



Sajtó és Tájékoztatás

Az Európai Unió Bírósága
176/21. sz. SAJTÓKÖZLEMÉNY
Luxembourg, 2021. október 6.

A C-1/19. sz. vélemény
Isztambuli Egyezmény

A Szerződések nem tiltják meg, hogy a Tanács az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötéséről szóló határozat elfogadása előtt bevárja a tagállamok „közös megállapodását”, ugyanakkor ezen intézmény nem módosíthatja az ezen egyezmény megkötésére irányuló eljárást azáltal, hogy e megkötést egy ilyen „közös megállapodás” előzetes megállapításához köti

A Bíróság pontosítja az Isztambuli Egyezmény tervezett megállapodás tárgyát képező részének megkötéséről szóló tanácsi jogi aktus elfogadásának megfelelő anyagi jogalapját – A megkötésről szóló jogi aktus két külön határozatra választható szét, amennyiben megállapítást nyer ennek objektív szükségessége

A nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló Isztambuli Egyezmény¹ megkötése részben az Európai Unió, részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartozik. Ennélfogva ezen egyezmény olyan vegyes megállapodássá válik, amelyet az Unió és a tagállamok ekként kötnek meg. Az ezen egyezmény Unió nevében történő aláírásáról szóló határozatra irányuló, a Bizottság által elfogadott javaslat anyagi jogalként az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 84. cikket jelölte meg. E javaslat Európai Unió Tanácsán belüli kellő támogatottságának hiányában úgy döntöttek, hogy az egyezmény aláírását az egyezményben szabályozott azon tárgykörökre korlátozzák, amelyek a Tanács meghatározása szerint az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Ennélfogva ezen intézmény a fent hivatkozott anyagi jogalapot az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésével, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésével és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésével váltotta fel. Egyébiránt Írország (21.) jegyzőkönyvben² említett sajátos helyzetének figyelembevétele érdekében az aláírásról szóló határozatot két külön határozatra választották szét.

E két határozat az Isztambuli Egyezménynek a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel,³ illetve a menekültüggyel és a visszaküldés tilalmával⁴ kapcsolatos kérdések tekintetében való aláírásáról szól. E két határozattal összhangban az Isztambuli Egyezmény Unió nevében történő aláírására 2017. június 13-án került sor. Ugyanakkor mindezidáig nem fogadtak el semmilyen határozatot ezen egyezmény Unió általi megkötéséről, mivel a Tanács egy ilyen határozat elfogadását a jelek szerint az összes tagállam arra vonatkozó „közös megállapodásának” előzetes létrejöttéhez köti, hogy ezen egyezményt a hatáskörükbe tartozó területeken magukra nézve kötelezőnek ismerik el.

¹ A nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló, az Európa Tanács által 2011. április 7-én elfogadott egyezmény (a továbbiakban: Isztambuli Egyezmény).

² Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló (21.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: (21.) jegyzőkönyv).

³ 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.).

⁴ 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.).

2019. július 9-én az Európai Parlament az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének megfelelően vélemény iránti kérelmet terjesztett a Bíróság elé az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötésének tárgyában. Első kérdésével a Parlament egyrészt arra vár választ, hogy melyek az ezen egyezmény megkötéséről szóló tanácsi jogi aktus megfelelő jogalapjai, másrészt pedig, hogy szükséges vagy lehetséges-e az egyezmény aláírásáról, illetve megkötéséről szóló jogi aktus két külön határozatra történő szétválasztása. Második kérdésével a Parlament arra vár választ, hogy a Szerződések lehetővé teszik-e a Tanács számára, vagy kötelezik-e a Tanácsot arra, hogy az Isztambuli Egyezmény Unió nevében történő megkötése előtt bevárja a tagállamok arra vonatkozó „közös megállapodását”, hogy ezen egyezmény a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk nézve.

A nagytanácsban eljáró Bíróság a véleményében a következő választ adja a Parlament kérdéseire.

Először is, az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésében előírt követelmények mindenkor és teljes mértékű tiszteletben tartása mellett a Szerződések nem tiltják meg, hogy a Tanács az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötéséről szóló határozat elfogadása előtt az eljárási szabályzatával összhangban eljárva bevárja a tagállamok „közös megállapodását”. Ezzel szemben a Szerződések tiltják, hogy a Tanács az e cikkben előírt szerződéskötési eljárást egy további szakasszal egészítse ki azáltal, hogy a megkötésről szóló határozat elfogadását ilyen „közös megállapodás” előzetes megállapításához köti.

Másodszor, az Isztambuli Egyezmény tervezett megállapodás tárgyát képező részének Unió általi megkötéséről szóló tanácsi jogi aktus elfogadásának megfelelő anyagi jogalapját az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése, valamint az EUMSZ 84. cikk és az EUMSZ 336. cikk képezi.

