



Tlač a informácie

Súdny dvor Európskej únie
TLAČOVÉ KOMUNIKÉ č. 37/21
V Luxemburgu 11. marca 2021

Návrhy generálneho advokáta vo veci Stanovisko 1/19
Istanbulský dohovor

Generálny advokát Gerard Hogan navrhuje, aby Súdny dvor rozhodol, že hoci EÚ podpísala Istanbulský dohovor, Rada môže, ale nemusí čakať na spoločnú dohodu všetkých členských štátov o tom, že budú týmto dohovorom viazané, skôr než rozhodne, či a do akej miery k nemu EÚ pristúpi

*Ďalej uvádza, že Istanbulský dohovor by mohol byť uzavretý na základe **článku 78 ods. 2, článku 82 ods. 2, ako aj článkov 84 a 336 ZFEÚ** prostredníctvom dvoch samostatných rozhodnutí*

Istanbulský dohovor¹ o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu prijala Rada Európy 7. apríla 2011 a na podpis bol otvorený 11. mája 2011. Prvý návrh Komisie na rozhodnutie Rady o podpísaní Istanbulského dohovoru v mene EÚ nezískal dostatočnú podporu členov Rady. V dôsledku toho sa rozhodlo, že sa zníži pôsobnosť navrhovaného uzavretia Istanbulského dohovoru zo strany EÚ a že sa jednoducho obmedzí na tie právomoci, ktoré sa považujú za výlučné právomoci EÚ. S cieľom zohľadniť osobitné stanoviská Írska a Spojeného kráľovstva v zmysle protokolu č. 21 pripojeného k ZEÚ a ZFEÚ sa tiež rozhodlo, že návrh Komisie na rozhodnutie Rady o podpise Istanbulského dohovoru bude rozdelený na dve samostatné rozhodnutia.

Obe rozhodnutia Rady boli prijaté 11. mája 2017. Prvé sa týka podpísania Istanbulského dohovoru zo strany EÚ, pokiaľ ide o jeho ustanovenia patriace do právomocí EÚ v oblasti justičnej spolupráce v trestných veciach, a ako hmotnoprávne základy uvádza článok 82 ods. 2 a článok 83 ods. 1 ZFEÚ.² Druhé sa týka aspektov tohto dohovoru, ktoré sa týkajú azylu a zásady zákazu vrátenia (non-refoulement), a ako hmotnoprávny základ uvádza článok 78 ods. 2 ZFEÚ.³ Odôvodnenia oboch rozhodnutí Rady obsahujú odkazy na právomoci EÚ a jej členských štátov.

Dňa 9. júla 2019 Európsky parlament v súlade s článkom 218 ods. 11 ZFEÚ požiadal Súdny dvor o stanovisko k pristúpeniu EÚ k Istanbulskému dohovoru. Prvou otázkou sa Európsky parlament pýta, ktoré články ZFEÚ by mali predstavovať vhodné právne základy aktu Rady o uzavretí Istanbulského dohovoru v mene EÚ. Pýta sa tiež, či je potrebné alebo možné prijať dve samostatné rozhodnutia o podpísaní a uzavretí Istanbulského dohovoru. Druhou otázkou sa Európsky parlament pýta, či je uzavretie Istanbulského dohovoru zo strany EÚ v súlade s článkom 218 ods. 6 ZFEÚ zlučiteľné so Zmluvami, ak neexistuje spoločná dohoda všetkých členských štátov o tom, že budú viazané týmto dohovorom.

V dnešných návrhoch generálny advokát Gerard Hogan navrhuje, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Európsky parlament, takto:

Ak sa zámary Rady v súvislosti s rozsahom spoločných právomocí, ktoré sa majú vykonávať pri uzavretí Istanbulského dohovoru, nezmenia, rozhodnutie o povolení tohto

¹ Dohovor Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu, 7. apríl 2011.

² Rozhodnutie Rady (EÚ) 2017/865 z 11. mája 2017 o podpise Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu, pokiaľ ide o záležitosti týkajúce sa justičnej spolupráce v trestných veciach, v mene Európskej únie (Ú. v. EÚ L 131, 2017, s. 11).

³ Rozhodnutie Rady (EÚ) 2017/866 z 11. mája 2017 o podpise Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu, pokiaľ ide o azyl a zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia (zásada non-refoulement), v mene Európskej únie (Ú. v. EÚ L 131, 2017, s. 13).

uzavretia v mene Únie by malo byť založené na článku 78 ods. 2, článku 82 ods. 2, ako aj na článkoch 84 a 336 ZFEÚ ako hmotnoprávných základoch.

