



Tisk a informace

Soudní dvůr Evropské unie
TISKOVÁ ZPRÁVA č. 176/21
V Lucemburku dne 6. října 2021

Posudek 1/19
Istanbulská úmluva

Smlouvy Radě nezakazují čekat před přijetím rozhodnutí o uzavření Istanbulské úmluvy Unií na „vzájemnou dohodu“ členských států, avšak Rada nesmí měnit postup uzavírání této úmluvy tím, že bude její uzavření podmíněno předchozím konstatováním takové „vzájemné dohody“

Soudní dvůr upřesnil náležitý hmotněprávní základ pro přijetí aktu Rady o uzavření Istanbulské úmluvy v části, která je předmětem zamýšlené dohody, a rozhodl, že uzavírací akt může být rozdělen na dvě samostatná rozhodnutí, je-li doložena objektivní potřeba

Istanbulská úmluva o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí¹ spadá zčásti do pravomocí Evropské unie a zčásti do pravomocí členských států. Má se tedy jednat o smíšenou dohodu uzavíranou Unií i členskými státy. V návrhu rozhodnutí o podpisu této úmluvy jménem Unie, který přijala Komise, byl jako hmotněprávní základ označen čl. 82 odst. 2 a článek 84 SFEU. Vzhledem k tomu, že tento návrh nezískal na půdě Rady Evropské unie dostatečnou podporu, bylo rozhodnuto, že se podpis úmluvy omezí pouze na její oblasti spadající do výlučné pravomoci Unie, tak jak byla určena Radou. Namísto shora uvedeného hmotněprávního základu tedy Rada použila čl. 78 odst. 2, čl. 82 odst. 2 a čl. 83 odst. 1 SFEU. V zájmu zohlednění zvláštní situace Irska podle protokolu č. 21² bylo navíc rozhodnutí o podpisu rozděleno na dvě samostatná rozhodnutí.

Jedno z těchto dvou rozhodnutí se týká podpisu Istanbulské úmluvy v záležitostech týkajících se justiční spolupráce v trestních věcech³ a druhé pak jejího podpisu v záležitostech azylu a zásady nenavrácení⁴. K podpisu Istanbulské úmluvy jménem Unie došlo v souladu s těmito dvěma rozhodnutími dne 13. června 2017. Doposud však nebylo přijato žádné rozhodnutí o uzavření této úmluvy Unií, neboť Rada patrně podmiňuje přijetí takového rozhodnutí předchozí „vzájemnou dohodou“ všech členských států na tom, že budou touto úmluvou vázány v oblastech spadajících do jejich pravomocí.

Dne 9. července 2019 podal Evropský parlament Soudnímu dvoru žádost o posudek na základě čl. 218 odst. 11 SFEU ohledně uzavření Istanbulské úmluvy Unií. V rámci první otázky se Parlament táže, jaké jsou náležité právní základy aktu Rady o uzavření této úmluvy a zda je nutné či možné rozdělit akt o podpisu i akt o uzavření úmluvy na dvě samostatná rozhodnutí. V rámci druhé otázky se Parlament táže, zda Smlouvy Radě umožňují či ukládají čekat před uzavřením Istanbulské úmluvy jménem Unie na „vzájemnou dohodu“ členských států na tom, že budou touto úmluvou vázány v oblastech spadajících do jejich pravomocí.

Ve svém posudku odpověděl velký senát Soudního dvora na otázky Parlamentu následovně.

¹ Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí, přijatá dne 7. dubna 2011 (dále jen „Istanbulská úmluva“).

² Protokol (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojený ke Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU (dále jen „protokol č. 21“).

³ 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).

⁴ 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).

Zprv s výhradou neustálého plného dodržování požadavků, které jsou stanoveny v čl. 218 odst. 2, 6 a 8 SFEU, nezakazují Smlouvy Radě, jedná-li v souladu se svým jednacím řádem, čekat před přijetím rozhodnutí o uzavření Istanbulské úmluvy Unií na „vzájemnou dohodu“ členských států. Naproti tomu jí zakazují přidávat k postupu uzavírání upravenému v tomto článku další etapu tím, že přijetí rozhodnutí o uzavření úmluvy bude podmíněno předchozím konstatováním takové „vzájemné dohody“.

Zadruhé náležitý hmotněprávní základ pro přijetí aktu Rady o uzavření Istanbulské úmluvy Unií v části, která je předmětem zamýšlené dohody, tvoří čl. 78 odst. 2, čl. 82 odst. 2 a články 84 a 336 SFEU.

