att unionens ingående av ett internationellt avtal enligt artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF betraktas som en självständig akt vilken antas av rådet med kvalificerad majoritet, i förekommande fall efter att ha inhämtat parlamentets godkännande eller efter att ha hört parlamentet – leder till att beslutsprocessen ges en hybridform som strider mot kraven i dessa bestämmelser och den rättspraxis som följer av dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet, C-28/12, EU:C:2015:282).
- 247 Om praxis med "samförstånd" hade den räckvidd som beskrivits i punkt 245 ovan skulle unionens möjlighet att ingå ett blandat avtal vara fullständigt beroende av varje enskild medlemsstats vilja att bli bunden av detta avtal på de områden som omfattas av dess befogenheter och följaktligen av medlemsstaternas suveräna val på dessa områden.
- 248 När ett förslag om ingående av ett internationellt avtal läggs fram för rådet ankommer det i enlighet med artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF på rådet ensamt att anta ett beslut om ingående av avtalet, i princip med kvalificerad majoritet och i förekommande fall efter att ha inhämtat parlamentets godkännande eller efter att ha hört parlamentet. Domstolen har för övrigt slagit fast att rådet därvid kan besluta att unionen ensam ska utöva den externa befogenhet som den delar med medlemsstaterna på det berörda åtgärdsområdet, under förutsättning att den erforderliga majoriteten för detta har uppnåtts inom rådet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 december 2017, Tyskland/kommissionen, C-600/14, EU:C:2017:935, punkt 68).
- 249 Fördragen innebär följaktligen inte ett krav på att rådet, innan det beslutar om ingående av Istanbulkonventionen på unionens vägnar, inväntar att det föreligger "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av konventionen på de områden som omfattas av deras befogenheter utan fördragen innebär rent av ett förbud mot att rådet kräver att ett sådant "samförstånd" föreligger för att inleda det förfarande för ingående av konventionen som föreskrivs i artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF.
- 250 Unionens ingående av ett internationellt avtal beror dock på huruvida rådet lyckas uppnå erforderlig majoritet till förmån för ett sådant beslut.
- 251 Såsom generaladvokaten dessutom har påpekat i punkt 200 i sitt förslag till yttrande föreskrivs inte i fördragen någon frist inom vilken rådet måste anta ett beslut om ingående av ett sådant avtal.
- 252 Av detta följer att rådet, inom de ramar avseende förfarandet som följer av artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF och med förbehåll för att parlamentet ger sitt godkännande då detta krävs, har ett utrymme att göra en politisk bedömning vad gäller såväl beslutet att vidta åtgärder – och, i så fall, i vilken omfattning – med anledning av ett förslag om att ingå ett internationellt avtal som valet av lämplig tidpunkt för att anta ett sådant beslut.

- 253 Under förutsättning att rådet handlar i enlighet med sin arbetsordning och att den ändamålsenliga verkan av artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF säkerställs, finns det således inget som hindrar att överläggningarna i rådet förlängs i syfte att uppnå, bland annat, största möjliga majoritet för ingåendet av ett internationellt avtal, eller den majoritet som krävs för ett mer omfattande utövande av unionens externa befogenheter eller också, i fråga om blandade avtal, ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna och unionens institutioner i processen för att ingå avtalet, vilket kan medföra att rådet inväntar ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna.
- 254 Genom ett sådant nära samarbete mellan medlemsstaterna och unionens institutioner under processen för att ingå ett blandat avtal, såsom Istanbulkonventionen, som krävs enligt den princip det erinrats om i punkterna 241 och 242 ovan, i synnerhet när de bestämmelser i avtalet som omfattas av unionens befogenheter och de bestämmelser som omfattas av medlemsstaternas befogenheter, såsom i förevarande fall, är ouppslösligt förbundna med varandra, är det nämligen möjligt, såsom rådet har påpekat, att vid behov förlänga överläggningarna för att kunna ta hänsyn till alla institutionella och politiska överväganden som kan ha betydelse för uppfattningen att unionens yttre åtgärder är legitima och även för sådana åtgärders effektivitet.
- 255 I det avseendet ska det emellertid understrykas att detta utrymme för politiska bedömningar, i enlighet med artikel 218.8 FEUF, i princip utövas med kvalificerad majoritet, vilket innebär att en sådan majoritet i rådet, när som helst och i enlighet med reglerna i rådets arbetsordning – däribland de bestämmelser som ger varje medlemsstat och kommissionen rätt att begära att ett omröstningsförfarande ska inledas och som reglerar öppenheten i detta förfarande i enlighet med artikel 15.3 FEUF – kan tvinga fram att överläggningarna avslutas och att beslutet om ingående av det internationella avtalet antas. Det ankommer således på rådet att i det enskilda fallet och allteftersom överläggningarna i rådet framskrider använda sig av detta handlingsutrymme med fullt iakttagande av kraven i artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF.
- 256 Dessa konstateranden, och särskilt konstaterandet att rådet inte i strid med förfarandet för ingående av ett internationellt avtal enligt artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF får kräva att det föreligger "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av Istanbulkonventionen på de områden som omfattas av deras befogenheter som villkor för unionens ingående av konventionen, påverkas inte av de argument som anförts av Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Ungern, Republiken Slovakien och rådet. Dessa argument går ut på att unionens ingående av Istanbulkonventionen, i avsaknad av sådant "samförstånd", är oförenligt med principerna om tilldelade befogenheter, lojalt samarbete, rättssäkerhet, enhetlighet i unionens yttre representation, unionens autonomi och unionens respekt för medlemsstaternas nationella identitet. Inte heller påverkas nämnda konstateranden av dessa medlemsstaters och rådets argument att det finns en risk för att unionen ådrar sig internationellt ansvar om den ingick konventionen utan att samtliga medlemsstater har anslutit sig till denna på de områden som omfattas av deras befogenheter.
- 257 Dessa medlemsstater och rådet kan, för det första, inte med framgång göra gällande att unionens anslutning till Istanbulkonventionen, för det fall en eller flera av medlemsstaterna inte har anslutit sig till konventionen på områden som omfattas av deras befogenheter, skulle inkräkta på dessa medlemsstaters befogenheter och därmed strida mot principerna om tilldelade befogenheter, lojalt samarbete, rättssäkerhet och enhetlighet i unionens yttre representation.

