



# Határozatok Tára

GERARD HOGAN  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2021. március 11.<sup>1</sup>

## 1/19. sz. vélemény iránti eljárás

### Az Európai Parlament által benyújtott kérelem alapján

„Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerinti vélemény iránti kérelem – A nőikkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezmény (Isztambuli Egyezmény) – Az Unió csatlakozása – Az Unió külső hatáskörei – Megfelelő jogalapok – Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése – Az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése – Az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése – EUMSZ 84. cikk – Az aláírásról szóló és a megkötésről szóló határozatoknak az alkalmazandó jogalapok szerint történő kettéválasztása – Az EU-Szerződéssel és az EUM-Szerződéssel való összeegyeztethetőség – A »közös megállapodás« gyakorlata – Az EU-Szerződéssel és az EUM-Szerződéssel való összeegyeztethetőség – A vélemény iránti kérelem elfogadhatósága”

#### I. Bevezetés

1. A Bíróság közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata bőséges bizonyítékot szolgáltat arra, hogy a tagállamok és az Unió között a mindkét felet kötő nemzetközi megállapodások megkötésével kapcsolatosan fennálló viszony az uniós jog egyes legnehezebb és legösszetettebb kérdéseit vetheti fel. A tagállamok és az Unió hatásköreinek elhatárolása (és azok kölcsönhatása) mindig nehéz minősítési kérdéseket foglal magában, amelyek gyakran olyan nemzetközi megállapodások részletes és alapos elemzését teszik szükségessé, amelyeket nem minden esetben az Európai Unió kifinomult és összetett intézményi felépítését (valamint hatáskörmegosztását) figyelembe véve foglalmaztak meg.

2. Sajnálatos módon ez az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének rendelkezésein alapuló vélemény iránti jelen kérelem tárgyát képező nemzetközi megállapodásra, vagyis a nőikkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2011. április 7-én elfogadott egyezményre (a továbbiakban: Isztambuli Egyezmény) is igaz. Bár ezen egyezmény a nőikkel és gyermekekkel szembeni erőszak elleni küzdelem nemes és kívánatos célját kívánja megvalósítani, az, hogy összeegyeztethető-e az uniós szerződésekkel e konkrét egyezmény megkötése, olyan összetett, bizonyos szempontból újszerű jogkérdéseket vet fel, amelyeket jogi szempontból természetesen pártatlanul és tárgyilagosan kell megvizsgálni. A kérdés a következőképpen vetődik fel.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

## II. Az Isztambuli Egyezmény előzményei

3. 1979-ben az Egyesült Nemzetek elfogadta a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezményt (a továbbiakban: CEDAW). Ezt az egyezményt a CEDAW bizottság által kidolgozott ajánlások, köztük a nőkkel szembeni nemi alapú erőszakra szóló 35. sz. általános ajánlással (2017) frissített, a nőkkel szembeni erőszakra szóló 19. sz. általános ajánlás (1992) egészítette ki. Ezen ajánlások értelmében a nemi alapú erőszak a CEDAW értelmében vett hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

4. Az Európa Tanács a tagjaihoz intézett ajánlásában Európában első alkalommal javasolt átfogó stratégiát a nőkkel szembeni erőszak megelőzésére és az áldozatoknak az Európa Tanács valamennyi tagállamában történő védelmére.

5. 2008 decemberében az Európa Tanács a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni fellépéssel foglalkozó szakértői csoport (a továbbiakban: GREVIO) nevet viselő szakértői bizottságot hozott létre. Az Európa Tanács tagállamai kormányainak képviselőiből álló szerv feladatát egy vagy több kötelező jogi eszköz kidolgozása képezte „a kapcsolati erőszak, ezen belül a nőkkel szembeni erőszak sajátos formáinak és a nőkkel szembeni erőszak egyéb formáinak megelőzése és az azok elleni küzdelem, valamint az ilyen erőszak áldozatainak védelme és támogatása, és az elkövetők bíróság elé állítása céljából”.

6. A GREVIO kilenc alkalommal ülésezett, és 2010 decemberében véglegesítette az egyezménytervezet szövegét. Az Unió nem vett részt a tárgyalásokon.<sup>2</sup>

7. A nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezményt az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2011. április 7-én fogadta el (a továbbiakban: Isztambuli Egyezmény). Azt a Miniszteri Bizottság Isztambulban tartott 121. ülése alkalmával, 2011. május 11-én nyitották meg aláírásra.<sup>3</sup>

8. 2014. június 5-én és 6-án az Európai Unió Tanácsának Igazságügyi és Belügyi Tanácsa következtetéseket fogadott el, amelyben az említett egyezmény aláírására, megkötésére és végrehajtására hívta fel a tagállamokat.

9. A Bizottság ezt követően 2016. március 4-én az Isztambuli Egyezménynek az Európai Unió nevében történő aláírásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatot nyújtott be az Európai Unió Tanácsához. E javaslat pontosítja, hogy az egyezmény megkötése egyszerre tartozik az Unió és a tagállamok hatáskörébe. A Bizottság javaslata az Uniót illetően az Isztambuli Egyezménynek egyetlen, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésén és EUMSZ 84. cikkben alapuló határozattal révén történő aláírásáról rendelkezett.

10. A Bizottság az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő aláírására felhatalmazó tanácsi határozatra irányuló ezen javaslat mellett az egyezménynek az Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó egyetlen tanácsi határozatra irányuló javaslatot is benyújtott a

<sup>2</sup> Az Európai Unió Tanácsa szerint ennek oka az, hogy a Bizottság soha nem nyújtott be az Európai Unió Tanácsához a tárgyalások megindításáról és a Bizottságnak a tárgyalások Unió nevében történő folytatására való felhatalmazásáról szóló határozatra vonatkozó ajánlást.

<sup>3</sup> Ezen egyezmény elfogadásának háttérére vonatkozó átfogóbb képért lásd az Európa Tanács nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezményéhez fűzött magyarázó jelentést, *Európa tanácsi szerződések sorozat*, 210. szám.

Tanácsához. A Bizottság által javasolt jogalap megegyezett a Bizottság aláírásra vonatkozó javaslatában szereplővel, vagyis a megkötésre vonatkozó javaslat is az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésén és EUMSZ 84. cikkén alapult.

11. A Tanácsi előkészítő szerveinek keretében a határozattervezetről folytatott tárgyalások során felmerült, hogy az Isztambuli Egyezménynek az Unió általi megkötése a Bizottság által javasolt bizonyos területeken nem élvezné a Tanács tagjai szükséges minősített többségének támogatását. Következésképpen olyan határozat született, hogy az Isztambuli Egyezmény javasolt, Unió általi megkötésének hatályát egyszerűen azokra a hatáskörökre korlátozzák, amelyeket az előkészítő szervek az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozónak tekintettek. Következésképpen a javaslat jogalapjait az EUMSZ 84. cikkre való hivatkozás elhagyásával, valamint az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésének az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésével és EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésével való kiegészítésével módosították. Arról is határoztak, hogy a Bizottságnak az Isztambuli Egyezmény aláírásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatát két részre bontják, valamint hogy Írországnak és az Egyesült Királyságnak az EUSZ-hez és EUMSZ-hez csatolt (21.) jegyzőkönyvben előírányzott sajátos helyzetének figyelembevétele céljából két határozatot fogadnak el.

12. A Bizottság jóváhagyta ezeket az Állandó Képviselők Bizottságának (Coreper) 2017. április 26-i ülésén eszközölt módosításokat.

13. 2017. május 11-én a Tanács két külön határozatot fogadott el az Isztambuli Egyezmény aláírásával kapcsolatban, jelesül:

- 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 határozatot (HL 2017. L 131., 11. o.). E határozat anyagi jogi jogalapként az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdését említi.
- 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 határozatot (HL 2017. L 131., 13. o.). E határozat anyagi jogi jogalapként az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdését jelöli meg.

14. Mindkét határozat (5)–(7) preambulumbekzdése a következőképpen szól:

„(5) Az [Isztambuli] [E]gyezmény által érintett területeken az Unió és a tagállamok is rendelkeznek hatáskörrel.

(6) Az [Isztambuli] [E]gyezményt az Unió nevében kell aláírni azon kérdések tekintetében, amelyeket illetően az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, amennyiben az [Isztambuli] [E]gyezmény közös szabályokat érinthet, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja. Ez különösen az [Isztambuli] [E]gyezménynek bizonyos, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos rendelkezéseire, valamint az [Isztambuli] [E]gyezménynek a menekültüggyel és a visszaküldés tilalmával (non-refoulement) kapcsolatos

rendelkezéseire vonatkozik. A tagállamok megőrzik hatáskörüket, amennyiben az [Isztambuli] [E]gyezmény nem érint közös szabályokat vagy változtatja meg azok alkalmazási körét.

(7) Az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az [Isztambuli] [E]gyezményben foglalt kötelezettségeket saját intézményeire és közigazgatására vonatkozóan elfogadja.”

15. A 2017/865 határozat (10) preambulumbekzdése szerint „[az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2011. április 5-i] 2011/36/EU [európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 101., 1. o.)] és a [gyermek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2011. december 13-i] 2011/93/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv [(HL 2011. L 335., 1. o.)] kötelező Írországra és az Egyesült Királyságra nézve, ezért azok részt vesznek e határozat elfogadásában”.

16. A 2017/866 határozat (10) preambulumbekzdése szerint „[a]z EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban, az említett jegyzőkönyv 4. cikkének sérelme nélkül, ezek a tagállamok nem vesznek részt ennek a határozatnak az elfogadásában, az rájuk nézve nem kötelező és nem alkalmazandó”.

17. Mindkét határozat (11) preambulumbekzdése úgy szól, hogy „[a]z EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban Dánia nem vesz részt ennek a határozatnak az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó”.

18. Az Isztambuli Egyezmény aláírásáról szóló, fenti két határozatnak megfelelően ezt az egyezményt az Unió nevében 2017. június 13-án írták alá.<sup>4</sup> Az Isztambuli Egyezmény megkötéséről azonban semmilyen határozatot nem hoztak

19. 2019. július 9-én az Európai Parlament az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének megfelelően a Bíróság véleményét kérte az Európai Uniónak az Isztambuli Egyezményhez való csatlakozásáról. A vélemény iránti kérelem a következőképpen szól:<sup>5</sup>

„[1.] a)] Az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 84. cikk megfelelő jogalapot képez-e az Isztambuli Egyezmény Unió nevében történő megkötéséről szóló tanácsi jogi aktus számára, vagy ennek a jogi aktusnak az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésén, EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésén és EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésén kell alapulnia[?]

[1.] b)] A jogalap megválasztásának következményeképpen szükséges vagy lehetséges-e az egyezmény aláírására és megkötésére vonatkozó egyes határozatok kettéválasztása?

<sup>4</sup> A nemzetközi jogban a nemzetközi megállapodások aláírása az előzetes jóváhagyás egyik formájának felel meg. Nem von maga után kötelezettséget, ugyanakkor jelzi az érdekelt félnek azon szándékát, hogy a megállapodás részes felévé kíván válni. Bár ez az aláírás nem jelent szerződéskötési ígéretet, az aláíró félnek tartózkodnia kell a szerződés tárgyával és céljaival ellentétes cselekményektől.

<sup>5</sup> A vélemény iránti kérelem benyújtásának időpontjában 21 uniós tagállam már megkötötte az Isztambuli Egyezményt. A szerződéskötési eljárást azonban legalább két tagállamban, a Bulgáriában és Szlovákiában is felfüggesztették. Bulgáriában a felfüggesztés a Konstitucionen sad (Alkotmánybíróság) azon határozatából eredt, amely megállapította, hogy ellentmondás áll fenn az Isztambuli Egyezmény és e tagállam alkotmánya között. Szlovákiában a Národná rada Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság nemzeti tanácsa) nagy többséggel szavazott a szerződéskötés ellen.

[2.)] Az Isztambuli Egyezménynek az Unió által, az EUMSZ 218. cikk [(6) bekezdésével] összhangban történő megkötése összeegyeztethető-e a Szerződésekkel valamennyi tagállam arra vonatkozó közös megállapodásának hiányában, hogy a nevezett egyezmény rendelkezéseit magukra nézve kötelező erejűnek ismerik el?”

### III. Az Európai Parlament vélemény iránti kérelmének elfogadhatóságáról

20. Az Unió által kötött nemzetközi megállapodások két fő módon terjeszthetők a Bíróság elé vizsgálatra. Az egyik módja az, hogy a Bíróság valamely nemzetközi megállapodást az általános igazságszolgáltatási hatásköre, vagyis bírósági felülvizsgálat, végrehajtási aktus vagy előzetes döntéshozatali eljárás keretében vizsgál meg. A másik – jelen ügy szempontjából releváns – módja az, hogy valamely nemzetközi megállapodást az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésében rögzített eljárás keretében vizsgál meg, amely rendelkezés alapján a Bíróság erre kifejezett felhatalmazással rendelkezik, ha valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság a véleményét kéri az Unió által megkötni tervezett nemzetközi megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről.<sup>6</sup>

21. Az EUMSZ 218. cikk általános hatályú eljárást ír elő az olyan nemzetközi megállapodásokra vonatkozó tárgyalásokat és e megállapodások megkötését illetően, amelyek megkötése tekintetében az Unió hatáskörrel rendelkezik cselekvési területein.<sup>7</sup> Az utolsó bekezdés – az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése – fontos mechanizmust ír elő a javasolt megállapodás előzetes alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozóan. E mechanizmus jogi szempontból fontos, mivel az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése révén az Unió által kötött nemzetközi megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira, tehát főszabály szerint befolyásolhatják az ezen intézmények által elfogadott jogi aktusok jogszerűségét. Politikai szempontból is fontos e mechanizmus, mert a vélemény iránti kérelem benyújtása maga is akadályt képez az megállapodás formális megkötésének.<sup>8</sup>

22. Habár az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerinti eljárás igénybevétele továbbra is viszonylag ritka, a Bíróságnak az e rendelkezésen alapuló véleményei főszabály szerint nagy gyakorlati jelentőséggel bírnak, nem utolsósorban az Uniónak a nemzetközi jog, nemzetközi megállapodások és az előzőekhez kapcsolódó ügyek terén fennálló hatáskörei terjedelmének tisztázása miatt. Ily módon a Bíróság véleményeivel a külkapcsolatok jogának alapvető elveit fogalmazta meg, amelyek az Unió hatásköreinek kizárólagosságától az autonómia elvéig, és ezen elvnek különösen a nemzetközi vitarendezésre való alkalmazásáig terjednek. A Bíróság egyes véleményeiben olyan fontos alkotmányos elveket fogalmazott meg, amelyek a közvetlenül felvetett kérdéseken, vagy akár az Unió külkapcsolatai jogának határain is túlmutatnak.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Az eljárást már tartalmazta az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó eredeti szerződés (1957), ami talán meglepő, tekintettel az Európai Gazdasági Közösség számára akkoriban kifejezetten biztosított szerződéskötési hatáskörök korlátozott voltára. Lásd: Cremona, M., „Opinions of the Court of Justice”, in: Ruiz Fabri, H. (szerk.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Oxford, online elérhető, 2. pont.

<sup>7</sup> Lásd például: 2014. június 24-i Parlamenti kontra Bizottság ítélet (C-658/11, EU:C:2014:2025, 52. pont).

<sup>8</sup> Cremona, M., „Opinions of the Court of Justice”, in: Ruiz Fabri, H. (szerk.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Oxford, online elérhető, 3. pont.

<sup>9</sup> Uo.

23. Az eljárás létjogosultságát a Bíróság egyértelműen kifejtette az 1/75. sz. véleményében,<sup>10</sup> jelesül:

„azon bonyodalmak elkerülésére szolgál, amelyek [az Unióra] nézve kötelező erejű nemzetközi megállapodások Szerződésekkel való összeegyeztethetőségének kérdésére alapított, bíróság előtti megtámadhatóságából adódnának. A Bíróság olyan határozata ugyanis, amelyben azt állapítaná meg, hogy az ilyen megállapodás – akár tartalma, akár a megkötése céljából követett eljárás miatt – összeegyeztethetetlen a Szerződés rendelkezéseivel, mindenképpen – és nem csupán [az Unió] szintjén, de a nemzetközi kapcsolatok szintjén is – komoly nehézségeket teremtene, és valamennyi érdekelt félre, köztük a harmadik államokra nézve is hátrányos következményekkel járhatna.

Az ilyen bonyodalmak elkerülése érdekében a Szerződés a Bíróság előzetes döntéshozatalára irányuló kivételes eljárását alkalmazta annak érdekében, hogy a megállapodás megkötése előtt tisztázza annak a Szerződéssel való összeegyeztethetőségét”.

24. Ahogyan arra a Bíróság rámutatott,<sup>11</sup> a Bíróság olyan határozata ugyanis, amely esetleg utólag, az Unióra nézve kötelező erejű nemzetközi megállapodás megkötését *követően* azt állapítaná meg, hogy az – akár a tartalma, akár a megkötésére vonatkozó eljárás miatt – összeegyeztethetetlen a Szerződések rendelkezéseivel, ugyanis mindenképpen – és nem csupán az Unió belső szintjén, de a nemzetközi kapcsolatok terén is – komoly jogi és gyakorlati nehézségeket teremtene, és veszélyeztetné valamennyi érdekelt felet, köztük a harmadik államokat is.

25. A Bíróság által a jelen ügyben adandó vélemény az e kivételes eljárás keretében hozzá intézett kérdések elfogadhatóságát illetően fontos előzetes kérdések vizsgálatát tesz szükségessé.

#### **A. A felek által felhozott elfogadhatatlansági kifogásokról**

26. A vélemény iránti kérelem elfogadhatóságát a különböző felek több szempontból is kétségbe vonták.

27. Először is, a Tanács, valamint az ír és a magyar kormány azt állítja, hogy az első kérdés a) pontja az elkésettsége miatt elfogadhatatlan. Azzal érvelnek, hogy mivel a Parlamentnek lehetősége lett volna vitatni az Isztambuli Egyezmény aláírásáról szóló határozatokat, és azzal együtt az alkalmazott jogalapok érvényességét, már nem utalhatja az ügyet a Bíróság elé, mivel ez a megsemmisítés iránti kereset benyújtására rendelkezésre álló határidőre vonatkozó szabályok megkerüléséhez vezetne, ezáltal torzítaná a vélemény iránti eljárás tárgyát.

28. A Tanács vitatja az első kérdés b) pontjának az elfogadhatóságát abban a részében, amelyben az az Isztambuli Egyezmény aláírására vonatkozik, mivel az aláírásról szóló határozatok jogerőre emelkedtek.

29. A Tanács arra is hivatkozik, hogy a második kérdés elfogadhatatlan, mivel hipotetikus. Azon túlmenően, hogy e kérdés megfogalmazása általános, azon az előfeltevésen alapul, amely szerint a Tanács a saját maga által meghatározott olyan szabálynak megfelelően járt el, amely szerint vegyes

<sup>10</sup> 1975. november 11-i 1/75 (OECD-megállapodás – A helyi kiadásokra vonatkozó előírások) vélemény (EU:C:1975:145, 1360–1361. o.). Lásd még e tekintetben: 1996. március 28-i 2/94 (A Közösségnek az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:1996:140, 3–6. pont); 2014. december 18-i 2/13 (Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:2014:2454, 145. és 146. pont).

<sup>11</sup> Lásd: 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 69. pont).

megállapodás esetében az Uniónak a megállapodás megkötésével meg kell várnia, hogy valamennyi tagállam megkösse a szóban forgó megállapodást, a Parlament azonban nem állapította meg ilyen magatartási szabály fennállását.

30. Általánosabban megfogalmazva, a Tanács, valamint a spanyol és a magyar kormány is a kérelem egészének elfogadhatóságát vitatja. Mindenekelőtt rámutatnak arra, hogy a döntéshozatali eljárás még előkészítő szakaszban van, konkrétan még nem érkezett el abba a szakaszba, amelyben a Tanácsnak a Parlament egyetértését kell kérnie. Mivel így a Parlamentnek továbbra is lehetősége van arra, hogy megtegye az Isztambuli Egyezmény megkötésére vonatkozó határozattervezettel kapcsolatos észrevételeit, a vélemény iránti kérelem idő előttiként elfogadhatatlan.

31. Ezenfelül a Tanács úgy véli, hogy a Parlament valójában azt vitatja, hogy a szerződéskötési eljárás lassú lett volna. A Parlamentnek tehát az EUMSZ 265. cikk alapján intézményi mulasztás megállapítása iránti keresetet kellett volna indítania. Mivel a vélemény iránti eljárás célja eltérő, és azt nem lehet másik intézmény eljárásra kényszerítésére igénybe venni, a keresetet ezen okból is el kell utasítani mint elfogadhatatlant. A spanyol, a magyar és a szlovák kormány osztja ezt az álláspontot.

32. Végezetül a Tanács, valamint a bolgár, az ír, a görög, a spanyol, a magyar és a lengyel kormány azt állítja, hogy a Parlament a vélemény iránti kérelmével valójában a Tanács arra vonatkozó határozatát kívánja megtámadni, amely az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötésének hatályát az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó rendelkezésekre korlátozza, következésképpen az Unió és a tagállamok közötti konkrét hatáskörmegosztást kívánja vitatni. Mivel a vélemény iránti eljárás csak a szerződéskötésről szóló határozat érvényességére vonatkozhat, a vélemény iránti kérelmet mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

## **B. Elemzés**

33. Előjáróban rá kell mutatni arra, hogy figyelemmel az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésében rögzített, fent ismertetett eljárás jogi és politikai jelentőségére, a vélemény iránti eljárásnak főszabály szerint viszonylag tág hatályt kell tulajdonítani.<sup>12</sup>

34. Az ezen eljárás keretében a Bíróság elé terjeszthető kérdések így a megállapodás megkötéséről szóló határozat mind anyagi jogi, mind pedig alaki érvényességére vonatkozhatnak<sup>13</sup> azzal, hogy álláspontom szerint három olyan megkötés van, amelyek lényegében annak biztosítására irányulnak, hogy a Bíróság olyan kérdésre ne válaszoljon, amely az adott megállapodás megkötését konkrétan nem érinti.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Lásd e tekintetben: 1993. március 19-i 2/91 (Az ILO 170. sz. egyezménye) vélemény (EU:C:1993:106, 3. pont).

<sup>13</sup> A nemzetközi jogban a megállapodás megkötése a szerződő felek határozott kötelezettségvállalását kifejező okiratok cseréje, letétbe helyezése vagy közlése révén történik. Az Európai Unió szempontjából a Tanács a főtárgyaló javaslata alapján határozatot fogad el a megállapodás megkötéséről. Lásd az EUMSZ 218. cikket és lásd: Neframi, E., „Accords internationaux, Compétence et conclusion”, *Jurisclasseur Fascicule* 192–1, LexisNexis, 2019.

<sup>14</sup> Lásd e tekintetben: 2014. október 14-i 1/13 (Harmadik államoknak a Hágai Egyezményhez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:2014:2303, 54. pont).

35. Egyrészt, a feltett kérdéseknek szükségszerűen olyan nemzetközi megállapodásra kell vonatkozniuk, amelynek megkötése – a 218. cikk (11) bekezdése szerinti eljárás megindításától eltekintve – küszöbön álló és észszerűen előre látható.<sup>15</sup> Ez következik az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének szövegéből is, amely arra a kérdésre vonatkozik, hogy a „tervezett megállapodás” összeegyeztethető-e a Szerződésekkel. Így a Parlament (vagy a 218. cikk (11) bekezdésében említett más, arra jogosult kérelmező) például nem veheti igénybe az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerinti eljárást annak érdekében, hogy arra kérje a Bíróságot, tisztán elvont vagy teljesen hipotetikus alapon foglaljon állást abban a kérdésben, hogy egy adott nemzetközi megállapodás megkötése ellentétes lenne-e az uniós joggal, amennyiben e megállapodás megkötését soha nem tervezték, vagy az Unió egyértelművé tette, hogy e megállapodást nem fogja megkötni.

36. Főszabály szerint azonban a feltett kérdések bármely, a tervezett megállapodás megkötésével kapcsolatos esetleges forgatókönyvre vonatkozhatnak, feltéve hogy az eljárás célja valamely nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus érvénytelenítéséből esetlegesen eredő bonyodalmak megelőzése.<sup>16</sup> Mivel ugyanis ez az eljárás nem kontradiktórium, és arra a tervezett megállapodás Unió általi megkötését megelőzően kerül sor, nyilvánvalóan nem alkalmazandó az az ítélkezési gyakorlat, amelynek értelmében a Bíróságnak tartózkodnia kell az általános vagy hipotetikus kérdésekkel kapcsolatos tanácsadó vélemények megfogalmazásától.<sup>17</sup> Mivel az előzetes felülvizsgálat e formája szükségszerűen magában foglal némi hipotetikus elemet, minden ezzel ellentétes következtetés általánosságban megfosztaná az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdését a „hatékony érvényesüléstől”. Álláspontom szerint valamely kérelemben feltett kérdés kizárólag abban a sajátos esetben nyilvánítható elfogadhatatlannak a hipotetikus jelleg helyett amiatt, hogy annak megválaszolása a Bíróság számára gyakorlatilag lehetetlen a tárgyalás vagy az eljárás állására tekintettel, ha még nem ismertek a feltett kérdés megválaszolásához szükséges egyes elemek.

37. Másrészt, a kérelemben meg kell kérdőjelezni a szóban forgó megállapodás megkötésének a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét.<sup>18</sup> Tekintettel az ezen eljárás által követett célra, vagyis a valamely nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus érvénytelenítéséből esetlegesen eredő bonyodalmak elkerülésének fontosságára, a feltett kérdésnek tehát magának a rendelkezésnek az értelmezése szempontjából<sup>19</sup> kizárólag olyan elemekre kell vonatkoznia, amelyek befolyásolhatják a megkötésről szóló jogi aktus érvényességét.<sup>20</sup> Ahogyan azt a Bíróság az 1975. november 11-i 1/75 (OECD-megállapodás – A helyi kiadásokra vonatkozó előírások) véleményben (EU:C:1975:145) megállapította, a vélemény iránti eljárásnak „minden olyan kérdést alá kell vetni, amely [...] tárgyát képezheti, amennyiben e kérdések a Szerződés tekintetében kételyeket vethetnek fel a [valamely nemzetközi megállapodás Unió nevében történő megkötését

<sup>15</sup> A Bíróság néha a szóban forgó megállapodástól különálló, de ahhoz közvetlenül kapcsolódó jogi aktusokat vesz figyelembe. Lásd e tekintetben: 1992. április 10-i 1/92 (EGT-megállapodás – II) vélemény (EU:C:1992:189, 23–25. pont).

<sup>16</sup> Következésképpen a vélemény iránti kérelmet a nemzetközi tárgyalások megkezdése előtt be lehet benyújtani a Bírósághoz, ha a tervezett megállapodás tárgya ismert. Lásd: 2011. március 8-i 1/09 (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás) vélemény (EU:C:2011:123, 55. pont).

<sup>17</sup> Előzetes döntéshozatalra utalással összefüggésben ezen ítélkezési gyakorlattal kapcsolatos példáért lásd: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 28. pont).