Zatřetí protokoly č. 21 a č. 22⁵ odůvodňují rozdělení uzavíracího aktu na dvě samostatná rozhodnutí, pouze pokud je smyslem takového rozdělení zohlednit skutečnost, že se Irsko či Dánské království nepodílejí na opatřeních, která jsou přijímána z titulu uzavření zamýšlené dohody a spadají do působnosti těchto protokolů, přičemž jsou tato opatření uvažována v jejich celku.

Závěry Soudního dvora

K přípustnosti žádosti o posudek

Cílem řízení o posudku je předcházet obtížím, které by vyplývaly ze soudních sporů ohledně slučitelnosti mezinárodních dohod zavazujících Unii se Smlouvami. Soudní dvůr zejména s ohledem na tento cíl konstatoval, že je žádost o posudek přípustná, vyjma druhé části první otázky v rozsahu, v němž se týká rozdělení aktu o podpisu na dvě rozhodnutí. Istanbulská úmluva byla totiž Unií podepsána více než dva roky před podáním žádosti o posudek, takže prevenčního cíle sledovaného článkem 218 odst. 11 SFEU by již nebylo možné dosáhnout. Parlament mimoto mohl uvedená rozhodnutí o podpisu napadnout žalobou na neplatnost.

K praxi „vzájemné dohody“

Co se týče praxe spočívající v čekání na „vzájemnou dohodu“ členských států na tom, že budou vázány smíšenou dohodou, Soudní dvůr nejprve uvedl, že Smlouvy Radě zakazují, aby zahájení postupu uzavírání úmluvy podmínila předchozím konstatováním takové „vzájemné dohody“. Kdyby totiž měla tato praxe takovéto účinky, zaváděla by hybridní rozhodovací proces, neboť by již samotná možnost Unie uzavřít smíšenou dohodu zcela závisela na vůli každého z členských států být vázán takovou dohodou v oblastech spadajících do jejich pravomocí. Takový hybridní rozhodovací proces je přitom neslučitelný s čl. 218 odst. 2, 6 a 8 SFEU, který pojímá uzavírání mezinárodní dohody jako akt přijímaný kvalifikovanou většinou Rady.

Nicméně v mezích postupu upraveného v těchto ustanoveních spadá do prostoru pro politické uvážení Rady jak rozhodnutí zabývat se návrhem na uzavření mezinárodní dohody, či nikoli, a případně v jakém rozsahu, tak volba vhodného okamžiku pro přijetí takového rozhodnutí. Nic tedy Radě nebrání v tom, aby jednání, která v ní probíhají, prodlužovala ve snaze zajistit užší spolupráci mezi členskými státy a unijními orgány v procesu uzavírání, což může znamenat čekání na „vzájemnou dohodu“.

Tento prostor pro politické uvážení je však uplatňován v zásadě kvalifikovanou většinou, takže takováto většina v Radě může kdykoli a v souladu s pravidly stanovenými jejím jednacím řádem nařídit, že se jednání ukončují a přijímá se rozhodnutí o uzavření mezinárodní dohody.

K náležitým právním základům pro uzavření Istanbulské úmluvy

V rámci otázky týkající se právních základů bylo nejprve třeba, aby Soudní dvůr vymezil předmět a rozsah své analýzy. Vzhledem k tomu, že v tomto ohledu musí Rada přijmout rozhodnutí o uzavření Istanbulské úmluvy kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Parlamentu, náleží

⁵ Protokol (č. 22) o postavení Dánska, připojený ke Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU (dále jen „protokol č. 22“).

těmto orgánům upřesnit v mezích položené otázky rozsah „zamýšlené dohody“ ve smyslu čl. 218 odst. 11 SFEU. Soudní dvůr tedy přistoupil k analýze Istanbulské úmluvy pouze v rozsahu těch jejích částí, které dle znění této otázky a dle obsahu rozhodnutí o podpisu mají být předmětem uzavíracího aktu. S ohledem na tyto skutečnosti Soudní dvůr vycházel z toho, že se tento akt bude týkat ustanovení Istanbulské úmluvy souvisejících s justiční spoluprací v trestních věcech, s azylem a zásadou nenavracení a s povinnostmi orgánů a veřejné správy Unie, a to v rozsahu, v němž tato ustanovení spadají do pravomoci Unie.

