



UDENRIGSMINISTERIET

Notat til Folketingets Europaudvalg om afgivelse af indlæg i udtalelssagen for EU-Domstolen, A-1/19, om EU's indgåelse af Istanbulkonventionen

Enhed:
JTEU
Sagsbehandler:
Mads Peder Brøchner
Jespersen
Dato:
01-10-2020
Sagsnummer:
2019 - 41222
Bilag:
-

Indledning

Europa-Parlamentet (EP) har anmodet EU-Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt EU's indgåelse af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen) er forenelig med Unionens traktater. Anmodningen angår nærmere bestemt, om Rådets retsakter for indgåelse af Istanbulkonventionen er baseret på det korrekte retsgrundlag i EUF-traktaten samt om EU i overensstemmelse med EUF-traktatens artikel 218, stk. 6, kan indgå Istanbulkonventionen, selvom der ikke foreligger en fælles overenskomst mellem alle medlemsstater, hvorved medlemsstaterne giver deres samtykke til at blive bundet af konventionen.

I sagen har EU-Domstolen til brug for den mundtlige forhandling stillet et spørgsmål til visse af sagens parter, som kan få betydning i forhold til håndteringen på EU-plan af det danske retsforbehold, når EU indgår internationale aftaler.

Baggrund

Istanbulkonventionen har til formål at beskytte kvinder mod alle former for vold, og at forebygge, retsforfølge og udrydde vold mod kvinder og vold i hjemmet. EU deltog sammen med medlemsstaterne som observatør ved forhandlingerne om konventionen, som blev vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 7. april 2011. Konventionen blev åbnet for undertegnelse den 11. maj 2011 og trådte efterfølgende i kraft den 1. august 2014, efter at 10 stater havde gennemført ratifikation.

Danmark støtter stærkt op om Istanbul-konventionen, og har allerede underskrevet og ratificeret Istanbulkonventionen, som trådte i kraft i Danmark den 1. august 2014.

Istanbulkonventionen giver mulighed for, at EU kan undertegne konventionen, og ved to afgørelser af 11. maj 2017 traf Rådet beslutning om bemyndigelse til undertegnelse på EU's vegne.¹ Det fremgik af Rådets afgørelser, at Danmark, som følge af det danske retsforbehold ikke deltog i vedtagelsen af Rådets afgørelser, ligesom afgørelserne ikke var bindende for Danmark. Dette er normal procedure for Danmarks vedkommende i sager som denne, der er omfattet af det danske retsforbehold.

Konventionen blev undertegnet af EU den 13. juni 2017. Efter undertegnelsen har EP ved flere lejligheder, og senest i februar 2019, opfordret til bred tiltrædelse, samt til at Rådet snarest færdiggør ratifikation og implementering af konventionen. Rådet har imidlertid ikke vedtaget en afgørelse om EU's indgåelse af konventionen. Da der er

¹ Rådets afgørelse (EU) 2017/865 af 11. maj 2017 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager og Rådets afgørelse (EU) 2017/866 af 11. maj 2017 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, for så vidt angår asyl og nonrefoulement.

tale om en såkaldt ”blandet aftale”, som vedrører spørgsmål, hvor kompetencen er delt mellem EU og medlemsstaterne, vurderer Rådet, at vedtagelsen af en sådan afgørelse forudsætter, at samtlige medlemsstater har afgivet samtykke og indikeret villighed til at være bundet af konventionen, hvilket på nuværende tidspunkt ikke er tilfældet.

EP vurderer imidlertid, at EU’s indgåelse af Istanbulkonventionen ikke forudsætter forudgående samtykke fra samtlige medlemsstater.

Den 4. april 2019 valgte EP derfor i medfør af EUF-traktatens artikel 218, stk. 11, at anmode EU-Domstolen om en udtalelse. Udover at stille spørgsmål til Domstolen om foreneligheden af kravet om forudgående samtykke med EUF-traktatens artikel 218, stk. 6, har EP stillet spørgsmål om, hvorvidt EUF-traktatens artikel 82, stk. 2, og artikel 84, udgør det korrekte retsgrundlag for en fremtidig afgørelse fra Rådet om indgåelse af Istanbulkonventionen.

Foreløbigt har 11 medlemsstater samt EP, Kommissionen og Rådet afgivet indlæg i den skriftlige fase af sagen. En gennemgang af de skriftlige indlæg viser, at der blandt medlemsstaterne ikke er enighed, og der er således både støtte til synspunkterne fremsat af EP og Rådet.

Regeringen valgte ikke at afgive indlæg i den skriftlige fase af sagen, idet man fra dansk side allerede havde ratificeret Istanbulkonventionen, og idet EU’s indgåelse af Istanbulkonventionen er omfattet af retsforbeholdet.

Regeringens interesse og synspunkter i sagen

Regeringen afgiver indlæg ved den mundtlige forhandling i sagen, da der i de spørgsmål, som Domstolen har stillet til sagens parter forud for den mundtlige forhandling, blandt andet er stillet et spørgsmål, hvori det danske retsforbehold inddrages.

I spørgsmålet, som er stillet af sagens refererende dommer, dvs. den dommer, der skriver første udkast til Domstolens udtalelse, spørges der til, om der er truffet foranstaltninger med henblik på at undgå, at EU med sin eventuelle tiltrædelse, påtager sig forpligtelser i medfør af Istanbulkonventionen, som finder anvendelse på Danmark og Irlands område. Som følge af sit forbehold kan Irland vælge at stå uden for dele af EU’s tiltrædelse til Istanbulkonventionen.

Det er regeringens opfattelse, at Domstolens vurdering af spørgsmålet potentielt kan få betydning for den fremadrettede håndtering på EU-plan af Danmarks retsforbehold ved EU’s fremtidige indgåelse af internationale aftaler. Regeringen afgiver derfor indlæg ved Domstolen vedrørende dette spørgsmål.

I et dansk indlæg vil regeringen argumentere for, at EU med sin tiltrædelse til Istanbulkonventionen ikke risikerer at påtage sig forpligtelser, som finder anvendelse på Danmarks område. Der henvises i indlægget generelt til, at EU i medfør af princippet om kompetencetildeling kun kan handle inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt Unionen i traktaterne, ligesom der vil blive argumenteret for, at EU hverken EU-retligt eller folkeretligt er i stand til at påtage sig forpligtelser i henhold til Istanbulkonventionen, som er bindende for og finder anvendelse i Danmark.

I indlægget vil der endvidere blive henvist til, at håndteringen på EU-plan af det dansk retsforbehold i relation til EU's indgåelse af Istanbulkonventionen ligger på linje med den måde, hvorpå det danske forbehold tidligere er håndteret ved EU's indgåelse af øvrige internationale aftaler. Den fremgangsmåde, som i den konkrete situation er valgt, er derfor fuldt ud tilstrækkelig og egnet til at sikre, at det danske forbehold respekteres. Endelig vil der i indlægget blive argumenteret for, at der ikke gælder en særlig forpligtelse til at foretage en præcis afgrænsning af, hvilke dele af konventionen som finder anvendelse i Danmark, og at dette heller ikke anses for nødvendigt for at sikre det danske forbehold.

Endelig vil regeringen gøre det klart, at Danmark nationalt har ratificeret Istanbulkonventionen.