



Sajtó és Tájékoztatás

Az Európai Unió Bírósága
37/21. sz. SAJTÓKÖZLEMÉNY
Luxembourg, 2021. március 11.

A főtanácsnoknak a 1/19. sz. vélemény iránti kérelemre vonatkozó
indítványa
Isztambuli Egyezmény

Hogan főtanácsnok azt javasolja, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy jóllehet az Európai Unió aláírta az Isztambuli Egyezményt, a Tanácsnak joga van megvárni – anélkül azonban, hogy erre köteles lenne - a tagállamok arra vonatkozó közös megállapodását, hogy kötelező rájuk nézve az egyezmény, mielőtt arról határozná, fog-e ahhoz csatlakozni az Unió, és ha igen, milyen mértékben

Azt javasolja továbbá, hogy az Isztambuli Egyezményt meg lehet kötni két külön határozattal, az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 84. és EUMSZ 336. cikk alapján

A nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló Isztambuli Egyezményt¹ az Európa Tanács 2011. április 7-én fogadta el, és 2011. május 11-én nyitották meg aláírásra. Az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő aláírására vonatkozó tanácsi határozatra irányuló első bizottsági javaslat nem nyerte el a Tanács tagjainak kellő támogatását. Következésképpen úgy döntöttek, hogy az Isztambuli Egyezmény javasolt, Unió általi megkötésének hatályát szűkítik, és egyszerűen azokra a hatáskörökre korlátozzák, amelyeket az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozónak tekintettek. Arról is határoztak, hogy a Bizottságnak az Isztambuli Egyezmény aláírásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatát két külön határozatra bontják annak érdekében, hogy figyelembe vegyék Írországnak és az Egyesült Királyságnak az EUSZ-hez és EUMSZ-hez csatolt (21.) jegyzőkönyvben előírt sajátos helyzetét.

A két tanácsi határozatot 2017. május 11-én fogadták el. Az első az Isztambuli Egyezménynek a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatban az Unió hatáskörébe tartozó rendelkezései tekintetében az Unió nevében történő aláírásáról szól, és anyagi jogi jogalapként az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdését említette meg². A második ezen egyezménynek a menekültügyre és a visszaküldés tilalmára vonatkozó aspektusát fedi le, és anyagi jogi jogalapként az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdését jelölte meg³. Mindkét tanácsi határozat preambulumbekkezdései tartalmaztak hivatkozást az Unió és tagállamai hatásköreire.

2019. július 9-én az Európai Parlament az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének megfelelően a Bíróság véleményét kérte az Európai Uniónak az Isztambuli Egyezményhez való csatlakozásáról. Első kérdésével az Európai Parlament azt kérdezi, hogy az EUMSZ mely cikkei képezik a megfelelő jogalapot az Isztambuli Egyezmény Unió nevében történő megkötéséről szóló tanácsi jogi aktus számára. Azt is kérdezi, hogy szükséges vagy lehetséges-e az Isztambuli Egyezmény aláírására és megkötésére vonatkozóan két külön határozat elfogadása. Második kérdésével az Európai Parlament azt kérdezi, hogy az Isztambuli Egyezménynek az Unió által, az

¹ Az Európa Tanács a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezménye, 2011. április 7.

² Az Európa Tanács a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezményének a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos kérdések tekintetében az Európai Unió nevében történő aláírásáról szóló, 2017. május 11-i (EU) 2017/865 tanácsi határozat (HL 2017. L 131., 11. o.).

³ Az Európa Tanács a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezményének a menekültügy és a visszaküldés tilalma tekintetében az Európai Unió nevében történő aláírásáról szóló, 2017. május 11-i (EU) 2017/866 tanácsi határozat (HL 2017. L 131., 13. o.).

EUMSZ 218. cikk (6) bekezdésével összhangban történő megkötése összeegyeztethető-e a Szerződésekkel valamennyi tagállam arra vonatkozó közös megállapodásának hiányában, hogy az egyezményt magukra nézve kötelező erejűnek ismerik el.

A mai napon ismertetett indítványában Gerard Hogan főtanácsnok azt javasolja a Bíróságnak, hogy az Európai Parlament által feltett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

Ha a Tanácsnak az Isztambuli Egyezmény megkötését követően gyakorolandó megosztott hatáskörök terjedelmére vonatkozó szándéka változatlan marad, az egyezmény Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozatot anyagi jogi jogalapok szempontjából az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésére, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésére, az EUMSZ 84. és az EUMSZ 336. cikkére kell alapítani.