- 258 Det har nämligen i punkt 240 ovan erinrats om att unionen och medlemsstaterna, bland annat när ett blandat avtal förhandlas fram och ingås, ska handla inom ramen för de befogenheter som de har och med iakttagande av de befogenheter som tillkommer alla andra parter i avtalet.
- 259 Härav följer att unionens och medlemsstaternas ingående av ett blandat avtal inte alls innebär att medlemsstaterna därvid utövar befogenheter som tillkommer unionen eller att unionen utövar medlemsstaternas befogenheter. Var och en av dessa parter agerar uteslutande inom ramen för sina befogenheter, utan hinder av rådets möjlighet, som det erinrats om i punkt 248 ovan, att besluta att unionen ensam ska utöva en befogenhet som den delar med medlemsstaterna på det aktuella åtgärdsområdet, under förutsättning att den erforderliga majoriteten för detta har uppnåtts i rådet.
- 260 Så är även fallet om medlemsstaterna beslutar att inte ingå ett blandat avtal som unionen för sin del beslutar sig för att ingå, på grundval av enbart de befogenheter som unionen tilldelats.
- 261 Vad gäller Istanbulkonventionen är Europarådet, såsom Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Konungariket Spanien, Republiken Österrike och kommissionen har gjort gällande och såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 217 i sitt förslag till yttrande, medvetet om unionens begränsade befogenheter. Det finns således inget skäl att anta att artikel 75 i konventionen, i vilken det anges att den är öppen för undertecknande av bland annat "Europeiska unionen", tar sikte på en anslutning av unionen som går utöver dess befogenheter.
- 262 I detta avseende har domstolen slagit fast att unionen, genom sitt val av rättsliga grunder för ett beslut om ingående av ett internationellt avtal, även ger de övriga parterna i avtalet indikationer vad gäller, för det första, den rättsliga räckvidden av beslutet, för det andra, omfattningen av unionens befogenhet i fråga om detta avtal och, för det tredje, kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Denna fördelning måste även tas i beaktande vid genomförandet av avtalet på unionsnivå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 januari 2006, kommissionen/rådet, C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 55, dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 49, och dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 58).
- 263 Såsom Konungariket Belgien, Republiken Tjeckien, Irland, Republiken Grekland, Republiken Österrike, Republiken Finland, parlamentet och kommissionen påpekade vid förhandlingen framstår det inte som uteslutet att rådet och parlamentet väljer att inge en förklaring om unionens befogenheter i samband med dess anslutning till Istanbulkonventionen. Genom en sådan förklaring skulle det vara möjligt att, upplysningsvis, ytterligare klargöra gränserna för unionens befogenheter.
- 264 Det har följaktligen inte på något sätt inom ramen för förevarande förfarande visats att unionens ingående av Istanbulkonventionen utan att det föreligger ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av konventionen på områden som omfattas av deras befogenheter skulle inkräkta på nämnda befogenheter.
- 265 Detta gäller, för det andra, i synnerhet de argument som Republiken Bulgarien, Ungern och Republiken Slovakien har anfört med innebörden att en sådan anslutning av unionen skulle innebära att unionen åsidosätter sin skyldighet till lojalt samarbete och skyldigheten enligt artikel 4.2 FEU att respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Enligt dessa argument skulle en sådan

anslutning nämligen kunna leda till att medlemsstaterna blir tvungna att genomföra åtgärder som strider mot deras författning för att kunna säkerställa att unionens internationella åtaganden iakttas.

- 266 Domstolen konstaterar att dessa medlemsstats argument utgör ett ifrågasättande av att unionens ingående av Istanbulkonventionen är förenligt med de skyldigheter som åligger unionen och som det erinrats om i föregående punkt. För att avgöra huruvida detta ingående eventuellt är oförenligt med nämnda skyldigheter krävs en noggrann prövning av vilka skyldigheter unionen i så fall har åtagit sig genom ingåendet av Istanbulkonventionen. Denna fråga omfattas emellertid inte av förevarande begäran om yttrande och ska inte behandlas i detta förfarande.
- 267 För det tredje har Republiken Frankrike och rådet gjort gällande att unionens ingående av Istanbulkonventionen utan att det föreligger ett "samarförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av konventionen på områden som omfattas av deras befogenheter är oförenligt med unionsrättens autonomi, eftersom det skulle innebära att en unionsintern fråga rörande kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna ska behandlas utanför unionen, bland annat i Grevio.
- 268 Domstolen har visserligen redan slagit fast det inte kan vara förenligt med fördragen att uppdra åt en internationell domstol att ta ställning till de unionsrättsliga reglerna om fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna samt kriterierna för vem som kan tillskrivas en handling eller en underlåtenhet, i syfte att fatta ett slutgiltigt beslut i detta avseende som skulle vara bindande för såväl medlemsstaterna som unionen (yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkterna 224, 231 och 234). Det ska emellertid påpekas att domstolens konstaterande specifikt avsåg avgöranden från en internationell domstol som är slutgiltiga och bindande för unionen och medlemsstaterna. Det rörde sig därvid om en ingående prövning av det planerade avtalets förenlighet i materiellt hänseende med fördragen i en situation där både unionen och medlemsstaterna skulle vara bundna av det aktuella avtalet.
- 269 Av detta följer att svaret på frågan huruvida detta konstaterande, såsom Republiken Frankrike och rådet har gjort gällande, kan överföras på en situation där, för det första, unionen men inte en av dess medlemsstater är bunden av Istanbulkonventionen och, för det andra, där ett sådant organ som Grevio med de befogenheter som angetts i punkt 35 ovan ingriper, kräver en noggrann prövning av Istanbulkonventionens förenlighet med fördragen i materiellt hänseende. Denna fråga omfattas emellertid inte av förevarande begäran om yttrande och ska inte behandlas i detta förfarande.
- 270 För det fjärde anser Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike samt Ungern och rådet att ett fullständigt genomförande av de internationella åtaganden som unionen skulle göra genom att ingå Istanbulkonventionen är möjligt, i rättsligt och faktiskt hänseende, endast om samtliga medlemsstater medverkar i dessa åtaganden. De har härav dragit slutsatsen att unionen, i avsaknad av "samarförstånd" mellan medlemsstaterna, inte skulle kunna garantera att dess åtaganden, som avser Istanbulkonventionen i dess helhet, kan fullgöras på ett korrekt sätt. Detta skulle i sin tur medföra en risk för att unionen ådrar sig internationellt ansvar för en handling eller underlåtenhet för vilken den helt saknar befogenhet.

