



Tisk a informace

Soudní dvůr Evropské unie
TISKOVÁ ZPRÁVA č. 37/21
V Lucemburku dne 11. března 2021

Stanovisko generálního advokáta ve věci posudku 1/19
Istanbulská úmluva

Generální advokát Hogan navrhuje, aby Soudní dvůr rozhodl, že ačkoli Evropská unie podepsala Istanbulskou úmluvu, je Rada oprávněna vyčkat, přestože by nemusela, na vzájemnou shodu všech členských států na tom, že souhlasí s tím, že budou touto úmluvou vázány, než rozhodne, zda a v jakém rozsahu k této úmluvě Unie přistoupí

Dále navrhuje, že Istanbulskou úmluvu lze uzavřít na základě čl. 78 odst. 2, čl. 82 odst. 2 a článků 84 a 336 SFEU prostřednictvím dvou samostatných rozhodnutí

Istanbulská úmluva¹ o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí byla přijata Radou Evropy dne 7. dubna 2011 a dne 11. května 2011 byla otevřena k podpisu. První návrh rozhodnutí Rady o podpisu Istanbulské úmluvy jménem Unie ze strany Komise nezískal dostatečnou podporu členů Rady. Bylo tedy rozhodnuto o omezení navrženého rozsahu uzavření Istanbulské úmluvy ze strany Unie pouze na ty pravomoci, které byly považovány za pravomoci, jež spadají do výlučné pravomoci Unie. Rovněž bylo rozhodnuto o rozdělení návrhu Komise na rozhodnutí Rady o podpisu Istanbulské úmluvy na dvě samostatná rozhodnutí, aby byla zohledněna zvláštní postavení Irska a Spojeného království upravená v protokolu č. 21 připojenému k SEU a SFEU.

Tato dvě samostatná rozhodnutí přijala Rada dne 11. května 2017. První se týká podpisu Istanbulské úmluvy jménem EU, pokud jde o její ustanovení spadající do pravomocí Unie v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech, a jako hmotněprávní základy uvádělo čl. 82 odst. 2 a čl. 83 odst. 1 SFEU². Druhé rozhodnutí zahrnuje aspekty této úmluvy, jež se týkají azylu a zásady nenavrácení, a jako hmotněprávní základ byl uveden čl. 78 odst. 2 SFEU³. Body odůvodnění obou rozhodnutí Rady obsahovaly odkazy na pravomoci Unie a jejích členských států.

Dne 9. července 2019 požádal Evropský parlament v souladu s čl. 218 odst. 11 SFEU o posudek Soudního dvora k přistoupení Unie k Istanbulské úmluvě. Svou první otázkou se Evropský parlament táže, které články SFEU by měly představovat vhodný právní základy pro akt Rady o uzavření Istanbulské úmluvy jménem Unie. Rovněž se táže, zda je nutné nebo možné přijmout dvě samostatná rozhodnutí o podpisu a o uzavření Istanbulské úmluvy. Svou druhou otázkou se Evropský parlament táže, zda je uzavření Istanbulské úmluvy ze strany Unie podle čl. 218 odst. 6 SFEU slučitelné se Smlouvami, pokud neexistuje vzájemná shoda všech členských států být touto úmluvou vázány.

V dnešním stanovisku generální advokát Gerard Hogan navrhuje, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Evropským parlamentem takto:

Pokud se úmysly Rady týkající se rozsahu sdílených pravomocí, které mají být vykonány při uzavření Istanbulské úmluvy, nezmění, mělo by být rozhodnutí, kterým se toto uzavření schvaluje jménem Unie, založeno na čl. 78 odst. 2, čl. 82 odst. 2, článku 84 a článku 336 SFEU jakožto hmotněprávních základech.

¹ Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí, 7. dubna 2011.

² Rozhodnutí Rady (EU) 2017/865 ze dne 11. května 2017 o podpisu Úmluvy Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí, pokud jde o záležitosti týkající se justiční spolupráce v trestních věcech, jménem Evropské unie (Úř. věst. 2017, L 131, s. 11).

³ Rozhodnutí Rady (EU) 2017/866 ze dne 11. května 2017 o podpisu Úmluvy Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí, pokud jde o azyl a zásadu nenavrácení, jménem Evropské unie (Úř. věst. 2017, L 131, s. 13).

Uzavření Istanbulske úmluvy Unii prostřednictvím dvou samostatných aktů nemůže způsobit neplatnost těchto aktů.