Az Isztambuli Egyezménynek az Unió által két külön határozat révén történő megkötése nem teheti érvénytelenné ezeket a jogi aktusokat.

Az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló uniós határozat összeegyeztethető a Szerződésekkel, ha azt valamennyi tagállam arra vonatkozó közös megállapodásának hiányában fogadják el, hogy az egyezmény rendelkezéseit magukra nézve kötelező erejűnek ismerik el. A Szerződésekkel azonban az is összeegyeztethető, ha e határozatot csak e közös megállapodás létrejöttét követően fogadnák el. Kizárólag a Tanács feladata eldönteni, hogy e két megoldás közül melyiket kell előnyben részesíteni.

A főtanácsnok azon az állásponton van, hogy az Európai Parlament által a Bíróság elé terjesztett valamennyi kérdést elfogadhatónak kell tekinteni, kivéve az első kérdés második részét, de csak annyiban, amennyiben az az Isztambuli Egyezmény aláírásáról szóló határozatra vonatkozik. Ugyanis mivel az Európai Parlament nem vitatta – bár vitathatta volna – az aláírásról szóló határozatok érvényességét, és ezért e határozatok jogerőre emelkedtek, ezen intézmény a vélemény iránti eljárást nem veheti igénybe a megsemmisítés iránti kereset előterjesztésére irányadó időbeli korlátok megkerülése céljából.

Az Isztambuli Egyezmény megkötésére vonatkozó megfelelő jogalapok

A főtanácsnok a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatának követését javasolja, amelynek értelmében, ha valamely jogi aktus több cél elérésére irányul, vagy több összetevőből áll, e jogi aktust főszabály szerint egyetlen jogalapra kell alapítani, és kivételesen több jogalapra, nevezetesen azokra, amelyek a jogi aktus túlnyomórészt meghatározó, vagy legalábbis elsődleges céljainak vagy összetevőinek megfelelnek. Ebből az következik, hogy nem releváns, hogy más hatásköröket gyakoroltak-e a szóban forgó jogi aktus elfogadása során, amennyiben ezen egyéb hatáskörök e jogi aktus olyan céljait vagy összetevőit fedik le, amelyek járulékosak.

Ezenkívül, amennyiben az Unió úgy dönt, hogy nem gyakorolja az összes hatáskörét, a főtanácsnok álláspontja szerint különbséget kell tenni a valamely nemzetközi megállapodás megkötésére felhatalmazó határozat és maga a nemzetközi megállapodás között. Mivel egyértelmű, hogy a Tanács szándéka az, hogy az Isztambuli Egyezményhez való csatlakozást illetően az Unió csak néhány hatáskörét gyakorolja, Hogan főtanácsnok szerint helyes nem az Isztambuli Egyezmény egészét, hanem kizárólag azokat a részeit vizsgálni, amelyek az uniós jog szempontjából kötelezőek lesznek az Unióra nézve.

E tekintetben Hogan főtanácsnok megjegyzi, hogy úgy tűnik, hogy a jelen ügyben nem szükséges véglegesen eldönteni azt a kérdést, hogy az Unió – a Tanács álláspontjának megfelelően – kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e az Isztambuli Egyezmény megkötésére a menekültügy és a bevándorlás, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén, ennél fogva az Unió köteles-e gyakorolni ezeket a hatásköröket. Az Európai Parlament által előterjesztett kérdés azon az előfeltevésen alapul, hogy az Unió legalább azokat a hatásköröket gyakorolni fogja, amelyekkel a menekültügy és a bevándorlás, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén rendelkezik.

Az Isztambuli Egyezmény céljainak és összetevőinek elemzését követően Hogan főtanácsnok megjegyzi, hogy az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötése nagyszámú olyan hatáskört érinthet, amellyel önállóan vagy a tagállamokkal együtt rendelkezik, ezért az EUMSZ alapján elméletileg számos jogalap releváns lehet. Hozzáteszi azonban, hogy nem szükséges, hogy valamely jogi aktus jogalapja vagy jogalapjai tükrözzék a jogi aktus elfogadása céljából gyakorolt összes hatáskört. Az Isztambuli Egyezménynek az Unió általi megkötésére felhatalmazó határozatot kizárólag az e határozat *leendő* súlypontjának megfelelő jogalapra vagy jogalapokra kellene alapítani. Az ilyen jogalap meghatározása érdekében Hogan főtanácsnok szerint nemcsak az Isztambuli Egyezmény célkitűzéseit és összetevőit kell figyelembe venni, hanem magának az említett határozatnak a sajátos célkitűzéseit és összetevőit is.