- 271 Enligt fast rättspraxis ska unionen, när den beslutar att utöva sina befogenheter, utöva dessa med iakttagande av internationell rätt (dom av den 20 november 2018, kommissionen/rådet (Marina skyddsområden Antarktis), C-626/15 och C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 127 och där angiven rättspraxis).
- 272 Det följer emellertid av själva ordalydelsen i artikel 218.11 FEUF att förfarandet för yttrande avser frågan huruvida internationella avtal som unionen har för avsikt att ingå är förenliga med fördragen. Detta förfarande avser följaktligen inte frågan huruvida unionens ingående av ett internationellt avtal är förenligt med folkrätten och därmed inte heller frågan om vilka konsekvenserna kan bli av ett eventuellt framtida åsidosättande av folkrätten i samband med avtalets genomförande. I synnerhet gäller att den omständigheten att unionen eventuellt ådrar sig internationellt ansvar i samband med Istanbulkonventionens genomförande på grund av att unionen inte säkerställer ett korrekt genomförande av sina åtaganden inte i sig kan påverka giltigheten av det beslut genom vilket rådet ingick konventionen på unionens vägnar.
- 273 I punkterna 258 och 264 ovan har det dessutom angetts att det inte har visats att unionen, genom att ingå Istanbulkonventionen utan att det föreligger ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av konventionen på områden som omfattas av deras befogenheter, skulle gå utöver sina egna befogenheter.
- 274 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 2 besvaras enligt följande. Under förutsättning att kraven enligt artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF i varje skede iaktas fullt ut utgör inte fördragen hinder för att rådet, som därvid ska handla i överensstämmelse med sin arbetsordning, inväntar att det föreligger ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av Istanbulkonventionen på områden som omfattas av deras befogenheter innan rådet antar ett beslut om unionens ingående av konventionen. Däremot medger inte fördragen att rådet inför ytterligare ett steg i förfarandet för ingående enligt nämnda artikel genom att uppställa som villkor för att anta beslutet om ingående av konventionen att det föreligger ett sådant "samförstånd".

C. Lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av Istanbulkonventionen

- 275 Parlamentet har ställt fråga 1 a för att få klarhet i huruvida artiklarna 82.2 och 84 FEUF utgör lämpliga rättsliga grunder för antagandet av rådets akt om unionens ingående av Istanbulkonventionen eller om den akten i stället bör grunda sig på artiklarna 78.2, 82.2 och 83.1 FEUF.
- 276 Med beaktande av de argument som deltagarna i förfarandet har framfört vad gäller fråga 1 a ska domstolen inledningsvis precisera föremålet för och omfattningen av den prövning som ska göras för att besvara denna fråga.
- 277 Såsom det har angetts i punkterna 234–239 ovan ska rådets beslut om ingående av Istanbulkonventionen, enligt artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF, antas med kvalificerad majoritet, efter parlamentets godkännande.
- 278 Följaktligen ankommer det till att börja med på rådet och parlamentet att – inom ramarna för de frågor som ställts i förevarande begäran om yttrande – upplysa domstolen om räckvidden av det "planerade avtalet", i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF, vilket är föremål för förevarande förfarande och mot bakgrund av vilket ska fastställas den rättsliga grund som rådet, i förekommande fall, ska använda för att anta akten om ingående av detta avtal på unionens vägnar.

- 279 Det är i detta avseende utrett att varken rådet eller parlamentet har för avsikt att unionen ska ansluta sig till de delar av Istanbulkonventionen som inte omfattas av unionens befogenheter.
- 280 Även om rådet har angett att det avsåg att begränsa unionens anslutning till konventionen till de delar därav för vilka unionen har exklusiva externa befogenheter och att besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande hänvisade till de rättsliga grunder som rådet hade fastställt i det avseendet, ska det vidare konstateras att fråga 1 a i begäran om yttrande inte innehåller någon sådan begränsning. Parlamentets fråga 1 a avser nämligen en anslutning till konventionen på de rättsliga grunder som anges i den frågan oberoende av om unionen har exklusiv befogenhet enligt artikel 3.2 FEUF i det avseendet.
- 281 Slutligen, i den mån parlamentet och kommissionen har hänvisat till möjligheten att unionen ansluter sig till Istanbulkonventionen med avseende på samtliga delar av konventionen som omfattas av dess befogenheter, har rådet hävdade att erforderlig majoritet för en sådan anslutning inte har kunnat uppnås. Av detta följer att en sådan anslutning för närvarande är hypotetisk och därför inte kan tjäna som utgångspunkt i syfte att fastställa räckvidden av det "planerade avtalet" mot bakgrund av vilket fråga 1 a i begäran om yttrande ska besvaras.
- 282 Under dessa omständigheter ska domstolen pröva fråga 1 a i begäran om yttrande med utgångspunkt i antagandet att räckvidden av det "planerade avtalet", i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF, ska fastställs utifrån denna frågas ordalydelse och utifrån innehållet i besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande.
- 283 Kommissionen och flera medlemsstater har gjort gällande att ett sådant planerat avtal som innebär en partiell anslutning av unionen till Istanbulkonventionen, begränsad till att avse endast vissa av unionens befogenheter, skulle strida mot såväl syftena med konventionen som själva ordalydelsen i den, och då särskilt artikel 78. I detta avseende har domstolen i punkt 272 ovan erinrat om att förfarandet för yttrande avser frågan huruvida ett planerat avtal är förenligt med fördragen och inte huruvida avtalet är förenligt med folkrätten, särskilt vad gäller de villkor som fastställs i avtalet i fråga om anslutningen till detsamma.
- 284 Enligt domstolens fasta praxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt, inbegripet en rättsakt som antas i syfte att ingå ett internationellt avtal, grunda sig på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning. Till dessa omständigheter hör det sammanhang som rättsakten ingår i samt dess syfte och innehåll (yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 76, dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan) C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 36, och dom av den 20 november 2018, kommissionen/rådet (Marina skyddsområden Antarktis), C-626/15 och C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 76).
- 285 Om prövningen av en unionsrättsakt visar att den har två syften eller två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som det – eller den – huvudsakliga, medan det – eller den – andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelen. Om det däremot fastställs att rättsakten har flera syften eller beståndsdelar, vilka är ouppslösligt förbundna med varandra, utan att det ena syftet eller den ena beståndsdelen är av underordnad betydelse i förhållande till det – eller den – andra och olika fördragsbestämmelser således är tillämpliga, ska en sådan rättsakt i undantagsfall antas med stöd av de däremot svarande olika rättsliga grunderna (yttrande 1/15 (PNR-avtalet

mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 77, och dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 37).