Pokud jde na prvním místě o justiční spolupráci v trestních věcech, dospěl Soudní dvůr s ohledem na počet a dosah ustanovení Istanbulské úmluvy, která spadají do pravomoci Unie uvedené v čl. 82 odst. 2⁶ a článku 84 SFEU⁷, k závěru, že by tyto články měly být zařazeny mezi právní základy uzavíracího aktu. Naproti tomu povinnosti, které z úmluvy vyplývají v oblasti spadající pod čl. 83 odst. 1 SFEU⁸, mají pro Unii mimořádně omezený dosah, takže uzavírací akt nemůže být na tomto ustanovení založen.

Pokud jde na druhém místě o azyl a zásadu nenavracení, Istanbulská úmluva sice obsahuje jen tři články týkající se těchto oblastí, avšak ty tvoří samostatnou hlavu, kterou nelze považovat za vedlejší nebo mající mimořádně omezený dosah, takže by čl. 78 odst. 2 SFEU⁹ měl být součástí hmotněprávního základu uzavíracího aktu.

Pokud jde na třetím místě o veřejnou správu Unie, měla by Unie zajistit, aby byly v plném rozsahu splněny povinnosti stanovené úmluvou spadající pod článek 336 SFEU¹⁰, a toto ustanovení by proto mělo patřit mezi právní základy.

K rozdělení aktu o uzavření Istanbulské úmluvy na dvě samostatná rozhodnutí

Otázka rozdělení uzavíracího aktu na dvě rozhodnutí je spjata s použitelností protokolu č. 21 v souvislosti s Irskem, a to v důsledku toho, že jako náležité právní základy pro uzavření zamýšlené dohody byla identifikována ustanovení obsažená v části třetí hlavy V Smlouvy o FEU. Irsko se v zásadě nepodílí na přijímání opatření Rady spadajících do této části, ledaže by oznámilo přání účastnit se jich. Na základě tohoto protokolu nemělo Irsko v úmyslu podílet se na uzavření Istanbulské úmluvy Unii v části upravující téma azylu a zásady nenavracení, zatímco v částech upravujících ostatní témata se na uzavření této úmluvy podílí.

Selektivní účast na jednom a tomtéž opatření uvedeném v protokolu č. 21 je přitom vyloučena. Stejně tak není dovoleno rozdělení aktu o uzavření zamýšlené dohody na dvě rozhodnutí, aby se Irsku umožnilo účastnit se přijímání jednoho z těchto dvou rozhodnutí a druhého ne, zatímco by se každé z rozhodnutí o uzavření úmluvy týkalo opatření, která spadají do části třetí hlavy V Smlouvy o FEU.

Je-li však prokázáno, že jsou na akt o uzavření mezinárodní dohody použitelné různé právní základy, může existovat objektivní potřeba rozdělit tento akt na více rozhodnutí. Tak tomu může být mimo jiné v případě, kdy je smyslem takového rozdělení zohlednit skutečnost, že se Irsko nebo Dánské království nepodílí na opatřeních zamýšlených z titulu uzavření mezinárodní dohody spadajících do působnosti protokolu č. 21 v případě Irska a protokolu č. 22 v případě Dánského království, zatímco jiná opatření zamýšlená z titulu jejího uzavření do jeho působnosti nespádají. Vzhledem k tomu, že v projednávaném případě mezi složky hmotněprávního základu aktu o uzavření zamýšlené dohody patří článek 336 SFEU, který nespadá do působnosti protokolů č. 21 a č. 22, lze tak doložit objektivní potřebu rozdělit akt o uzavření Istanbulské úmluvy.

⁶ Na základě tohoto ustanovení může Unie stanovit minimální pravidla týkající se mimo jiné přípustnosti důkazů mezi členskými státy, práv osob v trestním řízení a práv obětí trestných činů.

⁷ Toto ustanovení svěřuje Unii pravomoc přijmout pobídková a podpůrná opatření pro činnost členských států v oblasti předcházení trestné činnosti.

⁸ Podle tohoto ustanovení má Unie pravomoc stanovit minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí mimo jiné v oblasti obchodu s lidmi a sexuálního vykořisťování žen a dětí.

⁹ Toto ustanovení se týká pravomoci Unie v oblasti azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany.

¹⁰ Týkající se služebního řádu úředníků Unie a pracovního řádu ostatních zaměstnanců Unie.

UPOZORNĚNÍ: Členský stát, Evropský parlament, Rada nebo Komise si mohou vyžádat posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody se Smlouvami nebo o pravomoci uzavřít tuto dohodu. 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](#) posudku se zveřejňuje na internetové stránce CURIA v den vyhlášení.

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