Hogan főtanácsnok vizsgálja az Európai Parlament által a kérdésében említettektől eltérő olyan különböző jogalapok relevanciáját is, amelyeket érinthet az Isztambuli Egyezmény. Ezután azt javasolja a Bíróságnak, hogy az első kérdésre azt a választ adja, hogy a szerződéskötés Tanács által előirányzott hatályára tekintettel az Uniót e szerződéskötésre felhatalmazó határozatot az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésére, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésére, az EUMSZ 84. és EUMSZ 336. cikkére kell alapítani.

Adható-e felhatalmazás az Isztambuli Egyezmény megkötésére két külön határozattal?

Hogan főtanácsnok megjegyzi, hogy az Európai Parlament által feltett kérdés az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozat jövőbeli alaki érvényességére vonatkozik. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 263. cikkből az következik, hogy valamely jogi aktus alaki érvényessége kizárólag valamely lényeges eljárási követelmény megsértése esetén kérdőjelezhető meg. Véleménye szerint az Isztambuli Egyezmény egy helyett két határozattal történő megkötése nem tűnik olyannak, mint amely következményekkel járhat az alkalmazott szavazási szabályokra nézve, mint a Bíróság egyik korábbi ítéletének esetében.

Ennek oka az, hogy először is nem vitatott, hogy a meghozandó határozatok elfogadása azok számától függetlenül az Unió hatáskörébe tartozik. Másodszor, a szavazási szabályokat illetően megjegyzendő, hogy valamely határozatnak két külön jogi aktusra történő felosztása érvénytelenné teheti valamely nemzetközi megállapodás megkötését, ha az elsőként elfogadandó jogi aktust egy bizonyos szavazási szabály alkalmazásával, a másodikat pedig egy másik szavazási szabály alkalmazásával fogadják el, amennyiben egyetlen jogi aktus elfogadása esetén egyetlen szabályt alkalmaztak volna. A jelen ügyben ugyanakkor valamennyi érintett jogalap ugyanazon eljárás alkalmazásához vezet.

Hogan főtanácsnok ezért azt javasolja a Bíróságnak, hogy azt a választ adja az Európai Parlamentnek, hogy az Isztambuli Egyezménynek az Unió által két külön jogi aktussal történő megkötése nem eredményezi e jogi aktusok érvénytelenségét.

Az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló tanácsi határozat érvényességének kérdése, ha azt a tagállamok arra vonatkozó közös megállapodásának hiányában fogadnák el, hogy kötelező rájuk nézve az egyezmény

E tekintetben Hogan főtanácsnok véleménye szerint a Tanács nem köteles megvárni a tagállamok közös megállapodását, és nem is köteles az Isztambuli Egyezményhez hasonló nemzetközi megállapodást közvetlenül annak aláírását követően megkötni. Inkább az a Tanács feladata, hogy a szóban forgó vegyes megállapodás végrehajtása valamely tagállam általi indokolatlan elmulasztása kockázatának mértékéhez hasonló tényezők figyelembevételével értékelje annak lehetőségét, hogy a Tanácson belül létrejöhet-e az ahhoz szükséges többség, hogy egyedül gyakorolja az összes megosztott hatáskört.

Így a második kérdésre először is azt a választ javasolja adni, hogy először is az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló uniós határozat összeegyeztethető a Szerződésekkel, ha azt valamennyi tagállam arra vonatkozó közös megállapodásának hiányában fogadnák el, hogy ezen egyezményt magukra nézve kötelező erejűnek ismerik el. A Szerződésekkel azonban az is összeegyeztethető, ha az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló uniós határozatot csak e

közös megállapodás létrejöttét követően fogadnák el. Kizárólag a Tanács feladata eldönteni, hogy e két megoldás közül melyiket kell előnyben részesíteni.

EMLÉKEZTETŐ: A főtanácsnok indítványa nem köti a Bíróságot. A főtanácsnok feladata, hogy teljesen pártatlanul és függetlenül eljárva a rábízott ügy jogi megoldására vonatkozó javaslatot terjesszen a Bíróság elé. A Bíróság bírái most kezdik meg a tanácskozást a jelen ügyben. Az ítéletet későbbi időpontban hozzák meg.

EMLÉKEZTETŐ: Egy tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérheti a Bíróság véleményét valamely tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy a Szerződéseket felülvizsgálják.

A sajtó részére készített nem hivatalos kiadvány, amely nem köti a Bíróságot.

Az ismertetés napján az indítvány [teljes szövege](#) megtalálható a CURIA honlapon.

Sajtófelelős: Lehóczki Balázs ☎ (+352) 4303 5499