Harmadszor, a (21.) és (22.) jegyzőkönyv⁵ kizárólag abban az esetben igazolja a megkötésről szóló jogi aktus két külön határozatra történő szétválasztását, ha az ilyen szétválasztás azon körülmény figyelembevételére irányul, hogy Írország vagy a Dán Királyság nem vesz részt a tervezett megállapodás megkötése alapján hozott és az e jegyzőkönyvek hatálya alá tartozó, összességükben vizsgált intézkedésekben.

A Bíróság álláspontja

A vélemény iránti kérelem elfogadhatóságáról

A vélemény iránti eljárás azon bonyodalmak elkerülésére szolgál, amelyek az Unióra nézve kötelező erejű nemzetközi megállapodásoknak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségével kapcsolatos jogvitákból adódnának. Különösen az eljárás e céljára tekintettel a Bíróság megállapítja, hogy a vélemény iránti kérelem elfogadható, az első kérdés második részének kivételével, amennyiben az az aláírásról szóló jogi aktus két határozatra történő szétválasztására irányul. Az Isztambuli Egyezményt ugyanis az Unió több mint két évvel a vélemény iránti kérelem benyújtása előtt írta alá, így az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének megelőzésre irányuló célkitűzése már nem valósítható meg. Egyébiránt a Parlament megsemmisítés iránti keresettel vitathatta volna az aláírásról szóló határozatokat.

A „közös megállapodás” gyakorlatáról

Ami a tagállamok arra vonatkozó „közös megállapodásának” bevárásában álló gyakorlatot illeti, hogy a vegyes megállapodás kötelező legyen rájuk nézve, a Bíróság először is rámutat arra, hogy a Szerződések tiltják, hogy a Tanács az egyezmény megkötésére irányuló eljárást ilyen „közös megállapodás” előzetes megállapításához kösse. Ha ugyanis e gyakorlat ilyen hatással rendelkezne, az hibrid döntéshozatali eljárást vezetne be, mivel az Unió vegyes megállapodások megkötésére vonatkozó lehetősége teljes mértékben attól függene, hogy az egyes tagállamok vállalják-e, hogy egy ilyen megállapodás a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk

⁵ Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló (22.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: (22.) jegyzőkönyv).

nézve. Márpedig az ilyen hibrid döntéshozatali eljárás összeegyeztethetetlen az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésével, amelyek a nemzetközi megállapodás megkötését a Tanács által minősített többséggel elfogadott jogi aktusként határozzák meg.

Mindezzel együtt az e rendelkezésben előírt eljárás keretein belül a Tanács politikai mérlegelési mozgásterébe tartozik mind az arról való határozathozatal, hogy elfogadja-e – és adott esetben milyen mértékben – a nemzetközi megállapodás megkötésére irányuló javaslatot, mind pedig az ilyen határozat elfogadására megfelelőnek tartott időpont megválasztása. Ebből következik, hogy semmi sem akadályozza a Tanácsot abban, hogy meghosszabbítsa a Tanácson belüli megbeszélések időtartamát annak érdekében, hogy a szerződéskötési eljárás során a tagállamok és az Unió intézményei közötti szorosabb együttműködést valósítson meg, mindez pedig maga után vonhatja a „közös megállapodás” bevárását.

Ugyanakkor e politikai mérlegelési mozgáster gyakorlására főszabály szerint minősített többséggel kerül sor, így a Tanácson belüli ilyen többség – a Tanács eljárási szabályzatában foglalt szabályok szerint – bármikor megkövetelheti a megbeszélések lezárását és a nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló határozat elfogadását.

Az Isztambuli Egyezmény megkötésének megfelelő jogalapjairól

A jogalappal kapcsolatos kérdés keretében a Bíróságnak mindenekelőtt a vizsgálatának tárgyát és terjedelmét kell meghatároznia. E tekintetben, mivel az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozatot a Tanácsnak minősített többséggel, a Parlament egyetértését követően kell elfogadnia, ezen intézményeknek kell pontosítaniuk – a feltett kérdés korlátain belül – az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében vett „tervezett megállapodás” terjedelmét. Következésképpen a Bíróság az Isztambuli Egyezményt kizárólag annak azon részei fényében vizsgálja meg, amelyekre a megkötésről szóló jogi aktus – e kérdés szövege és az aláírásról szóló határozatokban foglaltak alapján – kiterjed. E tényezőkre tekintettel a Bíróság abból az előfeltevésből indul ki, hogy e jogi aktus az Isztambuli Egyezménynek a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel, a menekültügyvel és a visszaküldés tilalmával, valamint az Unió intézményeit és közigazgatását terhelő kötelezettségekkel kapcsolatot mutató rendelkezéseire vonatkozik, amennyiben e rendelkezések az Unió hatáskörébe tartoznak.

