



Kontakty z Mediami
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

KOMUNIKAT PRASOWY nr 37/21

Luksemburg, 11 marca 2021 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawie wniosku o wydanie opinii 1/19
Konwencja stambulska

Rzecznik generalny Gerard Hogan zaproponował, aby Trybunał orzekł, że chociaż Unia Europejska podpisała konwencję stambulską, Rada może poczekać, nie będąc jednak do tego zobowiązana, na osiągnięcie przez państwa członkowskie wspólnego porozumienia co do ich woli związania się tą konwencją, zanim podejmie decyzję, czy Unia przystąpi do tej konwencji i w jakim uczyni to zakresie

Zaproponował on następnie, że konwencja stambulska może zostać zawarta na podstawie art. 78 ust. 2, art. 82 ust. 2, art. 84 i 336 TFUE w drodze dwóch odrębnych decyzji

Konwencja stambulska¹ o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej została przyjęta przez Radę Europy w dniu 7 kwietnia 2011 r. i otwarta do podpisu w dniu 11 maja 2011 r. Pierwszy wniosek Komisji dotyczący decyzji Rady w sprawie podpisania konwencji stambulskiej w imieniu Unii nie uzyskał wystarczającego poparcia członków Rady. W związku z tym postanowiono o ograniczeniu zakresu planowanego zawarcia przez Unię konwencji stambulskiej i po prostu zredukowaniu go do tych kompetencji, które zostały uznane za należące do kategorii wyłącznych kompetencji Unii. W celu uwzględnienia szczególnej sytuacji Irlandii i Zjednoczonego Królestwa przewidzianej protokołem nr 21 załączonym do TUE i TFUE zdecydowano ponadto o rozdzieleniu wniosku Komisji dotyczącego decyzji Rady w sprawie podpisania konwencji stambulskiej celem przyjęcia dwóch odrębnych decyzji.

Te dwie decyzje Rady zostały przyjęte w dniu 11 maja 2017 r. Pierwsza z nich wiąże się z podpisaniem konwencji stambulskiej przez Unię w odniesieniu do jej postanowień wchodzących w zakres kompetencji Unii związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i wskazuje jako podstawę materialnoprawną art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 TFUE². Druga obejmuje aspekty tej konwencji związane z azylem i zasadą non-refoulement i wskazuje jako podstawę materialnoprawną art. 78 ust. 2 TFUE³. Motywy obu decyzji Rady zawierały odniesienia do kompetencji Unii i jej państw członkowskich.

W dniu 9 lipca 2019 r. Parlament Europejski zwrócił się, w trybie art. 218 ust. 11 TFUE, o wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości opinii w sprawie przystąpienia Unii do konwencji stambulskiej. Poprzez pytanie pierwsze Parlament Europejski zmierza do ustalenia, które postanowienia TFUE powinny stanowić odpowiednią podstawę prawną aktu Rady dotyczącego zawarcia w imieniu Unii konwencji stambulskiej. Zapytuje on również, czy konieczne bądź możliwe jest rozdzielenie decyzji o podpisaniu i o zawarciu konwencji stambulskiej na dwie odrębne decyzje. Poprzez pytanie drugie Parlament Europejski zmierza do ustalenia, czy zawarcie przez Unię konwencji stambulskiej na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE jest zgodne z traktatami, biorąc pod uwagę brak wspólnego porozumienia ze strony wszystkich państw członkowskich co do ich woli związania się ową konwencją.

¹ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, 7 kwietnia 2011 r.

² Decyzja Rady (UE) 2017/865 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (Dz.U. 2017, L 131, s. 11)

³ Decyzja Rady (UE) 2017/866 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do azylu i zasady non-refoulement (Dz.U. 2017, L 131, s. 13).

W przedłożonej dzisiaj opinii rzecznik generalny Gerard Hogan zaproponował, aby Trybunał odpowiedział na pytania przedłożone przez Parlament Europejski w następujący sposób:

Jeżeli zamiarem Rady jest, aby zakres kompetencji dzielonych, które mają zostać wykonane przy zawarciu konwencji stambulskiej, pozostał niezmieniony, materialnymi podstawami prawnymi decyzji upoważniającej do zawarcia tej konwencji w imieniu Unii powinny być art. 78 ust. 2, art. 82 ust. 2, art. 84 i 336 TFUE.

Zawarcie konwencji stambulskiej przez Unię w drodze dwóch odrębnych aktów prawnych nie jest tego rodzaju, że mogłoby skutkować nieważnością tych aktów.

