



# Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG 1/19. SZ. VÉLEMÉNYE (nagytanács)  
2021. október 6.

## Tartalomjegyzék

I.	A vélemény iránti kérelem . . . . .	4
II.	Jogi háttér . . . . .	5
	A. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó releváns irányelvek . . . . .	5
	B. A közös menekültügyi politikára vonatkozó releváns irányelvek . . . . .	6
	C. Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek . . . . .	8
III.	Az Isztambuli Egyezmény és annak Unió általi aláírása . . . . .	8
	A. Az Isztambuli Egyezmény elemzése . . . . .	8
	B. Az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló határozatokra irányuló javaslatok . . . . .	14
	C. Az aláírásról szóló 2017/865 határozat . . . . .	15
	D. Az aláírásról szóló 2017/866 határozat . . . . .	17
IV.	A Parlament által a vélemény iránti kérelmében megfogalmazott értékelések . . . . .	17
	A. A tényállásról és az eljárásról . . . . .	17
	B. Az Isztambuli Egyezmény megkötésének megfelelő jogalapjairól . . . . .	18
	C. Az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló jogi aktusok két külön határozatra történő szétválasztásáról . . . . .	19
	D. A tagállamok közötti „közös megállapodás” gyakorlatáról . . . . .	19
V.	A Bírósághoz benyújtott észrevételek összefoglalása . . . . .	20
	A. A tényállásról és az eljárásról . . . . .	20

1.	Az Isztambuli Egyezmény tagállamok általi aláírásáról és megerősítéséről . . . . .	20
2.	Az Isztambuli Egyezmény aláírására irányuló, Tanácson belüli eljárásról . . . . .	20
3.	Az Isztambuli Egyezmény megkötésére irányuló, Tanácson belüli eljárásról . . . . .	21
B.	A vélemény iránti kérelem elfogadhatóságáról . . . . .	22
1.	Az Isztambuli Egyezmény megkötésének megfelelő jogalapjairól . . . . .	22
2.	Az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló jogi aktusok két külön határozatra történő szétválasztásáról . . . . .	23
3.	A tagállamok közötti „közös megállapodás” gyakorlatáról . . . . .	23
C.	A vélemény iránti kérelem érdeméről . . . . .	25
1.	Az Isztambuli Egyezmény megkötésének megfelelő jogalapjairól . . . . .	25
a)	Az Uniónak az Isztambuli Egyezményhez való „széles körű” vagy „korlátozott” csatlakozásáról . . . . .	25
b)	Az Unió hatásköreinek meghatározására szolgáló szempontokról . . . . .	25
c)	Az Isztambuli Egyezmény és az uniós vívmányok közötti kapcsolatáról . . . . .	27
d)	Az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdéséről . . . . .	31
e)	Az EUMSZ 84. cikkről . . . . .	31
f)	Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdéséről . . . . .	32
g)	Az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdéséről . . . . .	33
2.	Az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló jogi aktusok két külön határozatra történő szétválasztásáról . . . . .	33
3.	A tagállamok közötti „közös megállapodás” gyakorlatáról . . . . .	35
a)	A „közös megállapodás” gyakorlatának ismertetése . . . . .	35
b)	A „közös megállapodás” gyakorlatának az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésével, valamint az EUMSZ 2–EUMSZ 6. cikkel és az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésével való összeegyeztethetőségéről . . . . .	36
c)	A „közös megállapodás” gyakorlatának a hatáskör-átruházás, az Unió és a tagállamai közötti lojális együttműködés és az Unió egységes külső képviseletének elvével, valamint a nemzetközi közjoggal való összeegyeztethetőségéről . . . . .	37
VI.	A Bíróság álláspontja . . . . .	42
A.	A vélemény iránti kérelem elfogadhatóságáról . . . . .	42

B. A tagállamok közötti „közös megállapodás” gyakorlatáról . . . . .	47
C. Az Isztambuli Egyezmény megkötésének megfelelő jogalapjairól . . . . .	54
D. Az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló jogi aktus két külön határozatra történő szétválasztásáról . . . . .	62
VII. A vélemény iránti kérelemre adott válasz . . . . .	65

„Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján adott vélemény – A nőekkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezmény (Isztambuli Egyezmény) – Az egyezmény Európai Unió általi aláírása – Az egyezmény Unió általi tervezett megkötése – Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében vett »tervezett megállapodás« fogalma – Az Unió külső hatáskörei – Anyagi jogalap – Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése – Az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése – Az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése – EUMSZ 84. cikk – EUMSZ 336. cikk – Az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló (21.) jegyzőkönyv 1 – 4a. cikke – Írország részleges részvétele az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötésében – A nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus két külön határozatra történő szétválasztásának lehetősége az alkalmazandó jogalapok függvényében – A »közös megállapodás« gyakorlata – Az EU-Szerződéssel és az EUM-Szerződéssel való összeegyeztethetőség”

Az 1/19. sz. vélemény iránti eljárásban,

az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján benyújtott vélemény iránti kérelem tárgyában, amelyet az Európai Parlament 2019. július 9-én terjesztett elő,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, R. Silva de Lapuerta elnökhelyettes, A. Arabadjiev (előadó), A. Prechal, M. Vilaras, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin és N. Wahl tanácselnökök, T. von Danwitz, F. Biltgen, K. Jürimäe, L. S. Rossi, I. Jarukaitis és N. Jääskinen bírák,

főtanácsnok: G. Hogan,

hivatalvezető: R. Schiano tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2020. október 6-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az Európai Parlament képviselőiben D. Warin, A. Neergaard és O. Hrstková Šolcová, meghatalmazotti minőségben,
- a belga kormány képviselőiben C. Pochet és J.-C. Halleux, meghatalmazotti minőségben,
- a bolgár kormány képviselőiben E. Petranova, L. Zaharieva, T. Mitova és M. Georgieva, meghatalmazotti minőségben,

- a cseh kormány képviselőjében M. Smolek, J. Vláčil, M. Švarc és K. Najmanová, meghatalmazotti minőségben,
- a dán kormány képviselőjében M. P. Jespersen, meghatalmazotti minőségben,
- Írország képviselőjében M. Browne, G. Hodge és A. Joyce, meghatalmazotti minőségben, segítők: P. McGarry és S. Kingston SC,
- a görög kormány képviselőjében K. Boskovits, meghatalmazotti minőségben,
- a spanyol kormány képviselőjében S. Centeno Huerta, meghatalmazotti minőségben,
- a francia kormány képviselőjében J.-L. Carré, D. Dubois, T. Stéhelin és A.-L. Desjonquères, meghatalmazotti minőségben,
- a magyar kormány képviselőjében Fehér M. Z. és Csuhány P., meghatalmazotti minőségben,
- az osztrák kormány képviselőjében J. Schmoll, E. Samoilova és H. Tichy, meghatalmazotti minőségben,
- a lengyel kormány képviselőjében B. Majczyna és A. Miłkowska, meghatalmazotti minőségben,
- a szlovák kormány képviselőjében B. Ricziová, meghatalmazotti minőségben,
- a finn kormány képviselőjében H. Leppo és J. Heliskoski, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Unió Tanácsa képviselőjében S. Boelaert, B. Driessen és A. Norberg, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében A. Bouquet, T. Ramopoulos, C. Cattabriga és S. Grünheid, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. március 11-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,  
kiadta a következő

## Véleményt

### I. A vélemény iránti kérelem

1 Az Európai Parlament által a Bírósághoz benyújtott vélemény iránti kérelem szövege a következő:

„[1. a)] Az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 84. cikk megfelelő jogalapot képez-e az [Európai Unió Tanácsának a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezmény (Isztambuli Egyezmény)] Unió nevében történő megkötéséről szóló [...] jogi [aktusa] 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[?]

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

[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?”

## II. Jogi háttér

### *A. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó releváns irányelvek*

2 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.; helyesbítés: HL 2012. L 308., 27. o.), amely a Dán Királyság kivételével valamennyi tagállamra alkalmazandó, az 1. cikkében a következőképpen rendelkezik:

„Ez az irányelv minimumszabályokat állapít meg az emberkereskedelem területén a bűncselekményi tényállások és szankciók meghatározására vonatkozóan. Ezenkívül – a nemi szempontokat is figyelembe véve – közös rendelkezéseket vezet be e bűncselekmény megelőzésének és áldozatai védelmének megerősítése érdekében.”

