



Служба „Преса и
информация“

Съд на Европейския съюз
ПРЕССЪОБЩЕНИЕ № 176/21
Люксембург, 6 октомври 2021 г.

Становище 1/19
Истанбулска конвенция

Договорите не забраняват на Съвета, преди да приеме решение относно сключването на Истанбулската конвенция от Съюза, да изчака „общото съгласие“ на държавите членки, но тази институция не би могла да изменя процедурата за сключване на посочената Конвенция, като изисква предварително констатиране на такова „общо съгласие“ за нейното сключване

Съдът уточнява подходящото материалноправно основание за приемането на акт на Съвета за сключване на частта от Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение, както и че актът за сключване може да се раздели в две отделни решения при установена обективна потребност

Истанбулската конвенция за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие¹ отчасти попада в компетенциите на Европейския съюз и отчасти в компетенциите на държавите членки. Поради това се налага същата да стане смесено споразумение, каквото се сключва от Съюза и от държавите членки. Приетото от Комисията предложение за решение за подписване на тази Конвенция от името на Съюза посочва като материалноправно основание член 82, параграф 2 ДФЕС и член 84 ДФЕС. Тъй като това предложение на събира достатъчна подкрепа в Съвета на Европейския съюз, се взема решение за ограничаване на подписването на Конвенцията до уредените от нея въпроси, попадащи в изключителната компетентност на Съюза, идентифицирана от Съвета. Поради това посочената институция замества цитираното по-горе материалноправно основание с член 78, параграф 2 ДФЕС, с член 82, параграф ДФЕС и с член 83, параграф 1 ДФЕС. Освен това, за да се отчете особеното положение на Ирландия съгласно Протокол № 21², решението за подписване се разделя в две отделни решения.

Двете решения са за подписването на Истанбулската конвенция по отношение съответно на въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси³, както и на убежището и забраната за връщане⁴. В съответствие с двете решения Истанбулската конвенция е подписана от името на Съюза на 13 юни 2017 г. До момента обаче няма прието решение за сключването на тази Конвенция от Съюза, тъй като изглежда, че за приемането на такова решение Съветът очаква предварителното „общо съгласие“ на всички държави членки да бъдат обвързани от тази конвенция в областите, попадащи в техните компетенции.

¹ Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, приета на 7 април 2011 г. (наричана по-нататък „Истанбулската конвенция“).

² Протокол (№ 21) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протокол № 21“).

³ Решение (ЕС) 2017/865 на Съвета от 11 май 2017 година за подписване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на частите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (ОВ L 131, 2017 г., стр. 11).

⁴ Решение (ЕС) 2017/866 на Съвета от 11 май 2017 година за подписване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на правото на убежище и забраната за връщане (ОВ L 131, 2017 г., стр. 13).

На 9 юли 2019 г. на основание член 218, параграф 11 ДФЕС Европейският парламент внася в Съда искане за становище относно сключването на Истанбулската конвенция от Съюза. С първия си въпрос Парламентът иска да установи, от една страна, подходящите правни основания на акта на Съвета за сключването на тази Конвенция, както и, от друга страна, дали е необходимо или възможно както актът за подписване, така и актът за сключването ѝ да се разделят в две отделни решения. С втория си въпрос Парламентът иска да установи дали Договорите позволяват на Съвета или го задължават, преди да сключи Истанбулската конвенция от името на Съюза, да изчака постигането на „общо съгласие“ от държавите членки да бъдат обвързани от тази Конвенция в областите, попадащи в техните компетенции.

В становището си Съдът, заседаващ в голям състав, отговаря на въпросите на Парламента по следния начин.

Първо, при спазване във всеки момент на всички изисквания, предвидени в член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС, Договорите не забраняват на Съвета, действащ в съответствие с Процедурния си правилник, преди да приеме решение относно сключването на Истанбулската конвенция от Съюза, да изчака „общото съгласие“ на държавите членки. За сметка на това те му забраняват да добавя допълнителен етап към процедурата по сключване, предвидена в посочения член, изисквайки предварителна констатация на такова „общо съгласие“ за приемането на решение за сключване.