Decyzja Unii o zawarciu konwencji stambulskiej będzie zgodna z traktatami, jeżeli zostanie przyjęta w braku wspólnego porozumienia ze strony wszystkich państw członkowskich co do ich woli związania się tą konwencją. Niemniej jednak będzie ona zgodna z traktatami również wtedy, gdy decyzja ta zostanie przyjęta dopiero po osiągnięciu takiego wspólnego porozumienia. Wyłącznie do Rady należy rozstrzygnięcie, które z tych dwóch rozwiązań jest bardziej odpowiednie.

Rzecznik generalny stwierdził, że wszystkie pytania skierowane do Trybunału przez Parlament należy uznać za dopuszczalne, z wyjątkiem części drugiej pytania pierwszego, lecz jedynie w zakresie, w jakim odnosi się ona do decyzji o podpisaniu konwencji stambulskiej. W rzeczy samej, skoro Parlament nie zakwestionował, choć mógł to uczynić, ważności decyzji o podpisaniu i skoro stały się one tym samym ostateczne, to owa instytucja nie może wykorzystywać postępowania w sprawie wydania opinii w celu obejścia terminów na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności.

Odpowiednie podstawy prawne w odniesieniu do zawarcia konwencji stambulskiej

Rzecznik generalny zaproponował oprzeć się na linii orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którą, jeżeli akt zmierza do osiągnięcia kilku celów lub ma kilka elementów składowych, to musi on co do zasady być oparty na jednej podstawie prawnej, a tylko wyjątkowo na kilku podstawach prawnych, mianowicie takich, które odpowiadają przeważającym lub co najmniej głównym celom bądź elementom składowym tego aktu. Wynika z tego, że nie ma znaczenia, czy przy przyjmowaniu danego aktu skorzystano z innych kompetencji, o ile te inne kompetencje obejmują cele lub elementy składowe, które mają charakter pomocniczy.

Ponadto, gdy Unia nie skorzysta ze wszystkich swoich kompetencji, zdaniem rzecznika generalnego ważne jest, aby odróżnić decyzję upoważniającą do zawarcia umowy międzynarodowej od samej tej umowy. Zważywszy iż, w odniesieniu do przystąpienia do konwencji stambulskiej, nie ulega wątpliwości, że zamiarem Rady jest, aby Unia skorzystała jedynie z niektórych swoich kompetencji, rzecznik generalny Hogan stwierdził, że należy zbadać nie całą konwencję stambulską, lecz wyłącznie te jej części, które – z punktu widzenia prawa Unii – będą wiążące dla Unii.

W tym względzie rzecznik generalny zauważył, że w omawianej sprawie nie wydaje się konieczne rozstrzygnięcie w sposób definitywny kwestii, czy Unia posiada, jak utrzymuje Rada, wyłączną kompetencję do zawarcia konwencji stambulskiej w dziedzinach azylu i imigracji oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, a tym samym, czy Unia jest zobowiązana do wykonania owych kompetencji. Pytanie, które zostało skierowane przez Parlament, opiera się na założeniu, że Unia skorzysta przynajmniej z kompetencji, które posiada w sprawach z zakresu azylu, imigracji i współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Po dokonaniu analizy celów i elementów składowych konwencji stambulskiej, rzecznik generalny Hogan zauważył, że zawarcie przez Unię konwencji stambulskiej będzie prawdopodobnie dotyczyło wielu kompetencji posiadanych wyłącznie przez Unię lub dzielonych przez Unię z państwami członkowskimi i dlatego znaczenie może mieć teoretycznie wiele ustanowionych w TFUE podstaw prawnych. Dodał on jednak, że podstawa prawna nie ma lub podstawy prawne aktu nie mają odzwierciedlać całości kompetencji wykonanych w celu jego przyjęcia. Decyzja

upoważniająca do zawarcia konwencji stambulskiej przez Unię powinna być oparta wyłącznie na podstawie prawnej odpowiadającej czy podstawach prawnych odpowiadających aspektowi, który będzie stanowił środek ciężkości owej decyzji. Aby wskazać taką podstawę prawną, należy zdaniem rzecznika generalnego Hogana wziąć pod uwagę nie tylko cele i elementy składowe konwencji stambulskiej, lecz także właściwe dla samej tej decyzji cele i elementy składowe.