Rozhodnutí Unie uzavřít Istanbulskou úmluvu by bylo slučitelné se Smlouvami, pokud by bylo přijato, aniž by existovala vzájemná shoda všech členských států na tom, že souhlasí, že budou výše uvedenou dohodou vázány. Takové rozhodnutí by však bylo se Smlouvami slučitelné i v případě, že by bylo přijato až po zajištění takové vzájemné shody. Pouze Radě přísluší rozhodnout, které z těchto dvou řešení je vhodnější.

Generální advokát má za to, že všechny otázky položené Soudnímu dvoru Evropským parlamentem by měly být považovány za přípustné, s výjimkou druhé části první otázky, ale pouze v rozsahu, v němž se týká rozhodnutí o podpisu Istanbulske úmluvy. Vzhledem k tomu, že Evropský parlament nezpochybil platnost rozhodnutí o podpisu, ačkoli tak mohl učinit, a tato rozhodnutí mohla tedy nabýt právní moci, nemůže tento orgán použít řízení o posudku k obcházení lhůt upravujících žalobu na neplatnost.

Příslušné právní základy týkající se uzavření Istanbulske úmluvy

Generální advokát navrhuje řídit se judikaturou Soudního dvora, podle níž má-li určitý akt několik cílů nebo složek, musí být tento akt v zásadě založen na jediném právním základě, a pouze výjimečně na několika, konkrétně těch, které odpovídají převažujícím, nebo alespoň hlavním cílům nebo složkám tohoto aktu. Z toho vyplývá, že je nepodstatné, zda byly v rámci přijímání dotčeného aktu vykonány jiné pravomoci, pokud se tyto jiné pravomoci týkají cílů nebo složek, které jsou ve vztahu k tomuto aktu vedlejší.

Mimoto rozhodne-li se Unie nevykonávat všechny své pravomoci, je podle názoru generálního advokáta důležité odlišit rozhodnutí, kterým se schvaluje uzavření mezinárodní dohody, od dohody samotné. Vzhledem k tomu, že v případě přistoupení k Istanbulske úmluvě je jasné, že Rada chce, aby Unie vykonávala pouze některé ze svých pravomocí, je generální advokát Hogan přesvědčen, že je vhodné posuzovat nikoli celou Istanbulskou úmluvu, ale jen ty části této úmluvy, které budou z pohledu unijního práva pro Unii závazné.

V tomto ohledu generální advokát Hogan poznamenává, že v projednávané věci nepovažuje za nezbytné rozhodnout s konečnou platností o otázce, zda Unie má, jak se domnívá Rada, výlučnou pravomoc k uzavření Istanbulske úmluvy ve věcech azylu a přistěhovalectví, jakož i justiční spolupráce v trestních věcech, a tedy zda je Unie povinna tyto pravomoci vykonat. Otázka předložená Evropským parlamentem je založena na předpokladu, že Unie bude vykonávat přinejmenším ty pravomoci, které jsou jí svěřeny ve věcech azylu a přistěhovalectví, jakož i justiční spolupráce v trestních věcech.

Po analýze cílů a složek Istanbulske úmluvy generální advokát Hogan poznamenává, že uzavření Istanbulske úmluvy Unii se bude pravděpodobně týkat velkého počtu pravomocí, které náležejí Unii samostatně nebo společně s členskými státy, a teoreticky tak může být relevantní řada právních základů dle SFEU. Dodává však, že se nepředpokládá, že by právní základ či základy určitého aktu odrážely veškeré pravomoci vykonané pro účely jeho přijetí. Rozhodnutí o schválení uzavření Istanbulske úmluvy Unii by mělo být založeno pouze na právním základě či základech odpovídajících tomu, co bude těžištěm tohoto rozhodnutí. Pro určení takového právního základu je podle generálního advokáta Hogana třeba vzít v úvahu nejen cíle a složky Istanbulske úmluvy, ale zohlednit i cíle a složky, které jsou specifitější pro samotné toto rozhodnutí.

Generální advokát Hogan rovněž zvažuje relevanci jiných právních základů, než které uvádí Evropský parlament ve své otázce, posouzením různých pravomocí, kterých by se Istanbulska úmluva mohla týkat. Navrhuje poté, aby Soudní dvůr odpověděl na první otázku tak, že s přihlédnutím k rozsahu uzavření zamýšleného Radou musí být rozhodnutí, kterým se schvaluje, aby Unie přistoupila k tomuto uzavření, založeno na čl. 78 odst. 2, čl. 82 odst. 2, článku 84 a článku 336 SFEU.