3 A gyermekek 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.; helyesbítés: HL 2012. L 18., 7. o.), amely a Dán Királyság kivételével valamennyi tagállamra alkalmazandó, az 1. cikkében a következőket pontosítja:

„Ezen irányelv minimumszabályokat állapít meg a bűncselekményi tényállások és szankciók meghatározására vonatkozóan a gyermekek szexuális bántalmazása és szexuális kizsákmányolása, a gyermekpornográfia, valamint a gyermekkel való, szexuális céllal történő kapcsolatfelvétel területén. Ezen irányelv továbbá e bűncselekmények megelőzésének és az áldozataik védelmének erősítését szolgáló rendelkezéseket vezet be.”

4 A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 315., 57. o.) (11) preambulumbekzdése kimondja:

„Ezen irányelv szabályozási minimumokat állapít meg. A tagállamok kiterjeszthetik az ezen irányelvben meghatározott jogokat annak érdekében, hogy magasabb szintű védelmet nyújtsanak.”

**B. A közös menekültügyi politikára vonatkozó releváns irányelvek**

- 5 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.), amelyet a Dán Királyság és Írország kivételével valamennyi tagállamra alkalmazni kell, a 3. cikke (4) bekezdésének a) pontjában és a 3. cikkének (5) bekezdésében a következőket fejt ki:

„(4) Ez az irányelv nem sérti a következőkben foglalt előnyösebb rendelkezéseket:

- a) egyrészt [az Unió] vagy [az Unió] és tagállamai, másrészt harmadik országok közötti kétoldalú és többoldalú megállapodások;

[...]

(5) Ez az irányelv nem érinti a tagállamok azon lehetőségét, hogy előnyösebb rendelkezéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn.”

- 6 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.), amelyet a Dán Királyság és Írország kivételével valamennyi tagállamra alkalmazni kell, a 3. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontjában a következőképpen rendelkezik:

„(3) Ezen irányelv a következő kedvezőbb rendelkezések sérelme nélkül alkalmazandó:

- a) kétoldalú és többoldalú megállapodások egyrészt [az Unió] vagy [az Unió] és annak tagállamai, másrészt harmadik országok között;
- b) valamely tagállam és egy harmadik ország között már ezen irányelv hatálybalépése előtt megkötött kétoldalú megállapodások.”

- 7 Ezen irányelv 13. cikke értelmében:

„A tagállamok állandó vagy korlátlan érvényességű tartózkodási engedélyt bocsáthatnak ki olyan feltételekkel, amelyek kedvezőbbek az ezen irányelvben megállapítottaknál. E tartózkodási engedélyek nem jogosítanak fel a más tagállamban való tartózkodásra, az ezen irányelv III. fejezetében megállapítottak szerint.”

- 8 A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] 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.), amelyet a Dán Királyság és Írország kivételével valamennyi tagállamra alkalmazni kell, a 4. cikkében a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ezen irányelv nem érinti az alábbi kedvezőbb rendelkezéseket:

- a) két- vagy többoldalú megállapodások [az Unió], vagy [az Unió] és tagállamai és egy vagy több harmadik ország között;

b) két- vagy többoldalú megállapodások egy vagy több tagállam és egy vagy több harmadik ország között.

(2) Ez az irányelv nem érinti a bevándorlási és menekültügyi tárgyú [uniós] vívmányokban megállapított azon rendelkezéseket, amelyek a harmadik országbeli állampolgár szempontjából kedvezőbbek lehetnek.

(3) Ez az irányelv nem sérti a tagállamok jogát arra, hogy olyan rendelkezéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn, amelyek kedvezőbbek azokra a személyekre nézve, akikre ezen irányelv vonatkozik, feltéve, hogy az ilyen rendelkezések összeegyeztethetők ezzel az irányelvvvel.