- 286 Vad särskilt gäller ett internationellt avtal som har flera syften eller flera beståndsdelar ska det således prövas huruvida de bestämmelser i avtalet som har ett syfte eller som utgör en av avtalets beståndsdelar utgör en biåtgärd som är nödvändig för att de bestämmelser i avtalet, som har andra syften eller utgör andra beståndsdelar, ska få verkan, eller huruvida de har en ”ytterst begränsad räckvidd” (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/08 (Avtal om ändring av listorna över särskilda åtaganden enligt Gats) av den 30 november 2009, EU:C:2009:739, punkt 166). Inte i något av dessa båda fall kan nämligen förekomsten av detta syfte eller denna beståndsdel motivera att nämnda syfte eller beståndsdel återspeglas i den materiella rättsliga grunden för beslutet om undertecknande eller ingående av avtalet på unionens vägnar.
- 287 Bland kriterierna för att fastställa huruvida en rättsakts syfte eller en av en rättsakts beståndsdelar är av underordnad betydelse ingår dessutom hur stort antalet bestämmelser som rör detta syfte eller denna beståndsdel är i förhållande till samtliga bestämmelser i rättsakten samt innehållet i och räckvidden av de skyldigheter som anges i dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 56, och dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkterna 44 och 45).
- 288 Det är emellertid uteslutet att använda två rättsliga grunder om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte är kompatibla (yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 78).
- 289 Vad gäller det sammanhang som akten om ingående av det planerade avtalet ingår i, såsom detta sammanhang fastställts i punkt 282 ovan, framgår det av skälen 1–3 i besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande att unionen, tillsammans med medlemsstaterna, deltog som observatör i förhandlingarna om Istanbulkonventionen, att konventionen enligt artikel 75 däri är öppen för undertecknande av unionen och att den skapar en övergripande och mångfacetterad rättslig ram för att skydda kvinnor mot alla former av våld. I det sistnämnda avseendet preciseras i dessa skäl att konventionen
- syftar till att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och flickor samt våld i hemmet,
 - inbegriper en lång rad åtgärder, allt från datainsamling och medvetandehöjande åtgärder till rättsliga åtgärder för att kriminalisera olika former av våld mot kvinnor;
 - innefattar åtgärder till skydd för brottsoffer och stödtjänster,
 - behandlar könsrelaterat våld i samband med asyl och migration, och
 - inrättar en särskild övervakningsmekanism, som ska säkerställa att parterna verkligen genomför dess bestämmelser.
- 290 Denna analys bekräftas av innehållet i Istanbulkonventionen såsom detta sammanfattats i punkterna 15–40 ovan.

- 291 Vad gäller syftet med akten om ingående av det planerade avtalet anges i skäl 4 i besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande att unionens ingående av Istanbulkonventionen kommer att
- bidra till uppnåendet av jämställdhet mellan kvinnor och män på alla områden, vilket är ett huvudmål och en värdering som unionen ska förverkliga i all sin verksamhet, i enlighet med artiklarna 2 och 3 FEU, artikel 8 FEUF och artikel 23 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och
 - möjliggöra för unionen att bekräfta sitt engagemang i kampen mot våld mot kvinnor inom sitt territorium och globalt, stärka sina nuvarande politiska insatser och det omfattande befintliga rättsliga ramverket på straffprocesslagstiftningens område som är av särskild betydelse för kvinnor och flickor.
- 292 Det följer av skälen 6 och 7 i dessa beslut om undertecknande att akten om ingående av det planerade avtalet kommer att söka nå dessa övergripande mål endast vad gäller de bestämmelser i Istanbulkonventionen som både omfattas av unionens befogenhet och rör straffrättsligt samarbete, asyl och non-refoulement samt unionens institutioner och offentliga förvaltning. Artikel 1 i respektive beslut om undertecknande avser visserligen inte den sistnämnda aspekten rörande unionens institutioner och offentliga förvaltning men rådet har som svar på en fråga från domstolen klargjort att det är tänkbart att akten om ingående av konventionen kommer att avse denna aspekt.
- 293 Att akten om ingående av det planerade avtalet har ett sådant begränsat syfte bekräftas av den materiella rättsliga grund som anges i såväl besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande, det vill säga artiklarna 78.2, 82.2 och 83.1 FEUF, som i fråga 1 a i begäran om yttrande som hänvisar till samma bestämmelser samt artikel 84 FEUF.
- 294 Utgångspunkt för domstolens prövning av fråga 1 a i begäran om yttrande bör alltså vara antagandet att innehållet i akten om ingående av det planerade avtalet kommer att avse de bestämmelser i Istanbulkonventionen som har samband med straffrättsligt samarbete, asyl och non-refoulement samt de skyldigheter som åligger unionens institutioner och offentliga förvaltning, i den mån dessa bestämmelser omfattas av unionens befogenhet (nedan kallade den del av Istanbulkonventionen som omfattas av det planerade avtalet).
- 295 Vad för det första gäller straffrättsligt samarbete ska det erinras om att artiklarna 44, 47 och 48 i Istanbulkonventionen, som ingår i kapitel V, artiklarna 49, 50 och 54–58, som ingår i kapitel VI, och artiklarna 62–65, som ingår i kapitel VIII, såsom framgår bland annat av sammanfattningen av dessa kapitel i punkterna 25–29, 33 och 34 ovan, behandlar följande frågor: Territoriell behörighet med avseende på lagföring av de brott som avses i konventionen, beaktande av fällande domar som avkunnats inom en annan konventionsparts territorium, förbudet mot alternativa tvistlösningsprocesser, kravet på att utredning, lagföring och rättsliga förfaranden ska vara effektiva, snabba, vid behov ex officio eller ex parte och alltid med beaktande av brottsoffrets rättigheter, skydd, information, lämpliga stödtjänster och rättshjälp till brottsoffret, tillåten bevisning, rätten för brottsoffret att yttra sig och skyddet av vittnen, preskription av brott, straffrättsligt samarbete i syfte att förebygga, bekämpa och lagföra alla former av våld, skydda och stödja brottsoffer, genomföra utredningar och förfaranden avseende begångna brott och verkställa straffrättsliga avgöranden, möjligheten för en person som har utsatts för ett brott som har begåtts inom en konventionsparts territorium där han eller hon inte är bosatt att göra en anmälan till behöriga myndigheter i bosättningsstaten, ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, utlämning eller verkställighet av straffrättsliga avgöranden, överföring av upplysningar som kan bidra till att

förebygga straffbelagda gärningar eller att inleda eller genomföra utredningar och överföring av upplysningar som ger anledning att tro att det finns en omedelbar risk för att en person kan komma att utsättas för våldshandlingar samt skyddet av personuppgifter.