<sup>18</sup> A Bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a véleményezési eljárás keretében állást foglaljon az Uniónak az egyezmény megkötésére vonatkozó hatásköréről, az e célból követendő eljárásról vagy a szóban forgó egyezménynek a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Lásd ebben az értelemben: 2017. július 26-i 1/15. sz. (Az EU és Kanada közötti, a légi utasok adatairól [PNR] szóló megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 70–72. pont).

<sup>19</sup> 2011. március 8-i 1/09. sz. (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás) vélemény (EU:C:2011:123, 47–48. pont).

<sup>20</sup> Ennek megfelelően a nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló határozat elfogadásának határidejére vonatkozó kérdés az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésében előírt eljárás keretében nem lenne elfogadható, mivel a határozat elfogadása céljából igénybe vett idő mennyisége ellenkező rendelkezés hiányában nem minősül megsemmisítési oknak. Lásd e tekintetben például: 2000. december 13-i SGA kontra Bizottság végzés (C-39/00 P, EU:C:2000:685, 44. pont).



engedélyező határozat] *anyagi jogi vagy formális érvényességével* kapcsolatban.”<sup>21</sup> Habár a vélemény iránti kérelem vonatkozhat arra, hogy valamely megállapodást kizárólag a tagállamoknak, az Uniónak vagy mindkettőnek meg kell-e kötnie, a Bíróságnak nem feladata, hogy a vélemény iránti eljárás keretében döntsön a tagállamok és az Unió hatásköreinek pontos *elhatárolásáról*. A Bíróság ugyanis a 2001. december 6-i 2/00 (A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv) véleményben (EU:C:2001:664) megállapította, hogy amennyiben megállapítást nyert, hogy ugyanazon a területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok hatáskörrel rendelkeznek, e hatáskörök terjedelme – mint olyan – nem érintheti az Unió valamely nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó hatáskörét, általánosabban pedig e megállapodásnak az uniós Szerződések alapján fennálló anyagi vagy eljárásjogi érvényességét.<sup>22</sup>

38. E két anyagi feltételen kívül egy alaki feltétel fennállását is figyelembe kell venni. Megállapodástervezet esetén, ha a Bíróságnak a tervezett megállapodás rendelkezéseinek a Szerződések szabályaival való összeegyeztethetőségéről kell döntenie, kellő ismeretekkel kell rendelkeznie magának az említett megállapodásnak a tartalmát illetően, hogy hatékonyan el tudja látni a szerepét.<sup>23</sup> Ha tehát a kérelem a nemzetközi megállapodás jellegével és tartalmával kapcsolatban nem tartalmaz kellő mennyiségű információt, azt elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.<sup>24</sup>

39. A felek által felhozott különböző elfogadhatatlansági kifogások most ezen elvek tükrében vizsgálhatók.

40. Ami az *első két* elfogadhatatlansági *kifogást* illeti – amelyek egyrészt arra vonatkoznak, hogy a Parlament az aláírási szakaszban nem vitatta az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének, EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésének és EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének jogalapként való megválasztását, másrészt pedig arra, hogy a Bírósághoz lehet fordulni az Isztambuli Egyezmény Unió nevében történő aláírására felhatalmazó szülő határozatok érvényességével kapcsolatban –, álláspontom szerint az 1994. március 9-i TWD Textilwerke Deggendorf ítélet (C-188/92, EU:C:1994:90) elfogadásának alapját képező megfontolások analógia útján teljes egészében alkalmazhatók a vélemény iránti eljárásra, amennyiben azok a jogbiztonság általános elvével kapcsolatosak.<sup>25</sup> Következésképpen, mivel a Parlament nem vitatta – bár vitathatta volna – az aláírásról szóló határozatok érvényességét, és ezért e határozatok jogerőre emelkedtek, ezen intézmény a vélemény iránti eljárást nem veheti igénybe a megsemmisítés iránti kereset előterjesztésére irányadó időbeli korlátok megkerülése céljából. Álláspontom szerint tehát az első kérdés b) pontját elfogadhatatlannak kell nyilvánítani, de csak annyiban, amennyiben az az Isztambuli Egyezmény aláírásáról szóló határozatokra vonatkozik.

41. Ezen álláspont kifejtése során nem hagyom figyelmen kívül, hogy a Bíróság az 1995. március 24-i 2/92 (A nemzeti elbánásról szóló harmadik felülvizsgált OECD-határozat) véleményben (EU:C:1995:83) úgy ítélte meg, hogy „az, hogy bizonyos kérdéseket el lehet bírálni más jogorvoslati

<sup>21</sup> 1361. o. Kiemelés tőlem.

<sup>22</sup> 15–17. pont.

<sup>23</sup> Lásd: 2011. március 8-i 1/09 (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás) vélemény (EU:C:2011:123, 49. pont).

<sup>24</sup> Lásd: 1996. március 28-i 2/94 (A Közösségnek az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:1996:140, 20–22. pont); 2011. március 8-i 1/09 (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás) vélemény (EU:C:2011:123, 49. pont); 2014. december 18-i 2/13 (Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:2014:2454, 147. pont). Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben az Isztambuli Egyezmény tartalma és annak „alapvető jellemzői” ismertek, a feltett kérdéseket nem lehet elfogadhatatlannak nyilvánítani pusztán azon az alapon, hogy e kérdéseket mikor vetették fel az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerinti eljárásban. Az egyetlen időbeli korlát az, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerinti eljárást a szóban forgó nemzetközi megállapodás Unió általi megkötésének időpontja előtt kell igénybe venni.

<sup>25</sup> 1994. március 9-i TWD Textilwerke Deggendorf ítélet (C-188/92, EU:C:1994:90, 16., 17. és 25. pont).

eszközökkel, többek között megsemmisítés iránti kereset benyújtásával, [...] nem minősül olyan érvnek, amely kizárja, hogy [az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése] alapján előzetesen a Bíróság véleményét kérjék e kérdésekben.”<sup>26</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy az aláírásról szóló határozatok vonatkozásában maga az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésében előírt eljárás a megsemmisítés iránti kereset helyett alkalmazható, mivel e határozatok jogerőssé váltak, ezért bármely rendes jogorvoslat igencsak elkésett lenne.

42. Ahogyan azonban már megjegyeztem, a jelen vélemény iránti kérelmet illetően a megállapodás megkötéséről szóló bármely határozattól elkülönülő, aláírásról szóló határozat az, ami elkésett. A Bíróság már megjegyezte, hogy a nemzetközi megállapodás aláírására felhatalmazó határozat és a megállapodás megkötéséről szóló határozat két külön jogi aktusnak minősül, amelyek az érintett felek számára alapvetően eltérő jogi kötelezettségeket keletkeztetnek, az utóbbi jogi aktus pedig egyáltalán nem minősül az előbbi jogi aktus megerősítésének.<sup>27</sup> Mindenesetre ezek a nemzetközi szerződések jogának általános elvei. Ebből tehát az következik, hogy az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozatok továbbra is megtámadhatók.

43. A *harmadik felhozott kifogás* értelmében a második kérdés azon a ki nem mondott előfeltevésen alapul, hogy a Tanács tévesen vélte úgy, köteles megvárni, amíg valamennyi tagállam megkötí az Isztambuli Egyezményt, mielőtt felhatalmazná annak megkötésére. Azzal érvelnek, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerinti eljárás e célból történő igénybevétele tehát alá nem támasztott előfeltevésen alapul, következésképpen a kérelmet mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

44. A fentieknek megfelelően e tekintetben rá kell mutatni arra, hogy a vélemény iránti kérelem keretében a Bírósághoz intézett kérdések bármely, a tervezett megállapodás megkötésével kapcsolatos forгатókönyvre vonatkozhatnak, feltéve hogy az eljárás a nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus érvénytelenítéséből esetlegesen eredő bonyodalmak elkerülésére irányul.

45. Kétségtelen, hogy valamely megsemmisítés iránti eljárásban a Szerződéseknek valamely gyakorlatból eredő megsértésére alapított jogalap kizárólag akkor vonhatja maga után a vitatott határozat megsemmisítését, ha a kérelmező bizonyítani tudja, hogy a döntéshozó magára nézve kötelezőnek érezte az állítólagos gyakorlatot, vagy másodlagosan úgy vélte, hogy az kötelező, ennél fogva e gyakorlat indokolta e határozatot vagy e határozat e gyakorlaton alapult.<sup>28</sup> A vélemény iránti kérelemben azonban semmilyen bizonyítás nem terheli a véleményt kérő tagállamot vagy intézményt, és bármely kérdés felvethető, feltéve hogy olyan helyzetre vonatkozik, amely bekövetkezhetett.<sup>29</sup> A vélemény iránti eljárás ugyanis jellegénél fogva a Bíróság hipotetikus helyzetekre vonatkozó álláspontjának megismerésére irányul, mivel főszabály szerint kizárólag olyan megállapodás megkötéséről szóló határozatra vonatkozhat, amelyet még nem

<sup>26</sup> 14. pont.

<sup>27</sup> 2001. december 6-i 2/00 (A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv) vélemény (EU:C:2001:664, 11. pont).

<sup>28</sup> Ez azt feltételezi, hogy a szóban forgó gyakorlat volt a vitatott határozat egyik indoka, vagy hogy az nemzeti szabályokban kristályosodott ki, illetve hogy a Tanács arra az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset keretében elfogadott állásfoglalásban hivatkozott.

<sup>29</sup> A vélemény iránti eljárás célja ugyanis az olyan bonyodalmak elkerülése, amelyek nemzetközi szinten akkor keletkeznének, ha a nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló határozatot később érvénytelenné nyilvánítanák. Így e „tanácsadó eljárásnak” minden olyan kérdésre ki kell terjednie, amely érintheti e határozat érvényességét. Álláspontom szerint a Bíróságnak nem feladata, hogy állást foglaljon az előírányzott forгатókönyv hitelességét vagy annak hiányát illetően, mivel fogalmilag a Tanács eljárási döntései kizárólag a megkötéséről szóló határozat elfogadása után ismerhetők meg és fogadhatók el.

fogadtak el. Ennélfogva az, hogy a Parlament nem bizonyította, hogy a Tanács kötve érezte volna magát a szóban forgó gyakorlathoz, nem alapozza meg a második kérdés elfogadhatatlanná nyilvánítását.

46. A vélemény iránti kérelem idő előtti jellegére vonatkozó *negyedik kifogást* illetően emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése e tekintetben semmilyen határidőt nem ír elő.<sup>30</sup> Az e rendelkezésben szereplő egyetlen időbeli feltétel az, hogy valamely megállapodás megkötésének tervezettnek kell lennie. Ebből az következik, hogy valamely tagállam, a Parlament, a Tanács vagy a Bizottság a Bíróság véleményét valamely nemzetközi megállapodás megkötése céljából elfogadni tervezett határozatnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségével kapcsolatos valamennyi kérdésről kikérheti, amennyiben a megállapodás megkötését az Európai Unió tervezi,<sup>31</sup> mindaddig, amíg e megállapodást az Unió még nem kötötte meg. Mivel a vélemény iránti kérelmet elfogadhatónak kell tekinteni akkor is, ha a megállapodás megkötéséről szóló határozat elfogadásához vezető folyamat még előkészítő szakaszban van, ezen elfogadhatatlansági kifogásnak nem lehet helyt adni.

47. Ami az *ötödik kifogást* illeti, a Tanács azon érvét illetően, hogy a Parlamentnek vélemény iránti kérelem helyett intézményi mulasztás megállapítása iránti keresetet kellett volna benyújtania, hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 265. cikk szerinti eljárás arra irányul, hogy valamely uniós intézményt az uniós jogra tekintettel jogellenes tétlenség miatt marasztaljanak el. A jelen ügyben, még ha a Bíróság rendelkezésére álló iratanyag valójában tartalmaz is olyan elemeket, amelyek arra engednek következtetni, hogy a Parlament fel kívánja gyorsítani az Isztambuli Egyezmény megkötésének folyamatát, a Parlament által feltett egyik kérdés sem vonatkozik esetleges mulasztásra. A jelen vélemény iránti kérelem tehát ezen okból nem nyilvánítható elfogadhatatlannak.<sup>32</sup>

48. Ami az azon az alapon felhozott *hatodik* elfogadhatatlansági kifogást illeti, hogy a feltett kérdések valójában az Unió és a tagállamok hatásköreinek elhatárolására vonatkoznak, megjegyzendő, hogy e konkrét kifogás leginkább az első kérdés a) pontjához kapcsolódik. Azon az előfeltevésen alapul, hogy mivel a Bíróság által e kérdésre adandó válasz nem vonatkozhat az egyezmény megkötéséről szóló határozat érvényességére, valójában a tagállamok és az Unió közötti pontos hatáskörmegosztás meghatározására irányul.

<sup>30</sup> Lásd: Adam, S., *La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Brüsszel, 2011, 166. o.

<sup>31</sup> 2011. március 8-i 1/09 (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás) vélemény (EU:C:2011:123, 53. pont). A nemzetközi megállapodás megkötése érdekében folytatott tárgyalások megkezdése előtt ugyanis a vélemény iránti kérelem kizárólag az Unió valamely megállapodásnak a szóban forgó területen történő megkötésére vonatkozó hatáskörére vonatkozhat, feltéve hogy a tervezett megállapodás pontos tárgya már ismert. Lásd e tekintetben: 1996. március 28-i 2/94 (A Közösségnek az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:1996:140, 16–18. pont).

<sup>32</sup> Általában, amennyiben a vélemény iránti kérelmet úgy fogalmazták meg, hogy az megfeleljen az ezen eljárás szabályozásából és célkitűzéseiből eredő elfogadhatósági feltételeknek, azt nem lehet elfogadhatatlannak nyilvánítani. Lásd e tekintetben: 1995. december 13-i 3/94 (A banánról szóló keretmegállapodás) vélemény (EU:C:1995:436, 22. pont).

49. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy – amint azt a Bíróság több alkalommal hangsúlyozta – a releváns jogalap megválasztásával kapcsolatos bizonyos szabálytalanságok nem feltétlenül vonják maguk után a szóban forgó jogi aktus érvénytelenségét. Ehelyett azt kell bizonyítani, hogy e hiányosságok valószínűsíthetően hatással lehetnek az alkalmazandó jogalkotási eljárásra<sup>33</sup> vagy az Unió hatáskörére.<sup>34</sup>

50. Például a Bíróság a 2014. december 18-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítéletében (C-81/13, EU:C:2014:2449, 67. pont) megállapította, hogy „a megtámadott határozat bevezető hivatkozásai között szereplő hiba” (valamely jogalap kihagyása a többi megemlített jogalap közül) csupán tisztán alaki hibát jelent, amely nem érinti a szóban forgó határozat érvényességét. Hasonlóképpen, bár a Bíróság a 2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács (WRC-15) ítéletben (C-687/15, EU:C:2017:803) hangsúlyozta a jogalapok alkotmányos jelentőségét,<sup>35</sup> azt is megvizsgálta, hogy az ügy körülményei között a szóban forgó szabálytalanság hatással lehet-e a Bizottság és a Tanács hatásköreire, valamint a vitatott jogi aktus elfogadására irányuló eljárásban játszott szerepükre.<sup>36</sup> A Bíróság konkrétan ezen ítélet 55. és 56. pontjában, bár úgy ítélte meg, hogy a jogalapra történő bármiféle hivatkozás hiánya elegendő a szóban forgó jogi aktus indokolás hiánya miatti megsemmisítésének igazolásához, rámutatott arra, hogy bizonyos esetekben a Szerződés valamely konkrét rendelkezésére történő utalás hiánya – más rendelkezések említése esetén – nem minősülhet lényeges hibának.

51. A jelen ügyben igaz, hogy az első kérdés a) pontjában említett különböző jogalapok, jelesül az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 84. cikk a rendes jogalkotási eljárás alkalmazását írják elő, és mindegyik a megállapodás megkötéséről szóló határozat ugyanazon az eljáráson, jelesül az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése a) pontjának v) alpontja és az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése szerinti eljáráson alapuló meghozatalához vezet majd.

52. Kétségtelen, hogy egyrészt az EUMSZ 82. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 83. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy valamely tagállam az Európai Tanács elé utalja az ügyet, amennyiben úgy véli, hogy az e jogalapok hatálya alá tartozó valamely jogi aktus a jogrendjének alapvető vonatkozásait érinti. Másrészt ezek a jogalapok ahhoz a területhez tartoznak, amelyre az EUMSZ-hez és EUMSZ-hez csatolt (21.) és (22.) jegyzőkönyv valószínűsíthetően alkalmazható.

53. Mindazonáltal, először is, mivel az Európai Tanácshoz fordulás kizárólag a jogalkotási eljárás felfüggesztését eredményezi, a tagállamok számára biztosított azon lehetőség, hogy az Európai Tanács elé utalják az ügyet, nem tűnik olyan jellegűnek, mint amely összeegyeztethetetlen lenne az EUMSZ 78. és EUMSZ 84. cikk szerinti eljárásokkal. Másodszor a Bíróság már megállapította, hogy a (21.) és (22.) jegyzőkönyv semmilyen módon nem hathat ki a helyes jogalapok

<sup>33</sup> Lásd e tekintetben: 2009. október 1-jei Bizottság kontra Tanács ítélet (C-370/07, EU:C:2009:590, 48. pont). Általánosabban megfogalmazva, a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint valamely eljárási szabály megsértése kizárólag akkor vonja maga után a vitatott jogi aktus megsemmisítését, ha az említett szabály befolyásolhatja a szóban forgó jogi aktus tartalmát. Lásd: 1980. október 29-i van Landewyck és társai kontra Bizottság ítélet (209/78–215/78 és 218/78, EU:C:1980:248, 47. pont). Ugyanakkor ahhoz, hogy a határozatot megsemmisítsék, elegendő, ha a hiba *valószínűsíthetően* hatással lehetett a határozatra. Lásd *a contrario*: 1990. március 21-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-142/87, EU:C:1990:125, 48. pont).

<sup>34</sup> Lásd e tekintetben: 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 70. és 71. pont).

<sup>35</sup> 49. pont. Ahogyan azt a Bíróság a 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) véleményben (EU:C:2017:592, 71. pont) kifejtette, a jogi aktusok jogalapjai megemlítésének alkotmányos jelentősége abból ered, hogy mivel az Unió csak átruházott hatáskörökkel rendelkezik, az általa elfogadott aktusokat a Szerződések azon rendelkezéseihez lehet kötni, amelyek az Uniót ezen aktusok elfogadására ténylegesen felhatalmazták.

<sup>36</sup> Lásd az 51. pontot. Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság a 2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács ítéletben (C-687/15, EU:C:2017:803), akárcsak a 2009. október 1-jei Bizottság kontra Tanács ítéletben (C-370/07, EU:C:2009:590) – amelyben a Bíróság valamely jogi aktust a jogalapokkal kapcsolatos probléma miatt is érvénytelenített – a szóban forgó jogi aktus nem jelölte meg azokat a jogalapokat, amelyekben alapult.

alkalmazásának kérdésére.<sup>37</sup> Ezt az álláspontot a Bíróság a (22.) jegyzőkönyvet illetően a közelmúltban a 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) véleményben (EU:C:2017:592)<sup>38</sup> is megerősítette.

54. Ennélfogva, noha az említett jegyzőkönyvek bizonyosan hatással lehetnek a Tanácson belül a szóban forgó jogi aktus elfogadását illetően követendő szavazási szabályokra, nem befolyásolják a jogi aktus jogalapjainak megválasztását.<sup>39</sup> Ugyanis az, hogy valamely jogi aktus egy része az EUMSZ harmadik része V. címének hatálya alá tartozik, természetesen azzal a következménnyel jár, hogy e jogi aktus releváns rendelkezései – bizonyos esetek kivételével – nem kötik sem Írországot, sem pedig a Dán Királyságot. Ez azonban önmagában nem jelenti azt, hogy az EUMSZ harmadik része V. címének hatálya alá tartozó jogi aktus rendelkezései által érintett területet döntő jelentőségűnek kellene tekinteni, azzal, hogy kötelezővé válna az annak megfelelő jogalapok említése. Ez pusztán azt jelenti, hogy az e jegyzőkönyvekben előírt, Tanácson belüli szavazási szabályokat tiszteletben kell tartani az érintett rendelkezések elfogadásakor, még akkor is, ha egyáltalán nem történik említés az EUMSZ harmadik részének V. címére utaló jogalapokról.

55. Ebben az összefüggésben jogosan vetődik fel tehát az a kérdés, hogy az első kérdés a) pontja valóban az Unió és a tagállamok hatáskörei közötti pontos elhatárolási szempont meghatározására irányul-e. Amennyiben erre a kérdésre igenlő választ kellene adni, az azzal a következménnyel járna, hogy a kérdés egy része az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésén alapuló vélemény iránti eljárás hatályán kívül esne.

56. Ugyanakkor megjegyezhető, hogy az első kérdés a) pontjának megválaszolása érdekében nem csak a Parlament által a kérdésében említett jogalapokat kell megvizsgálni, hanem azt is, hogy bármely más jogalapot fel kell-e tüntetni a valamely megállapodás megkötéséről szóló határozatban. Mivel nem lehet kizárni, hogy a Parlament által említettekén kívüli jogalap releváns lehet, azt sem lehet kizárni, hogy a Bíróságnak a feltett kérdésekre adott válasza hatással lehet az Uniót az Isztambuli Egyezmény megkötésére felhatalmazó határozat érvényességére.<sup>40</sup> Következésképpen véleményem szerint nem indokolt az első kérdés a) pontját elfogadhatatlannak nyilvánítani azon az alapon, hogy az az Isztambuli Egyezmény megkötésére vonatkozó határozat érvényességéhez nem kapcsolódó kérdésre vonatkozik.

57. Ami az első kérdés b) pontját és a második kérdést illeti, azon kívül, hogy e kérdések semmilyen módon nem kapcsolódnak az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztáshoz, mindenesetre úgy vélem, hogy tekintettel arra, hogy a Bíróság soha nem vizsgálta meg alaposan azt a kérdést, hogy e kötelezettségek befolyásolhatják-e a nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló határozat tartalmát, e kérdéseket éppen az e tárgyban való döntés érdekében kell megválaszolni.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> 2014. február 27-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-656/11, EU:C:2014:97, 49. pont); 2013. október 22-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-137/12, EU:C:2013:675, 73. pont).

<sup>38</sup> 117. pont.

<sup>39</sup> Véleményem szerint e jegyzőkönyvek alkalmazását a szóban forgó jogi aktus hatálya határozza meg, nem pedig a jogalapjának vagy jogalapjainak megválasztása.

<sup>40</sup> Valamely jogalap hatásos vagy hatástalan jellege még megsemmisítés iránti keresetben is kizárólag arra vonatkozik, hogy – megalapozottsága esetén – képes-e a felperes által kért megsemmisítést eredményezni, de semmilyen módon nem érinti e jogalap elfogadhatóságát.

<sup>41</sup> 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 74. pont).

58. Egyes felek állításával ellentétben azonban a második kérdés nem értelmezhető úgy, mint amely tisztán arra vonatkozik, hogy a Tanács várhat-e addig, amíg valamennyi tagállam megkötötte az Isztambuli Egyezményt.<sup>42</sup> Ugyanis, még ha az ilyen gyakorlatot a Szerződésekkel összeegyeztethetetlennek is kellene tekinteni, e körülmény nem vonná maga után az ezen egyezmény megkötéséről szóló határozat semmisségét, mivel – megismétlem – ebben a kérdésben a késedelem főszabály szerint nem minősül érvénytelenségi oknak. Az elfogadhatósági kritériumok teljesítéséhez a szóban forgó kérdést szükségszerűen pontosan úgy kell érteni, ahogyan azt megfogalmazták, vagyis hogy arra vonatkozik, hogy az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozat összeegyeztethető-e a Szerződésekkel, ha azt azelőtt elfogadnák, hogy az egyezményt az összes tagállam megkötötte volna.

59. Ennélfogva úgy vélem, hogy a Parlament által a Bíróság elé terjesztett valamennyi kérdést elfogadhatónak kell tekinteni, kivéve az első kérdés b) pontját, de csak annyiban, amennyiben az az Isztambuli Egyezmény aláírásáról szóló határozatra vonatkozik.

#### **IV. Az első kérdés a) pontjáról: az Isztambuli Egyezmény megkötésével kapcsolatos megfelelő jogalapok**

60. A Parlament az első kérdésnek a) pontjával annak megállapítására kéri a Bíróságot, hogy az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 84. cikk megfelelő jogalapot képez-e az Isztambuli Egyezmény Unió nevében történő megkötéséről szóló tanácsi határozathoz, vagy ennek a jogi aktusnak az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésén, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésén és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésén kell alapulnia.

61. A Parlament megjegyzi, hogy a Bizottság az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő aláírására felhatalmazó határozatra irányuló javaslatában és az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötésére felhatalmazó határozatra irányuló javaslatában eljárásjogi jogalapként az EUMSZ 218. cikket, anyagi jogi jogalapként pedig az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 84. cikket említette. Amikor azonban a Tanács elfogadta az Isztambuli Egyezmény aláírására felhatalmazó határozatot, az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésére, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésére és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésére hivatkozva módosította ezeket az anyagi jogi jogalapokat.

62. A Parlament – az Isztambuli Egyezmény céljaira, vagyis – az egyezmény 1., 5. és 7. cikkének, valamint III. és IV. fejezetének rendelkezéseiből kitűnően – az erőszak áldozatául eső nők védelmének és az ilyen erőszak megelőzésének céljára tekintettel – arra keresi a választ, hogy a Bizottság megalapozottan határozta-e meg az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 84. cikket ezen egyezmény két meghatározó elemeként. A Parlament tehát kérdésként veti fel, hogy jogosult lenne-e a Tanács eltekinteni az EUMSZ 84. cikktől mint anyagi jogi jogalaptól, és helyette az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdését figyelembe venni, ahogyan azt az Isztambuli Egyezmény aláírására felhatalmazó határozat elfogadása kapcsán tette.

63. A Parlamentnek különösen az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdését illetően vannak kétségei, mivel e jogalap csak az Isztambuli Egyezmény 60. és 61. cikkére terjed ki. A Parlament arra keresi a választ, hogy ez a két rendelkezés tekinthető-e a szóban forgó egyezmény önálló és meghatározó elemének, vagy ezen egyezmény 60. és 61. cikke nem egyszerűen az erőszak áldozatául eső nők

<sup>42</sup> Ilyen érve ugyanis csak intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset keretében lehetne hivatkozni.

védelmére irányuló általános törekvésnek a menekültügy speciális területére való átültetése. Ha ez lenne a helyzet, az Isztambuli Egyezmény e két rendelkezése járulékos jellegű lenne, és nem tenné szükségessé külön jogalap felhozását.

64. A Parlament az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdését illetően megjegyzi, hogy e rendelkezés büntetőügyekben csak bizonyos területeken biztosít hatáskört az Unió számára, amelyek nem foglalják magukban a nőkkel szembeni erőszakot mint olyat. Az ilyen erőszak tehát uniós szinten akkor büntethető, ha az Isztambuli Egyezményben elsődlegesen középpontba helyezett emberkereskedelemmel, a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolásával, valamint a szervezett bűnözéssel kapcsolatos. Egyébiránt, mivel a tagállamok az Isztambuli Egyezmény hatálya alá tartozó büntető anyagi jog nagy része tekintetében megőrizték a hatáskörüket, és az Unió hatáskörébe tartozó elemek másodlagos jellegűnek tűnnek, nem szükséges a büntetőjoghoz kapcsolódó külön jogalapot felhozni.