K možnosti schválit uzavření Istanbulské úmluvy prostřednictvím dvou samostatných rozhodnutí

Generální advokát Hogan poznamenává, že otázka položená Evropským parlamentem se týká budoucí formální platnosti rozhodnutí o uzavření Istanbulské úmluvy. V tomto ohledu je potřeba připomenout, že z článku 263 SFEU vyplývá, že formální platnost určitého aktu může být zpochybněna pouze v případě porušení podstatných formálních náležitostí. Dochází k závěru, uzavření Istanbulské úmluvy prostřednictvím dvou rozhodnutí namísto jediného není takové povahy, aby mohlo mít důsledky pro použitá pravidla hlasování, jak tomu bylo v předchozím rozsudku Soudního dvora.

Je tomu tak proto, že zaprvé je nesporné, že bez ohledu na počet rozhodnutí, která budou přijata, budou všechna jejich přijetí spadat do pravomoci Unie. Zadruhé, pokud jde o pravidla hlasování, je potřeba uvést, že rozdělení rozhodnutí na dva samostatné akty by mohlo způsobit vadu postupu uzavření mezinárodní dohody, pokud by byl první akt, který by měl být přijat, přijat podle určitého pravidla hlasování a druhý přijat na základě jiného pravidla hlasování za okolností, kdy by v případě přijetí jediného aktu bylo použito jen jediné pravidlo. V projednávané věci však vedou všechny dotčené právní základy k použití téhož postupu.

Generální advokát Hogan tedy navrhuje, aby Soudní dvůr odpověděl na otázku Evropského parlamentu, že uzavření Istanbulské úmluvy Uníí prostřednictvím dvou samostatných aktů nemůže způsobit neplatnost těchto aktů.

K otázce platnosti rozhodnutí Rady o uzavření Istanbulské úmluvy, pokud by bylo přijato v případě neexistence vzájemné shody všech členských států na tom, že souhlasí, že budou touto úmluvou vázány

V tomto ohledu generální advokát Hogan konstatuje, že Rada nemá povinnost vyčkávat na vzájemnou shodu členských států ani není povinna uzavřít takovou mezinárodní dohodu, jako je Istanbulská úmluva, bezprostředně po jejím podpisu. Přísluší jí posoudit, jaké je nejlepší řešení, a to s ohledem na takové faktory, jako je rozsah rizika neodůvodněného neplnění dotčené smíšené dohody některým členským státem nebo možnost získat v rámci tohoto orgánu potřebnou většinu k tomu, aby mohla sama vykonávat všechny sdílené pravomoci, jichž se uvedená dohoda týká.

Navrhuje tedy odpovědět na druhou otázku tak, že rozhodnutí Unie uzavřít Istanbulskou úmluvu by bylo slučitelné se Smlouvami, pokud by bylo přijato, aniž by existovala vzájemná shoda všech členských států na tom, že souhlasí, že budou výše uvedenou úmluvou vázány. Takové rozhodnutí by však bylo se Smlouvami slučitelné i v případě, že by bylo přijato až po zajištění takové vzájemné shody. Pouze Radě přísluší rozhodnout, které z těchto dvou řešení je vhodnější.

UPOZORNĚNÍ: Soudní dvůr není stanoviskem generálního advokáta vázán. Úlohou generálních advokátů je zcela nezávisle navrhnout Soudnímu dvoru právní řešení věci, která jim je přidělena. Soudci Soudního dvora začínají nyní v uvedené věci rozhodovat. Rozsudek bude vydán později.

UPOZORNĚNÍ: Členský stát, Evropský parlament, Rada nebo Komise si mohou vyžádat posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody se Smlouvami. Je-li posudek Soudního dvora odmítavý, nemůže zamýšlená dohoda vstoupit v platnost, pokud nedojde ke změně dohody nebo ke změně Smluv.

Neoficiální dokument pro potřeby sdělovacích prostředků, který nezavazuje Soudní dvůr.

[Úplné znění](#) stanoviska se na internetové stránce CURIA zveřejňuje v den, kdy je generální advokát přednesl.

Kontaktní osoba pro tisk: Balázs Lehoczki 📞 (+352) 4303 5499