



Tlač a informácie

Súdny dvor Európskej únie
TLAČOVÉ KOMUNIKÉ č. 176/21
V Luxemburgu 6. októbra 2021

Stanovisko C-1/19
Istanbulský dohovor

Zmluvy nezakazujú Rade vyčkať pred prijatím rozhodnutia o uzavretí Istanbulského dohovoru Úniou na „spoločnú dohodu“ členských štátov, avšak táto inštitúcia nemôže zmeniť postup uzatvárania tohto dohovoru tým, že toto uzavretie podmieni predchádzajúcim konštatovaním takejto „spoločnej dohody“

Súdny dvor spresňuje vhodný hmotnoprávny základ na prijatie aktu Rady o uzavretí časti Istanbulského dohovoru, ktorá je predmetom zamýšľanej dohody – Akt o uzavretí možno rozdeliť na dve rôzne rozhodnutia, ak sa konštatuje objektívna potreba

Istanbulský dohovor o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu¹ čiastočne patrí do právomocí Európskej únie a čiastočne do právomocí členských štátov. Má sa teda stať zmiešanou dohodou uzavretou ako takou Úniou a členskými štátmi. Návrh rozhodnutia o podpise tohto dohovoru v mene Únie, ktorý prijala Komisia, uvádzal ako hmotnoprávny základ článok 82 ods. 2 ZFEÚ a článok 84 ZFEÚ. Vzhľadom na to, že tento návrh nezískal dostatočnú podporu v Rade Európskej únie, rozhodlo sa, že sa podpis dohovoru obmedzí na jeho oblasti, ktoré patria do výlučnej právomoci Únie, ako ju určila Rada. Táto inštitúcia teda nahradila vyššie uvedený hmotnoprávny základ článkom 78 ods. 2, článkom 82 ods. 2 a článkom 83 ods. 1 ZFEÚ. Na účely zohľadnenia osobitej situácie Írska podľa protokolu č. 21² bolo okrem toho rozhodnutie o podpise rozdelené na dve samostatné rozhodnutia.

Tieto dve rozhodnutia sa týkajú podpisu Istanbulského dohovoru, pokiaľ ide o záležitosti týkajúce sa justičnej spolupráce v trestných veciach³, ako aj azylu a zákazu vyhostenia alebo vrátenia (non-refoulement)⁴. Istanbulský dohovor bol podpísaný v mene Únie v súlade s týmito dvoma rozhodnutiami 13. júna 2017. Do dnešného dňa však nebolo prijaté žiadne rozhodnutie o uzavretí tohto dohovoru Úniou, pretože Rada zrejme podmieňuje prijatie takéhoto rozhodnutia predchádzajúcou „spoločnou dohodou“ všetkých členských štátov, že budú viazané týmto dohovorom v oblastiach patriacich do ich právomocí.

Dňa 9. júla 2019 podal Európsky parlament Súdnemu dvoru žiadosť o stanovisko na základe článku 218 ods. 11 ZFEÚ k uzavretiu Istanbulského dohovoru Úniou. Svojou prvou otázkou sa Parlament na jednej strane pýta, aké sú vhodné právne základy aktu Rady o uzavretí tohto dohovoru, a na druhej strane, či je potrebné alebo možné rozdeliť akt o podpise, ako aj akt o uzavretí dohovoru na dve rôzne rozhodnutia. Svojou druhou otázkou sa Parlament pýta, či Zmluvy umožňujú alebo vyžadujú, aby Rada pred uzavretím Istanbulského dohovoru v mene Únie vyčkala na „spoločnú dohodu“ členských štátov, že budú týmto dohovorom viazané v oblastiach patriacich do ich právomocí.

¹ Dohovor o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu, prijatý 7. apríla 2011 (ďalej len „Istanbulský dohovor“).

² Protokol (č. 21) o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktorý je pripojený k Zmluve o EÚ a Zmluve o FEÚ (ďalej len „protokol č. 21“).