65. A fentiekből tehát az következik, hogy az első kérdés a jogalapok megválasztására vonatkozik, és – az egyes felek által kifejtett bizonyos érvek révén sugallottakkal ellentétben – nem arra, hogy kizárólagos jellegű-e az Unió Isztambuli Egyezmény megkötésére vonatkozó hatásköre. Kétségtelen, hogy bizonyos hatáskörök kizárólagos jellegét kizárólag az e kérdés megválaszolásához szükséges mértékben kell megvizsgálni. E tekintetben célszerű lehet néhány megjegyzést tenni a módszerek megválasztását illetően, mielőtt megvizsgálnám az Isztambuli Egyezmény tartalmát.

#### **A. Módszertani megjegyzések**

66. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós jogi aktus, ezen belül a nemzetközi megállapodás megkötése céljából elfogadott jogi aktus jogalapjai megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra, amely elemek között szerepel az intézkedés célja és tartalma.<sup>43</sup>

67. Ha valamely uniós jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az kettős cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó cél, illetve összetevő megkövetel.<sup>44</sup>

68. Kivételesen, ha az állapítható meg, hogy valamely jogi aktus egyidejűleg több cél elérésére irányul, vagy elválaszthatatlan és egymáshoz viszonyítva nem járulékos jellegű több összetevőt foglal magában, és így a Szerződések különböző rendelkezései alkalmazhatók, az ilyen intézkedést

<sup>43</sup> 2018. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács (Megállapodás Kazahsztánnal) ítélet (C-244/17, EU:C:2018:662, 36. pont).

<sup>44</sup> 2018. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács (Megállapodás Kazahsztánnal) ítélet (C-244/17, EU:C:2018:662, 37. pont); 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-482/17, EU:C:2019:1035, 31. pont). Ezt a megközelítést néha „abszorpciós tanként” is említik. Lásd: Maresceau, M., „Bilateral Agreements Concluded by the European Community”, *Recueil Des Cours De L’Academie De Droit International – Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 309. kötet, 2006, Martinus Nijhoff, Hága, 157. o. Lényegében úgy kell tekinteni, hogy valamely jogi aktus elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó összetevője (összetevői) minden más célt vagy összetevőt magukban foglalnak. Lásd: 1999. február 23-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-42/97, EU:C:1999:81, 43. pont); 2001. január 30-i Spanyolország kontra Tanács ítélet (C-36/98, EU:C:2001:64, 60., 62. és 63. pont); különösen lásd: 2012. július 19-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-130/10, EU:C:2012:472, 70–74. pont). Lásd még: Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-94/03, EU:C:2005:308, 31. pont); Kokott főtanácsnok Parlament kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-155/07, EU:C:2008:368, 66. pont).

kivételesen a különböző, vonatkozó jogalapokra kell alapítani.<sup>45</sup> Ugyanakkor a két jogalap alkalmazása kizárt, amennyiben az azokra külön-külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek.<sup>46</sup>

69. Így a jogi aktus céljai és összetevői határozzák meg annak jogalapját – vagy néhány esetben annak több jogalapját –, nem pedig az Unió e jogi aktussal kapcsolatban fennálló hatásköreinek kizárólagos vagy megosztott jellege.<sup>47</sup> Ahogyan azt később kifejtem, igaz, hogy e hatáskörök kizárólagos vagy megosztott jellege az uniós jog szempontjából minden bizonnyal befolyásolhatja valamely nemzetközi megállapodás megkötésének hatályát, és ezért körül fogja határolni a lehetséges jogalapokat. A jogalapok közül a gyakorolt hatásköröknek megfelelő jogalapok kiválasztása azonban kizárólag a szóban forgó jogi aktus céljaitól és összetevőitől fog függeni.

70. Ahogyan azt Kokott főtanácsnok megjegyezte, ilyen megközelítés nem alkalmazható az Unió és a tagállamok hatásköreinek elhatárolására. Ugyanis „[h]a [...] [az Unió] csak az általa tervbe vett aktus egyes összetevői tekintetében rendelkezik hatáskörrel, és ezzel szemben a többi összetevő a tagállamok hatáskörébe tartozik [...], úgy a[z] [Unió] nem nyilváníthatja magát rövid úton összességében hatáskörrel rendelkezőnek a súlyponti vizsgálat alapján. Máskülönben aláásná a korlátozott felhatalmazás elvét [...]”<sup>48</sup>

71. Hasonló aggodalmak vethetők fel az Unió hatáskörei közül azoknak a hatásköröknek a meghatározását illetően, amelyeken a szóban forgó jogi aktus elfogadásának alapulnia kell, ennél fogva pedig a jogi aktus elfogadása szempontjából releváns jogalapok meghatározását illetően is. A súlyponti vizsgálat ahhoz vezet, hogy a valamely jogi aktus elfogadására alkalmazandó eljárást kizárólag az elsődleges jogalapok alapján határozzák meg. Meghatározásánál fogva ezért e megközelítés csak a gyakorolt elsődleges hatáskör(ök) vizsgálatára vonatkozik. Ezért fontos, hogy a bizonyos más hatáskörök gyakorlásával járó, alapvető fontosságú eljárási garanciák – például a Tanács egyhangú szavazata – így nem kerülhetők meg. Míg ugyanis valamely jogszabályi rendelkezést kötelezően egy adott jogalap alapján külön el lehetett volna fogadni, e rendelkezés egy másik, egyéb rendelkezéseket tartalmazó jogi aktusba való beillesztése esetén más, például eltérő szavazási szabályt előíró jogalap alapján is elfogadható lehet. Ez ugyanis kiegészítő rendelkezés (*cavalier législatif*) beillesztését célzó stratégiákhoz vezethet.<sup>49</sup>

72. A Bíróság ugyanakkor rendszeresen utalt a „túlnyomórészt meghatározó célok és összetevők” vizsgálatára (más néven súlyponti vizsgálat) az ítélkezési gyakorlatában. Például a Bíróság a 2018. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács (Kazahsztánnal kötött megállapodás) ítéletében (C-244/17, EU:C:2018:662, 38. pont) ismételten rámutatott arra, hogy ha valamely „határozat több összetevőt foglal magában vagy több cél elérésére irányul, amely közül egyes célok a [közös kül- és biztonságpolitika] hatálya alá tartoznak, az elfogadásához alkalmazandó szavazási szabályt elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó céljára vagy összetevőjére tekintettel kell

<sup>45</sup> 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 77. pont); 2018. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács (Megállapodás Kazahsztánnal) ítélet (C-244/17, EU:C:2018:662, 37. pont). Az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a két jogalap alkalmazása két feltétel teljesítését, jelesül egyrészt azt feltételezi, hogy a szóban forgó jogi aktus egyidejűleg több cél elérésére irányul, vagy egymáshoz viszonyítva nem járulékos jellegű több összetevőt foglal magában, így a Szerződések különböző rendelkezései alkalmazhatók. Másrészt pedig azt feltételezi, hogy e célok vagy összetevők elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz (aminek hiányában a jogi aktust részekre kell bontani).

<sup>46</sup> 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 78. pont).

<sup>47</sup> Lásd e tekintetben az Európa Tanács a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezményének az Európai Unió nevében történő aláírásáról szóló tanácsi határozatra irányuló bizottsági javaslat, COM (2016) 111 final, 31. lábjegyzetét.

<sup>48</sup> Lásd: Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-13/07, EU:C:2009:190, 113. pont).

<sup>49</sup> Ha, hipotetikus esetben, ez bekövetkezne, úgy gondolom, az az eljárással való visszaélést jelentene, amely potenciálisan a szóban forgó rendelkezés megsemmisítéséhez vezetne.



meghatározni.” Következésképpen, bár valamely jogi aktus több célt is követhet és különböző hatáskörök „gyakorlását” igényelheti, az elfogadásának jogalapja a jogi aktus elfogadása céljából gyakorolt összes hatáskör helyett a jogi aktus elsődleges céljának (céljainak) vagy összetevőjének (összetevőinek) megfelelő hatáskört fogja tükrözni.<sup>50</sup> Ezenkívül a fent említett bizonyos eljárási szabályok megkerülésének kockázata csökkent a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta, amely jelentősen csökkentette egyes eljárások sajátosságait.

73. A Bíróság bizonyos ítéletekben, kezdve a 2006. január 10-i Bizottság kontra Tanács ítélettel (C-94/03, EU:C:2006:2, 55. pont) kétségek nélkül hangsúlyozta, hogy valamely jogalap nemcsak az alkalmazandó eljárás meghatározására és annak ellenőrzésére szolgálhat, hogy az Unió – legalábbis részben – hatáskörrel rendelkezik-e a szóban forgó megállapodás aláírására, hanem arra is, hogy tájékoztassa a harmadik feleket a gyakorolt uniós hatáskör terjedelméről<sup>51</sup> és a szóban forgó jogi aktus hatályáról.<sup>52</sup> Az ítélkezési gyakorlatból tehát arra lehet következtetni, hogy az ilyen szerep betöltéséhez a jogi aktus jogalapjainak az Unió által a szóban forgó jogi aktus elfogadása céljából gyakorolt *valamennyi hatáskört* tükröznie kell. Közelebbről, az ilyen megközelítés indokoltnak tűnhet, ha valamely nemzetközi megállapodás az Unió és a tagállamok több megosztott hatáskörébe tartozik, mivel az Unió dönthet úgy, hogy nem gyakorolja néhány hatáskörét, ami viszont azt jelenti, hogy a tagállamokra hárul az említett megállapodás megfelelő rendelkezésének (rendelkezéseinek) végrehajtása.<sup>53</sup>

74. Ugyanakkor az ilyen megközelítés eltérhet a Bíróság által a jogalapok ütközésének elkerülése érdekében eddig alkalmazott megközelítéstől.<sup>54</sup> Például a Bíróság a 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) véleményben (EU:C:2017:592) – amelyben megállapította, hogy a szóban forgó nemzetközi megállapodás Unió általi megkötésére felhatalmazó határozatnak két jogalappal kell rendelkeznie – ismét utalt a fent említett ítélkezési gyakorlatra.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> A 2009. november 30-i 1/08 (Az egyedi kötelezettségvállalások GATS szerinti engedélyes listáit módosító megállapodások) vélemény 166. pontjában a Bíróság kétségtelenül azt állapította meg, hogy valamely jogi aktus jogalapja vagy jogalapjai meghatározásakor nem vehetők figyelembe azok a rendelkezések, amelyek járulékos jellegűek a jogi aktus egyik céljához képest, vagy amelyek rendkívül korlátozott jellegűek. Hasonlóképpen, a 2018. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács (Kazahsztánnal kötött megállapodás) ítéletében (C-244/17, EU:C:2018:662, 45. és 46. pont), a Bíróság megállapította, hogy valamely nemzetközi megállapodás azon rendelkezései, amelyek a szerződő felek nyilatkozatainak kijelentésére korlátozódnak azon célokat illetően, amelyeket együttműködésüknek követnie kell, de nem határozzák meg e célok végrehajtásának konkrét részletszabályait, nem vehetők figyelembe a releváns jogalap meghatározásakor. Az azonban nem egyértelmű, hogy ebből lehet-e arra következtetni, hogy megfordítva, az olyan rendelkezéseket, amelyek nem tartoznak a sajátos forgatókönyv alkalmazási körébe, úgy kell tekinteni, hogy valamely jogi aktus elsődleges összetevőjét vagy célját tükrözik. A Bíróság ugyanis később is továbbra is megismételte a súlyponti vizsgálatra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát. Álláspontom szerint az a tény, hogy a Bíróság vette a fáradságot, hogy megállapítsa azt a meglehetősen evidens szempontot, hogy a járulékos vagy nagyon korlátozott rendelkezéseket nem szükséges számításba venni a releváns jogalap meghatározásakor, inkább azt mutatja, hogy a Bíróság most már részletesebb vizsgálatot folytat, mint korábban, és most már hajlandó elfogadni a többes jogalapok fennállását, anélkül hogy felhagyna azon álláspontjával, hogy valamely jogi aktus jogalapjának nem szükséges a jogi aktus elfogadásához gyakorolt összes hatáskört, következésképpen ezen aktus valamennyi célját vagy összetevőjét tükröznie. Lásd például: 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 90. pont).

<sup>51</sup> Ez bizonyos ellentmondásokat foglal magában, mivel a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy valamely jogi aktus jogalapja a gyakorolt hatásköröknek csak egy részét tükrözi. Lásd: 2006. január 10-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-94/03, EU:C:2006:2, 35. és 55. pont).

<sup>52</sup> Lásd még: 2009. október 1-jei Bizottság kontra Tanács ítélet (C-370/07, EU:C:2009:590, 49. pont); 2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács (WRC-15) ítélet (C-687/15, EU:C:2017:803, 58. pont).

<sup>53</sup> A megosztott hatáskörök Unió általi gyakorlásának egyetlen feltétele, hogy az összeegyeztethető legyen a nemzetközi joggal. Lásd: 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács (Antarktiszi védett tengeri területek) ítélet (C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 127. pont).

<sup>54</sup> Lásd e tekintetben: 2006. január 10-i Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-178/03, EU:C:2006:4, 57. pont); 2012. július 19-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-130/10, EU:C:2012:472, 49. pont).

<sup>55</sup> A Bíróság annak megállapítása céljából, hogy a szóban forgó határozatnak a légi utasok adatainak védelme is meghatározó jellegű összetevőjét képezte, arra a tényre támaszkodott, hogy „a tervezett megállapodás tartalma [...] *többek között* [(franciául „notamment”)] a személyes adatok védelmét szolgáló szabályok együtteséből álló rendszer kialakítására irányul”. A „többek között” kifejezés használata meglehetősen sokatmondó, mivel arra enged következtetni, hogy a Bíróság álláspontja szerint a szóban forgó megállapodást nem szükséges kimerítő jelleggel megvizsgálni. 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 89. pont). Lásd még e tekintetben: 2013. október 22-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-137/12, EU:C:2013:675, 57–58. pont).

75. Továbbá, míg ezek a kérdések természetesen alapvető jelentőségűek az Unió belső rendje (és az Unió, valamint a tagállamai közötti hatáskörmegosztása) szempontjából, nem jelentenek semmilyen közvetlen problémát harmadik államok számára, mivel a szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i bécsi egyezmény (*United Nations Treaty Series*, 1155. kötet, 331. o.; kihirdette: az 1987. évi 12. tvr.) – amely szerződés a nemzetközi megállapodások tekintetében a nemzetközi szokásjogot kodifikálja, és köti az Európai Uniót<sup>56</sup> – 27. cikke értelmében valamely nemzetközi megállapodásban részes felek, függetlenül attól, hogy államról vagy nemzetközi szervezetről van-e szó, nem hivatkozhatnak a belső joguk rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztották a szerződést teljesíteni.<sup>57</sup>

76. Ami a tagállamokat illeti, jóllehet valóban fontos lehet számukra, hogy teljes mértékben ismerjék az Unió által valamely megállapodás megkötésekor gyakorolt hatáskörök terjedelmét, ezt az információt nemcsak valamely jogi aktus jogalapjai közvetíthetik. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdésében előírt indokolási kötelezettséget konkrétan a jogi aktus egészének,<sup>58</sup> különösen a preambulának tartalmára tekintettel kell értékelni.<sup>59</sup> Következésképpen, noha fontos, hogy a tagállamok megállapíthassák, az Unió mely hatásköröket gyakorolta egy adott megállapodás megkötése során, nem tűnik meghatározó jellegűnek az, hogy ezt az információt nem lehet leszűrni az ilyen megállapodás megkötésére felhatalmazó határozat elfogadásának alapjaként adott esetben választott jogalapokból.

77. Ebben az összefüggésben, bár sok mindent hozzá lehet fűzni ahhoz, hogy valamely jogi aktus jogalapjának hűen kell tükröznie az Unió által e jogi aktus elfogadása érdekében gyakorolt hatásköröket, megjegyezhető, hogy ez a megközelítés nem felelne meg teljes egészében az ítélkezési gyakorlatnak.<sup>60</sup>

78. Ennek megfelelően a jelen indítvány többi részében a Bíróság ítélkezési gyakorlata azon irányvonalának követését javaslom, amelynek értelmében, ha valamely jogi aktus több cél elérésére irányul, vagy több összetevőből áll, e jogi aktust főszabály szerint egyetlen jogalapra kell alapítani, és kivételesen több jogalapra. E jogalapok azok, amelyeket a nemzetközi megállapodás túlnyomórészt meghatározó, vagy legalábbis elsődleges céljai vagy összetevői megkívánnak. Ebből az következik, hogy nem releváns, hogy más hatásköröket gyakoroltak-e a szóban forgó jogi aktus elfogadása során, amennyiben ezen egyéb hatáskörök lényegében kiegészítő vagy járulékos célokra vagy összetevőkre vonatkoznak.

<sup>56</sup> 2010. február 25-i Brita ítélet (C-386/08, EU:C:2010:91, 42. pont). Általában véve a nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolatát illetően lásd: Malenovský, J., „À la recherche d’une solution inter-système aux rapports du droit international au droit de l’Union européenne”, *Annuaire français de droit international*, LXV. kötet, CNRS Éditions, 2019, 3. o.

<sup>57</sup> Hangsúlyozni kell továbbá, hogy az Európai Unió különbözik a klasszikus nemzetközi szervezetektől abban, hogy az Unió és a tagállam közötti hatáskörmegosztás folyamatosan változik, ami megnehezítheti e hatáskörmegosztásnak a nemzetközi jog szempontjából való elemzését.

<sup>58</sup> Lásd például: 2013. december 5-i Solvay kontra Bizottság ítélet (C-455/11 P, nem tették közzé, EU:C:2013:796, 91. pont).

<sup>59</sup> Lásd például: 2011. július 28-i Agrana Zucker ítélet (C-309/10, EU:C:2011:531, 34–36. pont).

<sup>60</sup> Úgy tűnik ugyanis, hogy a Bíróság a fent említett ítéletekben azt hangsúlyozta, hogy valamely jogi aktus jogalapja információt közvetíthet a gyakorolt hatáskörökről, azzal a céllal, hogy háttérbe szorítsa az ítélkezési gyakorlatban kialakított két másik irányzatot. Először is, a Szerződés konkrét rendelkezésére való utalás elmulasztása nem szükségszerűen minősül az alapvető eljárásjogi követelmények megsértésének, ha a valamely intézkedés elfogadásához felhasznált jogalapokat meg lehet határozni az intézkedés tartalma alapján. Lásd: 2009. október 1-jei Bizottság kontra Tanács ítélet (C-370/07, EU:C:2009:590, 56. pont); 2014. december 18-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-81/13, EU:C:2014:2449, 65–67. pont). Másodszor, ahogyan arra fent emlékeztem, ahhoz, hogy a releváns jogalapok kiválasztásával kapcsolatos szabálytalanságok a szóban forgó jogi aktus megsemmisítését vonják maguk után, főszabály szerint azt kell bizonyítani, hogy e hiányosságok valószínűsíthetően hatással lehetnek az alkalmazandó jogalkotási eljárásra vagy az Unió hatáskörére. Lásd e tekintetben: 2002. december 10-i British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 98. pont); 2003. szeptember 11-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-211/01, EU:C:2003:452, 52. pont). A Törvényszék gyakran utal erre az ítélkezési gyakorlatra. Lásd például: 2011. október 18-i Reischthel kontra OHIM – Dynamic Promotion (Ketrecek és kosarak ítélet) (T-53/10, EU:T:2011:601, 41. pont).

79. Az is megjegyzendő, hogy a Bíróság fent hivatkozott ítélkezési gyakorlata szerint a figyelembe veendő célok és összetevők megegyeznek a szóban forgó uniós jogi aktus céljaival és összetevőivel. A nemzetközi megállapodás megkötését illetően tehát az ilyen megkötésre felhatalmazó határozat céljai és pontos tartalma, nem pedig maga a nemzetközi megállapodás a meghatározó a fenntartandó jogalapok meghatározása során.

80. Igaz, hogy a gyakorlatban e határozat célja és tartalma lényegében megegyezik a tervezett megállapodás céljával és tartalmával, mivel az ilyen jogi aktus jellegénél fogva annak jelzésére szolgál, hogy az Unió vállalja, hogy e megállapodás rá nézve kötelező legyen.<sup>61</sup> Márpedig ez nem mindig van így. Ugyanis fontos szem előtt tartani, hogy e tekintetben jelentős szemléletbeli különbség van a nemzetközi jog és az uniós jog között, ami a jelen ügy szempontjából meghatározó.

81. Nemzetközi jogi szempontból úgy kell tekinteni, hogy vegyes megállapodások esetén az Unió és a tagállamok együttesen, nem pedig párhuzamosan csatlakoznak e megállapodásokhoz.<sup>62</sup> Következésképpen, a hatáskörmegosztásra vonatkozó fenntartás megtételét kivéve – ami azt feltételezi, hogy a megállapodás ne zárja ki ezt a lehetőséget –, valamely megállapodás Unió általi megkötése azzal a kötelezettséggel jár az Unió számára, hogy azt mint egészét alkalmazza.<sup>63</sup> Az ilyen megállapodás megkötése céljából kiválasztott jogalapokhoz vagy a megállapodás vegyes jellegéhez hasonló kérdéseket az uniós jogrend hatálya alá tartozó olyan kérdéseknek kell tekinteni,<sup>64</sup> amelyek önmagukban nem képezhetik akadályát a végrehajtás indokolatlan elmulasztása esetén keletkező nemzetközi felelősségnek.<sup>65</sup>

<sup>61</sup> Lásd e tekintetben: 2014. november 26-i Parlament és Bizottság kontra Tanács ítélet (C-103/12 és C-165/12, EU:C:2014:2400, 52. pont). E tekintetben emlékeztetni lehet arra, hogy a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 27. cikke értelmében valamely nemzetközi megállapodásban részes fél nem hivatkozhat belső szabályaira annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.

<sup>62</sup> Lásd e tekintetben: 1994. március 2-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-316/91, EU:C:1994:76, 26. és 29. pont). Lásd például: Marín Durán, G., „Untangling the International Responsibility of the European Union and Its Member States in the World Trade Organization Post-Lisbon: A Competence/Remedy Model”, *European Journal of International Law*, 28. kötet, 3. kiadás, 2017, 703–704. o.: „Amíg az Unió és annak tagállamai is továbbra is részesei a WTO-megállapodásnak (és az annak hatálya alá tartozó megállapodásoknak), nemzetközi jogi szempontból vélemezni kell, hogy mind az Uniót, mind pedig a megállapodásban részes tagállamokat köti a megállapodásban előírt összes kötelezettség, és azok nem hivatkozhatnak belső szabályokra annak igazolásául, hogy elmulasztották a megállapodást teljesíteni [a tagállamok és a nemzetközi szervezetek vagy nemzetközi szervezetek közötti szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 27. cikkének (1)–(2) bekezdése] [...] [A] szakirodalomban képviselt többségi álláspont szerint a WTO-jog valamennyi rendelkezése együttesen kötelezi az Uniót és a tagállamait, és [...] a WTO vitarendezési testületei is erre az álláspontra helyezkedtek.”

<sup>63</sup> Lásd például: Fry, J. D., „Attribution of Responsibility” in: Nollkaemper, A., és Plakokefalos, I. (szerk.) *Principles of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, CUP, 2014, 99. o.: „[...] az Európai Unió (EU) és annak tagállamai között létrejött, a hatáskörmegosztásról egyértelműen nem rendelkező vegyes megállapodások keretében a két fél a magatartás betudhatósága meghatározásának mellőzésével együttesen felel a jogsértésekért. Ez arra utal, hogy az Unió vagy a tagállamok akkor is felelősek a jogsértésért, ha az a másik félnek tudható be.”

<sup>64</sup> Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság hangsúlyozta, hogy az EUMSZ 344. cikkel ellentétes, ha az Unió és tagállamai közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó uniós jogi szabályokat a Bíróságtól eltérő bíróság bírálja el. Lásd: 2014. december 18-i 2/13 (Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:2014:2454, 201. és azt követő pontok); 2018. március 6-i Achmea ítélet (C-284/16, EU:C:2018:158, 32. pont). Ebből az következik, hogy ha az Unió nemzetközi jogvitában érintett, a nemzetközi jogi felelősségre vonásának elkerülése érdekében nem hivatkozhat arra, hogy a végrehajtás szóban forgó indokolatlan elmulasztása a tagállamok hatáskörébe tartozik, mivel az ilyen érv azt eredményezheti, hogy az eljáró nemzetközi bíróság az Unió és tagállamai közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó uniós jogi szabályok tárgyában fog határozni.

<sup>65</sup> Álláspontom szerint a fentiek alóli egyetlen kivétel éppen az, amikor e tekintetben fenntartást tesznek, vagy ha a szerződés valamely nemzetközi szervezetet arra kötelezi, hogy nyilatkozzon a hatásköreinek terjedelméről. Ilyen esetben ugyanis a nemzetközi bíróság e fenntartást vagy nyilatkozatot annak vizsgálata nélkül fogja alkalmazni, hogy az megfelel-e az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztásra irányadó uniós jogi szabályoknak, következésképpen pedig tiszteletben tartja a Bíróság és a nemzetközi bíróság hatáskörei szigorú elhatárolására vonatkozó követelményt, amit a Bíróság 2019. április 30-i 1/17 (EU–Kanada átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás) véleményben (EU:C:2019:341, 111. pont) is hangsúlyoz. Az Unió számára pontosan ezen okok miatt lenne általában kívánatos, hogy az említett vegyes megállapodások tárgyalása során ragaszkodjon ahhoz, hogy a szóban forgó nemzetközi megállapodás rendelkezzen a fenntartás lehetőségéről. A jelen ügyben felmerülő nehézségek egy részét az okozta, hogy az Isztambuli Egyezményt az Európa Tanács szintjén az egyes tagállamok tárgyalták meg, anélkül hogy abba eredetileg egyáltalán bevonták volna az Uniót. Úgy tűnik, ez azzal a következménnyel járt, hogy a fenntartások kifejezésének lehetőségéről ezen egyezmény megszövegezői egyszerűen nem rendelkeztek.

82. Mindazonáltal amikor az Unió nemzetközi egyezményhez csatlakozik, uniós jogi szempontból ezt a szóban forgó megállapodás megkötéséről szóló határozat elfogadása céljából gyakorolt hatáskörök keretében teszi.<sup>66</sup> Az Uniónak a kizárólagos külső hatáskörét kétségtől kívül gyakorolnia kell, de a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint nem köteles gyakorolni a megosztott hatásköröket, amikor megállapodást köt.<sup>67</sup> Így az Unió által e célból gyakorolni választott megosztott hatásköröktől függően a megállapodás *megkötéséről szóló határozat* „súlypontja” változhat, módosítva az alkalmazandó jogalapokat. Így például a kizárólagos hatáskört tükröző jogalapot jelentőség szempontjából bizonyos mértékben meghaladhatja egy másik, az Unió által gyakorolni kívánt megosztott hatáskört tükröző jogalap.