Ami először is a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést illeti, az Isztambuli Egyezmény azon rendelkezéseinek számára és terjedelmére tekintettel, amelyek az Uniónak az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése⁶ és az EUMSZ 84. cikk⁷ szerinti hatáskörébe tartoznak, a Bíróság úgy ítéli meg, hogy e rendelkezéseknek szerepelniük kell a megkötésről szóló jogi aktus jogalapjai között. Ezzel szemben az egyezményben foglalt azon kötelezettségek, amelyek az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének⁸ hatálya alá tartozó területre vonatkoznak, az Unió szempontjából rendkívül korlátozott hatállyal rendelkeznek, így a megkötésről szóló jogi aktus nem alapítható erre a rendelkezésre.

Másodszor, ami a menekültügyet és a visszaküldés tilalmát illeti, bár az Isztambuli Egyezmény e tárgykörökre vonatkozóan csupán három cikket tartalmaz, azok külön fejezetet alkotnak, amely nem tekinthető járulékosnak vagy rendkívül korlátozott hatállyal rendelkező résznek, így az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdését⁹ szerepeltetni kell a megkötéséről szóló jogi aktus anyagi jogalapjai között.

⁶ E rendelkezés értelmében az Unió szabályozási minimumokat állapíthat meg többek között a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatóságára, a személyeket a büntetőeljárásban megillető jogokra és a bűncselekmények sértettjeinek jogaira vonatkozóan.

⁷ Ez a rendelkezés a bünmegelőzés területén a tagállami intézkedések előmozdítására és támogatására irányuló intézkedések megállapítására vonatkozó hatáskört biztosít az Unió számára.

⁸ E rendelkezés értelmében az Unió hatáskörrel rendelkezik arra, hogy szabályozási minimumokat állapítson meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan, többek között az emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása területén.

⁹ E rendelkezés az Uniónak a menekültügy, a kiegészítő védelem és az ideiglenes védelem területén fennálló hatáskörére vonatkozik.

Harmadszor, ami a saját igazgatását illeti, az Uniónak biztosítania kell, hogy maradéktalanul eleget tegyen az egyezményben előírt, az EUMSZ 336. cikk¹⁰ hatálya alá tartozó kötelezettségeknek, következésképpen e rendelkezésnek szerepelnie kell a jogalapok között.

Az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló jogi aktus két külön határozatra történő szétválasztásáról

A megkötésről szóló jogi aktus két határozatra történő szétválasztásának kérdése a (21.) jegyzőkönyv Írország tekintetében való alkalmazhatóságával függ össze, a tervezett megállapodás megkötésének jogalapjai között ugyanis az EUM-Szerződés harmadik részének V. címe alá tartozó rendelkezések is szerepelnek. Főszabály szerint Írország nem vesz részt az e rész hatálya alá tartozó intézkedések Tanács általi elfogadásában, hacsak be nem jelenti az erre irányuló szándékát. E jegyzőkönyv alapján Írország nem kívánt részt venni az Isztambuli Egyezmény menekültügyre és visszaküldés tilalmára vonatkozó részének Unió általi megkötésében, a többi rész megkötésében azonban igen.

Márpedig kizárt a (21.) jegyzőkönyvben említett ugyanazon intézkedésben való szelektív részvétel. Ehhez hasonlóan e jegyzőkönyv nem tartalmaz felhatalmazást a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus két határozatra történő szétválasztására annak érdekében, hogy lehetővé tegye Írország számára, hogy a két határozat közül csupán az egyiknek az elfogadásában vegyen részt, a másikéban azonban nem, holott a megkötésről szóló határozatok mindegyike olyan intézkedésekre vonatkozik, amelyek az EUM-Szerződés harmadik része V. címének hatálya alá tartoznak.

Mindezzel együtt, amennyiben megállapítást nyer, hogy a nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló jogi aktusra eltérő jogalapok alkalmazandók, objektív szükség mutatkozhat e jogi aktus több határozatra történő szétválasztására. Ez az eset állhat fenn többek között akkor, ha az ilyen szétválasztás azon körülmény figyelembevételére irányul, hogy Írország vagy a Dán Királyság nem vesz részt egy nemzetközi megállapodás megkötésének keretében tervezett, a (21.), illetve a (22.) jegyzőkönyv hatálya alá tartozó intézkedésekben, míg az e megkötés keretében tervezett más intézkedések nem tartoznak e jegyzőkönyvek hatálya alá. A jelen esetben, mivel a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus anyagi jogalapjai között szerepel többek között az EUMSZ 336. cikk, amely nem tartozik a (21). és a (22.) jegyzőkönyv hatálya alá, megállapítható az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló jogi aktus szétválasztásának objektív szükségessége.

EMLÉKEZTETŐ: Egy tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről vagy az e megállapodás megkötésére vonatkozó hatásköréről. 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.

A kiadása napján a vélemény [teljes szövege](#) megtalálható a CURIA honlapon.

Sajtófelelős: Lehoczki Balázs ☎ (+352) 4303 5499

¹⁰ E cikk az Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételekről szól.