³ 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).

⁴ 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).

Vo svojom stanovisku odpovedá Súdny dvor zasadajúci vo veľkej komore na otázky Parlamentu takto.

Po prvé pod podmienkou, že vždy budú v celom rozsahu dodržané požiadavky stanovené v článku 218 ods. 2, 6 a 8 ZFEÚ, Zmluvy nezakazujú Rade konajúcej v súlade s jej rokovacím poriadkom pred prijatím rozhodnutia o uzavretí Istanbulskeho dohovoru Úniou vyčkať na „spoločnú dohodu“. Zakazujú jej však pridať ďalšiu fázu k postupu uzavretia stanovenému v tomto článku tým, že prijatie rozhodnutia o uzavretí podmieni predchádzajúcim konštatovaním takejto „spoločnej dohody“.

Po druhé vhodný hmotnoprávny základ na prijatie aktu Rady o uzavretí časti Istanbulskeho dohovoru Úniou, ktorá je predmetom zamýšľanej dohody, sa skladá z článku 78 ods. 2, článku 82 ods. 2, ako aj z článkov 84 a 336 ZFEÚ.

Po tretie protokoly č. 21 a č. 22⁵ odôvodňujú rozdelenie aktu o uzavretí na dve rôzne rozhodnutia Úniou len v rozsahu, v akom je účelom takeho rozdelenia zohľadnenie okolnosti, že Írsko alebo Dánske kráľovstvo sa nezúčastňujú na opatreniach prijatých na základe uzavretia zamýšľanej dohody a patriacich do pôsobnosti týchto protokolov, plánovaných ako celok.

Posúdenie Súdny dvorom

O prípustnosti žiadosti o stanovisko

Účelom konania o stanovisku je predchádzať komplikáciám, ktoré by vyplývali zo súdnych sporov v súvislosti so súladom medzinárodných dohôd, ktorými je Únia viazaná, so Zmluvami. Súdny dvor najmä vzhľadom na tento účel konštatuje, že žiadosť o stanovisko je s výnimkou druhej časti prvej otázky prípustná v rozsahu, v akom sa týka rozdelenia aktu o podpise na dve rozhodnutia. Istanbulský dohovor bol totiž Úniou podpísaný viac ako dva roky pred podaním žiadosti o stanovisko, takže cieľ prevencie sledovaný článkom 218 ods. 11 ZFEÚ by už nebolo možné dosiahnuť. Parlament okrem toho mohol napadnúť rozhodnutia o podpise žalobou o neplatnosť.

O praxi „spoločnej dohody“

Pokiaľ ide o prax vyčkať na „spoločnú dohodu“ členských štátov, že budú viazané zmiešanou dohodou, Súdny dvor v prvom rade uvádza, že Zmluvy zakazujú Rade podmieniť začatie postupu uzatvárania dohovoru predchádzajúcim konštatovaním takejto „spoločnej dohody“. Ak by totiž táto prax mala takýto rozsah, zavádzala by hybridný rozhodovací postup, keďže by už samotná možnosť Únie uzavrieť zmiešanú dohodu úplne závisela od vôle každého z členských štátov byť viazaný takouto dohodou v oblastiach patriacich do ich právomocí. Takýto hybridný rozhodovací postup je pritom nezlučiteľný s článkom 218 ods. 2, 6 a 8 ZFEÚ, ktorý považuje uzavretie medzinárodnej dohody za akt Rady prijímaný kvalifikovanou väčšinou.

To znamená, že v medziach postupu upraveného v týchto ustanoveniach patrí tak rozhodnutie vyhovieť alebo nevyhovieť návrhu uzavrieť medzinárodnú dohodu, prípadne v akom rozsahu, ako aj voľba vhodného okamihu na prijatie takehoto rozhodnutia, do politickej voľnej úvahy Rady. Rade tak nič nebráni v tom, aby diskusie, ktoré v jej rámci prebiehajú, predlžovala s cieľom dosiahnuť užšiu spoluprácu medzi členskými štátmi a inštitúciami Únie v rámci procesu uzavretia, čo môže znamenať vyčkať na „spoločnú dohodu“.