Uzavretie Istanbulského dohovoru Úniou prostredníctvom dvoch samostatných aktov nespôsobí neplatnosť týchto aktov.

Rozhodnutie EÚ o uzavretí Istanbulského dohovoru by bolo zlučiteľné so Zmluvami, keby bolo prijaté bez spoločnej dohody všetkých členských štátov o tom, že budú týmto dohovorom viazané. Okrem toho by však bolo zlučiteľné so Zmluvami aj vtedy, keby bolo prijaté až po dosiahnutí takejto spoločnej dohody. Je výlučne na Rade, aby rozhodla, ktoré z týchto dvoch riešení uprednostní.

Generálny advokát sa domnieva, že všetky otázky, ktoré Súdnemu dvoru položil Európsky parlament, by sa mali považovať za prípustné, s výnimkou druhej časti prvej otázky, ale len v rozsahu, v akom sa týka rozhodnutia o podpísaní Istanbulského dohovoru. Keďže totiž Európsky parlament nenapadol platnosť rozhodnutí o podpise, hoci to mohol urobiť, a tie sa stali právoplatnými, táto inštitúcia nemôže použiť konanie o stanovisku na obchádzanie lehôt stanovených pre žalobu o neplatnosť.

Vhodné právne základy na uzavretie Istanbulského dohovoru

Generálny advokát navrhuje riadiť sa líniou judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej ak akt sleduje niekoľko cieľov alebo má niekoľko zložiek, musí byť v zásade založený na jedinom právnom základe a výnimočne na viacerých, konkrétne na tých, ktoré zodpovedajú prevažujúcim alebo aspoň hlavným účelom alebo zložkám tohto aktu. Z toho vyplýva, že nie je podstatné, či sa v priebehu prijímania dotknutého aktu uplatnili iné právomoci, pokiaľ sa tieto iné právomoci vzťahujú na ciele alebo zložky aktu, ktoré sú vedľajšie.

Okrem toho ak EÚ nebude vykonávať všetky svoje právomoci, podľa názoru generálneho advokáta je dôležité, aby sa rozhodnutie, ktorým sa povoľuje uzavretie medzinárodnej dohody, odlišovalo od samotnej tejto dohody. Vzhľadom na to, že pokiaľ ide o pristúpenie k Istanbulskému dohovoru, je jasné, že Rada chce, aby EÚ vykonávala len niektoré zo svojich právomocí, generálny advokát Hogan sa domnieva, že je vhodné brať do úvahy nie celý Istanbulský dohovor, ale len tie časti dohovoru, ktoré budú z hľadiska práva EÚ pre Úniu záväzné.

V tejto súvislosti generálny advokát Hogan poukazuje na to, že v prejednávanej veci sa nezdá byť potrebné s konečnou platnosťou rozhodnúť, či EÚ má, ako sa domnieva Rada, výlučnú právomoc uzavrieť Istanbulský dohovor v oblasti azylu a prisťahovalectva, ako aj justičnej spolupráce v trestných veciach, a teda či je EÚ povinná vykonávať uvedené právomoci. Otázka, ktorú položil Európsky parlament, je založená na predpoklade, že EÚ bude vykonávať prinajmenšom právomoci, ktoré má vo veciach azylu a prisťahovalectva, ako aj justičnej spolupráce v trestných veciach.

Po analýze cieľov a zložiek Istanbulského dohovoru generálny advokát Hogan konštatuje, že uzavretie Istanbulského dohovoru zo strany EÚ sa pravdepodobne bude týkať veľkého počtu právomocí, ktoré má sama alebo spoločne s členskými štátmi, a preto by teoreticky mohol byť relevantný veľký počet právnych základov podľa ZFEÚ. Ďalej však uvádza, že právny základ alebo základy aktu nemusia odrážať všetky právomoci vykonávané na jeho prijatie. Rozhodnutie povoliť uzavretie Istanbulského dohovoru zo strany EÚ by malo byť založené len na právnom základe alebo základoch zodpovedajúcich budúcemu ťažisku tohto rozhodnutia. Na určenie takého právneho základu generálny advokát Hogan považuje za potrebné vziať do úvahy nielen ciele a zložky Istanbulského dohovoru, ale aj ciele a zložky, ktoré sú špecifickejšie pre samotné toto rozhodnutie.

Generálny advokát Hogan posudzuje aj relevantnosť iných právnych základov, ako sú tie, ktoré uviedol Európsky parlament vo svojej otázke, pričom skúma rôzne právomoci, ktorých sa Istanbulský dohovor pravdepodobne bude týkať. Následne navrhuje, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku v tom zmysle, že vzhľadom na rozsah uzavretia dohovoru plánovaného Radou musí

byť rozhodnutie, ktorým sa EÚ povoľuje pristúpiť k tomuto uzavretiu, založené na článku 78 ods. 2, článku 82 ods. 2, ako aj na článkoch 84 a 336 ZFEÚ.