83. Mivel a nemzetközi megállapodás Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozatnak a megállapodáshoz képest lehet szűkebb célja és tartalma, a határozatot adott esetben egyetlen jogalap alapján kell elfogadni, például abban az esetben, ha esetlegesen két vagy több jogalap alkalmazása lett volna szükséges, amennyiben az Unió az addig a tagállamokkal megosztott valamennyi hatáskörét gyakorolta volna, mivel a határozat így egyes más fontos célokat és összetevőket is magában foglalhatott volna.

84. Ezenkívül, amennyiben az Unió úgy dönt, hogy nem gyakorolja azon hatáskörét, amely lefedte volna a szóban forgó nemzetközi megállapodás elsődleges céljait és összetevőit, bizonyos célok és összetevők, amelyeket a megkötésre felhatalmazó határozat szempontjából járulékosnak tekintettek volna, meghatározó jelentőségre tesznek szert. Álláspontom szerint ezért fontos különbséget kell tenni a megállapodás céljai és összetevői, valamint a valamely nemzetközi megállapodás megkötésére felhatalmazó határozat céljai és összetevői között, amelyek korlátozottabbak lehetnek.

85. Ez a jelen ügy központi kérdése, mivel egyértelmű, hogy a Tanács szándéka az, hogy az Unió csak részben kösse meg az Isztambuli Egyezményt. Következésképpen nem az Isztambuli Egyezmény egészét, hanem kizárólag azokat a részeit kell vizsgálni, amelyek az uniós jog szempontjából kötelezőek lesznek az Unióra nézve.

86. A megsemmisítés iránti eljárásban ez olyan kérdésnek minősül, amely nem okoz különösebb nehézséget, mivel a Bíróság a felülvizsgálatát utólag, a szóban forgó jogalkotási aktus elfogadását követően, következtetésképpen a gyakorolt hatáskörök ismertté válását követően végzi.

87. Mindazonáltal a vélemény iránti kérelem keretében, amennyiben – a jelen üggyhöz hasonlóan – még nem létezik határozattervezet, az, hogy a Tanács több vagy kevesebb megosztott hatáskört gyakorolhat, a jogalapok meghatározását kissé összetettebbé, sőt lehetetlenné teheti, mivel a Bíróságnak a szóban forgó kérdést a jövőre nézve kell megvizsgálnia.

88. Természetesen célszerűnek tűnhet a megállapodás minden egyes része tekintetében annak vizsgálatával kezdeni, hogy az az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik-e, mivel e hatásköröket az Uniónak szükségszerűen gyakorolnia kell. Mindazonáltal ezen elemzés elvégzését követően hogyan kell meghatározni az e megállapodás *megkötéséről szóló határozat* súlypontját, mivel – a fentieknek megfelelően – e súlypont majd az Unió által önkéntesen gyakorolható módosított megosztott hatásköröktől is függ? Hacsak nem szavazott már a Tanács a határozattervezetről, és

<sup>66</sup> Lásd például: Olson, P. M., „Mixity from the Outside: The Perspective of a Treaty Partner”, in: Hillion, C., és Koutrakos, P., (szerk.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010, 344. o.: „[H]abár a hatáskörmegosztás hatással lehet arra, hogy az Unió miként hajtja végre valamely vegyes megállapodás rendelkezéseit, nem határozza meg a nemzetközi feladatkörével és felelősségével kapcsolatos kérdésre adandó választ.” Kiemelés tőlem.

<sup>67</sup> Lásd e tekintetben: 2017. május 16-i 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) vélemény (EU:C:2017:376, 68. pont).

hacsak nem fordultak a Bírósághoz e tervezetnek a Parlament részére történő továbbításával egyidejűleg, a jövőben gyakorlandó megosztott hatáskörök terjedelme nem vehető magától értetődőnek.<sup>68</sup>

89. Álláspontom szerint ebben az igen sajátos helyzetben – amely a Bíróság által korábban soha nem vizsgált kérdést foglal magában – ki kell következtetni a kérelemből (vagy legalábbis az ügy körülményeiből), hogy mely konkrét megosztott hatásköröket fogja az Unió legnagyobb valószínűséggel gyakorolni. Ellenkező esetben – ahogyan azt a jelen vélemény elfogadhatóságra vonatkozó részében kifejtettem – nem látom, hogy a Bíróság hogyan határozhatna – a Parlament kérésének megfelelően – abban a kérdésben, hogy az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozatot milyen jogalapra kell alapítani.<sup>69</sup> Ilyen körülmények között viszont a Bíróság által megfogalmazandó válasz kizárólag akkor érvényes, ha a tervezett forgatókönyv ténylegesen megvalósul.

90. A jelen ügyben a Parlament által feltett kérdés megfogalmazásából egyértelműen kitűnik, hogy az azon az előfeltevésen alapul, amely szerint az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozat elfogadása szempontjából az Unió gyakorolni fogja legalább azokat a hatásköröket, amelyekkel egyrészt a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, másrészt pedig a menekültügy és a bevándorlás területén rendelkezik. Egyébiránt ezen előfeltevés relevanciáját megerősíti az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő aláírására felhatalmazó határozatok tartalma, amely a jelen vélemény 42. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat ellenére úgy tekinthető, hogy bizonyos mértékig előíranyozza a megkötéskor gyakorlandó hatásköröket.

91. Az ilyen előfeltevésnek azonban legalábbis összeegyeztethetőnek kell lennie a hatáskörök jelenlegi megosztásával. Ez annak értékelését teszi szükségessé, hogy érint-e a megállapodás az említett hatáskörökön kívül az Unió által a kizárólagos jellegükre tekintettel gyakorlandó egyéb hatásköröket is. Amint azt kifejtettem, ebből nem csak az Unió által gyakorolni kívánt hatáskörök, hanem az olyan hatáskörök figyelembevétele is következik, amelyeket az Unióhoz való kizárólagos tartozásuk miatt az Uniónak szükségszerűen gyakorolnia kell, ha meg kívánja kötni e megállapodást.

92. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése felsorolja azokat a hatásköröket, amelyek jellegüknél fogva kizárólagosak. E felsoroláson kívül az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése pontosítja, hogy „[a]z Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.”<sup>70</sup>

<sup>68</sup> E tekintetben emlékeztetni lehet arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a nemzetközi megállapodásnak az Unió általi megkötésére felhatalmazó határozat egyáltalán nem minősül az e megállapodás aláírására felhatalmazó határozat megerősítésének. 2001. december 6-i 2/00 (A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv) vélemény (EU:C:2001:664, 11. pont).

<sup>69</sup> Ellenkező esetben véleményem szerint a kérdést annyira elvontnak kell tekinteni, hogy azt elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

<sup>70</sup> Az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében említett harmadik eset egyértelműen e hatáskör gyakorlását feltételezi. Lásd: 1995. március 24-i 2/92 (A nemzeti elbánásról szóló harmadik felülvizsgált OECD-határozat) vélemény (EU:C:1995:83, 36. pont); 2017. május 16-i 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) vélemény (EU:C:2017:376, 230–237. pont).

93. Ahogyan az a Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen kitűnik, akkor áll fenn annak kockázata, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalások sértik az uniós közös szabályokat, vagy megváltoztatják e szabályok alkalmazási körét, ami alkalmas az Unió kizárólagos külső hatáskörének igazolására, ha e kötelezettségvállalások az említett szabályok alkalmazási körébe tartoznak.<sup>71</sup>

94. Az ilyen kockázat fennállásának megállapítása nem feltételezi a nemzetközi kötelezettségvállalások és az uniós szabályozás által lefedett területek közötti teljes egyezést.<sup>72</sup> Az ilyen nemzetközi kötelezettségvállalások különösen akkor érinthetik az uniós szabályokat vagy változtathatják meg azok alkalmazási körét, ha a kötelezettségvállalások az ilyen szabályokkal már jelentős részben lefedett területre tartoznak.<sup>73</sup>

95. A Bizottság érvével ellentétben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából nem lehet arra következtetni, hogy holisztikus megközelítést kellene alkalmazni annak meghatározása érdekében, hogy a megállapodás hatálya alá tartozó területeken az Unió kizárólagos vagy megosztott hatáskörrel rendelkezik-e. Épp ellenkezőleg, mivel az Unió csak ráruházott hatáskörökkel rendelkezik, ezért a hatáskör fennállásának – ráadásul kizárólagos hatáskör fennállásának – a tervezett nemzetközi megállapodás és a hatályos uniós jog közötti viszony átfogó és konkrét elemzéséből levont következtetéseken kell alapulnia.<sup>74</sup>

96. Annak meghatározása érdekében, hogy a megállapodás alááshatja-e egyes uniós közös szabályok egységes és következetes alkalmazását, valamint az általuk létrehozott rendszer megfelelő működését, ezen elemzésnek ki kell terjednie az uniós szabályok és a tervezett megállapodás Unióra kötelező rendelkezéseinek hatálya alá tartozó területekre, mivel azok megfelelnek az Unió által az ezen egyezmény megkötéséről szóló határozat elfogadása során gyakorolni választott hatásköröknek, valamint e szabályok és rendelkezések előrelátható továbbfejlődési perspektíváira.<sup>75</sup>

<sup>71</sup> Lásd például: 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151, 68. pont). Ezért annak meghatározása során, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e valamely megállapodás bizonyos részeinek megkötésére, nem kell figyelembe venni a támogatási vagy együttműködési programokat létrehozó jogi aktusokat, mivel az ilyen jogi aktusok nem írnak elő „közös szabályokat”.

<sup>72</sup> 2014. október 14-i 1/13 (Harmadik államoknak a Hágai Egyezményhez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:2014:2303, 72. pont).

<sup>73</sup> 2017. február 14-i 3/15 (A megjelent művekhez való hozzáférésről szóló marrákési egyezmény) vélemény (EU:C:2017:114, 107. pont). E tekintetben a Bíróság lényegében úgy ítélte meg, hogy az „ilyen szabályokkal már jelentős részben lefedett” kifejezés megfelel annak, amellyel a Bíróság az 1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítélet (22/70, EU:C:1971:32) 22. pontjában meghatározta azon nemzetközi kötelezettségvállalások jellegét, amelyekbe a tagállamok az uniós intézmények keretein kívül nem bocsátkozhatnak, amennyiben a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében uniós közös szabályokat fogadtak el. E kifejezést ezért a Bíróság által az 1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítéletben (22/70, EU:C:1971:32) adott pontosítások és az említett ítélet alapján kialakított ítélkezési gyakorlat fényében kell értelmezni. Lásd: 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151, 66. és 67. pont), amely azt szándékozik elkerülni, hogy „a tagállamok egyedileg vagy közösen olyan kötelezettségeket vállalhassanak harmadik államokkal, amelyek a közös szabályokat érinthetik, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatják”. Lásd: 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács (Antarktisz védett tengeri területek) ítélet (C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 111. pont).

<sup>74</sup> 2014. október 14-i 1/13 (Harmadik államoknak a Hágai Egyezményhez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:2014:2303, 74. pont).

<sup>75</sup> Lásd például: 2006. február 7-i 1/03 (Új Luganói Egyezmény) vélemény (EU:C:2006:81, 126., 128. és 133. pont); 2014. november 26-i Green Network ítélet (C-66/13, EU:C:2014:2399, 33. pont). Mindazonáltal annak biztosítása érdekében, hogy ne sérüljön a hatáskörmegosztás elve, és mivel a folyamatban lévő jogalkotási eljárások kimenetele nem látható előre, álláspontom szerint az uniós jog helyzete előrelátható fejlődésének figyelembevételét ebben az összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az kizárólag a már elfogadott, de még nem hatályos jogi aktusokra vonatkozik.

97. E kérdéseket illetően Írország azzal érvel, hogy a Parlament kérelmében nem végezte el az Isztambuli Egyezmény másodlagos uniós jogra gyakorolt hatásának teljes körű és részletes elemzését.<sup>76</sup> A Bíróság ugyanis megállapította, hogy az ilyen elemzés céljából az érintett félnek kell felhoznia az Unió azon külső hatásköre kizárólagos jellegének bizonyítására alkalmas bizonyítékokat, amelyre hivatkozni kíván.<sup>77</sup>

98. Mindazonáltal jelentőséggel bír, hogy ezen ítélkezési gyakorlat indokolását megsemmisítési eljárás keretében hozott ítéletekbe foglalták. Azokban az ügyekben a Bíróságnak a különböző felek kölcsönös beadványai alapján kell határozatot hoznia. Ez a követelmény nem vonatkozik a Bíróság, az Unió más intézményei és a tagállamok közötti együttműködés szellemével fémjelzett, vélemény iránti kérelemre alapuló eljárásra, amelynek célja a későbbi bonyodalmak elkerülése.<sup>78</sup> Mivel ugyanis ez az eljárás előzetes és nem kontradiktórium, ebben az összefüggésben kevésbé relevánsak a megsemmisítés iránti keresettel járó, utólagos kontradiktórium felülvizsgálat rendszerére alapított érvek. Következésképpen úgy vélem, önmagában nem releváns az, hogy a Parlament nem végezte el az egyezmény másodlagos uniós jogra gyakorolt hatásának teljes körű és részletes elemzését, és a Bíróság feladata ezen elemzés elvégzése.

99. Emlékeztetni kell azonban arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint valamely nemzetközi megállapodás elfogadása nem érinti a közös szabályokat, amennyiben mind az uniós jog, mind a szóban forgó nemzetközi megállapodás rendelkezései minimumkövetelményeket határoznak meg.<sup>79</sup> Ennek megfelelően, még abban az esetben is, ha valamely nemzetközi megállapodás az uniós közös szabályokkal azonos területeket fed is le, a szóban forgó ítélkezési gyakorlat azt sugallja, hogy a Bíróság nem fogja megállapítani, hogy az az uniós szabályokat – így a megosztott hatáskört – érinti, ha mind a nemzetközi megállapodás, mind pedig az uniós közös szabályok minimumkövetelményeket írnak elő.<sup>80</sup>

100. Az Isztambuli Egyezmény esetében a 73. cikk akként rendelkezik, hogy „[a]z Egyezmény rendelkezései nem sértik a belső jog és a kötelező érvényű nemzetközi okmányok azon rendelkezéseit, amelyek már hatályban vannak vagy hatályba léphetnek, és amelyek az érintett személyeknek a nőekkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem vonatkozásában előnyösebb jogokat biztosítanak vagy biztosítanának.”

101. Ebben az összefüggésben tehát ahhoz, hogy az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörét kizárólagos hatáskörnek lehessen tekinteni (azaz, amelyet a Tanácsnak gyakorolnia kell), azt kell bizonyítani, hogy az Unió már elfogadott e területen olyan közös szabályokat, amelyek egyrészt nem rögzítenek minimumkövetelményeket, másrészt e követelményeket valószínűleg érintheti az Isztambuli Egyezmény megkötése.

<sup>76</sup> Anélkül azonban, hogy ezen érvből konkrét következtetéseket vonna le.

<sup>77</sup> Lásd: 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151, 75. pont); 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács (Antarktisz védett tengeri területek) ítélet (C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 115. pont).

<sup>78</sup> Lásd: 1996. március 28-i 2/94 (A Közösségnek az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:1996:140, 6. pont).

<sup>79</sup> Lásd e tekintetben: 1993. március 19-i 2/91 (Az ILO 170. sz. egyezménye) vélemény (EU:C:1993:106, 18. és 21. pont); 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151, 91. pont).

<sup>80</sup> Lásd e tekintetben: 2006. február 7-i 1/03 (Új Luganói Egyezmény) vélemény (EU:C:2006:81, 123. és 127. pont); 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151, 91. pont). Ez a megoldás azonban nem alkalmazható, ha az uniós jog rendelkezései lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy teljes mértékben harmonizált területen valamely harmonizált szabály alóli kivételt vagy korlátozást hajtsanak végre. Lásd: 2017. február 14-i 3/15 (A megjelent művekhez való hozzáférésekről szóló marrákési egyezmény) vélemény (EU:C:2017:114, 119. pont).

102. Ami az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő aláírására felhatalmazó két határozatot illeti, kétségek merülhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy a Tanács helyesen tekintette-e úgy, hogy az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében említett harmadik esetben az Unió köteles gyakorolni e hatásköröket.

103. Egyrészt ugyanis – ahogyan azt a Lengyel Köztársaság hangsúlyozni kívánta – a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése egyszerűen minimumszabályok elfogadásáról rendelkezik. Az e területen elfogadott közös szabályok tehát érvényesen csak minimumkövetelményeket rögzíthetnek.

104. Másrészt, ami az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdését illeti – amely az Uniót menekültügyi és bevándorlási hatáskörrel ruházza fel – első látásra úgy tűnik, hogy az Unió által a menekültügyi és bevándorlási politika területén elfogadott közös szabályok csak minimumszabályokat írnak elő, vagy ha nem, álláspontom szerint nem valószínű, hogy e szabályokat érinthetik az Isztambuli Egyezmény rendelkezései.

105. E tekintetben ugyanis meg kell jegyezni, hogy az Isztambuli Egyezmény három, a menekültügyi és bevándorlási politika szempontjából potenciálisan releváns rendelkezést tartalmaz, jelesül az egyezmény VII. fejezetét alkotó 59–61. cikkét.

106. Ami az Isztambuli Egyezmény erőszak áldozatául eső nők tartózkodási státuszára vonatkozó 59. cikkét illeti, az Unió által a tartózkodási helyre vonatkozóan megállapított szabályok csak minimumkövetelményekről rendelkeznek.<sup>81</sup> Közelebbről, ahogyan azt Bot főtanácsnok a Rahman és társai ügyre vonatkozó indítványában (C-83/11, EU:C:2012:174, 64. pont) említette, a 2004/38 irányelv<sup>82</sup> minimumharmonizációt vezet be, mivel különösen arra irányul, hogy bizonyos helyzetekben tartózkodási jogot ismerjen el az Unióban tartózkodó személy családtagja számára, anélkül hogy kizárná, hogy más esetekben is tartózkodási jogot lehessen biztosítani.

107. Az is igaz, hogy bizonyos, a 2004/38 irányelvre vonatkozó ítéletek, például az NA ítélet<sup>83</sup> vagy a Diallo ítélet,<sup>84</sup> kétségeket vethettek fel az ezen irányelvben szereplő egyes követelmények minimum jellegét illetően. E határozatokat azonban összefüggésükben kell vizsgálni. Mivel ugyanis a Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás keretében nem rendelkezik hatáskörrel sem a nemzeti jog értelmezésére, sem pedig arra, hogy az uniós jogot egy konkrét ügyre alkalmazza, határozatát mindig a feltett kérdés(ek)ben felvázolt helyzetre tekintettel hozza meg, amelyek adott esetben csak a jogvita egyes aspektusait fedik le. Következésképpen, ha valamely irányelv konkrét rendelkezésének értelmezését kérik a Bíróságtól, a Bíróságnak – még akkor is, ha az irányelv akként rendelkezik, hogy csak minimumkövetelményeket rögzít – leggyakrabban a kérdés feltevésének módjától függően kell határoznia a szóban forgó rendelkezés értelmezése

<sup>81</sup> Lásd például a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv (HL 2003. L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás: 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.; ez az irányelv Írország és Dánia kivételével alkalmazandó a tagállamokban) 3. cikkének (5) bekezdését. Egyes más irányelvek kifejezetten akként rendelkeznek, hogy azokat a nemzetközi megállapodások kedvezőbb rendelkezéseinek sérelme nélkül kell alkalmazni. Lásd például a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás: 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.; ez az irányelv Írország és Dánia kivételével alkalmazandó a tagállamokban) 3. cikkének (3) bekezdését.

<sup>82</sup> Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.).

<sup>83</sup> 2016. június 30-i NA ítélet (C-115/15, EU:C:2016:487, 51. pont).

<sup>84</sup> 2018. június 27-i Diallo ítélet (C-246/17, EU:C:2018:499, 55. pont).



tárgyában, függetlenül attól, hogy a tagállamoknak van-e lehetőségük magasabb követelményeket elfogadni.<sup>85</sup> Az ilyen helyzetben adott válasz tehát nem képezi akadályát az államok számára elismert azon lehetőségnek, hogy kizárólag *nemzeti joguk alapján* előnyösebb feltételekkel biztosítsanak beutazási és tartózkodási jogot.<sup>86</sup> Ennélfogva, az előzetes döntéshozatali mechanizmus keretébe elhelyezve, az NA ítéletben<sup>87</sup> vagy Diallo ítéletben<sup>88</sup> alkalmazott megoldásokat nem úgy kell érteni, mint amelyek megtiltják a tagállamok számára, hogy az említett ügyekben tartózkodási engedélyt adjanak ki, hanem inkább úgy, mint amelyek ezt nem írják elő a tagállamok számára.<sup>89</sup>

108. Ami az Isztambuli Egyezmény 60. cikkének (1) bekezdését illeti, az arról rendelkezik, hogy az aláíró feleknek lényegében el kell ismerniük, hogy a nőkkel szembeni nemi alapú erőszak a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezmény szerinti üldözés egyik formájaként és a súlyos sérelem olyan formájaként ismerhető el, amely kiegészítő/szubszidiárius védelmet tesz szükségessé.

109. Ezzel kapcsolatban ismételtelen, egyes – főleg az „első generációs irányelvekként” hivatkozott- irányelvek megemlítik, hogy kizárólag minimumszabályokat határoznak meg.<sup>90</sup> Kétségtelen, hogy az újabb irányelvek pontosítják, hogy a tagállamok kedvezőbb szabályokat kizárólag annyiban vezethetnek be, illetve tarthatnak fenn, „amennyiben e vonatkozó szabályok összeegyeztethetők [ezekkel az] irányelv[ek]el”, ami arra engedhet következtetni, hogy bizonyos rendelkezésekre tekintettel nem lehet kedvezőbb szabályokat elfogadni.<sup>91</sup> Ezek az irányelvek azonban eljárási jogokat vagy garanciákat biztosítanak, vagy másodlagosan arra kötelezik a tagállamokat, hogy bizonyos körülményeket vegyenek figyelembe, anélkül, hogy kizárnák más eljárási jogok vagy garanciák biztosítását, illetve más körülmények figyelembevételét. Közelebbről

<sup>85</sup> A Bíróság a 2018. június 27-i Diallo ítélet (C-246/17, EU:C:2018:499) 28. pontjában így rámutatott arra, hogy hatásköre csak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben említett irányelvek értelmezésére terjed ki.

<sup>86</sup> Lásd analógia útján: 2019. december 12-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Családegyesítés – A menekült lánytestvére) ítélet (C-519/18, EU:C:2019:1070 43. pont). Kétségtelen, hogy ez az ügy a 2003/86/EK irányelvre vonatkozott, azonban érdemes megjegyezni, hogy a Bíróság kifejezetten utal a 2018. június 27-i Diallo ítélet (C-246/17, EU:C:2018:499) 42. pontjára.

<sup>87</sup> 2016. június 30-i NA ítélet (C-115/15, EU:C:2016:487, 51. pont).

<sup>88</sup> 2018. június 27-i Diallo ítélet (C-246/17, EU:C:2018:499, 55. pont).

<sup>89</sup> Lásd e tekintetben a nagytanács végkövetkeztetése megfogalmazásának módját a 2014. december 18-i M'Bodj ítéletben (C-542/13, EU:C:2014:2452, 49. pont). Ez annál is inkább igaz, hogy a 2003/86 irányelv (15) preambulumbekzdése szerint olyan okok miatt, amelyek nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá, a harmadik országok állampolgárai számára engedélyezni lehet, hogy a tagállamok területén maradjanak.

<sup>90</sup> Lásd például a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelv (HL 2003. L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás: 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.) 1. cikkének (1) bekezdését. Ezt az irányelvet hatályon kívül helyezték, de továbbra is alkalmazandó Írországra.

<sup>91</sup> Lásd például a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás: 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.) 3. cikkét; ezt az irányelvet hatályon kívül helyezték, de továbbra is alkalmazandó Írországra. Lásd még a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv (HL 2005. L 326., 13. o.; ezt az irányelvet hatályon kívül helyezték, de továbbra is alkalmazandó Írországra) 1. és 4. cikkét; a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008 L 348., 98. o.; ez az irányelv Írország és Dánia kivételével alkalmazandó a tagállamokban.) 4. cikkét; a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.; ez az irányelv a 2004/83 irányelv helyébe lépett, és Írország és Dánia kivételével alkalmazandó a tagállamokban) 3. cikkét; a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.; ez az irányelv Írország és Dánia kivételével alkalmazandó a tagállamokban) 5. cikkét, vagy a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.; ez az irányelv a 2003/9 irányelv helyébe lépett és Írország és Dánia kivételével alkalmazandó a tagállamokban) 4. cikkét.

úgy tűnik, hogy az e jogi aktusokban szereplő, a menekült jogállást kizáró, illetve a kiegészítő védelem megszüntetésére vagy visszavonására vonatkozó okok egyike sem kerüli meg az Isztambuli Egyezmény rendelkezéseit.

110. Az uniós jog természetesen *bizonyos mértékig* harmonizálja a harmadik országok állampolgárai, illetve a hontalan személyek menekültként vagy egyébként nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeit, valamint e jogállás tartalmát.<sup>92</sup> Ezek a feltételek azonban olyanok, amelyeket láthatóan az Isztambuli Egyezmény 60. cikkével összhangban lehet alkalmazni. Közelebbről, a menekült jogállást illetően megjegyzem, hogy a 2011/95 irányelv 2. cikkének d) pontjában<sup>93</sup> szereplő meghatározás szerint a menekült harmadik ország olyan állampolgára, aki különösen „meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása” miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; a „meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása” fogalmát pedig ugyanezen irányelv 10. cikke nagyon tágan úgy határozza meg, hogy különösen olyan csoportról van szó, amelynek „tagjai veleszületett jellemzőkkel rendelkeznek”.<sup>94</sup> Hozzáteszi, hogy „[e]gy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás meghatározása vagy egy ilyen csoport jellemzőinek beazonosítása céljából kellő figyelmet kell fordítani a nemre vonatkozó szempontokra, ideértve a nemi identitást is”.

111. Végül, ami az Isztambuli Egyezmény 61. cikkét illeti, megjegyezhető, hogy az akként rendelkezik, hogy a felek megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy tiszteletben tartsák a visszaküldés tilalmának elvét, amely kötelezettségről az uniós jog már rendelkezik.<sup>95</sup>

112. Mindenesetre számomra úgy tűnik, hogy a jelen ügyben nem szükséges véglegesen eldönteni azt a kérdést, hogy az Unió – a Tanács álláspontjának megfelelően – az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében e két területen kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e az Isztambuli Egyezmény megkötésére, ennél fogva az Unió köteles-e gyakorolni ezeket a hatásköröket. Még ha az derülne is ki, hogy – azon kockázat hiányában, hogy az e területhez kapcsolódó uniós közös szabályokat az Isztambuli Egyezmény megkötése érintené – az ilyen hatáskörök megosztottak maradnak, a Tanács főszabály szerint továbbra is szabadon gyakorolhatja azokat.<sup>96</sup> Amint azt a fentiekben kifejtettem, a Parlament által előterjesztett kérdés ugyanis hallgatólagosan azon az előfeltevésen alapul, hogy az Unió legalább azokat a hatásköröket gyakorolni fogja, amelyekkel a menekültügy és a bevándorlás, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén rendelkezik.

<sup>92</sup> Lásd e tekintetben: 2014. december 18-i M'Bodj ítélet (C-542/13, EU:C:2014:2452, 44. pont).