- 296 Såsom parlamentet, rådet och kommissionen samt flera medlemsstater som deltar i förevarande förfarande har anfört omfattas dessa bestämmelser i stor utsträckning av unionens befogenhet enligt artikel 82.2 FEUF. Enligt den bestämmelsen får unionen, om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension, fastställa minimiregler angående ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna, personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet och brottsoffers rättigheter. Mot bakgrund av nämnda bestämmelsers antal och räckvidd ska det anses att artikel 82.2 FEUF bör utgöra en av de rättsliga grunderna för akten om ingående av det planerade avtalet.
- 297 Enligt artiklarna 7, 8, 10 och 11, som ingår i kapitel II, artiklarna 12–16, som ingår i kapitel III, artiklarna 18–28, som ingår i kapitel IV, artiklarna 51–53, som ingår i kapitel VI, och artiklarna 62 och 63, som ingår i kapitel VII i Istanbulkonventionen, åläggs vidare parterna i konventionen genom dessa bestämmelser bland annat följande skyldigheter: Att genomföra en nationell, effektiv, omfattande och samordnad politik för att förebygga och bekämpa alla former av våld, anslå lämpliga ekonomiska resurser och personalresurser, inrätta offentliga organ som ansvarar för att samordna, genomföra, bevaka och utvärdera politiken, samla in statistiska uppgifter, stödja forskning om grundorsakerna till våld samt våldets konsekvenser och förekomst och antalet fällande domar, främja förändringar i syfte att utrota all annan praxis som utgår från föreställningen om kvinnors underordning eller från stereotypa roller för kvinnor och män, förebygga alla former av våld som faller inom ramen för konventionen, sätta de särskilda behov som vissa utsatta personer och brottsoffer har i centrum, säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling, genomföra program för ökad medvetenhet, inrätta program för att förövare som har utövat våld i hemmet ska lära sig att inte bete sig våldsamt, vidta nödvändiga åtgärder för att skydda alla brottsoffer mot ytterligare våldshandlingar, inbegripet mekanismer för att se till att alla berörda myndigheter kan samarbeta effektivt med varandra, säkerställa snabb tillgång till adekvat information om vilka stödtjänster och rättsliga åtgärder som finns, juridisk och psykologisk rådgivning, ekonomiskt bistånd, hälso- och sjukvård och socialtjänst, information om mekanismer för enskilda/kollektiva klagomål, lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden i tillräckligt antal, kostnadsfria hjälptelefoner, mottagningscenter för personer som har blivit våldtagna eller utsatta för sexuellt våld och åldersanpassad psykosocial rådgivning för barn som har bevittnat våld, säkerställa att regler om tystnadsplikt inte utgör ett hinder för möjligheten att göra en anmälan om att en allvarlig våldshandling har begåtts eller kan förväntas, vidta förebyggande operativa åtgärder, göra en bedömning av den risk som offren löper, säkerställa att beslut om besöksförbud kan meddelas, vidta åtgärder för att ge brottsoffer skydd, säkerställa att brottsoffer har tillgång till skydd, information, stödtjänster, och rättshjälp i lämplig omfattning, säkerställa ett samarbete i straffrättsliga frågor i syfte att förebygga, bekämpa och lagföra alla former av våld, skydda och stödja brottsoffer, utreda eller inleda förfaranden gällande de gärningar som är straffbelagda och verkställa straffrättsliga avgöranden, inrätta överföring av upplysningar som kan bidra till att förebygga straffbelagda gärningar eller att inleda eller genomföra utredningar och överföring av upplysningar som ger anledning att tro att det finns en omedelbar risk för att en person kan komma att utsättas för våldshandlingar.

- 298 Såsom bland annat parlamentet och kommissionen har gjort gällande omfattas de skyldigheter som avses i dessa bestämmelser i stor utsträckning av det åtgärdsområde som avser förebyggande av brottslighet inom vilket artikel 84 FEUF tillerkänner unionen befogenhet att föreskriva åtgärder för att uppmuntra och stödja medlemsstaternas åtgärder. Mot bakgrund av antalet och räckvidden av de i föregående punkt nämnda bestämmelserna, vilka såsom generaladvokaten har angett i punkt 158 i sitt förslag till yttrande innehåller skyldigheter som i stor utsträckning är självständiga i förhållande till de skyldigheter som sammanfattats i punkt 295 ovan, anser domstolen att denna del av det planerade avtalet inte är av helt underordnad betydelse i förhållande till de sistnämnda skyldigheterna och att det inte har en ”ytterst begränsad” räckvidd. Av detta följer att även artikel 84 FEUF bör utgöra en av de rättsliga grunderna för akten om ingående av det planerade avtalet.
- 299 Vad därefter gäller artiklarna 33–43, som ingår i kapitel V i Istanbulkonventionen, behandlar de särskilt konventionsparternas åtagande att vidta åtgärder för att straffbelägga och utdöma effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för gärningar som innebär kränkning av en persons psykiska integritet genom tvång eller hot eller försök eller medhjälp till sådan kränkning, hotfullt beteende gentemot en annan person som orsakar att han eller hon känner fruktan för sin säkerhet, fysiskt våld, handlingar av sexuell karaktär med en person utan dennes samtycke, gärningar som består i att tvinga en vuxen person eller ett barn att ingå äktenskap, att skära bort eller på annat sätt stympa hela eller delar av en kvinnas könsorgan, att utföra en abort på en kvinna utan att hon på förhand lämnat samtycke, att utföra kirurgiska ingrepp som har till följd att en kvinnas naturliga fortplantningsförmåga upphävs utan att hon på förhand har lämnat samtycke och alla oönskade former av verbalt, icke-verbalt eller fysiskt beteende av sexuell karaktär som är kränkande för en persons värdighet, särskilt när beteendet skapar en skrämmande, fientlig, förnedrande, kränkande eller stötande miljö.
- 300 Med avseende på dessa bestämmelser ges unionen, i artikel 83.1 FEUF, befogenhet att fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder, bland annat vad gäller människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn.
- 301 Såsom bland annat kommissionen har gjort gällande och i likhet med vad generaladvokaten i allt väsentligt angav i punkt 155 i sitt förslag till yttrande är överlappningen mellan, å ena sidan, de skyldigheter som föreskrivs i Istanbulkonventionen, vilka sammanfattats i punkt 299 ovan och, å andra sidan, det handlingsutrymme som unionen har enligt artikel 83.1 FEUF, så till den grad begränsad att det ska anses att de skyldigheter som föreskrivs i denna del av konventionen, vilka alltså omfattas av detta handlingsutrymme, har en ”ytterst begränsad” räckvidd för unionen och att den bestämmelsen följaktligen inte bör utgöra en av de rättsliga grunderna för akten om ingående av det planerade avtalet.
- 302 Vad för det andra gäller frågor rörande asyl och non-refoulement, vilka omfattas av kapitel VII i Istanbulkonventionen, framgår det av den sammanfattning av artiklarna 59–61 däri som gjorts i punkterna 30–32 ovan att de bestämmelserna i allt väsentligt föreskriver skyldigheter vad gäller följande frågor: Beviljande av självständiga uppehållstillstånd som kan förnyas, möjligheten för offer för tvångsäktenskap som därigenom har förlorat sin rätt att vistas i det land där de har sin hemvist att återfå denna rätt, uppskov i utvisningsförfaranden, rätten till subsidiärt skydd, tolkning av samtliga grunder i konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (United Nations Treaty Series, vol. 189, s. 150), utifrån ett genusperspektiv när det gäller beviljandet av flyktingstatus och förbudet mot refoulement under vissa omständigheter.