(4) Harmadik államok azon állampolgárai tekintetében, akikre a 2. cikk (2) bekezdés a) pontja értelmében ez az irányelv nem alkalmazandó, a tagállamok:

a) biztosítják, hogy az említett állampolgárokkal szemben alkalmazott bánásmód és védelmük mértéke nem kedvezőtlenebb a 8. cikk (4) és (5) bekezdésében (kényszerítő intézkedések alkalmazásának korlátozása), a 9. cikk (2) bekezdés a) pontjában (a kitoloncolás elhalasztása), a 14. cikk (1) bekezdés b) és d) pontjában (sürgősségi egészségügyi ellátás és a kiszolgáltatott személyek igényeinek figyelembevétele), valamint a 16. és 17. cikkben (az őrizet körülményei) foglaltaknál, és

b) tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét.”

9 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.) helyébe lépő, 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. és HL 2019. L 19., 20. o.), amelyet a Dán Királyság és Írország kivételével valamennyi tagállamra alkalmazni kell, a 3. cikkében a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok kedvezőbb szabályokat vezethetnek be, illetve tarthatnak fenn annak meghatározására, hogy ki minősül menekültnek, illetve kiegészítő védelemre jogosult személynek, valamint a nemzetközi védelem tartalmának meghatározására, amennyiben e vonatkozó szabályok összeegyeztethetők ezen irányelvvvel.”

10 A 2004/83 irányelv, amely – jóllehet azt a 2011/95 irányelv hatályon kívül helyezte – továbbra is kötelező erejű Írországra nézve, az 1. cikkében a következőket írja elő:

„Ezen irányelv célja a harmadik országok állampolgárai, illetve hontalan személyek menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerése feltételeinek [helyesen: feltételeire] és a védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályok megállapítása.”

- 11 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.), amelyet a Dán Királyság és Írország kivételével valamennyi tagállamra alkalmazni kell, az 5. cikkében a következőket írja elő:

„A tagállamok a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó eljárások tekintetében kedvezőbb szabályozást léptethetnek hatályba, vagy tarthatnak hatályban, amennyiben ezek a szabályok ezen irányelvvel összeegyeztethetőek.”

- 12 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.; helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o.), amely – jöllehet azt a 2013/32 irányelv hatályon kívül helyezte – továbbra is kötelező Írországra, az 1. cikkében pontosítja a következőket:

„Ennek az irányelvnek a célja a tagállamokban a menedékjog megadására és visszavonására vonatkozó minimumszabályok és eljárási szabályok megállapítása.”

- 13 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.), amelyet a Dán Királyság és Írország kivételével valamennyi tagállamra alkalmazni kell, a 4. cikkében a következőket mondja ki:

„A tagállamok a befogadási feltételek terén kedvezőbb rendelkezéseket vezethetnek be vagy tarthatnak fenn a kérelmezők és más olyan közeli hozzátartozóik tekintetében, akik ugyanabban a tagállamban tartózkodnak, amennyiben ők a kérelmező eltartottjai, illetve ha humanitárius okok ezt indokolják, feltéve, hogy e rendelkezések ezen irányelvvel összeegyeztethetőek.”

### ***C. Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek***

- 14 A legutóbb a 2013. december 17-i 1416/2013/EU tanácsi rendelettel (HL 2013. L 353., 24. o.) módosított, az Európai Közösség és az Európai Atomenergia-közösség tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló 31. EGK és 11. Euratom rendelet (HL 1962. 45., 1385. o.) a második preambulumbekzdésében többek között kimondja, hogy az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek célja, hogy „lehetővé tegyék [az Unió tisztviselői és alkalmazottai számára], hogy a feladataikat a szolgálatok legjobb működését biztosító feltételek mellett láthassák el”.

## **III. Az Isztambuli Egyezmény és annak Unió általi aláírása**

### ***A. Az Isztambuli Egyezmény elemzése***

- 15 Az Isztambuli Egyezményt, amelynek végleges szövegét az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2011. április 7-én fogadta el, e bizottság 2011. május 11-én Isztambulban (Törökország) tartott 121. ülésén nyitották meg aláírásra. E megállapodás, amely 2014. augusztus 1-jén lépett



hatályba, 12 fejezetre csoportosított 81 cikkből, valamint a kiváltságokról és mentességekről szóló, az említett egyezmény 66. cikkében említett „A nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni fellépés szakértői csoportja” (Grevio) tagjaira alkalmazandó mellékletből áll.