<sup>93</sup> Korábban a 2004/83 irányelv 2. cikkének c) pontja.

<sup>94</sup> Lásd még a 2004/83 irányelv 10. cikkét.

<sup>95</sup> Lásd a 2008/15 irányelv 4., 5. és 9. cikkét, a 2004/83 irányelv 21. cikkét és a 2011/95 irányelv 21. cikkét.

<sup>96</sup> E tekintetben rámutatok arra, hogy az ilyen helyzet nem hasonlítható össze azzal a helyzettel, amelyben az illetékes hatóság egyedi határozat keretében tévesen tekinti magát úgy, mint aki kötelezően gyakorlandó hatáskörrel (*compétence liée*) rendelkezik. Ha ezáltal a szóban forgó hatóság a határozatban olyan jogi hibát vét, amely a határozat megsemmisítését indokolja, ennek oka az, hogy egy magasabb rendű jogszabály kötelezi őt mérlegelési mozgásterének egy vagy több jogi szempont figyelembevételére érdekében történő gyakorlására. Mindazonáltal a nemzetközi egyezmények az Unió általi megkötésére felhatalmazó határozat esetében nem alkalmaz olyan jogi szempontokat, amelyeket a Tanácsnak alkalmaznia kellene a gyakorlandó megosztott hatáskörök terjedelmének meghatározása érdekében. Itt tisztán diszkrecionális jogköréről van szó.

## **B. Az Isztambuli Egyezmény céljainak és összetevőinek elemzése**

113. Az Isztambuli Egyezmény preambuluma szerint az egyezmény célja „olyan Európa megteremtésére töreked[ni], amely mentes a nőkkel szembeni erőszaktól és a kapcsolati erőszaktól”. Ezen egyezmény 1. cikke értelmében az említett cél elérése öt alcélből áll, amelyek jelesül a következők:

- „a nők védelme az erőszak minden formájával szemben, valamint a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak megelőzése, üldözése és megszüntetése;
- hozzájárulás a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának megszüntetéséhez, továbbá a nők és a férfiak közötti tényleges egyenlőség elősegítése, a nők helyzetének megerősítése révén is;
- átfogó keret, szakpolitikák és intézkedések megtervezése a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak minden áldozatának védelme és segítése érdekében;
- nemzetközi együttműködés elősegítése a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak megszüntetése céljából;
- az érintett szervezetek és a bűnüldöző hatóságok támogatása és segítése azért, hogy hatékonyan együttműködjenek a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak megszüntetésére irányuló integrált megközelítés elfogadásában.”

114. Ami az Isztambuli Egyezmény tartalmát illeti, ezen egyezmény 81. cikket tartalmaz, amelyek 12 fejezetre tagolódnak, amelyek címe a következő:

- „I. fejezet – Célok, fogalommeghatározások, egyenlőség és a megkülönböztetés tilalma, általános kötelezettségek”;
- „II. fejezet – Integrált szakpolitikák és adatgyűjtés”;
- „III. fejezet – Megelőzés”;
- „IV. fejezet – Védelem és támogatás”;
- „V. fejezet – Anyagi jog”;
- „VI. fejezet – Nyomozás, vádemelés, eljárásjog és védőintézkedések”;
- „VII. fejezet – Migráció és menekültügy”;
- „VIII. fejezet – Nemzetközi együttműködés”;
- „IX. fejezet – Ellenőrző rendszer”;
- „X. fejezet – Egyéb nemzetközi okmányokkal való kapcsolat”;
- „IX. fejezet – Az egyezmény módosítása”;

– „XII. fejezet – Záró rendelkezések”.

115. Az Isztambuli Egyezmény I. fejezete ezen egyezmény céljaira és fogalom meghatározásaira, valamint az egyenlőséggel és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, továbbá az általános kötelezettségekkel való viszonyára vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Közelebbről meghatározza a szöveg egészében használt kulcsfogalmakat,<sup>97</sup> és arra kötelezi a feleket, hogy elítéljék a hátrányos megkülönböztetés minden formáját azáltal, hogy biztosítják a férfiak és nők közötti egyenlőség elvének a jogrendjükben való alkalmazását, valamint egyértelművé teszi, hogy tevőlegesen intézkedés hozható.<sup>98</sup> Valamennyi részes fél gondoskodik arról is, hogy az állami szereplők tartózkodjanak bármilyen erőszakos cselekedetben való részvételtől, és hogy kellő gondossággal járjanak el a nem állami szereplők által elkövetett erőszakos cselekmények megelőzése, kivizsgálása, megbüntetése és az ilyen erőszakos cselekményekkel kapcsolatos jóvátétel biztosítása érdekében.<sup>99</sup> Végül e fejezet úgy szól, hogy a részes felek többek között elősegítik a nők és férfiak közötti egyenlőségre vonatkozó politikákat, valamint a nők helyzetének megerősítését.<sup>100</sup>

116. A II. fejezet arra kötelezi a részes feleket, hogy a nőkkel szembeni erőszakra válaszul átfogó szakpolitikát hajtsanak végre úgy, hogy hatékony együttműködést alakítsanak ki az összes érintett szerv, intézmény és szervezet között, beleértve adott esetben az összes érintett szereplő, így kormányzati szervek, nemzeti, regionális és a helyi parlamentek és hatóságok, nemzeti emberi jogi intézmények és civil társadalmi szervezetek között.<sup>101</sup> A részes felek továbbá rendszeres időközönként leválogatott statisztikai adatokat gyűjtenek és erőfeszítéseket tesznek, hogy a lakosság körében rendszeres időközönként felméréseket végezzenek az Isztambuli Egyezmény hatálya alá tartozó erőszak minden formájának eseteiről.<sup>102</sup>

117. A III. fejezet részletezi a részes feleket a megelőzés terén terhelő kötelezettségeket. A részes feleknek alapjában véve olyan, sokrétű megközelítést kell alkalmazniuk, amely magában foglalja a tudatosságnövelést, a nemek közötti egyenlőség és az erőszak témakörének megfelelő tananyag és tanterv révén az iskolarendszerű oktatás minden szintjén történő megjelenítését, valamint az erőszakmentesség és a nemek közötti egyenlőség elősegítésének kiterjesztését az informális oktatási létesítményekre, a sport-, a kulturális és a szabadidős létesítményekre és a médiára.<sup>103</sup> A részes felek gondoskodnak arról, hogy az áldozatokkal és elkövetőkkel foglalkozó szakemberek megfelelő képzésben részesüljenek.<sup>104</sup> A részes felek emellett intézkedéseket tesznek a megelőző beavatkozás és kezelési programok biztosítása céljából,<sup>105</sup> valamint hogy ösztönzzék a magánszektort, hogy vegyenek részt a szakpolitikák kidolgozásában és végrehajtásában, valamint dolgozzanak ki iránymutatásokat és önszabályozó normákat.<sup>106</sup>

<sup>97</sup> 3. cikk.

<sup>98</sup> 4. cikk.

<sup>99</sup> 5. cikk.

<sup>100</sup> 6. cikk.

<sup>101</sup> 7. cikk.

<sup>102</sup> 11. cikk.

<sup>103</sup> 12., 13. és 14. cikk.

<sup>104</sup> 15. cikk.

<sup>105</sup> 16. cikk.

<sup>106</sup> 17. cikk.

118. A IV. fejezet meghatározza a részes felek áldozatok védelmével és támogatásával kapcsolatos kötelezettségeit.<sup>107</sup> E kötelezettségek között szerepel az is, hogy a részes felek az áldozatoknak az általuk értett nyelven megfelelően és időben tájékoztatást adnak a rendelkezésre álló támogatási szolgálatokról és jogi intézkedésekről,<sup>108</sup> és gondoskodnak arról, hogy rendelkezésre álljanak olyan általános támogatási szolgáltatások, mint az egészségügyi és szociális szolgáltatások, a jogi és a pszichológiai tanácsadás, a pénzügyi támogatás, a lakhatás, az oktatás, a képzés és a munkahely-keresési támogatás,<sup>109</sup> valamint a menedékhelyekhez, a hét minden napján éjjel-nappal díjmentesen hívható segélyvonalakhoz, a szexuális erőszak áldozatainak szóló orvosi és igazságügyi orvosi vizsgálatokhoz és a gyermektanúk szükségleteinek figyelembevételéhez hasonló szakszolgáltatások.<sup>110</sup> Ezenkívül a részes felek olyan intézkedéseket tesznek, amelyekkel arra ösztönzik az erőszakos cselekmények elkövetésének tanúit vagy azokat a személyeket, akik alapos okkal úgy vélik, hogy ilyen cselekmények elkövetésére kerülhet sor vagy további erőszakos cselekmények elkövetése várható, hogy jelentsék ezt be, valamint szabályozzák, hogy az erőszakos cselekmények vagy várhatóan bekövetkező erőszakos cselekmények szakemberek általi bejelentése milyen feltételek esetén nem minősül az ilyen szakembereket terhelő általános titoktartási kötelezettség megszegésének.<sup>111</sup>

119. Az anyagi jogról szóló V. fejezet tartalmazza a legrészletesebb rendelkezéseket. Először is, előírja, hogy a részes felek – a kártérítést is beleértve – megfelelő polgári jogi jogorvoslatot biztosítsanak az áldozatoknak a fizikai vagy pszichológiai erőszak elkövetőivel szemben; hogy biztosítsák, hogy a kényszer hatására kötött házasságok az áldozatra háruló indokolatlan pénzügyi vagy adminisztratív teher nélkül megtámadhatók, megsemmisíthetők vagy felbonthatók legyenek; és biztosítsák, hogy a szülői felügyeleti jogra és a gyermeklátogatási jogra vonatkozó határozatok meghozatalakor figyelembe vegyék az Isztambuli Egyezmény hatálya alá tartozó erőszakos cselekményeket.<sup>112</sup> Másodsor, e fejezet felsorolja a büntetőjogi választ igénylő magatartásokat, jelesül a kényszerítés vagy fenyegetés révén megvalósuló pszichológiai erőszakot, a fenyegető zaklatást, a fizikai erőszakot, a szexuális erőszakot, ideértve az erőszakos közösülést is, a kényszerházasságot, a női nemi szervek megcsonkítását, a kényszerített terhességmegszakítást vagy kényszerített sterilizálást és a szexuális zaklatást.<sup>113</sup> E fejezet azt is előírja, hogy a részes felek bűncselekménynek minősítik a bűncselekmények elkövetéséhez szándékosan nyújtott bűnsegélyt, az elkövetésre szándékosan történő felbujtást, a bűncselekmények elkövetésének szándékos kísérletét és a bűncselekmények elkövetésébe harmadik személy bűnsegédként történő bevonását.<sup>114</sup> Harmadszor, az V. fejezet úgy szól, hogy a részes felek intézkedéseket tesznek annak biztosítása érdekében, hogy az ún. „becsület” ne minősülhessen e cselekmények bármelyike igazolásának,<sup>115</sup> és hogy az ezen egyezményvel összhangban meghatározott bűncselekmények az áldozat és az elkövető közötti kapcsolat természetétől függetlenül alkalmazandók legyenek.<sup>116</sup> Negyedszer, előírja, hogy a részes felek megteszik a szükséges jogalkotási vagy más intézkedéseket, hogy megállapítsák joghatóságukat az egyezményvel összhangban meghatározott bűncselekmények kapcsán, ha a bűncselekmény a területükhöz vagy valamely állampolgárukhoz

<sup>107</sup> 18. cikk. A 18. cikk (5) bekezdése úgy szól, hogy „[a] részes felek megteszik a megfelelő intézkedéseket, hogy a nemzetközi jog szerinti kötelezettségeikkel összhangban konzuli vagy más védelmet és támogatást nyújtsanak állampolgáraiknak vagy más, védelemre jogosult áldozatoknak.”

<sup>108</sup> 19. cikk.

<sup>109</sup> 20. és 21. cikk.

<sup>110</sup> 22–26. cikk.

<sup>111</sup> 27. és 28. cikk.

<sup>112</sup> 29–32. cikk.

<sup>113</sup> 33–40. cikk.

<sup>114</sup> 41. cikk.

<sup>115</sup> 42. cikk.

<sup>116</sup> 43. cikk.

kapcsolódik.<sup>117</sup> Ötödször, előírja, hogy a részes felek arányos és visszatartó erejű szankciókról rendelkeznek,<sup>118</sup> és a felsorolt körülményeket súlyosító körülményekként kezelik.<sup>119</sup> Végezetül, az V. fejezet lehetővé teszi, hogy a részes felek a büntetési tételek meghatározása során figyelembe vehessék az egyezményrel összhangban meghatározott bűncselekményekkel kapcsolatban valamely részes fél által hozott jogerős ítéleteket,<sup>120</sup> és megtiltja a kötelező alternatív vitarendezési eljárásokat.<sup>121</sup>

120. A VI. fejezet nyomozás és a bírósági eljárás során alkalmazandó eljárásjoggal és védőintézkedésekkel foglalkozik.<sup>122</sup> A részes feleknek többek között biztosítaniuk kell, hogy a bűnüldöző hatóságok azonnali védelmet nyújtsanak az áldozatok számára, beleértve a bizonyítékok gyűjtését is,<sup>123</sup> és értékelik az emberi életet fenyegető kockázatokat, valamint a helyzet súlyosságát.<sup>124</sup> Különös figyelmet kell fordítani lőfegyverek elkövetők részére történő rendelkezésre állására. A jogrendszerben lehetővé kell tenni a veszélyhelyzetben való azonnali távoltartást, a távoltartást elrendelő vagy védelmi határozatok olyan módon történő elfogadását, hogy ne jelentsenek indokolatlan pénzügyi vagy adminisztratív terhet az áldozat számára.<sup>125</sup> A kiadott távoltartást elrendelő vagy védelmi határozatok megsértése hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi vagy más jogi szankciót von maga után. A részes felek biztosítják, hogy az áldozat szexuális előéletével vagy magatartásával kapcsolatos bizonyítékokat csak akkor engedélyezzék, ha azok a tárgyhoz tartoznak és szükségesek,<sup>126</sup> és hogy a legsúlyosabb bűncselekmények ne függenek teljes mértékben az áldozat bejelentésétől vagy panaszától.<sup>127</sup> A részes felek lehetővé teszik kormányzati és nem kormányzati szervezetek, illetve a kapcsolati erőszakkal foglalkozó tanácsadók számára, hogy segítsék és/vagy támogassák az áldozatokat azok kérésére az Isztambuli Egyezményrel összhangban meghatározott bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások és bírósági eljárások során. Az egyezmény e fejezete nyitott felsorolást tartalmaz az olyan intézkedésekről, amelyek a nyomozás és a bírósági eljárás minden szakaszában védik az áldozatok jogait és érdekeit, ideérve a tanúként felmerülő különleges szükségleteket is. Az áldozattá vagy tanúvá váló gyermekek különleges szükségleteit különösen figyelembe kell venni.<sup>128</sup> Végezetül, a részes felek biztosítják a jogi segítségnyújtáshoz való jogot,<sup>129</sup> és az elévülési idő akként történő értelmezését, hogy a legsúlyosabb bűncselekmények esetében az eljárás lefolytatása hatékonyan kezdeményezhető legyen az követően, hogy az áldozat elérte a nagykorúságot.<sup>130</sup>

121. A VII. fejezet akként rendelkezik, hogy a részes felek megteszik a szükséges jogalkotási lépéseket annak érdekében, hogy az áldozatok tartózkodási státuszát ne érintsék az erőszak leküzdését szolgáló intézkedések,<sup>131</sup> és hogy a nőekkel szembeni nemi alapú erőszak – az üldözés egyik formájaként és a súlyos sérelem formájaként – a menekültek helyzetéről szóló 1951. július

<sup>117</sup> 44. cikk.

<sup>118</sup> 45. cikk.

<sup>119</sup> 46. cikk.

<sup>120</sup> 47. cikk.

<sup>121</sup> 48. cikk.

<sup>122</sup> 49. cikk.

<sup>123</sup> 50. cikk.

<sup>124</sup> 51. cikk.

<sup>125</sup> 52. és 53. cikk.

<sup>126</sup> 54. cikk.

<sup>127</sup> 55. cikk.

<sup>128</sup> 56. cikk.

<sup>129</sup> 57. cikk.

<sup>130</sup> 58. cikk.

<sup>131</sup> 59. cikk.

28-i genfi egyezmény értelmében vett kiegészítő/szubszidiárius védelmet eredményezzen.<sup>132</sup> Ezenfelül a részes felek a nemekhez kapcsolódó szempontokat figyelembe vevő menekültügyi eljárásokat vezetnek be. E fejezet célja továbbá annak biztosítása, hogy a visszaküldés tilalmának elvét minden körülmények között alkalmazzák a nőkkel szembeni erőszak áldozataira.<sup>133</sup>

122. A VIII. fejezet a részes felek közötti nemzetközi együttműködés Isztambuli Egyezmény végrehajtása során történő biztosítására irányul. Közelebbről, a részes feleknek biztosítaniuk kell, hogy az áldozat az ezen egyezmény másik részes fele területén elkövetett bűncselekmény miatt a tartózkodási helye szerinti államban nyújthasson be panaszt.<sup>134</sup> A részes feleknek olyan helyzetben, amelyben valamely személyt közvetlen veszély fenyegeti, tájékoztatniuk kell a másik részes felet, hogy védőintézkedéseket lehessen tenni.<sup>135</sup> Emellett konkrétan tájékoztatják a panaszost az e fejezet alapján hozott intézkedés végeredményéről az ezen egyezmény részes felei közötti, ezzel kapcsolatos információcsere megszervezésével.<sup>136</sup>

123. A IX. fejezet az Isztambuli Egyezmény végrehajtásának ellenőrzését szolgáló mechanizmust határoz meg, és az egyezmény végrehajtását a GREVIO végzi.

124. A X. fejezet egyértelművé teszi, hogy az Isztambuli Egyezmény nem érinti a részes felek egyéb nemzetközi okmányokból eredő kötelezettségeit, és hogy a részes felek egyéb nemzetközi megállapodásokat köhetnek egymással az egyezményben foglalt ügyekről az egyezmény rendelkezéseinek kiegészítése vagy erősítése céljából.

125. A XI. fejezet az Isztambuli Egyezmény módosítására irányuló eljárást rögzíti.

126. A XII. fejezet tartalmazza a záró rendelkezéseket. Kifejezetten megemlíti, hogy az Isztambuli Egyezményt aláírhatja az Európai Unió.<sup>137</sup> E fejezet azt is egyértelművé teszi, hogy fenntartás csak korlátozott esetekben és bizonyos feltételek mellett tehető.<sup>138</sup>

127. Ahogyan azt a Bizottság az Európa Tanács a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezményének az Európai Unió nevében történő aláírásáról szóló tanácsi határozatra vonatkozó javaslatában<sup>139</sup> megjegyezte, az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötése nagyszámú olyan hatáskört érinthet, amellyel önállóan vagy a tagállamokkal együtt rendelkezik. Ennek megfelelően az EUMSZ alapján elméletileg releváns lehet számos jogalap, köztük a „16. cikk (adatvédelem), 19. cikk (1) bekezdés (nemen alapuló megkülönböztetés), 23. cikk (másik tagállam állampolgárai részére nyújtott konzuli védelem), 18., 21., 46. és 50. cikk (a polgárok szabad mozgása, a munkavállalók szabad mozgása, valamint a letelepedés szabadsága), 78. cikk (menekültügy, kiegészítő és ideiglenes védelem), 79. cikk (bevándorlás), 81. cikk (polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés), 82. cikk (büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés), 83. cikk (uniós szintű bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározása az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek több államra kiterjedő vonatkozásúak), 84. cikk (a bűnmegelőzést szolgáló, a

<sup>132</sup> 60. cikk.

<sup>133</sup> 61. cikk.

<sup>134</sup> 62. cikk.

<sup>135</sup> 63. cikk.

<sup>136</sup> 64. cikk.

<sup>137</sup> A 75. cikk (1) bekezdése.

<sup>138</sup> Az Isztambuli Egyezményt függelék egészíti ki, amely rögzíti a GREVIO tagjait, valamint az országlátogatást végző küldöttségek más tagjait a feladataik ellátása során tett országlátogatások alatt megillető kiváltságokat és mentességeket.

<sup>139</sup> COM(2016) 111 final.

tagállamok rendelkezéseinek harmonizációját kizáró intézkedések), és 157. cikk (a férfiak és nők között az egyenlő esélyek és az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása a foglalkoztatás és a munka területén)”. E jogalapok – bár a Bizottság nem említi – kiegészíthetők az EUMSZ 165. cikkel (minőségi oktatás fejlesztése), az EUMSZ 166. cikkel (szakképzési politikai folytatása) vagy az EUMSZ 336. cikkel (uniós tisztviselők és egyéb alkalmazottak alkalmazására vonatkozó feltételek).<sup>140</sup>

128. Márpedig, amint azt kifejtettem, nem szükséges, hogy valamely jogi aktus jogalapja vagy jogalapjai tükrözzék a jogi aktus elfogadása céljából gyakorolt összes hatáskört. Az Isztambuli Egyezménynek az Unió általi megkötésére felhatalmazó határozatot kizárólag az e határozat *leendő* súlypontjának megfelelő jogalapra vagy jogalapokra lehet alapítani.

### ***C. Az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozat elsődleges céljainak és összetevőinek meghatározásáról***

129. Ha az első kérdés a) pontjára adandó válasz egyszerűen az Isztambuli Egyezmény célkitűzéseitől és tartalmától függene, elegendő lett volna rámutatni arra, hogy noha az egyezmény több összetevőből áll, az elsődleges célt és összetevőt egyértelműen a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés megszüntetésének célja képezi.<sup>141</sup> Az egyezményhez fűzött magyarázó jelentés szerint ugyanis az egyezmény célja – a preambulumból is kitűnően – annak elismerése, hogy „a nők és a férfiak közötti jogi és tényleges egyenlőség megvalósítása és a nőkkal szembeni erőszak megszüntetése összefügg egymással”.<sup>142</sup> Ezt kiegészíti azzal, hogy „a nőkkal szembeni erőszak» fogalmának meghatározása egyértelművé teszi, hogy az egyezmény alkalmazásában a nőkkal szembeni erőszak az emberi jogok megsértésének és a hátrányos megkülönböztetés egy formájának minősül.”<sup>143</sup> Következésképpen konkrétabb jogalap hiányában úgy tűnik, hogy a releváns jogalapnak az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése minősül, amely az EUMSZ 19. cikkel összefüggésben értelmezve hatáskört biztosít az Unió számára, hogy „megfelelő intézkedéseket [tegyen] a nemen alapuló megkülönböztetés leküzdésére”.

130. A fent említettek alapján, mindazonáltal az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozat alapjául szolgáló jogalap meghatározásához nem csak ezen egyezmény célkitűzéseit és összetevőit kell figyelembe venni, hanem magának az említett határozatnak a sajátos célkitűzéseit és összetevőit is.

131. A jelen ügyben többé-kevésbé magától értetődő, hogy a Tanács nem kívánja, hogy az Unió olyan hatásköröket gyakoroljon, amelyek eltérnek a Parlament kérdésében említett rendelkezéseknek megfelelő hatásköröktől, amelyek között egyébként nem szerepel az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése, sem pedig az EUMSZ 19. cikk.

<sup>140</sup> Valamint az EKB és az EBB vonatkozásában a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv 36. cikkével, valamint az Európai Beruházási Bank alapokmányáról szóló (5.) jegyzőkönyv 11. cikkének (7) bekezdésével.

<sup>141</sup> Lásd e tárgyban, azonban az Unió hátrányos megkülönböztetés leküzdésére vonatkozó külső hatásköre kizárólagosságának kérdését illetően: Prechal, S., „The European Union’s Accession to the Istanbul Convention”, in: Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C., Pohjankoski, P., (szerk.), *An Ever-Changing Union?, Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oxford, 2019, 285. és azt követő oldalak.

<sup>142</sup> A magyarázó jelentés 31. pontja.

<sup>143</sup> A magyarázó jelentés 40. pontja.



132. Így az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozat csak akkor alapítható ezekre a rendelkezésekre, ha legalábbis kiderül, hogy az Uniónak szükségszerűen gyakorolnia kell az ezeknek megfelelő külső hatáskört.

133. E tekintetben megjegyzendő, hogy a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés megszüntetése esetében nem az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésében rögzített olyan területek egyikéről van szó, amelyek tekintetében az Unió kifejezetten biztosított kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Ami az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében említett kizárólagos külső hatáskör különböző eseteit illeti, kizárólag az e rendelkezés második albekezdésében előírányzott harmadik eset tűnik relevánsnak (vagyis, hogy az Unió kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére azon rendelkezései tekintetében, amelyek az Unió közös szabályait érinthetik).

134. Ahogyan az fentebb kifejtésre került, mivel az Isztambuli Egyezmény csak minimumszabályokat ír elő annak érdekében, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezzen olyan közös szabályok fennállására tekintettel, amelyeket ezen egyezmény megkötése érinthet, szükséges, hogy e közös szabályok ne szorítkozzanak minimumkövetelmények rögzítésére. Mindazonáltal a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem terén elfogadott közös szabályok, amelyek a 2000/78 irányelvből,<sup>144</sup> a 2004/113 irányelvből,<sup>145</sup> a 2006/54 irányelvből<sup>146</sup> vagy a 2010/41 irányelvből<sup>147</sup> következnek, csak minimumszabályokról rendelkeznek, mivel mind leszögezik, hogy a tagállamok kedvezőbb rendelkezéseket fogadhatnak el vagy tarthatnak fenn.

135. A nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre vonatkozó közös szabályok jelenlegi tartalmára tekintettel megjegyzendő, hogy az Unió e téren nem rendelkezik kizárólagos külső hatáskörrel. Ennélfogva az Unió nem köteles az Isztambuli Egyezmény megkötése céljából gyakorolni a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem terén őt megillető hatáskört.<sup>148</sup> Mivel a feltett kérdés azon az előfeltevésen alapul, hogy az Unió a menekültügyre és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó hatásköröket leszámítva főszabály szerint nem fog más hatásköröket gyakorolni, az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése vagy az EUMSZ 19. cikk nem képez megfelelő jogalapot az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő megkötéséről szóló határozat elfogadásához.

136. Ennek alapján most annak vizsgálatát javaslom, hogy léteznek-e olyan jogalapok, amelyek ugyan nem fedik le teljes mértékben az említett egyezményt, valószínűleg lefedik annak jelentős részét, és egyúttal megfelelnek az Unió által az ezen egyezmény megkötésének időpontjában gyakorolt vagy gyakorolni kívánt hatásköröknek. Az a tény ugyanis, hogy az Uniónak a Parlament által a kérdésében említett jogalapoknak megfelelő hatásköröktől eltérő hatásköröket kell

<sup>144</sup> A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (HL 2000. L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.).

<sup>145</sup> A nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról szóló, 2004. december 13-i 2004/113/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 373., 37. o.).

<sup>146</sup> A férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-i 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozott szöveg) (HL 2006. L 2004., 23. o.; helyesbítés: HL 2019. L 191., 45. o.).

<sup>147</sup> Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról és a 86/613/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. július 7-i 2010/41/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 180., 1. o.).