- 303 Skyldigheter av detta slag faller inom tillämpningsområdet för artikel 78.2 FEUF, vilket deltagarna i förevarande förfarande är eniga om.
- 304 Istanbulkonventionen innehåller visserligen endast tre artiklar som behandlar de frågor som nämnts i punkt 302 ovan, men dessa artiklar utgör, såsom generaladvokaten har angett i punkterna 160–162 i sitt förslag till yttrande, ett eget kapitel i konventionen och föreskriver tydliga och materiella skyldigheter som eventuellt kan göra det nödvändigt att anpassa konventionsparternas lagstiftning på dessa områden. Under dessa omständigheter kan det inte anses att denna del är av underordnad betydelse eller att den har ”ytterst begränsad” räckvidd i den mening som avses i den rättspraxis som nämnts i punkterna 285 och 286 ovan, vilket innebär att artikel 78.2 FEUF bör utgöra en av de rättsliga grunderna för akten om ingående av det planerade avtalet.
- 305 För det tredje är det klarlagt att en betydande del av de skyldigheter avseende förebyggande åtgärder som införts i artiklarna 7, 8, 10 och 11, som ingår i kapitel II i Istanbulkonventionen, artiklarna 12–16, som ingår i kapitel III, artiklarna 18–28, som ingår i kapitel IV, artiklarna 51–53, som ingår i kapitel VI, och artiklarna 62 och 63, som ingår i kapitel VIII, såsom dessa skyldigheter sammanfattats i punkt 297 ovan, i allt väsentligt skulle åligga unionen även i förhållande till de som är anställda inom unionens administration och i förhållande till den del av allmänheten som besöker lokaler och byggnader tillhörande unionens institutioner, organ och byråer. Detta skulle även gälla i fråga om flera av de skyldigheter som följer av artiklarna 49, 50 och 56 i kapitel VI och av artiklarna 63–65 i kapitel VIII i konventionen, såsom dessa skyldigheter sammanfattats i punkt 295 ovan. Det framgår slutligen att unionen kan åläggas ytterligare skyldigheter vad gäller specifikt dess egna offentliga förvaltning, såsom de skyldigheter som föreskrivs i artikel 30 i konventionen rörande adekvat ersättning till våldsoffer.
- 306 Såsom rådet i allt väsentligt uttryckte i skäl 7 i beslut 2017/865 om undertecknande respektive beslut 2017/866 om undertecknande faller sådana skyldigheter inom tillämpningsområdet för artikel 336 FEUF.
- 307 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 164 i sitt förslag till yttrande ska inte unionen i fråga om sin offentliga förvaltning, till skillnad från vad som gäller de områden som omfattas av artiklarna 82.2 och 84 FEUF, begränsa sig till att fastställa minimikrav eller stödjande åtgärder, utan ska själv säkerställa att de skyldigheter som beskrivits i punkt 305 ovan uppfylls fullt ut.
- 308 Mot bakgrund av de berörda bestämmelsernas antal och räckvidden av de skyldigheter som unionen i detta hänseende skulle åta sig i förhållande till sin offentliga förvaltning och med beaktande av det begränsade antalet områden som omfattas av det planerade avtalet är denna del av det planerade avtalet följaktligen inte av rent underordnad betydelse och har inte heller en ”ytterst begränsad” räckvidd. Artikel 336 FEUF bör således utgöra en av de rättsliga grunderna för akten om ingående av detta avtal.
- 309 Vad för det fjärde gäller de skyldigheter för unionen som följer av artiklarna 66–70 i kapitel IX och artikel 74 i kapitel XII i Istanbulkonventionen, rörande en övervakningsmekanism och tvistlösning, räcker det att erinra om att unionens befogenhet att göra internationella åtaganden innefattar befogenheten att förse dessa åtaganden med institutionella bestämmelser. Att avtalet innehåller sådana bestämmelser påverkar inte arten av befogenheten att ingå avtalet. Dessa bestämmelser är nämligen av stödkaraktär och omfattas således av samma befogenhet som de

materiella bestämmelser de kompletterar (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/15 (Frihandelsavtal EU–Singapore) av den 16 maj 2017, EU:C:2017:376, punkt 276 och där angiven rättspraxis).

- 310 Domstolen preciserar vidare, i likhet med vad generaladvokaten har angett i punkt 165 i sitt förslag till yttrande, att kumulering av de lämpliga rättsliga grunder som fastställts i förevarande yttrande inte strider mot den rättspraxis som nämnts i punkt 288 ovan, eftersom det enligt artikel 218 FEUF är samma förfarande för antagande av beslutet om ingående av det planerade avtalet som ska tillämpas för alla dessa rättsliga grunder, vilka samtliga på intern nivå föreskriver tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet.
- 311 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 1 a i begäran om yttrande besvaras enligt följande. Den lämpliga materiella rättsliga grunden för antagandet av rådets akt om unionens ingående av den del av Istanbulkonventionen som avses med det planerade avtalet, i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF, utgörs av artiklarna 78.2, 82.2, 84 och 336 FEUF.

D. Uppdelningen av akten om ingående av Istanbulkonventionen i två separata beslut

- 312 Med hänsyn till de konstateranden som gjorts i punkterna 228 och 294 ovan ska det anses att parlamentet har ställt fråga 1 b i begäran om yttrande för att få klarhet i huruvida det är nödvändigt eller möjligt att dela upp akten om unionens ingående av den del av Istanbulkonventionen som avses med det planerade avtalet i två separata beslut.
- 313 Såsom framgår av begäran om yttrande och de yttranden som har inkommit till domstolen har denna fråga samband med frågan huruvida protokoll nr 21 är tillämpligt vad gäller Irland i och med att det har fastställts att bland annat artiklarna 78.2, 82.2 och 84 FEUF, vilka ingår i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, utgör lämpliga rättsliga grunder för ingåendet av nämnda avtal. Det kan vidare påpekas att även om Republiken Bulgarien har angett att även protokoll nr 22 kan vara relevant för den frågan har rådet gjort gällande att tillämpningen av det protokollet inte ger upphov till några särskilda svårigheter i förevarande fall.
- 314 Vad gäller protokoll nr 21 framgår det av besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande att Irland, med stöd av detta protokoll, faktiskt hade för avsikt att låta bli att delta i unionens ingående av den del av Istanbulkonventionen som rör asyl och non-refoulement men att medlemsstaten avsåg att delta i ingåendet av övriga delar av konventionen.
- 315 Såsom följer av skäl 10 i beslut 2017/865 om undertecknande och av Irlands och rådets argument bygger denna åtskillnad mellan de olika delarna av Istanbulkonventionen på den omständigheten att Irland är bundet av direktiven 2011/36 och 2011/93 men inte av direktiven 2011/95 och 2013/32.
- 316 I det avseendet ska det noteras att Irland enligt artikel 1 i protokoll nr 21 "inte [ska] delta i rådets beslut om föreslagna åtgärder enligt avdelning V i tredje delen i [EUF-]fördraget".
- 317 I artikel 2 i nämnda protokoll anges att "inga bestämmelser i avdelning V i tredje delen i [EUF-fördraget], inga åtgärder som beslutas enligt den avdelningen, inga bestämmelser i ett internationellt avtal som ingås av unionen i enlighet med den avdelningen och inga beslut av Europeiska unionens domstol som innebär en tolkning av en sådan bestämmelse eller åtgärd [ska] vara bindande för eller tillämpliga i ... Irland". I den artikeln anges vidare att "inga sådana bestämmelser, åtgärder eller beslut ... på något sätt [ska] påverka [denna medlemsstats]