Второ, подходящото материалноправно основание за приемането на акт на Съвета за сключване от Съюза на частта от Истанбулската конвенция, предмет на предвиденото споразумение, се състои от член 78, параграф 2 ДФЕС, от член 82, параграф 2 ДФЕС, както и от членове 84 ДФЕС и 336 ДФЕС.

Трето, Протоколи № 21 и № 22⁵ оправдават разделянето в две отделни решения на акта за сключване само доколкото това разделяне цели да отчете обстоятелството, че Ирландия или Кралство Дания не участват в приетите мерки, отнасящи се до сключването на посоченото споразумение и попадащи в приложното поле на тези протоколи, разглеждани в тяхната съвкупност.

Съображения на Съда

По допустимостта на искането за становище

Производството за даване на становище има за цел да предотврати усложненията, които биха възникнали от оспорване по съдебен ред на съвместимостта с Договорите на ангажиращи Съюза международни споразумения. С оглед по-специално на посочената цел Съдът констатира, че искането за становище е допустимо с изключение на втората част на първия въпрос, отнасяща се до разделянето на акта за подписване в две решения. Действително, Истанбулската конвенция е подписана от Съюза повече от 2 години преди подаването на искането за становище, поради което превантивната цел, преследвана с член 218, параграф 11 ДФЕС, вече няма как да бъде постигната. Освен това Парламентът е можел да оспори решенията за подписване с жалба, с която да поиска тяхната отмяна.

По практиката на „общо съгласие“

Относно практиката да се изчаква „общото съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от смесено споразумение Съдът отбелязва най-напред, че Договорите забраняват на Съвета да поставя ангажирането на процедурата за сключване на конвенция в зависимост от предварителното констатиране на такова „общо съгласие“. Всъщност ако посочената практика е с подобен обхват, тя би въвела хибриден процес на вземане на решения, тъй като самата възможност Съюзът да сключи смесено споразумение би зависела изцяло от волята на всяка от държавите членки да бъде обвързана от такова

⁵ Протокол (№ 22) относно позицията на Дания, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протокол № 22“).

споразумение в областите, попадащи в техните компетенции. Подобен хибриден процес на вземане на решения е несъвместим с член 218, параграфи 2, 6 и 8 ДФЕС, който разглежда сключването на международно споразумение като акт, приеман с квалифицирано мнозинство от Съвета.

При все това, в рамките на процедурата, предвидена в тези разпоредби, както решението за приемане на предложението за сключване на международно споразумение и съответно в каква степен, така и изборът на подходящ момент за приемането на такова решение са част от свободната политическа преценка на Съвета. Следователно няма пречка Съветът да продължи дебатите в своите рамки, за да постигне по-тясно сътрудничество между държавите членки и институциите на Съюза в процеса на сключване, което може да означава да се изчака „общо съгласие“.

Тази свобода на политическа преценка обаче се упражнява по принцип с квалифицирано мнозинство, поради което такова мнозинство в Съвета може във всеки момент и съгласно правилата, предвидени в Процедурния му правилник, да наложи приключване на дебатите и приемане на решение за сключване на международното споразумение.

По подходящите правни основания за сключването на Истанбулската конвенция

Във връзка с въпроса относно правните основания се налага Съдът най-напред да определи предмета и обхвата на извършваната от него проверка. В тази връзка, тъй като решението за сключване на Истанбулската конвенция трябва да се приеме от Съвета с квалифицирано мнозинство след одобрение от Парламента, посочените институции следва да уточнят периметъра на „предвиденото споразумение“ по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС в пределите на поставения въпрос. Поради това Съдът изследва Истанбулската конвенция само с оглед на частите от нея, които съгласно текста на този въпрос и съдържанието на решенията за подписване следва да намерят отражение в акта за сключване. С оглед на тези съображения Съдът изхожда от предпоставката, че споменатият акт ще обхваща разпоредбите от Истанбулската конвенция, които имат връзка със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, с убежището и забраната за връщане и със задълженията на институциите и публичната администрация на Съюза, доколкото тези разпоредби попадат в компетентността на Съюза.