<sup>148</sup> E tekintetben számomra úgy tűnik, nem kérdőjelezi meg ezt az állítást az, hogy a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához csatolt, 2007. december 13-án aláírt 19. sz. nyilatkozat utal a kapcsolati erőszak valamennyi formája elleni küzdelem szükségességére, mivel e nyilatkozat – ellentétben a jegyzőkönyvekkel és a Szerződések mellékleteivel – legfeljebb csak értelmezés szempontjából bír jelentőséggel.

gyakorolnia, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy azokat figyelembe kelljen venni e célból; az is szükséges, hogy e hatáskörök lefedjék az Isztambuli Egyezmény azon összetevőit, amelyek legalább olyan jelentőségűek, mint amelyeket a Parlament által említett jogalapok lefednek.

137. E célból először azt vizsgálom meg, hogy léteznek-e a Parlament által a kérdésében felvázoltaktól eltérő olyan hatáskörök, amelyek kellően relevánsnak tűnnek, és amelyeket az Unió köteles lesz gyakorolni az Isztambuli Egyezmény megkötése céljából.

***D. A Parlament által a kérdésében említettektől eltérő olyan jogalapok fennállásáról, amelyek megfelelnek egyrészt az Unió által gyakorlandó hatásköröknek, másrészt pedig az Isztambuli Egyezmény azon céljainak és összetevőinek, amelyeket valószínűleg legalább olyan fontosnak lehet tekinteni, mint amelyeket a Parlament által említett jogalapok lefednek***

138. A jelen vélemény 127. pontjában meghatározott, az Isztambuli Egyezmény által valószínűleg érintett különböző hatáskörök közül csak négy tűnik kellően relevánsnak ahhoz, hogy alaposabb vizsgálatot indokoljon, nevezetesen: az EUMSZ 165. cikk (minőségi oktatás fejlesztése), EUMSZ 166. cikk (szakképzési politika folytatása), EUMSZ 81. cikk (polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés) és EUMSZ 336. cikk (uniós tisztviselők és egyéb alkalmazottak alkalmazására vonatkozó feltételek).

*Az Isztambuli Egyezmény oktatással és szakképzéssel kapcsolatos aspektusairól*

139. Az EUMSZ 6. cikk szerint az Unió csak támogató hatáskörrel rendelkezik oktatási és szakképzési kérdésekben. Az Unió ennek a hatáskörnek jellegénél fogva nem mehet elébe, következésképpen az Unió soha nem köteles annak gyakorlására.

*Az Isztambuli Egyezmény polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos aspektusairól*

140. Az EUMSZ 81. cikk (1) bekezdése alapján a határokon átnyúló vonatkozású polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés az Unió tagállamokkal megosztott hatáskörei közé tartozik. E rendelkezés második mondata egyértelművé teszi, hogy ez az együttműködés magában foglalhatja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedések elfogadását is.<sup>149</sup> Az EUMSZ 81. cikk (2) bekezdése kimerítően felsorolja azokat a célokat, amelyeket az Unió által elfogadható intézkedések követhetnek.

141. E rendelkezés alapján az Unió különböző szabályokat fogadott el. Ezek közül egyesek – például a 2003/8/EK tanácsi irányelv,<sup>150</sup> amelynek célja a határokon átnyúló jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés javítása – csak minimumkövetelményeket határoznak meg. Hasonlóképpen, a 2008/52 irányelv<sup>151</sup> 1. cikkének (2) bekezdése rögzíti, hogy az irányelv

<sup>149</sup> Mivel az EUMSZ 81. cikk (1) bekezdése nem ír elő eljárási szabályokat, ebből azt a következtetést kell levonni, hogy a szóban forgó, közelítésre irányuló intézkedéseknek az e két rendelkezésben említett célokhoz kell kapcsolódniuk. Közelebbről, noha az EUMSZ 81. cikk (3) bekezdése a családjogra utal, kizárólag a több államra kiterjedő családjogi intézkedésekre vonatkozik (amiből viszont *a contrario* az következik, hogy a családjog ilyen dimenzióval nem rendelkező aspektusai továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak).

<sup>150</sup> A határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/8/EK tanácsi irányelv (HL 2003. L 26., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás: 19. fejezet, 6. kötet, 90. o.). Lásd ezen irányelv 1. cikkének (1) bekezdését és 19. cikkét.

<sup>151</sup> A polgári és kereskedelmi ügyekben történő közvetítés egyes szempontjairól szóló, 2008. május 21-i 2008/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 136., 3. o.).

nem alkalmazandó azokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyekről a megfelelő alkalmazandó jogszabályok szerint a felek nem rendelkeznek. Ez az irányelv tehát nem zárja ki, hogy a tagállamok bizonyos területeken megtilthassák a közvetítés igénybevételét.<sup>152</sup>

142. Más jogi aktusok azonban olyan szabályokat tartalmaznak, amelyek nyilvánvalóan nem pusztán minimumkövetelményeket rögzítenek.<sup>153</sup> A Bíróság különösen a bírósági határozatok elismerésére irányuló mechanizmusok létrehozását illetően már megállapította, hogy az Unió külső hatáskört szerzett.<sup>154</sup>

143. Amennyiben az Isztambuli Egyezmény 62. cikke akként rendelkezik, hogy az aláíró felek együttműködnek egymással azért, hogy végrehajtsák a részes felek igazságügyi hatóságai által hozott releváns polgári jogi és büntetőjogi ítéleteket, ideértve a védelmi határozatokat is, az Unió végső soron köteles gyakorolni a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos kizárólagos külső hatáskörét az egyezmény bizonyos rendelkezései, így a 62. cikk (1) bekezdésének a) pontja tekintetében.

*Az egyezmény uniós tisztviselők és egyéb alkalmazottak alkalmazási feltételeinek meghatározására vonatkozó aspektusairól*

144. Az EUMSZ 336. cikk értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben, a többi érintett intézménnyel folytatott konzultációt követően megállapítja az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatát és az Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeket.

145. Kétségtelen, hogy az Unió teljes személyzeti állományának alkalmazási feltételei nem kapcsolódnak az EUMSZ 3. cikkben és EUMSZ 6. cikkben említett területekhez. Az EUMSZ 4. cikk (1) bekezdése értelmében tehát az Unió ezen a hatáskörön osztozik a tagállamokkal. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy ennek a hatáskörnek a tisztviselők személyzeti szabályzatának, valamint az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség tisztviselői személyzeti szabályzatának és egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeknek a megállapításáról szóló 31. (EGK), 11. (EAK) rendelet<sup>155</sup> elfogadásával már elébe mentek, tehát úgy kell tekinteni, hogy az Unió az EUSZ 3. cikk (2) bekezdése alapján kizárólagos külső hatáskört szerzett e területen.

146. Ebből az következik, hogy a Parlament által említett jogalapokon felül meg kell vizsgálni az EUMSZ 81. cikket és EUMSZ 336. cikket is annak eldöntése céljából, hogy milyen jogalapon vagy jogalapokon kell elfogadni az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozatot.

<sup>152</sup> Ezenkívül az irányelv 4. cikke értelmében ezen irányelv kizárólag arról rendelkezik, hogy a tagállamoknak ösztönözniük kell a közvetítés igénybevételét.

<sup>153</sup> Lásd például a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2012. december 12-i 1215/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2012. L 351., 1. o.) 67–73. cikkét.

<sup>154</sup> 2006. február 7-i 1/03 (Új Luganói Egyezmény) vélemény (EU:C:2006:81, 173. pont).

<sup>155</sup> A legutóbb az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeknek a megállapításáról szóló, 2013. október 22-i 1023/2013/EK, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2013, L 287, 15. o.) módosított, az Európai Közösségek tisztviselői személyzeti szabályzatának, valamint az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről és a Bizottság tisztviselőire vonatkozó egyedi átmeneti intézkedések bevezetéséről szóló, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet (HL 1968. L 56., magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 2. kötet, 5. o.; helyesbítések: HL 2007. L 248., 26. o.; HL 2016. L 289., 21. o.).

147. A korábban vizsgált négy hatáskörtől vagy a Parlament által a kérdésében előirányzott hatásköröktől eltérő hatásköröket illetően arra az álláspontra helyezkedem, hogy még ha az Isztambuli Egyezmény egyes rendelkezései e hatáskörökbe tartoznak is, e rendelkezések az általam imént kifejtett okokból kifolyólag valószínűleg nem befolyásolják az Unió ezen egyezmény megkötéséről szóló esetleges határozatának súlypontját. Ennek oka vagy az, hogy az Unió nem köteles e hatásköröket gyakorolni, vagy pedig az, hogy a szóban forgó rendelkezések az adott körülmények között járulékos jellegűnek minősülnek.

***E. Végső értékelés: a Parlament által említett jogalapok és a korábban olyanként azonosított jogalapok relevanciájáról, amelyek megfelelnek a gyakorlandó hatásköröknek, és egyúttal lefedik az Isztambuli Egyezmény kellően releváns céljait és összetevőit***

148. Először is fontosnak tartom ismételten hangsúlyozni, hogy a jelen ügyet az teszi ennyire sajátossá, hogy az Unió nem fog minden olyan hatáskört gyakorolni, amelyen osztozik a tagállamokkal. Közelebbről úgy tűnik, hogy az Uniónak nem kell majd gyakorolnia azt a hatáskört, amely olyannak minősült volna, mint amely kiterjed az Isztambuli Egyezmény célkitűzéseire és elsődleges fontosságú összetevőire, jelesül a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre.<sup>156</sup>

149. Következésképpen relevánssá válhatnak más olyan potenciális jogalapok, amelyek egyébként járulékos jellegűek lettek volna. Mindazonáltal szem előtt kell tartani, hogy azok csak részlegesen fedik le az Isztambuli Egyezmény célkitűzéseit és összetevőit. Ahogyan azt már kifejtettem, nem abszolút jelleggel, hanem a többi potenciális jogalappal összevetve kell meghatározni a releváns jogalapot vagy jogalapokat.

150. Kérdésében a Parlament arra vár választ, hogy az Isztambuli Egyezmény megkötésére felhatalmazó határozat – ahogyan azt a Tanács előirányozza – érvényesen alapulhat-e az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésén és az EUMSZ 84. cikkben, vagy annak inkább az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésén, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésén és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésén kell alapulnia. E jogalapokon kívül – amelyekkel kapcsolatban vélelmezni kell, hogy megfelelnek az Unió által gyakorolni választott hatásköröknek – a fent említett okok miatt figyelembe kell venni az EUMSZ 81. és EUMSZ 336. cikket is. Az EUMSZ harmadik része V. címének 4. fejezetében szereplő és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó 82. cikk (2) bekezdésével, 83. cikk (1) bekezdésével és 84. cikkével, valamint az EUMSZ 81. cikk (1) bekezdésével javaslom kezdeni.

151. Először is megjegyezhető, hogy az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése hatáskört biztosít az Unió számára, hogy a büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerését, valamint a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a rendőrségi és igazságügyi együttműködés kialakítását és megkönnyítését célzó szabályozási minimumokat fogadjon el. E rendelkezés második albekezdése ugyanakkor akként rendelkezik, hogy ezek az intézkedések a büntetőeljárás bármely más sajátos szempontját előzetesen meghatározó korábbi tanácsi

<sup>156</sup> E tekintetben nem zárható ki, hogy a tagállamok attól tartottak, ha az Unió gyakorolja e hatáskört, az így az EUMSZ 83. cikk (2) bekezdése alapján hatáskört biztosított volna arra, hogy az ezen egyezményben hivatkozott magatartás bűncselekményre minősítése céljából önállóan járjon el. E tekintetben lásd még: 2005. szeptember 13-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-176/03, EU:C:2005:542, 48. pont).

határozat hiányában a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatóságára, a személyeknek a büntetőeljárásban fennálló jogaira vagy a bűncselekmények áldozatainak jogaira vonatkoznak.<sup>157</sup>

152. Amint azt már említettem, az Isztambuli Egyezmény VIII. fejezete a büntetőjog területén folytatandó nemzetközi igazságügyi együttműködés létrehozására irányul. Az e fejezetben szereplő rendelkezések tehát valószínűleg az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartoznak.<sup>158</sup> Tekintettel arra, hogy a tagállamok a büntetőjog területén széles körben megőrizték a kizárólagos hatáskört, úgy vélem, hogy a lehetséges jogalapok közül az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése – más jogalapokkal összehasonlítva és az Uniónak az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos ügyekben őt megillető hatáskör gyakorlására irányuló szándéka hiányában – olyan jogalapot képez, amely valószínűleg lefedi az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozat leendő jogi súlypontját. E tekintetben talán relevanciával bír az, hogy az írásbeli észrevételeket előterjesztő három intézmény – az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság – egyhangúlag úgy gondolják, hogy az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése az Uniót az Isztambuli Egyezmény megkötésére felhatalmazó határozat elfogadásának egyik megfelelő anyagi jogi jogalapját képezi.

153. Álláspontom szerint az EUMSZ 81. cikk (1) bekezdése ilyen körülmények között nem képezheti az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozat egyik jogalapját. Ezen egyezmény általános rendszeréből ugyanis egyértelműen kitűnik, hogy annak a valószínűsíthetően a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés keretébe tartozó céljai és összetevői járulékosak a büntetőügyekben folytatott nemzetközi együttműködés létrehozásához képest. Ugyanis az egyezmény VIII. fejezetének (62–65. cikk) rendelkezéseiből, valamint ezen egyezmény általános rendszeréből egyértelműen kitűnik, hogy az egyezmény elsőbbséget kíván biztosítani a nőekkel szembeni erőszakra adandó büntetőjogi válasznak, és hogy a tervezett nemzetközi együttműködés mindenekelőtt büntetőjogi jelleget ölt. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy az Isztambuli Egyezménynek a polgári jog területén folytatott igazságügyi együttműködés létrehozására vonatkozó rendelkezései lényegében járulékos jellegűek az egyezmény által létrehozni kívánt büntetőjogi együttműködéshez képest.

154. Ami az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdését illeti, e rendelkezés hatáskört biztosít az Unió számára, hogy szabályozási minimumokat állapítson meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. A második albekezdés azonban kimerítően felsorolja az érintett területeket, jelesül a terrorizmust, az emberkereskedelmet, és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolását, a tiltott kábítószer-kereskedelmet, a tiltott fegyverkereskedelmet, a pénzmosást, korrupciót, a pénz és

<sup>157</sup> Álláspontom szerint az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése hatékony érvényesülésének fenntartása érdekében a „bűncselekmények áldozatainak jogainak” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az kizárja bizonyos magatartások bűncselekménnyé minősítését.

<sup>158</sup> Kétségtől megjegyezhető először is, hogy az egyezmény VI. fejezetének 54. cikke bizonyos bizonyítási kötelezettségeket állapít meg. Másodszor e fejezet 49–53. és 56–58. cikke arra irányul, hogy a büntetőeljárásban bizonyos jogokat állapítson meg az áldozatok számára. Harmadszor a IV. fejezet rendelkezései, valamint az V. fejezet 29–32. cikke a bűncselekmények áldozatainak javára bizonyos eljárási szabályokat határoz meg. Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése megfogalmazása szerint az Unió részére kizárólag „a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatóságára, a büntetőeljárásban részt vevő személyek jogaira vagy a bűncselekmények áldozatainak jogaira” vonatkozó intézkedések elfogadására biztosít hatáskört. E különböző rendelkezések célja azonban nem a bírósági határozatok elismerésének megkönnyítése, és nehezemre esik úgy tekinteni, hogy a nőekkel szembeni erőszak több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügynek minősül, kivéve ha minden bűncselekmény esetében ez a helyzet. E tekintetben megjegyzem, hogy a Bíróság a 2019. június 13-i Moro ítéletében (C-646/17, EU:C:2019:489, 29–37. pont) igen nagy gondot fordított arra, hogy ne foglaljon állást e kérdésben.

egyéb fizetőeszközök hamisítását, a számítógépes bűnözést és a szervezett bűnözést. Bár a harmadik albekezdés akként rendelkezik, hogy a Tanács határozatban bővítheti e felsorolást, úgy tűnik, mostanáig nem élt ezzel a lehetőséggel.<sup>159</sup>

155. Az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó területek jelenlegi felsorolására tekintettel úgy tűnik, hogy az Isztambuli Egyezményben szereplő büntető anyagi jogi rendelkezések nem tartoznak az Unió hatáskörébe, azokat a tagállamok fenntartották maguknak. Álláspontom szerint pusztán az, hogy az ezen egyezmény hatálya alá tartozó erőszakos cselekedetek bizonyos esetekben az emberkereskedelem vagy a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolásának körébe tartozhatnak, *önmagában* nem elegendő annak megállapításához, hogy az Isztambuli Egyezmény egyes rendelkezései valószínűsíthetően az Uniónak az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdéséből eredő hatáskörébe tartoznak. Számomra tehát e jogalap alkalmazása mindenestre kizártnak tűnik.

156. Ami az EUMSZ 84. cikket illeti, e rendelkezésnek az a célja, hogy lehetővé tegye az Unió számára, hogy intézkedéseket állapítson meg a bűnmegelőzés terén a tagállami intézkedések előmozdítására és támogatására, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. Felvetődik tehát az a kérdés, hogy az Isztambuli Egyezmény előírja-e az Unió számára, hogy ezen egyezmény megkötése esetén támogató intézkedéseket hozzon.

157. E tekintetben az egyezmény több kötelezettséget ír elő az aláíró felek számára arra vonatkozóan, hogy bizonyos számú olyan megelőző és védelmi intézkedést tegyenek, amelyek közvetlenül az aláíró felekre hárulnak. Álláspontom szerint azonban az EUMSZ 84. cikk nem értelmezhető túl megszorítóan, úgy, hogy az kizárólag olyan intézkedések elfogadását teszi lehetővé, amelyeknek a címzettjei a tagállamok, hanem azt úgy kell értelmezni, hogy – amint az a szövegből is kitűnik – az államok által elfogadott intézkedéseken felül állami fellépést támogató intézkedések elfogadását is lehetővé teszi, ugyanakkor nem zárható ki, hogy az közvetlenül érinthet természetes személyeket.

158. Ami az Isztambuli Egyezmény bűncselekmények megelőzésével kapcsolatos céljainak és összetevőinek jelentőségét illeti, amint azt már kifejtettem, mivel az Unió nem fogja valamennyi hatáskörét gyakorolni, különösen pedig a nem alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem terén öt megillető hatáskört, a valamely jogalap elsődleges jellegének értékelése viszonylagossá válik. Másképpen fogalmazva, bizonyos érintett célkitűzések és összetevők túlnyomórészt meghatározó vagy elsődleges jellegét az Isztambuli Egyezmény többi céljához és összetevőjéhez képest kell értékelni, amelyek az Uniónak az azoknak megfelelő hatáskörök gyakorlására vonatkozó döntése miatt kötelezőek lesznek.

<sup>159</sup> A Tanács arra használhatná e lehetőséget akkor, ha valamelyik tagállam nem ratifikálná az Isztambuli Egyezményt, hogy csökkentse annak kockázatát, hogy az Uniót felelősségre vonják az Isztambuli Egyezmény valamely tagállam általi indokolatlan be nem tartásáért. Kétségtelen, hogy az EUMSZ 83. cikk (2) bekezdése annak megállapítását teszi szükségessé, hogy „valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése”, azonban pontosan ez az eset áll fenn, ha kiderül, hogy valamely tagállam nem hajtja végre az Isztambuli Egyezményt, sőt azt nem is köti meg. Következésképpen az Unió e rendelkezést felhasználhatja arra, hogy kizárólagos hatáskört biztosítson magának az egyezmény minden olyan rendelkezése tekintetében, amely bizonyos magatartások bűncselekménnyé minősítésére irányul, következésképpen az államok jogutódlásának elmélete alapján önállóan vállalhatja az egyezményből eredő kötelezettségeket. E tekintetben lásd még: Prechal, S., „The European Union’s Accession to the Istanbul Convention”, in: Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C. és Pohjankoski, P., (szerk.), *An Ever-Changing Union?, Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oxford, 2019, 290. o.

159. Mivel a Tanács korlátozni kívánja az Unió által az Isztambuli Egyezmény megkötésekor vállalt jogi kötelezettségek terjedelmét, ilyen körülmények között az egyezménynek az Unió általi megkötésére felhatalmazó határozat céljai és összetevői – amelyek valószínűsíthetően az EUMSZ 84. cikk hatálya alá tartoznak – számomra ugyanolyan túlnyomórészt meghatározónak tűnnek, mint az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése által lefedett célok és összetevők. Ezenkívül mind a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel, mind a nőkkel szembeni erőszakos cselekmények megelőzésével az egyezmény egy-egy teljes fejezete foglalkozik.

160. Ami az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdését illeti, az az Uniónak a közös menekültügyi rendszer létrehozására vonatkozó hatáskörére utal. Igaz, hogy – amint arra a Parlament rámutatott – az Isztambuli Egyezmény csak három, a migrációra és a menekültügyre vonatkozó cikket tartalmaz. Az egyezmény 59. cikke arra kötelezi a részes feleket, hogy a nemzeti jogukban biztosítsák az áldozattá váló migráns nők számára a független tartózkodási státusz megszerzését, míg az egyezmény 60. és 61. cikke lényegében azt követeli meg, hogy a részes felek a nőkkel szembeni erőszakot az üldözés egy formájaként ismerjék el, és a menekült jogállás iránti kérelmeket a nemekhez kapcsolódó szempontokat figyelembe vevő értelmezés alapján vizsgálják meg, valamint tartsák tiszteletben a nőkkel szembeni erőszak áldozatai visszaküldésének tilalmára vonatkozó elvet.

161. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy először is e három rendelkezés külön fejezetet alkot, ami azt sugallja, hogy az Isztambuli Egyezmény ugyanakkora jelentőséget tulajdonít e kérdéseknek, mint az igazságügyi együttműködésnek vagy a megelőző intézkedéseknek. Másodszor e rendelkezések – az olyan rendelkezések többségével ellentétben, amelyek tekintetében az Unió hatáskörrel rendelkezik – nem felelnek meg az Unióban jelenleg hatályos jognak. A dolgok jelenlegi állása szerint az uniós jog általánosságban nem írja elő a nőkkel szembeni erőszaknak az üldözés egy formájaként történő figyelembevételére irányuló kötelezettséget, amely menekült jogállást eredményezhet, és az ilyen kifejezett kötelezettség elfogadása jelentős gyakorlati következményekkel járhat. Harmadszor és mindenekelőtt szem előtt kell tartani, hogy mivel a Tanács bizonyos hatáskörökre korlátozott szerződéskötést irányzott elő, az Isztambuli Egyezmény igen számos rendelkezése az uniós jog szempontjából nem lesz kötelező az Unióra nézve.

162. Ebben az összefüggésben úgy vélem, hogy az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének szerepelnie kell az Isztambuli Egyezménynek az Unió nevében történő megkötéséről szóló határozat jogalapjai között, mivel az olyan célkitűzésekre és összetevőkre vonatkozik, amelyeket – legalábbis a többi olyan céllal és összetevőkkel összehasonlítva, amelyekkel e határozat rendelkezni fog – túlnyomórészt meghatározónak kell tekinteni. Még ha meg is állapítható, hogy az egyezmény bizonyos célkitűzései vagy összetevői az Unió olyan kizárólagos hatáskörébe tartozhatnak, amelyet nem említettem, azok legfeljebb csak járulékos jellegűek lehetnek.

163. Végül, ami az Unió teljes személyi állományának alkalmazási feltételeit illeti, számomra nyilvánvalónak tűnik, hogy általában pusztán az, hogy valamely nemzetközi megállapodás valószínűsíthetően az Unió alkalmazottaira is vonatkozhat, nem elegendő az EUMSZ 336. cikk jogalapként történő említésének igazolásához: az is szükséges, hogy e megállapodásnak az említett alkalmazottakra történő alkalmazása a megállapodás megkötéséről szóló határozat célját vagy elsődleges összetevőjét képezze.

164. A jelen ügyben azonban megjegyzem, hogy mivel az Unió nem kívánja gyakorolni a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre vonatkozó hatáskörét, a többi fenntartott jogalap csak igen részlegesen fogja lefedni az említett megállapodást. Az Isztambuli Egyezmény

célkitűzéseinek és összetevőinek jelentős része, különösen az egyes magatartások bűncselekménnyé minősítését szolgáló célkitűzések és összetevők a tagállamok kizárólagos hatáskörébe fognak tartozni. Valójában meglehetősen korlátozott az olyan kötelezettségek köre, amelyeket az Uniónak vállalnia kell, ha továbbra is fenn kívánja tartani a korlátozott csatlakozásra irányuló szándékát. Ilyen körülmények között számomra úgy tűnik, hogy az egyezmény EUMSZ 336. cikk hatálya alá tartozó céljai és összetevői az Unió szempontjából ugyanolyan fontosak lesznek, mint az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésében, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésében és EUMSZ 84. cikkben szereplő célkitűzések és összetevők. Ami ugyanis az Unió személyi állományát illeti, az Unió Isztambuli Egyezményhez történő csatlakozása teljes joghatállyal bír majd. Következésképpen az ezen egyezmény ratifikálásával az Uniónak a személyi állománya tekintetében keletkező kötelezettségei tágabb tárgyi hatállyal bírnak majd, mint az Uniónak a polgárai tekintetében azáltal keletkező kötelezettségei, hogy más hatásköreit gyakorolta. E körülmények között úgy tűnik számomra, hogy a korlátozott csatlakozás olyan sajátos helyzetet teremt, amelyben a közszolgálati összetevőt nem lehet járulékosnak tekinteni a többi hatáskörhöz képest.

165. Igaz, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint valamely jogi aktus elfogadásának főszabály szerint egyetlen jogalapon kell alapulnia. Márpedig, amint azt fentebb kifejtettem, mivel az Unió korlátozott csatlakozás mellett kíván dönten, lemondva a nem alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem területén fennálló hatásköréről, a jogalapok halmozódása elkerülhetetlennek tűnik a többi hatáskör széttagoltsága miatt.<sup>160</sup> Ezenkívül e jogalapok mindegyike ugyanazt az eljárást, azaz a rendes jogalkotási eljárást írja elő a belső hatáskörök gyakorlása tekintetében, ami a külső hatáskörök gyakorlását illetően az EUMSZ 218. cikknek megfelelően azonos szavazási szabályok alkalmazásához vezet. E jogalapok és az Unió külső hatáskörének gyakorlása tehát tökéletesen összeegyeztethető egymással.

166. A fentiek tükrében tehát azt javaslom a Bíróságnak, hogy az első kérdésre azt a választ adja, hogy a szerződéskötés Tanács által előirányzott hatályára tekintettel az Uniót e szerződéskötésre felhatalmazó határozatot az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésére, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésére, az EUMSZ 84. és az EUMSZ 336. cikkre kell alapítani.

## **V. Az első kérdés b) részéről: az Isztambuli Egyezmény megkötésére adható-e felhatalmazás két külön határozattal**

167. A Parlament által feltett első kérdés b) pontja lényegében arra vonatkozik, hogy az Isztambuli Egyezménynek az Unió általi megkötésére való felhatalmazás többek között a jogalapok megválasztása miatt érvénytelen lenne-e, ha azt két külön határozat révén kellene megadni.