- 16 Preambulumában az Isztambuli Egyezmény többek között az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezményre, az Európa Tanács emberkereskedelem elleni fellépéséről szóló egyezményére, az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolással és szexuális zaklatással szembeni védelméről szóló egyezményére, az Egyesült Nemzetek Szervezetének a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezményére (Recueil des traités des Nations unies, 1249. kötet, 13. o.) és a nemzetközi humanitárius jogra, különösen a polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozó, 1949. augusztus 12-én Genfben aláírt egyezményre (Recueil des traités des Nations unies, 75. kötet, 287. o.) hivatkozik.
- 17 E preambulum elismeri, hogy a nőkkel szembeni erőszak a nők és a férfiak közötti, történelmileg kialakult egyenlőtlen erőviszonyok megnyilvánulása, amelyek a férfiak részéről a nők feletti uralkodáshoz és a nőkkel szembeni megkülönböztetéshez vezettek, továbbá elismeri a nőkkel szembeni erőszak mint nemi alapú erőszak strukturális természetét és azt, hogy a nőkkel szembeni erőszak az egyik olyan meghatározó társadalmi mechanizmus, amellyel a nőket a férfiakhoz képest alárendelt helyzetbe kényszerítik.
- 18 A „Célok, fogalom meghatározások, egyenlőség és a megkülönböztetés tilalma, általános kötelezettségek” című I. fejezetében található 1. cikke értelmében az Isztambuli Egyezmény célja többek között a nők védelme az erőszak minden formájával szemben, valamint az ilyen erőszak megelőzése, üldözése és megszüntetése, hozzájárulás a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának megszüntetéséhez, valamint átfogó keret, szakpolitikák és intézkedések tervezése az áldozatok védelme és segítése érdekében. E rendelkezés emellett megjegyzi, hogy ezen egyezményhez különleges ellenőrző rendszer kapcsolódik.
- 19 Az említett egyezmény 3. cikkének c) pontja szerint a „nem” kifejezés alatt azok a társadalmilag kialakult szerepek, viselkedési formák, tevékenységek és jellegzetes tulajdonságok értendők, amelyeket egy adott társadalom a nők és a férfiak tekintetében helyesnek tekint. A „nők” kifejezés e cikk f) pontja szerint a 18 év alatti leányokat is magában foglalja.
- 20 Az Isztambuli Egyezmény 5. és 6. cikkével összhangban az ezen egyezményben részes felek vállalják, hogy fellépnek az említett egyezmény hatálya alá tartozó erőszakos cselekmények megelőzése, kivizsgálása, megbüntetése és az ilyen erőszakos cselekményekkel kapcsolatos jóvátétel biztosítása érdekében, valamint hogy ugyanezen egyezmény rendelkezéseinek végrehajtásába és hatásuk értékelésébe beillesztik a nemi dimenziót.
- 21 Az Isztambuli Egyezménynek az „Integrált szakpolitikák és adatgyűjtés” című II. fejezetében szereplő 7., 8., 10. és 11. cikke értelmében az egyezményben részes felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy országos szinten hatékony, átfogó és koordinált szakpolitikákat fogadnak el az említett Egyezmény hatálya alá tartozó erőszak minden formájának megelőzéséhez és az ellene folytatott küzdelemhez, hogy e célból elegendő pénzügyi és humán erőforrást biztosítsanak, hogy hivatalos szervezeteket jelöljenek ki azzal a feladattal, hogy koordinálják, végrehajtsák, ellenőrizzék és értékeljék a szakpolitikákat, hogy rendszeres időközönként nem összesített statisztikai adatokat gyűjtenek az ugyanezen egyezmény hatálya alá tartozó erőszak minden formájának eseteiről,

továbbá hogy az ugyanezen egyezmény hatálya alá tartozó erőszak minden formájával kapcsolatban támogatják a kutatásokat a kiváltó okok és a hatások, az előfordulás és a bűnösséget megállapító bírósági ítéletek arányának tanulmányozása céljából.