Táto miera politickej voľnej úvahy sa však v zásade vykonáva kvalifikovanou väčšinou, takže takáto väčšina v Rade môže kedykoľvek a v súlade s pravidlami stanovenými v jej rokovacom poriadku nariadiť ukončenie diskusií a prijatie rozhodnutia, ktorým sa medzinárodná dohoda uzatvára.

O vhodných právnych základoch na uzavretie Istanbulskeho dohovoru

⁵ Protokol (č. 22) o postavení Dánska, ktorý je pripojený k Zmluve o EÚ a Zmluve o FEÚ (ďalej len „protokol č. 22“).

V rámci otázky týkajúcej sa právnych základov musí Súdny dvor najprv definovať predmet a rozsah svojho preskúmania. Vzhľadom na to, že v tejto súvislosti musí Rada prijať rozhodnutie o uzavretí Istanbulskeho dohovoru kvalifikovanou väčšinou po udelení súhlasu Parlamentom, prináleží týmto inštitúciám, aby v medziach položenej otázky spresnili rozsah „zamýšľanej dohody“ v zmysle článku 218 ods. 11 ZFEÚ. Súdny dvor preto pristúpil k preskúmaniu Istanbulskeho dohovoru len z hľadiska tých jeho častí, ktoré majú byť podľa znenia tejto otázky a podľa obsahu rozhodnutí o podpise predmetom aktu o uzavretí. S prihliadnutím na tieto skutočnosti Súdny dvor vychádza z toho, že tento akt sa bude týkať ustanovení Istanbulskeho dohovoru, ktoré súvisia s justičnou spoluprácou v trestných veciach, s azylom a zákazom vyhostenia alebo vrátenia (non-refoulement) a s povinnosťami inštitúcií a verejnej správy Únie v rozsahu, v akom tieto ustanovenia patria do právomoci Únie.

Pokiaľ ide v prvom rade o justičnú spoluprácu v trestných veciach, Súdny dvor s prihliadnutím na počet a rozsah ustanovení Istanbulskeho dohovoru, ktoré patria do právomoci Únie uvedenej v článku 82 ods. 2 ZFEÚ⁶ a v článku 84 ZFEÚ⁷, rozhodol, že tieto články by mali byť uvedené medzi právnymi základmi aktu o uzavretí. Naproti tomu povinnosti, ktoré z dohovoru vyplývajú v oblasti patriacej pod článok 83 ods. 1 ZFEÚ⁸, majú pre Úniu mimoriadne obmedzený rozsah, takže akt o uzavretí nemôže byť založený na tomto ustanovení.

Pokiaľ ide v druhom rade o azyl a zákaz vyhostenia alebo vrátenia (non-refoulement), hoci Istanbulský dohovor obsahuje len tri články týkajúce sa týchto oblastí, tieto články však tvoria osobitnú kapitolu, ktorú nemožno považovať za doplnkovú alebo s mimoriadne obmedzeným rozsahom, článok 78 ods. 2 ZFEÚ⁹ by teda mal byť súčasťou hmotnoprávneho základu aktu o uzavretí.

Pokiaľ ide v treťom rade o verejnú správu, Únia by mala zabezpečiť, aby boli v celom rozsahu splnené povinnosti uložené dohovorom spadajúce pod článok 336 ZFEÚ¹⁰, a toto ustanovenie by preto malo byť uvedené medzi právnymi základmi.