168. A Parlament megjegyezte, hogy az aláírási szakaszban két külön határozat elfogadását az indokolta, hogy az Isztambuli Egyezmény 60. és 61. cikke az EUMSZ 78. cikk szerinti közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politika hatálya alá tartozik. Ez a (21.) jegyzőkönyv alkalmazását illetően rendkívüli nehézséget idézett volna elő, amennyiben az akként rendelkezik, hogy Írországot nem kötik az e téren hozott intézkedések, és nem köteles azokat alkalmazni, így nem vesz részt azok elfogadásában, hacsak nem vállalja az abban való részvételt. A Parlament azonban úgy véli, hogy a (21.) jegyzőkönyvvel kapcsolatban megfogalmazott aggályok nem megalapozottak, mivel abban az esetben, ha az Unió megkötné az Isztambuli Egyezményt, Írországot e szerződéskötés kötelezné az Unió által ezen egyezmény

<sup>160</sup> A jogalapok halmozódásával kapcsolatos példáért lásd: 2006. január 10-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-94/03, EU:C:2006:2, 54. pont).



alapján gyakorolt valamennyi hatáskör tekintetében. A magam részéről azonban nem tudok ezzel egyetérteni, mivel ezen érv annak megállapításával érne fel, hogy ilyen esetben a (21.) jegyzőkönyv potenciális hatása megszűnne, mivel az egyezmény e rendelkezései nagyrészt azon közös szabályokkal foglalkoznak, amelyeket Írország elfogadott.

169. Előjáróban megjegyzem, hogy a Parlament által feltett kérdés az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozat jövőbeli alaki érvényességére vonatkozik.

170. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 263. cikkből az következik, hogy valamely jogi aktus alaki érvényessége kizárólag valamely lényeges eljárási követelmény megsértése esetén kérdőjelezhető meg. Ennek megfelelően kérdésként vetődhet fel, hogy e tekintetben mi minősül lényeges alaki követelménynek?

171. Ahogyan azt korábban kifejtettem, e követelmények olyan eljárási és formai követelményeket foglalnak magukban, amelyek valószínűsíthetően befolyásolják az érintett jogi aktus tartalmát,<sup>161</sup> vagy az indokolási kötelezettségre tekintettel zavart keltenek a megtámadott jogi aktus természetét vagy hatályát illetően.<sup>162</sup> Ennélfogva annak megállapításához, hogy – egyetlen egy helyett – két külön határozat elfogadása ellentétes az uniós joggal, először is azt kell megvizsgálni, hogy sért-e valamely szabályt vagy elvet az ún. felosztási eljárás, másodsor pedig azt, hogy a szóban forgó szabály vagy elv ebben az értelemben „lényegesnek” tekinthető-e.

172. Az ilyen szabály vagy elv létezését illetően megjegyezhető, hogy a Szerződésekben és a Tanács eljárási szabályzatában szereplő rendelkezések egyike sem ír elő olyan követelményt, amelynek értelmében tilos a valamely nemzetközi megállapodás megkötésére felhatalmazó határozatot két külön határozatra felosztani.

173. Kétségtelen, hogy az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése a megállapodások megkötésére irányuló eljárást illetően az ilyen megkötésre felhatalmazó határozat Tanács általi elfogadására vonatkozik. Ugyanakkor egyértelmű, hogy a határozatlan névelő használata a „határozat” általános fogalmára utal, amely a Tanács vagy a Bizottság általános hatályú szövegnek nem minősülő jogi aktusa által felvett szokásos formát jelöli. Ez tehát nem az *instrumentum* (forma) *negotiumhoz* (anyag) viszonyított, kontinentális jogrendszerű országokban használt fogalmára utal. A megfelelő kontextusban történő értelmezés esetén tehát kétségbe kell vonni, hogy a megszövegezők pusztán a határozatlan cikk alkalmazásával annak lehetőségét akarták-e kizárni, hogy az ilyen határozat két külön jogi aktus formáját ölthesse.

174. Nehezen látható be, hogy valamely nemzetközi megállapodás megkötésére felhatalmazó határozatnak két külön jogi aktusra való felosztása miként sértheti az EUSZ 17. cikk (2) bekezdését vagy az EUMSZ 293. cikket. Habár mindkét rendelkezés kizárólag a jogalkotási eljárásra vonatkozik,<sup>163</sup> a 218. cikk EUMSZ-en belüli elhelyezkedéséből – amely (a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó) harmadik rész V. címében

<sup>161</sup> Lásd: 1980. október 29-i van Landewyck és társai kontra Bizottság ítélet (209/78–215/78 és 218/78, EU:C:1980:248, 47. pont). Elegendő azonban, ha a hiba befolyásolhatta a határozatot, mivel az uniós bíróságnak nincs hatásköre arra, hogy az adminisztráció helyébe lépjen, és így nincs abban a helyzetben, hogy értékelje a hiba határozatra gyakorolt konkrét hatását. Lásd például: 1990. március 21-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C142/87, EU:C:1990:125, 48. pont).

<sup>162</sup> E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a jelen ügyben szóban forgó határozat az, amely az Isztambuli Egyezménynek az Unió általi megkötésére való felhatalmazásról szól. Ezen egyezmény megkötése főszabály szerint egyetlen jogi aktussal, azaz a szerződés letéteményesének, a jelen esetben az Európa Tanácsnak címzett levél útján történik.

<sup>163</sup> Lásd e tekintetben: 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 71. pont). Ezenkívül az EUSZ 17. cikk (2) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a jogi aktusokat, különösen a jogszabályokat a Bizottság javaslata alapján kell elfogadni, „ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek”. Ami az EUMSZ 293. cikket illeti, e rendelkezés megjelöli, hogy az csak akkor alkalmazandó, ha „a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el”.

szerepel, és nem a hatodik rész I. címe 2. fejezetének 2. szakaszában, mint a jogalkotási eljárás – és e rendelkezés tartalmából az következik, hogy a nemzetközi megállapodások megkötésére irányuló eljárás sajátos és különleges. Ugyanis nem pusztán a különböző intézményeknek az egyes eljárásokban fennálló előjogai eltérőek, hanem a Szerződésekben használt terminológia is eltérő. Például az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdése előírja, hogy a nemzetközi megállapodások aláírását illetően az eljárás „ajánlással” kezdődik, míg az EUMSZ 294. cikk (2) bekezdése arra utal, hogy a jogalkotási eljárásban az eljárás „javaslattal” kezdődik.<sup>164</sup>

175. Ezenkívül, még ha úgy is kellene tekinteni, hogy e rendelkezések valamelyike követelményt rögzít, számomra úgy tűnik, hogy az nem minősül az EUMSZ 263. cikk értelmében „lényegesnek”.

176. Ebben az összefüggésben az egyetlen szabály vagy elv, amely lényeges eljárási szabálynak vagy alaki követelménynek minősülhet – és amely következképpen megakadályozza a Tanácsot abban, hogy valamely nemzetközi megállapodás megkötésére felhatalmazó határozatot két külön jogi aktusra osszon fel –, kizárólag a többi intézmény és a tagállamok előjogainak, valamint az alkalmazandó szavazási szabályoknak a tiszteletben tartása,<sup>165</sup> mivel e szabályokkal nem maguk az intézmények rendelkeznek.<sup>166</sup>

177. Így például a Bíróság a Bizottság kontra Tanács ítéletben<sup>167</sup> – amelyet általában „hibrid jogi aktussal kapcsolatos ítéletnek” neveznek – megállapította, hogy a Tanács és a tagállamok kormányainak képviselői nem egyesíthetik egyetlen határozatban az Unió és harmadik államok, illetve a nemzetközi szervezetek közötti megállapodás aláírására felhatalmazó jogi aktust és az e megállapodás tagállamok általi ideiglenes alkalmazására vonatkozó jogi aktust. Ahogyan arra a Bíróság rámutatott, ennek oka, hogy a tagállamok nem rendelkeznek hatáskörrel az előbbi határozat elfogadására, a Tanács – mint uniós intézmény – viszont nem játszik szerepet valamely vegyes megállapodás tagállamok általi ideiglenes alkalmazására vonatkozó jogi aktus elfogadásában. Az utóbbi jogi aktus továbbra is az egyes érintett államok nemzeti jogának hatálya alá tartozik.<sup>168</sup> Ezenfelül a Bíróság megjegyezte, hogy e gyakorlat következményekkel járhat az alkalmazott szavazási szabályokra nézve, mivel az előbbi jogi aktust az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének megfelelően a Tanácsnak minősített többséggel kell elfogadnia, míg valamely vegyes megállapodás tagállamok általi ideiglenes alkalmazása ezen államok belső joga alapján az államok képviselőinek konszenzusát, tehát egyhangú megállapodását feltételezi.<sup>169</sup>

178. Márpedig a jelen ügyben az Isztambuli Egyezmény egy helyett két határozattal történő megkötése nem tűnik olyanak, mint amely a Bíróság által a hibrid jogi aktussal kapcsolatos ítéletben megállapítottakhoz hasonló aggályokat vethet fel.

179. Először is nem vitatott, hogy a meghozandó határozatok elfogadása azok számától függetlenül az Unió hatáskörébe tartozik.

<sup>164</sup> Arra az esetre is, ha a jogalkotási eljárás részben alkalmazható, az EUSZ 17. cikk (2) bekezdése előírja, hogy „ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek,” az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni, míg az EUMSZ 218. cikkben előírt eljárást illetően ez utóbbi rendelkezés úgy szól, hogy a megállapodásnak Unió általi megkötésére felhatalmazó határozatot a főtárgyaló javaslata alapján hozzák meg, amely nem lehet a Bizottság. Hasonlóképpen, az EUMSZ 293. cikk kimondja, hogy az csak akkor alkalmazandó, ha „a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el”.

<sup>165</sup> 2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács (WRC-15) ítélet (C-687/15, EU:C:2017:803, 42. pont).

<sup>166</sup> Lásd például: 2008. május 6-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-133/06, EU:C:2008:257, 54. pont).

<sup>167</sup> 2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-28/12, EU:C:2015:282).

<sup>168</sup> Uo., 49–50. pont.

<sup>169</sup> Uo., 51–52. pont.

180. Másodszor, a szavazási szabályokat illetően megjegyzendő, hogy valamely határozatnak két külön jogi aktusra történő felosztása érvénytelenné teheti valamely nemzetközi megállapodás megkötését, ha az elsőként elfogadandó jogi aktust egy bizonyos szavazási szabály alkalmazásával, a másodikat pedig egy másik szavazási szabály alkalmazásával fogadják el, amennyiben egyetlen jogi aktus elfogadása esetén egyetlen szabályt alkalmaztak volna.<sup>170</sup> A jelen ügyben ugyanakkor az elfogadhatóság vizsgálatának keretében korábban általam kifejtett összes okból valamennyi érintett jogalap ugyanazon eljárás alkalmazásához vezet.

181. Kétségtelen, hogy az első kérdés a) pontjára adott válaszból az következik, hogy az Isztambuli Egyezmény Unió általi aláírása – és adott esetben annak végleges megkötése – magában foglalta és magában foglalja azt is, hogy az Unió bizonyos, az EUMSZ harmadik részének V. címe alá tartozó hatásköröket gyakorol majd. Ebből tehát az következik, hogy az említett egyezmény Unió általi megkötésére felhatalmazó határozatnak a Parlament által előirányzott elfogadását úgy kell tekinteni, hogy az az Uniónak a (21.) és (22.) jegyzőkönyv hatálya alá tartozó hatáskörébe tartozik. A Parlament állításával ellentétben azonban a szóban forgó egyezmény megkötésének két külön jogi aktusra való felosztása azzal a hatással jár, hogy – ahelyett, hogy megsértené – tiszteletben tartja az alkalmazandó szavazási szabályokat és Írország (21.) jegyzőkönyvben biztosított különleges helyzetét.<sup>171</sup>

182. E tekintetben nyilvánvaló, hogy két határozat elfogadása szükséges, amennyiben valamely jogi aktus több olyan cél elérésére irányul, vagy több olyan összetevőt foglal magában, amelyek egymáshoz képest nem járulékos jellegűek, és e különböző alapok egymással összeegyeztethetetlenek, mivel eltérő szavazási szabályok alkalmazásához vezetnek.<sup>172</sup> Álláspontom szerint az is igaz, hogy több önálló jogi aktus elfogadása kötelező olyan jogi aktus esetén, amely olyan összetevőket foglal magában, amelyek – legalábbis részben – a (21.) és (22.) jegyzőkönyv hatálya alá tartozhatnak, míg más összetevők nem. A (21.) jegyzőkönyv miatt ugyanis Írország nem vesz részt az EUMSZ harmadik részének V. címe alapján javasolt intézkedések Tanács általi elfogadásában, kivéve ha kifejezi részvételi szándékát.<sup>173</sup> A (22.) jegyzőkönyvnek megfelelően a Dán Királyság nem vesz részt az EUMSZ harmadik részének V. címe alapján javasolt intézkedések Tanács általi elfogadásában, és nem kötik az említett intézkedések, kivéve ha elfogadásuk után úgy dönt, hogy azokat végrehajtja.<sup>174</sup>

183. Tekintettel arra, hogy a Dán Királyság az EUMSZ harmadik része V. címének hatálya alá tartozó egyetlen intézkedés Tanács általi elfogadásában sem vesz részt, és hogy Írország azok elfogadásában kizárólag akkor vesz részt, ha erre irányuló szándékát kinyilvánítja, minden egyes alkalommal, amikor valamely uniós jogi aktust több jogalap alapján kell elfogadni, amelyek közül egyesek az EUMSZ harmadik része V. címének, míg mások a Szerződés egyéb rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak, előfordulhat, hogy e jogi aktust több határozatra kell felosztani.

<sup>170</sup> Ez azt feltételezi, hogy valamely jogi aktus jogalapjai adott esetben nem tükrözik hűen a gyakorolt hatásköröket (lásd az 1. a) kérdést). Ha ugyanis nem az lenne a helyzet, az egyetlen határozat formájában elfogadott intézkedésben megjelenő jogalapok a két határozatban említett jogalapok összességének felelnének meg, amennyiben az intézkedést két részre osztják. Következésképpen vagy az eljárás lenne azonos, vagy ha az említett jogalapok nem lennének összeegyeztethetők egymással, az intézkedést két határozatra kellene felosztani.

<sup>171</sup> E tekintetben kiemelném, hogy e jegyzőkönyvek alkalmazása a szóban forgó jogi aktus tartalmától függ, nem pedig az elfogadott jogalaptól. Következésképpen a Bíróság első kérdésre adott válaszával függetlenül, ha az Unió az e jegyzőkönyvek szerinti hatásköröket kíván gyakorolni, azokat figyelembe kell venni.

<sup>172</sup> Lásd e tekintetben: 2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-658/11, EU:C:2014:2025, 57. pont).

<sup>173</sup> Mivel az Egyesült Királyság kilépett az Európai Unióból, nem szükséges figyelembe venni.

<sup>174</sup> Az említett jegyzőkönyv 4. cikke értelmében a Dán Királyság dönthet úgy, hogy átülteti az intézkedést, ilyen esetben azonban ezen intézkedés csak nemzetközi jogi kötelezettséget teremt Dán Királyság és a többi tagállam között.

184. A jelen ügyben kétségtelen, hogy az Unió által gyakorolandó vagy gyakorolni tervezett hatáskörök mind az EUMSZ harmadik része V. címének hatálya alá tartoznak. Következésképpen e határozatok közül egyik sem kötelezi a Dán Királyságot, és a Dán Királyság e két határozat közül egyiknek az elfogadásával kapcsolatos szavazáson sem fog részt venni. A (22.) jegyzőkönyv tehát valószínűleg nem módosítja az alkalmazandó szavazási szabályokat.

185. Írország helyzetét illetően a Parlament úgy véli, hogy mivel a megállapodást nagyrészt lefedik az Írország által elfogadott közös szabályok, e tagállamot szükségszerűen köti majd a jövőbeli megállapodás, következésképpen köteles részt venni a szavazáson.

186. Ahogyan azt már jeleztem, a magam részéről nem tudok ezzel egyet érteni. Az első kérdésre adott válaszból ugyanis nem csak az következik, hogy a másodlagos uniós jog nem terjed ki teljes egészében azokra a területekre, amelyek az Unió által a szóban forgó megállapodás megkötése érdekében gyakorolandó hatásköröknek és a Parlament által a kérelmében előirányzott hatásköröknek felelnek meg, hanem álláspontom szerint az, hogy Írország már vállalta, hogy részt vesz az uniós jog bizonyos elemeinek elfogadásában, nem kötelezi arra, hogy ezt az azonos tárgyú nemzetközi megállapodás megkötése vonatkozásában is megtegye. Álláspontom szerint ez a (21.) jegyzőkönyv 4a. cikkéből következik, amely akként rendelkezik, hogy a jegyzőkönyv rendelkezései „az Európai Unió működéséről szóló szerződés harmadik részének V. címe alapján javasolt vagy elfogadott olyan intézkedések esetében is vonatkoznak [...], amelyek [...] kötelező, meglévő intézkedést módosítanak.”<sup>175</sup> Ennek megfelelően, mivel az Isztambuli Egyezmény megkötése – az első kérdés a) pontjának vizsgálata során tett megállapítások szerint – érinthet bizonyos, a menekültügy területén létező intézkedéseket, egyértelműnek tűnik, hogy a (21.) jegyzőkönyv értelmében Írország dönthetett úgy, hogy őt nem köti az Isztambuli Egyezmény elfogadására felhatalmazó határozat, így adott esetben nem vesz részt az e kérdésre vonatkozó szavazáson.

187. Kétségtelen, hogy a Bíróság az 1/15. sz. véleményében megállapította, hogy a (21.) és (22.) jegyzőkönyv alkalmazása nem érinti a Tanácson belüli szavazás szabályait.<sup>176</sup> Márpedig a szóban forgó ügyben követett okfejtést ezen ügy körülményeire tekintettel kell értelmezni. Abban az ügyben ugyanis Írország és az Egyesült Királyság bejelentette, hogy részt kívánnak venni a releváns határozat elfogadásában, így a (21.) jegyzőkönyv 3. cikkének megfelelően nem kellett alkalmazni az említett jegyzőkönyv 1. cikkében előírt szavazási szabályokat. A Bíróság a (22.) jegyzőkönyvet illetően lényegében úgy ítélte meg, hogy a tervezett megállapodás tartalmára tekintettel a Dán Királyságot nem kötik e megállapodás rendelkezései, következésképpen bármi is legyen az elfogadott jogalap, a Dán Királyság nem vesz részt e határozat elfogadásában.<sup>177</sup>

188. Ezen a ponton megjegyezhető, hogy a Bizottság által a tárgyaláson felhozott érvekkel ellentétben az, hogy az Unió ebben a helyzetben az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése révén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, nem járhat azzal a hatással, hogy kizárja a (21.) jegyzőkönyv alkalmazását. Ha ugyanis ez lenne a helyzet, a (21.) jegyzőkönyv 4a. cikkének nem lenne tényleges jelentősége, mivel álláspontom szerint e rendelkezés pontosan annak meghatározására irányul, hogy e jegyzőkönyv akkor is alkalmazandó, ha az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, mivel a tervezett intézkedés létező jogalkotási aktusokat módosíthat.

<sup>175</sup> Kiemelés tőlem. Ebben az esetben a 4a. cikk (2) bekezdése különleges mechanizmust ír elő arra az esetre, ha Írország kivülmaradása lehetetlenné teszi az érintett intézkedés alkalmazását más tagállamok számára. Írország azonban még ebben az esetben sem köteles az intézkedést alkalmazni.

<sup>176</sup> 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 110. és 117. pont).

<sup>177</sup> 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 111. és 113. pont).

189. Még az Isztambuli Egyezmény létező intézkedést nem módosító rendelkezéseit illetően is úgy vélem, hogy Írország egyetértése továbbra is szükséges. Habár a (21.) jegyzőkönyv 4a. cikke olyan intézkedésre utal, amely valamely létező intézkedés módosításával jár, ez nem változtat azon, hogy – amint azt az „is” kifejezés használata is kiemeli – még ha valamely intézkedés nem is fogja valamely létező jogi aktust módosítani, e jegyzőkönyv 1. cikkét akkor is alkalmazni kell, ha a tervezett intézkedés az EUMSZ harmadik része V. címének hatálya alá tartozó rendelkezéseket tartalmaz.

190. Természetesen igaz, hogy mivel Írország vállalta, hogy bizonyos uniós jogi aktusok rá nézve kötelezőek legyenek, nem köthet olyan egyezményt vagy más nemzetközi megállapodást, amely sértené ugyanezen jogi aktusok hatékony érvényesülését. Ennek a fordítottja ugyanakkor nem igaz. Az, hogy Írország vállalta, hogy ezen uniós jogi aktusok rá nézve kötelezőek legyenek, nem jelenti azt, hogy Írország köteles lenne részt venni az EUMSZ harmadik részének V. címe által lefedett területhez kapcsolódó egyezmény megkötéséről szóló jogi aktus elfogadásában. Az ilyen következtetés ellentétes lenne a (21.) jegyzőkönyv egyértelmű szövegével.

191. Habár egyértelmű, hogy amennyiben az Isztambuli Egyezmény az Unió tekintetében hatályba lép, ez hatással lesz a menekültügy területére vonatkozó uniós jogszabályokra, a (21.) jegyzőkönyv azzal a hatással jár, hogy – az uniós jog szempontjából – Írországot ezen egyezmény a megkötésének időpontjában általa gyakorolt valamennyi hatáskör tekintetében nem köti, kivéve ha az erre irányuló szándékát kinyilvánítja. Következésképpen, ha Írország azt vállalja, hogy az Isztambuli Egyezmény megkötésére felhatalmazó uniós határozat kizárólag az egyezmény bizonyos rendelkezései tekintetében kösse, két külön határozat elfogadására van szükség.

192. Egyébiránt az, hogy Írország már megkötötte az Isztambuli Egyezményt, álláspontom szerint nem kérdőjelezi meg a fenti elemzést.<sup>178</sup> Az egyezmény megkötéséből eredő következmények ugyanis nem azonosak abban az esetben, ha Írország azt vállalja, hogy az egyezmény megkötéséről szóló uniós határozat kösse őt. Közelebbről, ha Írország vállalja, hogy őt kösse az Unió ezen egyezményhez való csatlakozása, ez egyrészt azzal a következménnyel járna, hogy még ha e tagállam az egyezmény 80. cikkének megfelelően valaha fel is mondaná az egyezményt, az az Unió hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében továbbra is köti. Másrészt előfordulhat, hogy e tagállam nem szeretné, hogy kösse az Unió által meghozandó határozat, mivel a csatlakozás mértékétől függően e határozat felülírhatja az e tagállam által megfogalmazott fenntartásokat.

193. Ilyen körülmények között Írország szándékától függően nem csak a két határozat elfogadása érvényes, hanem ez a megközelítés megfelelő, sőt jogilag is szükséges lehet.

194. Ilyen körülmények között azt javaslom a Bíróságnak, hogy azt a választ adja a Parlamentnek, hogy az Isztambuli Egyezménynek az Unió által két külön jogi aktussal történő megkötése nem eredményezi e jogi aktusok érvénytelenségét.

## VI. A második kérdésről

195. Második kérdésével a Parlament arra vár választ, hogy érvényes lenne-e az Uniónak az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozata, ha azt valamennyi tagállam arra vonatkozó közös megállapodásának hiányában fogadná el, hogy az egyezmény rendelkezéseit magukra nézve kötelező erejűnek ismerik el.

<sup>178</sup> Az Európa Tanács weboldalán szereplő tájékoztatás szerint Írország 2019. március 8-án ratifikálta ezt az egyezményt.

196. E tekintetben a Parlament elismeri, hogy a nemzetközi megállapodások tárgyalására, megkötésére és végrehajtására irányuló folyamat során fontos biztosítani a tagállamok és az uniós intézmények közötti szoros együttműködést. Mindazonáltal úgy véli, hogy ezen együttműködés keretein kívül esik az, hogy a Tanács a megállapodás Unió általi megkötésével megvárja, míg valamennyi tagállam megkötötte e megállapodást (a Parlament által „közös megállapodás” gyakorlataként megjelölt gyakorlat). A Parlament azt állítja, hogy ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy a minősített többségre vonatkozó szabály ellenére a Tanácson belül egyhangúság lenne szükséges a nemzetközi megállapodások elfogadásához. Ezenkívül az ilyen gyakorlat a nemzetközi megállapodásnak az Unió általi megkötésére felhatalmazó határozat hibrid jogi aktussá való átalakításával járna.

197. A tárgyaláson úgy tűnt, a Tanács elismeri, hogy vegyes megállapodás esetén leggyakrabban azt az általános gyakorlatot követi, hogy megvárja e megállapodás tagállamok általi megkötését (vagy legalábbis annak megerősítését, hogy meg fogják kötni a megállapodást), mielőtt szavazásra bocsátaná az említett megállapodásnak az Unió általi megkötésére felhatalmazó határozatot. A Tanács azonban azzal érvel, hogy nem tekinti magára nézve kötelezőnek ezt a gyakorlatot, de hogy ez a várakozó álláspont teljes mértékben igazolt az Isztambuli Egyezmény megkötése esetében.

198. Ebben az összefüggésben mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy ha az Unió úgy dönt, hogy hatásköreit gyakorolja, az ilyen gyakorlásnak a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell történnie.<sup>179</sup>

199. A nemzetközi jog alapján a nemzetközi megállapodás valamely jogalany általi aláírása főszabály szerint nem jelenti azt, hogy e megállapodást magára nézve kötelezőnek ismeri el, következésképpen főszabály szerint az nem kötelezi arra, hogy megkösse az említett megállapodást, és a megállapodás megkötésének engedélyezése céljából nem is feltétlenül kell a saját alkotmányos eljárását kezdeményeznie (például megfelelő jogszabályi vagy parlamenti jóváhagyást kérve). Az e feleket terhelő egyetlen kötelezettség a szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i bécsi egyezmény<sup>180</sup> 18. cikkében előírt kötelezettség, azaz a jóhiszemű eljárás, valamint a megállapodás tárgyának vagy céljának megghiúsulását eredményező cselekményektől való tartózkodás.

200. Az uniós jog szempontjából eltérő rendelkezés hiányában az intézmények nem kötelesek általános hatályú jogi aktust elfogadni. Ezt bizonyos határidőn belül sem kötelesek megtenni. Nemzetközi megállapodás megkötése esetén, mivel a Szerződések semmilyen határidőt nem írnak elő a Tanács részére az e tekintetben történő határozathozatalra, és mivel ezen intézmény véleményem szerint széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik e határozat meghozatalára<sup>181</sup> – még akkor is, ha az Unió már aláírta ezt a megállapodást –, úgy gondolom, hogy a Tanács mindaddig elhalaszthatja a határozatát, amíg azt szükségesnek tartja abból a célból, hogy kellő tájékoztatáson alapuló határozatot hozhasson.

<sup>179</sup> 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács (Antarktisz védelem) ítélet (C-626/15 és C659/16, EU:C:2018:925, 127. pont).

<sup>180</sup> *United Nations Treaty Series*, 1155. kötet, 331. o.; kihirdette: az 1987. évi 12. tvr. (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény).

<sup>181</sup> A valamely nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó határozat ugyanis politikai, gazdasági és szociális jellegű döntések meghozatalát, valamint az eltérő érdekek rangsorolását vagy összetett értékelések végzését foglalhatja magában. Következésképpen ebben az összefüggésben széles mérlegelési mozgásteret kell biztosítani a Tanács számára. Lásd analógia útján: 2017. március 7-i RPO-ítélet (C-390/15, EU:C:2017:174, 54. pont).