befogenheter, rättigheter och skyldigheter”. Inga sådana bestämmelser, åtgärder eller beslut ska heller ”på något sätt påverka gemenskapens eller unionens regelverk eller utgöra en del av unionsrätten, såsom detta regelverk och denna rätt gäller” för nämnda medlemsstat.

- 318 I enlighet med artikel 3 i protokollet kan Irland emellertid ”meddela ... att ... Irland önskar delta i beslutet om och tillämpningen av en sådan föreslagen åtgärd, varefter den [medlems]staten ska ha rätt att göra detta”.
- 319 Enligt artikel 4 i protokoll nr 21 ”får [Irland] när som helst efter beslut om en åtgärd i rådet i enlighet med avdelning V i tredje delen i [EUF-fördraget] underrätta ... om sin önskan att godta åtgärden”.
- 320 Enligt artikel 4a.1 i protokoll nr 21 ska bestämmelserna däri tillämpas för ”[Irland] också ... på sådana åtgärder som föreslås eller beslutas i enlighet med avdelning V i tredje delen i [EUF-fördraget] och som ändrar en befintlig åtgärd som är bindande för [medlemsstaten]”.
- 321 Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 186–189 i sitt förslag till yttrande följer det av artiklarna 1–4a i protokoll nr 21 att det inte kan anses att den omständigheten att Irland deltar i direktiven 2011/36 och 2011/93 automatiskt innebär att den medlemsstaten är skyldig att delta i unionens ingående av motsvarande del i Istanbulkonventionen. Med förbehåll för det förfarande som föreskrivs i artikel 4a.2 i nämnda protokoll, vars tillämpning inte är aktuell i förevarande förfarande, anges i dessa bestämmelser otvetydigt att om inte Irland anmäler sin önskan om att delta i antagandet och tillämpningen av den föreslagna åtgärden så deltar inte den medlemsstaten vare sig i de ursprungliga åtgärder som faller under avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget eller i åtgärder enligt samma avdelning som ändrar en befintlig åtgärd som är bindande för Irland.
- 322 Denna bedömning får stöd av en systematisk tolkning av protokoll nr 21 av vilken det framgår att artikel 2 i protokollet inte kan tolkas eller tillämpas oberoende av artikel 1 däri. Regeln i artikel 2 enligt vilken Irland, i enlighet med nämnda artikel 1 och om inte annat följer av artiklarna 3, 4 och 6 i protokoll 21, inte är bundet av de åtgärder, bestämmelser och beslut som avses i den artikeln är nämligen nära knuten till regeln i artikel 1 enligt vilken den medlemsstaten inte ska delta i antagandet av åtgärder som omfattas av avdelning V i tredje delen i EUF-fördraget. Detta innebär att den ena regeln inte kan förstås utan att det tas hänsyn till den andra regeln (se, analogt, yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkterna 115 och 116).
- 323 Det skulle således vara oförenligt med syftet med protokoll nr 21 både att ge Irland möjlighet att delta i antagandet av en unionsrättsakt utan att vara bunden av denna rättsakt och att godta att den medlemsstaten är bunden av rättsakten utan att ha deltagit i dess antagande (se, för ett liknande resonemang och analogt, yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 116).
- 324 Domstolen har även preciserat att protokoll nr 21 inte har någon som helst inverkan på bedömningen av vad som är lämplig rättslig grund för antagandet av det aktuella beslutet (yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 108).

- 325 Den regel som har utvecklats i domstolens praxis och som innebär att det är den materiella rättsliga grunden för en rättsakt som bestämmer vilken typ av förfarande som ska tillämpas då rättsakten antas gälla nämligen inte enbart förfaranden som föreskrivs för antagande av en intern rättsakt, utan även för förfaranden som är tillämpliga på ingåendet av internationella avtal (dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 57).
- 326 Följaktligen är det de rättsliga grunder som är lämpliga för ingåendet av det planerade avtalet som bestämmer huruvida artikel 1 i protokoll nr 21 är tillämplig. Enligt denna bestämmelse är det sedan frågan huruvida Irland deltar i antagandet av akten om ingående av detta avtal eller ej som i sin tur, enligt artikel 2 i nämnda protokoll, avgör om denna akt blir bindande för den medlemsstaten och följaktligen om de bestämmelser i Istanbulkonventionen som omfattas av det planerade avtalet blir tillämpliga i den medlemsstaten.
- 327 Detta mycket nära samband mellan artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 samt den omständigheten att inga bestämmelser i det protokollet ger möjlighet att endast delvis delta i en åtgärd utesluter ett selektivt deltagande i samma åtgärd som avses i dessa bestämmelser. Detta konstaterande får stöd av lydelsen i artikel 3 i nämnda protokoll vilken endast öppnar möjligheten för Irland att anmäla sin önskan att delta i beslutet om och tillämpningen av "en sådan föreslagen åtgärd".
- 328 Av detta följer att det inte är tillåtet enligt protokoll nr 21 att dela upp akten om ingående av det planerade avtalet i två beslut i syfte att möjliggöra för Irland att delta i antagandet av endast ett av dem, även om vart och ett av besluten om ingående, i likhet med besluten 2017/865 och 2017/866 om undertecknande, avser åtgärder som omfattas av avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget och således faller inom tillämpningsområdet för nämnda protokoll.
- 329 Att på detta sätt dela upp en akt om ingående av ett planerat avtal i två eller flera beslut skulle för övrigt kunna strida mot såväl den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 285–287 ovan och lydelsen i artikel 13.2 FEU – enligt vilka institutionerna ska handla, bland annat, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges i fördragen – som den rättspraxis som det har erinrats om i punkt 232 ovan enligt vilken reglerna för beslutsprocessen inom unionens institutioner har fastställts genom fördragen och varken medlemsstaterna eller institutionerna fritt får bestämma dessa själva.
- 330 Om det fastställs att akten om ingående av ett internationellt avtal har flera syften eller beståndsdelar som är oupplösligt förbundna med varandra, utan att det – eller den – ena anses vara av underordnad betydelse i förhållande till det – eller den – andra med den följd att olika rättsliga grunder är tillämpliga på den nämnda akten kan emellertid, såsom generaladvokaten har angett i punkt 182 i sitt förslag till yttrande, en tillämpning av olika omröstningsregler leda till att dessa rättsliga grunder är oförenliga (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 109).
- 331 I en sådan situation kan det bli nödvändigt att anta två eller flera beslut för att anta en akt om ingående av ett planerat internationellt avtal (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (Avtal med Armenien), C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 40)
- 332 Det kan följaktligen förekomma situationer där det finns ett objektiva behov av att dela upp en akt om ingående av ett planerat avtal i två eller flera beslut.