O rozdelení aktu o uzavretí Istanbulskeho dohovoru na dve rôzne rozhodnutia

Otázka týkajúca sa rozdelenia aktu o uzavretí na dve rozhodnutia súvisí s uplatniteľnosťou protokolu č. 21, pokiaľ ide o Írsko, a to v dôsledku toho, že ako právne základy na uzavretie zamýšľanej dohody boli identifikované ustanovenia patriace do tretej časti hlavy V Zmluvy o FEÚ. Írsko sa v zásade nepodieľa na prijímaní opatrení Rady patriacich do tejto časti, pokiaľ neoznámi svoje želanie podieľať sa na nich. Írsko sa na základe tohto protokolu nemalo v úmysle zúčastniť na uzavretí časti Istanbulskeho dohovoru týkajúcej sa azylu a zákazu vyhostenia alebo vrátenia (non-refoulement) Úniou, pričom sa zároveň zúčastnilo na uzavretí ostatných častí.

Selektívna účasť na tom istom opatrení upravenom v protokole č. 21 je pritom vylúčená. Rovnako nie je dovolené rozdeliť akt o uzavretí zamýšľanej dohody na dve rozhodnutia s cieľom umožniť Írsku zúčastniť sa na prijatí jedného, ale nie druhého z dvoch rozhodnutí, hoci by sa každé z rozhodnutí o uzavretí týkalo opatrení patriacich do tretej časti hlavy V Zmluvy o FEÚ.

Ak sa však preukáže, že na akt o uzavretí medzinárodnej dohody sú uplatniteľné rôzne právne základy, môže existovať objektívna potreba rozdeliť tento akt na viacero rozhodnutí. Môže to tak byť predovšetkým v prípade, ak účelom takého rozdelenia je zohľadnenie okolnosti, že Írsko alebo Dánske kráľovstvo sa nepodieľajú na opatreniach plánovaných v rámci uzavretia medzinárodnej dohody, ktoré patria do pôsobnosti protokolu č. 21 a 22, zatiaľ čo iné opatrenia plánované v rámci tohto uzavretia do tejto pôsobnosti nepatria. V prejednávanej veci vzhľadom na to, že medzi

⁶ Podľa tohto ustanovenia môže Únia stanoviť minimálne pravidlá týkajúce sa najmä prípustnosti dôkazov medzi členskými štátmi, práv jednotlivcov v trestnom konaní a práv obetí trestných činov.

⁷ Toto ustanovenie priznáva Únii právomoc zaviesť opatrenia na presadzovanie a podporu činnosti členských štátov v oblasti predchádzania trestnej činnosti.

⁸ Podľa tohto ustanovenia má Únia právomoc stanoviť minimálne pravidlá týkajúce sa vymedzenia trestných činov a sankcií najmä v oblasti obchodovania s ľuďmi a sexuálneho zneužívania žien a detí.

⁹ Toto ustanovenie sa týka právomoci Únie v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany.

¹⁰ Týkajúci sa Služobného poriadku úradníkov Únie a Podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov Únie.

zložkami hmotnoprávneho základu aktu o uzavretí zamýšľanej dohody sa nachádza článok 336 ZFEÚ, ktorý nepatrí do pôsobnosti protokolov č. 21 a č. 22, možno konštatovať objektívnu potrebu rozdeliť akt o uzavretí Istanbulskeho dohovoru.

UPOZORNENIE: Členský štát, Európsky parlament, Rada alebo Komisia môžu získať stanovisko Súdneho dvora o tom, či je zamýšľaná dohoda zlučiteľná s ustanoveniami Zmlúv, alebo o právomoci na uzavretie tejto dohody. Ak je stanovisko Súdneho dvora záporné, zamýšľaná dohoda nemôže nadobudnúť platnosť, pokiaľ nie je zmenená alebo doplnená, alebo pokiaľ nedôjde k revízii Zmlúv.

Neoficiálny dokument pre potreby médií, ktorý nezaväzuje Súdny dvor.

[Úplné znenie](#) stanoviska sa uverejňuje na internetovej stránke CURIA v deň jeho vyhlásenia.

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