201. A Parlament állításával ellentétben annak kivárása, hogy valamennyi tagállam megkösse a szóban forgó vegyes megállapodást, nem eredményezi az Uniót e megállapodás megkötésére felhatalmazó határozatra vonatkozó szabályok módosítását, és nem is alakítja át a meghozandó határozatot hibrid jogi aktussá. Az ilyen magatartásból ugyanis nem következik az, hogy ha valamely tagállam végül úgy határoz, hogy nem köti meg e megállapodást, az Unió sem köti meg azt. Ennélfogva az ilyen gyakorlat egyáltalán nem ér fel a nemzetközi megállapodás megkötésére irányuló nemzeti eljárásnak az EUMSZ 218. cikk szerinti eljárással való egyesítésével.

202. Ugyanis, még ha nem is a Bíróság feladata az ilyen magatartás relevanciáját elbírálni, az ilyen gyakorlat teljes mértékben jogszerűnek tűnik. Ahogyan azt már kifejtettem, ha az Unió és a tagállamok vegyes megállapodást kötnek, a nemzetközi jog szempontjából együttesen felelnek a megállapodás végrehajtásának indokolatlan elmulasztásáért.<sup>182</sup> Ami az Isztambuli Egyezményt illeti, több tagállam is jelezte, hogy nemzeti szinten komoly nehézségekkel szembesültek a megkötést illetően.

203. Kétségtelen, hogy ha az Unió vegyes megállapodás megkötését tervezi, a tagállamokat kötelezettség terheli mind a tárgyalási és szerződéskötési folyamat, mind pedig a vállalt kötelezettségek teljesítése tekintetében, ami abból a követelményből ered, hogy az Unió nemzetközi képviselőjének egységesnek kell lennie.<sup>183</sup> Ezekből a kötelezettségekből azonban nem következik az, hogy a tagállamok kötelesek lennének ezt a megállapodást megkötni. Az ilyen megközelítés ugyanis sértené a hatáskörmegosztás EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében rögzített elvét.

204. Ilyen esetben legfeljebb tartózkodási kötelezettséget alapozhat meg önállóan.<sup>184</sup> Mindenesetre, mivel a lojális együttműködés kötelezettsége a tagállamok javára is szolgál annyiban, amennyiben arra kötelezi az Uniót, hogy tartsa tiszteletben a tagállamok hatásköreit,<sup>185</sup> az Unió nem hivatkozhat arra annak érdekében, hogy a tagállamokat nemzetközi megállapodás megkötésére kötelezze.

205. Ebben az összefüggésben tehát valamely vegyes megállapodás Unió általi megkötése azzal a hatással járhat, hogy az Unió a nemzetközi jog alapján felelősségre vonható egyes tagállamok magatartásáért, még akkor is, ha ez utóbbiak ilyen körülmények között a kizárólagos hatáskörük keretében járnak el. Mindazonáltal az Unió belső alkotmányjoga szerinti hatáskörmegosztás elvének elkerülhetetlen következményéről van szó.

206. A jelen ügyet illetően nem vitatott, hogy az Isztambuli Egyezmény megkötése céljából az Unió nem fog gyakorolni bizonyos megosztott hatásköröket, különösen a nem alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre vonatkozó hatáskört. Következésképpen az ezen egyezményből eredő számos kötelezettség a tagállamok hatáskörébe fog tartozni. Márpedig több

<sup>182</sup> Lásd: Cremona, M., „Disconnection clauses in EU Law and Practice”, in Hillon, C., és Koutrakos, P., (szerk.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010, 180. o. Kétségtelen, hogy az Unió sajátos nemzetközi szervezet, mivel az 1964. július 15-i Costa kontra Enel ítéletben (6/64, EU:C:1964:66, 593. o.) szereplő megfogalmazás szerint saját jogrendet hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől kezdve a tagállamok jogrendjébe illeszkedik, és amely kötelező a tagállamok bíróságaira nézve. Lásd még: 2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-28/12, EU:C:2015:282, 39. pont). Ugyanakkor a 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács (Antarktisz védtet tengeri területek) ítéletből (C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 125–135. pont) egyértelműen kiténik, hogy ez a körülmény nem eredményezheti azt, hogy harmadik államokat egyoldalúan a hatáskörmegosztásra vonatkozó szabályainak tiszteletben tartására kötelezi.

<sup>183</sup> Lásd például: 1996. március 19-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-25/94, EU:C:1996:114, 48. pont).

<sup>184</sup> Lásd *a contrario*: 2010. április 20-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-246/07, EU:C:2010:203, 75. pont).

<sup>185</sup> 1991. november 28-i Luxemburg kontra Parlament ítélet (C-213/88 és C39/89, EU:C:1991:449, 29. pont); 2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-28/12, EU:C:2015:282, 47. pont).

tagállam jelezte, hogy nemzeti szinten komoly nehézségekkel szembesültek a megkötést illetően. Mindez azt jelenti, hogy a Tanács jogosult óvatos és elővigyázatos megközelítést alkalmazni e megállapodás megkötését illetően.

207. E tekintetben néha az az érvelés hangzott el, hogy jogilag nem lenne elfogadható, hogy a Tanács megvárja a tagállamok vegyes megállapodás megkötésére vonatkozó „közös megállapodását”, mivel az Unió bármely felmerült nehézséget megoldhat egyszerűen az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó fenntartás megfogalmazása révén. Konkrétan az Isztambuli Egyezmény esetében azonban az egyezmény 78. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a 78. cikk (2) vagy (3) bekezdésében felsorolt esetek kivételével semmilyen fenntartás nem engedhető meg. E két rendelkezés egyike sem teszi lehetővé az Unió számára, hogy ilyen módon tett fenntartás révén nyilatkozzon hatásköréről.

208. Az eljárásban részt vevő több fél azonban azzal érvel, hogy az egyezmény rendelkezései ellenére az Unió nyilatkozhatna a hatásköréről, mivel álláspontjuk szerint ez valójában nem minősülne a nemzetközi jog értelmében vett fenntartásnak. E felek álláspontja szerint a hatáskör ilyen kinyilvánítása azért nem minősül fenntartásnak, mivel más célt követ. Álláspontjuk szerint e nyilatkozat ugyanis pusztán egy objektív jogi helyzetet tükröz, nevezetesen azt, hogy a nemzetközi megállapodásban részes valamely fél nem képes azt teljes mértékben megkötni, a fenntartás viszont e fél arra vonatkozó szubjektív döntését tükrözi, hogy a megállapodást ne teljes egészében kösse meg. Ennélfogva ilyen nyilatkozat még abban az esetben is tehető, ha a szóban forgó megállapodás a fenntartásokat kizárja.

209. A magam részéről azonban nem tudok ezzel egyetérteni. A Bécsi Egyezmény<sup>186</sup> 2. cikke (1) bekezdésének d) pontjából egyértelműen kitűnik, hogy a fenntartás olyan bárhogyan fogalmazott és nevezett egyoldalú nyilatkozat, amellyel valamely állam egy szerződés aláírása, megerősítése, elfogadása, jóváhagyása, vagy ahhoz történő csatlakozása során kifejezésre juttatja, hogy a szerződés bizonyos rendelkezéseinek jogi hatályát a reá való alkalmazásban kizárni vagy módosítani óhajtja.<sup>187</sup>

210. Ennélfogva úgy tűnik, hogy a nemzetközi jog értelmében a nyilatkozat célja nem releváns annak eldöntése szempontjából, hogy azt fenntartásként kell-e kezelni. Az egyetlen kérdés az, hogy a szóban forgó nyilatkozat azt a célt szolgálja-e, hogy kizárja vagy módosítsa a szerződés egyes rendelkezéseinek joghatását.<sup>188</sup>

211. Ebben az összefüggésben emlékeztetni lehet arra, hogy a nemzetközi szerződésekre irányadó egyik kulcsfontosságú elv – amelyet a Bécsi Egyezmény 27. cikke, valamint az államok és a nemzetközi szervezetek által kötött szerződések jogáról szóló, 1986. március 21-i Bécsi Egyezmény<sup>189</sup> 27. cikke is rögzít – az, hogy egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának

<sup>186</sup> *United Nations Treaty Series*, 1155. kötet, 331. o.

<sup>187</sup> A szerződésekhez fűzött fenntartásokkal kapcsolatos gyakorlatról szóló, a Nemzetközi Jogi Bizottság által 2011-ben, a 63. ülésén elfogadott és a Nemzetközi jogi Bizottság 2011. évi Évkönyve, II. kötet, második része keretében az ezen ülés munkájáról szóló bizottsági jelentés (A/66/10. sz., 75. pont) részeként a Közgyűlés elé terjesztett 2011. évi útmutató 1.1. pontja úgy szól továbbá, hogy a „fenntartás” kifejezés „olyan bárhogyan fogalmazott és nevezett egyoldalú nyilatkozat, amellyel valamely állam vagy nemzetközi szervezet egy szerződés jóváhagyása, vagy ahhoz történő csatlakozása során [...] hogy a szerződés bizonyos rendelkezéseinek jogi hatályát a reá való alkalmazásban kizárni vagy módosítani óhajtja”.

<sup>188</sup> A nemzetközi jogi gyakorlat szerint a nyilatkozatok fenntartást foglalhatnak magukban, ha azokat azonos feladat ellátása céljából teszik; lásd: Edwards Jr., R. W., „Reservations to Treaties”, *Michigan Journal of International Law*, 10. kötet, 1989, 368. o. E tekintetben lásd még: Tomuschat, C., „Admissibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties”, 27. kötet, *Heidelberg Journal of International Law*, 27. kötet, 1967, 465. o. vagy Meek, M. R., „International Law: Reservations to Multilateral Agreements”, *DePaul Law Review*, 5. kötet, 1955, 41. o.

<sup>189</sup> *United Nations Treaty Series*, 1155. kötet, 331. o. Ez az egyezmény azonban a 35 ratifikációs okmány államok általi letétbe helyezésének hiánya miatt nem lépett hatályba.



rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni. Márpedig éppen ez lenne a célja a hatásköri nyilatkozatnak, ha azt az Uniónak egy vegyes megállapodás valamely tagállam általi végrehajtásának elmulasztása miatti felelősségre vonása kockázatának korlátozása céljából kellene alkalmazni.<sup>190</sup> Azt tehát a Bécsi Egyezmény 2. cikke (1) bekezdésének d) pontja értelmében vett „fenntartásnak” kell tekinteni.

212. Ebből az következik, hogy a nemzetközi jog szempontjából a valamely nemzetközi szervezet és annak tagjai közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó nyilatkozatot fenntartásnak kell tekinteni,<sup>191</sup> ezért az csak akkor tehető meg, ha azt a szóban forgó megállapodás valamely rendelkezése lehetővé teszi, ahogyan azt például a MOX Plant ügy<sup>192</sup> tárgyát képező, az Egyesült Nemzetek tengerjogi egyezménye IX. mellékletének 2. cikke lehetővé tette.

213. A gyakorlatban számos olyan egyezmény rendelkezik fenntartások kifejezésének lehetőségéről, amelyeknek az Unió részese, sőt az ezen egyezményeket kötő nemzetközi szervezeteket hatásköri nyilatkozat tételére kötelezi.<sup>193</sup> Az ilyen kötelezettséget előíró egyezmény legismertebb példája az Egyesült Nemzetek tengerjogi egyezménye IX. mellékletének 2. cikke.<sup>194</sup>

214. Mivel azonban az Isztambuli Egyezmény nem teszi lehetővé a részes felek számára, hogy fenntartásokat fogalmazzanak meg a joghatósági szabályokkal kapcsolatban, az Unió által e tekintetben tett valamennyi nyilatkozat a nemzetközi jog értelmében joghatás nélkülinek tekinthető. A 2020. október 6-i tárgyaláson ugyanis a Bizottság eredetileg a hatásköri nyilatkozat alkalmazásának lehetőségét hozta fel. Mindazonáltal nyomás hatására végül elismerte, hogy a nemzetközi jog szempontjából az ilyen nyilatkozatnak nincs semmilyen jogi kötőereje, és az csak tájékoztató jellegű.<sup>195</sup>

<sup>190</sup> Mindenesetre, amennyiben az Unió eldöntheti, hogy gyakorolja-e az általa a tagállamokkal megosztott egyes hatásköröket, az Unió nemzetközi megállapodás megkötése céljából gyakorolt hatáskörének terjedelmére vonatkozó nyilatkozata nem tekinthető objektív megállapításon alapulónak.

<sup>191</sup> Például a Francia Köztársaság által tett hatásköri nyilatkozatot illetően, amelyet fenntartásnak tekintettek, lásd: ad hoc választottbíró, A kontinentális talapat körülhatárolása (Egyesült Királyság kontra Franciaország), 54 I. L. R. 6, 18 I. L. M. 397 (1977. június 30.). Lásd továbbá: Dolmans, J. F. M., *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States*, Asser Instituut, Hága, 1984, 65–66. o.

<sup>192</sup> 2006. május 30-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-459/03, EU:C:2006:345). E tekintetben megjegyzem, hogy még ha valamely szerződés lehetővé is tenné fenntartások megfogalmazását, az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó fenntartásnak csak korlátozott hatása lehet. Tekintettel ugyanis arra, hogy a nem gyakorolt megosztott hatásköröknek ezt követően az Unió elébe is mehet, az ilyen nyilatkozat szükségképpen ideiglenes jellegű. Ennélfogva a bizonyos megosztott hatáskörök Unió általi gyakorlása hiányának jelzésére irányuló, Unió által tett fenntartásokat tilosnak kell tekinteni, amennyiben a szóban forgó szerződés nem teszi lehetővé fenntartások visszavonását. Ellenkező esetben az ilyen fenntartás – mivel arra köteleznék az Uniót, hogy véglegesen lemondjon a szóban forgó megosztott hatásköréről – felérne e hatáskörnek a tagállamok kizárólagos hatáskörévé történő átalakításával, ami sértené az elsődleges jog szabályait. Továbbá, még ha a Szerződés rendelkezik is a hatásköri nyilatkozatok naprakésszé tételének lehetőségéről, sőt kötelezettségéről, úgy tűnik, az Unió ritkán végzi el ezt a naprakésszé tételt. Ugyanis Odermatt szerint 2017-ben csak egyetlen példa hozható fel a hatásköri nyilatkozatok naprakésszé tételére, jelesül az Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Szervezet keretében tett nyilatkozatok naprakésszé tétele. Lásd: Odermatt, J., „The Development of Customary International Law by International Organizations”, 66(2). kötet, *International and Comparative Law Quarterly*, 66(2). kötet, 2017, 506–507. o.

<sup>193</sup> Lásd például: 2002. december 10-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-29/99, EU:C:2002:734, 70. pont). Az Unió által aláírt, hatásköri nyilatkozat tételére irányuló kötelezettséget előíró egyezmények felsorolásáért lásd: Heliskoski, J., „EU declarations of competence and international responsibility”, in: Evans, M. és Koutrakos, P. (szerk.), *The International Responsibility of the European Union International and European Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2013, 201. o. Ebben a cikkben a szerző csak ezt a forgatókönyvet veszi figyelembe. Lásd a 189. oldalt.

<sup>194</sup> Lásd: Heliskoski, J., „EU Declarations of Competence and International Responsibility” in: Evans, M. és Koutrakos, P., (szerk.) *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2013, 189. o.

<sup>195</sup> Kétségtől lehet azzal érvelni, hogy amennyiben a joghatósági nyilatkozatok gyakorlatát harmadik államok mindig is elfogadták, az ezt a gyakorlatot eredményezte. Álláspontom szerint azonban ezen érv bizonytalan jellege (amennyiben többek között az a Bécsi Egyezménybe ütközik) szintén amellett szól, hogy a Tanács bizonyos mértékű óvatosságot tanúsítson.

215. Álláspontom szerint az ilyen megközelítés (minden tisztelem ellenére) nem tekinthető kielégítőnek. Az ilyen nyilatkozat ugyanis nem csupán irreleváns a nemzetközi jog szempontjából, hanem ebből a szempontból vizsgálva félrevezetőnek is tekinthető. Véleményem szerint tehát az Uniónak tartózkodnia kell az ilyen hatásköri nyilatkozat megtételétől, amennyiben a szóban forgó egyezmény nem teszi lehetővé fenntartások megfogalmazását.<sup>196</sup>

216. Hasonlóképpen megjegyezhető, hogy felesleges lenne várni, mivel az Isztambuli Egyezmény 77. cikke akként rendelkezik, hogy bármely állam vagy az Európai Unió, amikor ezen Egyezményt aláírja vagy a megerősítő, az elfogadási, a jóváhagyási vagy a csatlakozási okiratát letétbe helyezi, meghatározhatja azt a területet vagy területeket, ahol az Egyezményt alkalmazni kell. Márpedig álláspontom szerint lényegében két oka van annak, ami miatt az Unió számára valójában nem kivitelezhető az, hogy megpróbáljon e rendelkezésre hivatkozni az Unió felelősségének korlátozása érdekében. Először is, minden, a megállapodás területi hatálya meghatározott tagállamokra történő korlátozására irányuló kísérlet ellentétes lenne az uniós jog Unión belüli alapvető egységességével és az egyenlő bánásmód elvével. Az uniós jog ezen alapvető egységességétől és kohéziójától való eltérésről általában kifejezetten a Szerződések szintjén rendelkeznek, ahogyan azt a maga módján a (20.), (21.) és (32.) jegyzőkönyv is bőven tanúsítja. Másodszor, az Isztambuli Egyezmény 77. cikke a gyakorlatban csak attól az időponttól kezdve hajtható végre, hogy valamennyi tagállam álláspontja ismert. Következésképpen, még annak elfogadása esetén is, hogy e rendelkezés alkalmazása ténylegesen lehetséges, jelentős gyakorlati és jogi okok szólnak a „közös megállapodás” gyakorlata mellett.

217. Végül az, hogy a szóban forgó egyezményt az Európa Tanács égisze keretében fogadták el – amely tökéletesen tisztában volt a tagállamok és az Unió közötti hatáskörmegosztásra irányadó szabályok összetett jellegével –, nem indokolja, hogy az Unió figyelmen kívül hagyja a nemzetközi jog szabályait, ha megköti az egyezményt. Egyrészt a nemzetközi jog szabályai kivétel nélkül alkalmazandók valamennyi nemzetközi szerződésre. Másrészt az Isztambuli Egyezmény szövegéből egyértelműen kitűnik, hogy a megszövegezői nyilvánvalóan szem előtt tartották az Unió sajátos helyzetét, amikor azt megszövegezték, noha – feltehetőleg szándékosan – kizárták a hatásköri fenntartások megfogalmazásának lehetőségét.<sup>197</sup>

218. Ebben az összefüggésben az Uniónak nem csak hogy nem áll fenn közvetlen kötelezettsége arra vonatkozóan, hogy egy adott határidőn belül megkösse az egyezményt, hanem – amint azt kifejtettem – nyomós gyakorlati okok szólnak annak megvárása mellett, hogy valamennyi tagállam megkösse azt. Ha ugyanis egy vagy több tagállam megtagadja az Isztambuli Egyezmény megkötését, a Tanács adott esetben úgy dönthet, hogy az Uniónak több, eredetileg előirányzott megosztott hatáskört kell gyakorolnia annak érdekében, hogy csökkentse a tagállamok hatáskörébe tartozó csatlakozás hatályát.<sup>198</sup>

<sup>196</sup> Érdemes megjegyezni, hogy egyre növekvő számú nemzetközi megállapodás tartalmaz olyan kötelezettségvállalási záradékot, amely arra kötelezi az Unióhoz hasonló regionális gazdasági integrációs szervezeteket, hogy nyilatkozzanak a szerződés szerinti hatáskörök terjedelméről. Lásd: Klamert, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP, Oxford, 2014, 195. o.

<sup>197</sup> Ehhez hasonlóan nem hiszem, hogy lehetne azzal komolyan érvelni, hogy az Isztambuli Egyezmény 78. cikke – amely korlátozza a fenntartások megfogalmazásának lehetőségét – azért nem alkalmazható az Unióra, mert az nem ugyanolyan jellegű, mint egy állam. A 78. cikk (2) bekezdése ugyanis kifejezetten utal mind az államokra, mind pedig az Unióra, ami azt mutatja, hogy az egyezmény megszövegezőinek szándéka valójában arra irányult, hogy az Unió esetében is kizárják a fenntartások megtételének lehetőségét.

<sup>198</sup> Ugyanis „az az egyedüli körülmény, hogy az Unió nemzetközi szintű fellépése az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik, nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a Tanács megszerezze saját intézményén belül az ahhoz szükséges többséget, hogy az Unió egyedül gyakorolja e külső hatáskört”. 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács (Antarktisz védtet tengeri területek) ítélet (C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 126. pont).

219. Az Isztambuli Egyezmény esetében ez a megközelítés annál is inkább relevánsnak tűnik, mivel a Tanács és a Parlament az ezen egyezmény megkötése során bizonyos tagállamokban felmerülő nehézségekből esetlegesen arra következtethetne, hogy az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése értelmében különösen szükséges küzdeni bizonyos magatartások ellen, ami az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése révén arra hatalmazná fel őket, hogy a megosztott hatásköröket a büntetőjoghoz kapcsolódó területekre is kiterjesszék.

220. Azonban a Parlament, jóllehet kifogásolta az Isztambuli Egyezmény megkötésével kapcsolatos késedelmet az EUMSZ 218. cikkben alapuló kérelmében, úgy fogalmazta meg kérdését, hogy az arra vonatkozzon, hogy érvényes lenne-e az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozat, ha azt annak bevárása nélkül fogadnák el, hogy a tagállamok közös megállapodásuk révén alá vessék magukat az egyezménynek.

221. E tekintetben a Bíróság már rámutatott, hogy az érintett megállapodások kezelése során esetlegesen felvetődő nehézségek nem minősülnek olyan kritériumnak, amelyhez képest értékelni lehetne a megállapodás megkötésére felhatalmazó határozat érvényességét.<sup>199</sup>

222. Így nem hiszem, hogy a Tanács az Uniónak egy ilyen egyezmény megkötésére való felhatalmazása céljából köteles lenne a tagállamoktól megerősítést beszerezni arra vonatkozóan, hogy mit kívánnak megkötni.<sup>200</sup> Először is, a Szerződések nem tesznek említést ilyen kötelezettségről. Másodsor, míg a fentiek szerint az Uniónak és a tagállamoknak biztosítaniuk kell a nemzetközi képviselőjük egységességét, az Uniónak a tagállamok hatásköreinek tiszteletben tartását is biztosítani kell. Egyébiránt az, hogy valamely tagállam nem kötött szerződést, nem akadályozza meg e tagállamot abban, hogy tiszteletben tartsa a nemzetközi képviselő egységességének uniós jogi elvét, mivel az kizárólag azt követeli meg e tagállamtól, hogy tartózkodjon az uniós állásfoglalással nyilvánvalóan ellentétes cselekményektől.

223. Mindezek alapján arra a következtetésre jutok, hogy a Tanács nem köteles megvárni a tagállamok közös megállapodását, és nem is köteles az Isztambuli Egyezményhez hasonló nemzetközi megállapodást közvetlenül annak aláírását követően megkötni. Inkább az a feladata, hogy a szóban forgó vegyes megállapodás végrehajtása valamely tagállam általi indokolatlan elmulasztása kockázatának mértékéhez hasonló tényezők figyelembevételével értékelje, mi a legjobb megoldás, vagy van-e lehetőség arra, hogy ezen intézményen belül létrejöjjön az ahhoz szükséges többség, hogy egyedül gyakorolja az említett egyezmény által érintett összes megosztott hatáskört.

224. Végezetül, habár nem szükséges, a tárgyalás során említett helyzetnek, azaz annak vizsgálatát javaslom, mi történhet, ha valamely tagállamnak fel kellene mondania ezen egyezményt, azt követően, hogy azt a tagállamok és az Unió is megkötötte.

225. Ilyen körülmények között – noha a lojális együttműködési kötelezettség kétségtelenül az Unió előzetes tájékoztatására vonatkozó kötelezettséget róna az érintett tagállamra – nem terjedhet odáig, hogy valamely tagállamot megakadályozza abban, hogy kilépjen a nemzetközi megállapodásból. A hatáskörmegosztás elvének logikus és megkerülhetetlen következménye ugyanis az, hogy egy tagállam mindaddig kiléphet valamely vegyes megállapodásból, amíg annak egy része az államok hatáskörébe tartozik, vagy azért, mert az Unió még nem ment elébe az

<sup>199</sup> Lásd e tekintetben: 2009. november 30-i 1/08 (Az egyedi kötelezettségvállalások GATS szerinti engedélyes listáit módosító megállapodások) vélemény (EU:C:2009:739, 127. pont).

<sup>200</sup> Például az Egyesült Nemzetek tengerjogi egyezményét a Közösség 1998. április 1-jén kötötte meg, habár azt a Dán Királyság és a Luxemburgi Nagyhercegség akkor még nem kötötte meg.

összes megosztott hatáskörnek, vagy azért, mert a megállapodás egyes részei a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Ez a lehetőség azonban nem kötelezi az Uniót arra, hogy szintén kilépjen a megállapodásból. Álláspontom szerint ebben az esetben is egyszerűen a Tanács feladata, hogy szükség esetén értékelje a szóban forgó megállapodás jelentősége és az annak az Unió és a tagállamok általi tökéletlen megkötése által előidézett kockázatok közötti összefüggést.

226. Ennek megfelelően a második kérdésre először is azt a választ javaslom adni, hogy az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló uniós határozat összeegyeztethető lenne a Szerződésekkel, ha azt valamennyi tagállam arra vonatkozó közös megállapodásának hiányában fogadnák el, hogy ezen egyezményt magukra nézve kötelező erejűnek ismerik el. A Szerződésekkel azonban az is összeegyeztethető, ha e határozatot csak e közös megállapodás létrejöttét követően fogadnák el. Kizárólag a Tanács feladata eldönteni, hogy e két megoldás közül melyiket kell előnyben részesíteni.

## VII. Végkövetkeztetés

227. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon a Parlament által feltett kérdésekre:

Ha a Tanácsnak az Isztambuli Egyezmény megkötését követően gyakorolandó megosztott hatáskörök terjedelmére vonatkozó szándéka változatlan marad, az egyezmény Unió nevében történő megkötésére felhatalmazó határozatot anyagi jogi jogalapok szempontjából az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésére, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésére, az EUMSZ 84. és EUMSZ 336. cikkekre kell alapítani.

Az Isztambuli Egyezménynek az Unió által két külön jogi aktus révén történő megkötése nem teheti érvénytelenné ezeket a jogi aktusokat.

Az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló uniós határozat összeegyeztethető a Szerződésekkel, ha azt valamennyi tagállam arra vonatkozó közös megállapodásának hiányában fogadják el, hogy az egyezményt magukra nézve kötelező erejűnek ismerik el. Emellett a Szerződésekkel azonban az is összeegyeztethető, ha e határozatot csak e közös megállapodás létrejöttét követően fogadnák el. Kizárólag a Tanács feladata eldönteni, hogy e két megoldás közül melyiket kell előnyben részesíteni.