Rzecznik generalny Hogan rozważył również znaczenie innych podstaw prawnych niż te wskazane przez Parlament Europejski w swoim pytaniu, badając różne kompetencje, których może dotyczyć konwencja stambulska. Następnie zaproponował, by Trybunał odpowiedział na pytanie pierwsze w ten sposób, że mając na uwadze zakres, w jakim zdaniem Rady należy zawrzeć konwencję stambulską, decyzja upoważniająca Unię do jej zawarcia musi mieć za podstawę art. 78 ust. 2, art. 82 ust. 2, art. 84 i 336 TFUE.

Czy możliwe jest udzielenie upoważnienia do zawarcia konwencji stambulskiej w drodze dwóch odrębnych decyzji

Rzecznik generalny Hogan zauważył, że zadane przez Parlament Europejski pytanie dotyczy przyszłej formalnej ważności decyzji o zawarciu konwencji stambulskiej. W tym względzie należy przypomnieć, że z art. 263 TFUE wynika, iż formalna ważność aktu może być kwestionowana jedynie w razie naruszenia istotnych wymogów proceduralnych. Stwierdził on, że zawarcie konwencji stambulskiej w drodze nie jednej, lecz dwóch decyzji, nie wydaje się mieć takiego charakteru, który miałby wpływ na zastosowane zasady głosowania, jak miało to miejsce we wcześniejszym wyroku Trybunału.

Wynika to, po pierwsze, z faktu, że niezależnie od liczby zaplanowanych do przyjęcia decyzji, Unii będzie przysługiwać kompetencja do przyjęcia każdej z nich. Po drugie, w odniesieniu do zasad głosowania, należy zaznaczyć, że rozdzielenie decyzji na dwa odrębne akty mogłoby skutkować unieważnieniem zawarcia umowy międzynarodowej, gdyby pierwszy akt został przyjęty zgodnie z jedną zasadą głosowania, a drugi – zgodnie z inną zasadą głosowania, w okolicznościach, w których – gdyby zdecydowano się na przyjęcie tylko jednego aktu – zastosowanie znalazłaby wyłącznie jedna zasada. W omawianej sprawie sytuacja wygląda jednak w ten sposób, że wszystkie odpowiednie podstawy prawne przewidują zastosowanie tej samej procedury.

Rzecznik generalny Hogan zaproponował zatem, by na pytanie skierowane przez Parlament Europejski Trybunał odpowiedział w ten sposób, że zawarcie konwencji stambulskiej przez Unię w drodze dwóch odrębnych aktów prawnych nie jest tego rodzaju, iż mogłoby skutkować nieważnością tych aktów.

Pytanie w przedmiocie ważności decyzji Rady o zawarciu konwencji stambulskiej w sytuacji, gdyby decyzja ta została przyjęta w braku wspólnego porozumienia ze strony wszystkich państw członkowskich co do ich woli związania się tą konwencją

W tym względzie rzecznik generalny Hogan stwierdził, że Rada nie jest zobowiązana odczekać do chwili osiągnięcia przez państwa członkowskie wspólnego porozumienia oraz że nie spoczywa na niej żaden obowiązek zawarcia umowy międzynarodowej, takiej jak konwencja stambulska, niezwłocznie po jej podpisaniu. Rada powinna natomiast przeanalizować, biorąc pod uwagę czynniki takie jak stopień ryzyka nieusprawiedliwionego niewykonania przedmiotowej umowy mieszanej przez państwo członkowskie, możliwość uzyskania niezbędnej większości w Radzie, tak aby móc samodzielnie wykonać wszystkie kompetencje dzielone.

Zaproponował on zatem by na pytanie drugie odpowiedzieć w ten sposób, że przede wszystkim decyzja Unii o zawarciu konwencji stambulskiej będzie zgodna z traktatami, jeżeli zostanie ona przyjęta w braku wspólnego porozumienia ze strony wszystkich państw członkowskich co do ich woli związania się tą konwencją. Będzie ona jednak zgodna z traktatami również wtedy, gdy decyzja Unii o zawarciu konwencji stambulskiej zostanie przyjęta dopiero po osiągnięciu takiego wspólnego porozumienia. Wyłącznie do Rady należy rozstrzygnięcie, które z tych dwóch rozwiązań jest bardziej odpowiednie.

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Państwo Członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą uzyskać opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z Traktatami. W przypadku negatywnej opinii Trybunału, przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja Traktatów.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

[Pełny tekst](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu przedłożenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793