- 333 Detta kan bland annat vara fallet om syftet med en sådan uppdelning är att beakta den omständigheten att Irland inte deltar i åtgärder som planerats som ett led i ingåendet av ett internationellt avtal och som faller inom tillämpningsområdet för protokoll nr 21 medan detta protokoll inte är tillämpligt på andra åtgärder som planerats som ett led i samma ingående.
- 334 Detta kan även vara fallet om syftet med en sådan uppdelning är att beakta den omständigheten att Konungariket Danmark inte deltar i åtgärder som planerats som ett led i ingåendet av ett internationellt avtal och som faller inom tillämpningsområdet för protokoll nr 22 medan detta protokoll inte är tillämpligt på andra åtgärder som planerats som ett led i samma ingående.
- 335 Det ska härvidlag erinras om att det följer av tredje–femte styckena i ingressen till protokoll nr 22 att det har till syfte att upprätta en rättslig ram som möjliggör för medlemsstaterna att vidareutveckla sitt samarbete på området frihet, säkerhet och rättvisa genom antagandet – utan Konungariket Danmarks deltagande – av åtgärder som inte är bindande för denna medlemsstat samtidigt som Konungariket Danmark ges möjlighet att delta i beslut om åtgärder på detta område och att bli bundet av dessa åtgärder under de förutsättningar som föreskrivs i artikel 8 i nämnda protokoll. För detta ändamål föreskrivs i artikel 1 första stycket i protokoll nr 22 att Konungariket Danmark inte ska delta i rådets beslut om föreslagna åtgärder i enlighet med avdelning V i tredje delen i EUF-fördraget och i artikel 2 i protokollet föreskrivs att Konungariket Danmark inte är bundet av sådana åtgärder (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/15 (PNR-avtalet mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkterna 111 och 112).
- 336 I förevarande fall följer det av svaret på fråga 1 a att en av beståndsdelarna av den materiella rättsliga grunden för akten om ingående av det planerade avtalet utgörs av artikel 336 FEUF, vilken inte omfattas av avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget och därmed inte heller av tillämpningsområdet för protokollen nr 21 och 22. Under dessa omständigheter är det möjligt att fastställa ett objektivt behov av att dela upp akten om ingående av detta avtal i syfte att beakta den omständigheten att Irland och Konungariket Danmark inte deltar i detta ingående, i den mån ingåendet innebär att unionen utövar sina externa befogenheter enligt artiklarna 78.2, 82.2 och 84 FEUF.
- 337 Fråga 1 b i begäran om yttrande ska således besvaras enligt följande. Protokollen nr 21 och 22 kan endast motivera att rådets akt om unionens ingående av den del av Istanbulkonventionen som avses med det planerade avtalet delas upp i två separata beslut i den mån denna uppdelning syftar till att beakta den omständigheten att Irland och Konungariket Danmark inte deltar i beslut om åtgärder som antas som ett led i ingåendet av detta avtal och som omfattas av tillämpningsområdet för dessa protokoll, betraktade i deras helhet.

VII. Svar på begäran om yttrande

338 Av det anförda följer:

- Under förutsättning att kraven enligt artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF i varje skede iaktas fullt ut utgör inte fördragen hinder för att rådet, som därvid ska handla i överensstämmelse med sin arbetsordning, inväntar att det föreligger ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av Istanbulkonventionen på områden som omfattas av deras befogenheter innan rådet antar ett beslut om unionens ingående av konventionen. Däremot medger inte fördragen att rådet inför ytterligare ett steg i förfarandet för ingående enligt nämnda

artikel genom att uppställa som villkor för att anta beslutet om ingående av konventionen att det föreligger ett sådant "samförstånd".

- Den lämpliga materiella rättsliga grunden för antagandet av rådets akt om unionens ingående av den del av Istanbulkonventionen som avses med det planerade avtalet, i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF, utgörs av artiklarna 78.2, 82.2, 84 och 336 FEUF.
- Protokollen nr 21 och 22 kan endast motivera att rådets akt om unionens ingående av den del av Istanbulkonventionen som avses med det planerade avtalet delas upp i två separata beslut i den mån denna uppdelning syftar till att beakta den omständigheten att Irland och Konungariket Danmark inte deltar i beslut om åtgärder som antas som ett led i ingåendet av detta avtal och som omfattas av tillämpningsområdet för dessa protokoll, betraktade i deras helhet.

Mot denna bakgrund avger domstolen (stora avdelningen) följande yttrande:

- 1) Under förutsättning att kraven enligt artikel 218.2, 218.6 och 218.8 FEUF i varje skede iakttas fullt ut utgör inte fördragen hinder för att Europeiska unionens råd, som därvid ska handla i överensstämmelse med sin arbetsordning, inväntar att det föreligger ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna om att vara bundna av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) på områden som omfattas av deras befogenheter innan rådet antar ett beslut om Europeiska unionens ingående av konventionen. Däremot medger inte fördragen att rådet inför ytterligare ett steg i förfarandet för ingående enligt nämnda artikel genom att uppställa som villkor för att anta beslutet om ingående av konventionen att det föreligger ett sådant "samförstånd".
- 2) Den lämpliga materiella rättsliga grunden för antagandet av rådets akt om unionens ingående av den del av Istanbulkonventionen som avses med det planerade avtalet, i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF, utgörs av artiklarna 78.2, 82.2, 84 och 336 FEUF.
- 3) Protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, och protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, kan endast motivera att rådets akt om unionens ingående av den del av Istanbulkonventionen som avses med det planerade avtalet delas upp i två separata beslut i den mån denna uppdelning syftar till att beakta den omständigheten att Irland och Konungariket Danmark inte deltar i beslut om åtgärder som antas som ett led i ingåendet av detta avtal och som omfattas av tillämpningsområdet för dessa protokoll, betraktade i deras helhet.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 oktober 2021.

A. Calot Escobar
Justitiesekreterare

K. Lenaerts
Ordförande