Що се отнася, на първо място, до съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, предвид броя и обхвата на разпоредбите от Истанбулската конвенция, които попадат в компетентността на Съюза по член 82, параграф 2⁶ и по член 84 ДФЕС⁷, Съдът постановява, че последните би трябвало да фигурират сред правните основания на акта за сключване. За сметка на това, задълженията, включени в Конвенцията, попадащи в областта на уредбата по член 83, параграф 1 ДФЕС⁸, са с изключително ограничен обхват по отношение на Съюза, поради което актът за сключване не би могъл да се основава на тази разпоредба.

Що се отнася, на второ място, до убежището и забраната за връщане, макар Истанбулската конвенция да съдържа само три члена, уреждащи тези въпроси, те са обособени в самостоятелна глава и не биха могли да се считат за акцесорни или с изключително ограничен обхват, поради което член 78, параграф 2 ДФЕС⁹ би трябвало да бъде част от материалноправното основание на акта за сключване.

⁶ По силата на тази разпоредба Съюзът може да установява минимални правила, по-специално относно допустимостта на доказателства между държавите членки, правата на лицата в наказателното производство и правата на жертвите на престъпления.

⁷ Тази разпоредба предоставя на Съюза компетентността да установява мерки за насърчване и подкрепа на действията на държавите членки в областта на предотвратяването на престъпността.

⁸ Съгласно посочената разпоредба Съюзът е компетентен да установява минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкциите в областта по-специално на трафика на хора и сексуалната експлоатация на жени и деца.

⁹ Тази разпоредба урежда компетенциите на Съюза в областта на убежището, субсидиарната и временната закрила.

На трето място, що се отнася до публичната администрация на Съюза, той би трябвало да осигури пълно изпълнение на задълженията, наложени с Конвенцията, които попадат под действието на член 336 ДФЕС¹⁰, поради което тази разпоредба би трябвало да фигурира сред правните основания.

По разделянето в две отделни решения на акта за сключване на Истанбулската конвенция

Въпросът относно разделянето на акта за сключване в две решения е свързан с приложимостта на Протокол № 21 по отношение на Ирландия поради идентифицирането на разпоредби от трета част, дял V от Договора за функционирането на ЕС като правни основания за сключването на предвиденото споразумение. По принцип Ирландия не участва в приемането на мерки от Съвета, попадащи в тази част от Договора, освен ако уведоми за своето желание да участва. На основание на посочения протокол Ирландия възнамерява да не участва в сключването от Съюза на частта от Истанбулската конвенция относно убежището и забраната за връщане, но да участва в сключването на останалите ѝ части.

Селективното участие в една и съща мярка, посочена в Протокол № 21, обаче е изключено. Следователно не се допуска разделяне в две решения на акта за сключване на предвиденото споразумение, за да се даде възможност на Ирландия да участва в приемането на едното от двете решения, но не и на другото, при положение че всяко от решенията за сключване би се отнасяло за мерки по трета част, дял V от Договора за функционирането на ЕС.

При все това, ако се установи, че към акта за сключване на международно споразумение са приложими различни правни основания, може да съществува обективна необходимост от неговото разделяне в няколко решения. Такава необходимост може по-специално да е налице, ако разделянето цели да отчете обстоятелството, че Ирландия или Кралство Дания не участва в предвидените мерки във връзка със сключването на международно споразумение, които попадат в приложното поле съответно на Протоколи № 21 и № 22, докато други предвидени във връзка със същото сключване мерки не попадат в неговото приложно поле. В случая, като се има предвид, че сред частите на материалноправното основание на акта за сключване на предвиденото споразумение фигурира член 336 ДФЕС, който не попада в приложното поле на Протоколи № 21 и № 22, може да се установи наличието на обективна необходимост от разделяне на акта за сключване на Истанбулската конвенция.

ЗАБЕЛЕЖКА: Държава членка, Европейският парламент, Съветът или Комисията могат да поискат становището на Съда относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите или относно компетентността за сключването му. В случай на отрицателно становище от страна на Съда предвиденото споразумение не може да влезе в сила, освен ако не се нанесат изменения в него или не се преразгледат Договорите.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Съда

[Пълният текст](#) на становището се публикува на уебсайта CURIA в деня на обявяването

За допълнителна информация се свържете с Илияна Пальова ☎ (+352) 4303 4293

¹⁰ Предвиждащ приемането на Правилник за длъжностните лица на Съюза и на Условия за работа на другите служители на Съюза.