Otázka, či môže byť uzavretie Istanbulského dohovoru povolené v dvoch samostatných rozhodnutiach

Generálny advokát Hogan poukazuje na to, že otázka položená Európskym parlamentom sa týka formálnej budúcej platnosti rozhodnutia o uzavretí Istanbulského dohovoru. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že z článku 263 ZFEÚ vyplýva, že formálnu platnosť aktu možno spochybňovať len vtedy, ak bola porušená podstatná procesná požiadavka. Domnieva sa, že uzavretie Istanbulského dohovoru prostredníctvom dvoch rozhodnutí namiesto jedného sa nezdá byť takej povahy, že by to mohlo mať vplyv na uplatňované pravidlá hlasovania, ako to bolo v prípade predchádzajúceho rozsudku Súdneho dvora.

Dôvodom je to, že po prvé je nesporné, že bez ohľadu na počet prijatých rozhodnutí bude prijatie všetkých z nich patriť do právomoci EÚ. Po druhé pokiaľ ide o pravidlá hlasovania, treba poukázať na to, že rozdelenie rozhodnutia na dva samostatné akty by mohlo postihnúť uzavretie medzinárodnej dohody vadou, keby bol prvý akt, ktorý sa má prijať, prijatý podľa určitého pravidla hlasovania a druhý prijatý podľa iného pravidla hlasovania, pričom pokiaľ by bol prijatý len jeden akt, uplatnilo by sa len jedno pravidlo. V prejednávanej veci však všetky dotknuté právne základy vedú k uplatneniu toho istého postupu.

Generálny advokát Hogan preto navrhuje, aby Súdny dvor odpovedal na otázku Európskeho parlamentu v tom zmysle, že uzatvorenie Istanbulského dohovoru Úniou prostredníctvom dvoch samostatných aktov nebude mať za následok neplatnosť týchto aktov.

Otázka platnosti rozhodnutia Rady o uzavretí Istanbulského dohovoru, keby bolo prijaté bez spoločnej dohody všetkých členských štátov o ich súhlase s tým, že budú týmto dohovorom viazané

V tejto súvislosti generálny advokát Hogan konštatuje, že Rada nie je povinná čakať na spoločnú dohodu členských štátov, ani nie povinná uzavrieť medzinárodnú dohodu, akou je Istanbulský dohovor, ihneď po jej podpísaní. Naopak, je na Rade, aby vzhľadom na také faktory, akým je rozsah rizika neodôvodneného neplnenia dotknutej zmiešanej dohody členským štátom, posúdila možnosť získať v rámci Rady väčšinu potrebnú na to, aby mohla samostatne vykonávať všetky spoločné právomoci.

Navrhuje teda odpovedať na druhú otázku v tom zmysle, že po prvé rozhodnutie EÚ o uzavretí Istanbulského dohovoru by bolo zlučiteľné so Zmluvami, keby bolo prijaté bez spoločnej dohody všetkých členských štátov o ich súhlase s tým, že budú týmto dohovorom viazané. Okrem toho by však bolo rozhodnutie EÚ o uzavretí Istanbulského dohovoru zlučiteľné so Zmluvami aj vtedy, keby bolo prijaté až po dosiahnutí takej spoločnej dohody. Je výlučne na Rade, aby rozhodla, ktoré z týchto dvoch riešení uprednostní.

UPOZORNENIE: Súdny dvor nie je viazaný návrhmi generálneho advokáta. Úlohou generálnych advokátov je nezávisle navrhnúť Súdnemu dvoru právne riešenie vecí, ktorá im bola pridelená. Sudcovia Súdneho dvora od tohto momentu začínajú v tejto veci poradu. Rozsudok bude vyhlásený neskôr.

POZNÁMKA: Členský štát, Európsky parlament, Rada alebo Komisia môžu získať stanovisko Súdneho dvora k zlučiteľnosti zamýšľanej dohody so Zmluvami. Ak je stanovisko Súdneho dvora záporné, zamýšľaná dohoda nesmie nadobudnúť platnosť, pokiaľ nie je zmenená a doplnená alebo pokiaľ nedôjde k revízii Zmlúv.

Neoficiálny dokument pre potreby médií, ktorý nezaväzuje Súdny dvor.

[Úplné znenie](#) návrhov sa uverejňuje na internetovej stránke CURIA v deň ich prednesu.

Kontaktná osoba pre tlač: Balázs Lehóczki ☎ (+352) 4303 5499