- 22 Az Isztambuli Egyezmény „Megelőzés” című III. fejezete tartalmazza többek között a 12–16. cikket, amelyek az egyezményben részes felek arra vonatkozó kötelezettségeit fejtik ki, hogy változásokat segítsenek elő a társadalmi és kulturális viselkedésmintákban azzal a céllal, hogy megszüntessék mindazon előítéleteket, szokásokat, hagyományt és más gyakorlatokat, amelyek a nők alsóbbrendűségének gondolatán vagy a sztereotip női és férfi szerepeken alapulnak, hogy megelőzzék az említett egyezmény hatálya alá tartozó erőszak minden formáját, hogy az általuk hozott intézkedések a kiszolgáltatottá vált személyek és az áldozatok különleges szükségleteit helyezték középpontba, hogy gondoskodjanak arról, hogy a kultúrát, a szokásokat, a vallást, a hagyományt vagy az úgynevezett „becsületet” senki ne tekinthesse az erőszakos cselekmények igazolásának, hogy rendszeresen és minden szinten tudatosságnövelő kampányokat vagy programokat folytassanak le, hogy az oktatásban, illetve a sport-, a kulturális és a szabadidős létesítményekben és a médiában illesszenek a hivatalos tantervekbe olyan témákra vonatkozó tananyagot mint a nők és a férfiak közötti egyenlőség, a sztereotípiamentes nemi szerepek, a kölcsönös tisztelet, az erőszakmentes konfliktusmegoldás a személyközi kapcsolatban, a nőkkel szembeni nemi alapú erőszak és a személyi sérthetlenséghez való jog, továbbá hogy hozzanak létre olyan programokat, amelyek célja, hogy a kapcsolati erőszak elkövetőit az erőszakmentes magatartás elsajátítására tanítsák.
- 23 Az Isztambuli Egyezmény „Védelem és támogatás” című IV. fejezete a 18–28. cikkében előírja, hogy az ezen egyezményben részes felek megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy védjék az áldozatokat a további erőszakos cselekményektől, beleértve az összes érintett állami szerv közötti hatékony együttműködést, a megfelelően és időben nyújtott tájékoztatást a rendelkezésre álló támogatási szolgáltatásokról és jogi eszközökről, a jogi és a pszichológiai tanácsadást, a pénzügyi támogatást, az egészségügyi és szociális szolgáltatásokat, tájékoztatást az egyéni vagy kollektív panaszokra vonatkozó mechanizmusokról, kellő számú, megfelelő és könnyen hozzáférhető menedékhelyeket, díjmentesen hívható segélyvonalakat, az erőszakos közöskülés vagy a szexuális erőszak áldozatai számára biztosított válságközpontokat, az életkornak megfelelő pszichoszociális tanácsadást az erőszak tanújává vált gyermekek számára, valamint az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a bizonyos szakemberekre vonatkozó titoktartási szabályok ne akadályozzák őket abban, hogy bejelentést tegyenek az illetékes hatóságoknál a súlyos erőszakos cselekményekről, vagy arról, hogy ilyen cselekmények elkövetése várható.
- 24 Az Isztambuli Egyezmény „Anyagi jog” című V. fejezete tartalmazza egyrészt ezen egyezmény 29–32. cikkét, amelyek értelmében a felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő polgári jogi jogorvoslatot biztosítanak az áldozatok számára az elkövetőkkel és azokkal az állami hatóságokkal szemben, amelyek elmulasztottak eleget tenni a szükséges megelőző vagy védintézkedések meghozatalára vonatkozó kötelezettségüknek, annak biztosítása érdekében, hogy az áldozatok észszerű időn belül megfelelő kártalanítást követelhessenek az elkövetőktől vagy állami kártalanításban részesüljenek súlyos testi sérülés vagy egészségkárosodás esetén, amennyiben a kár nem kerül megtérítésre más forrásból. E rendelkezések azt is előírják, hogy a szülői felügyeleti jogra és a gyermekláthatási jogra vonatkozó határozatok meghozatalakor figyelembe kell venni az erőszakos cselekményeket, a kényszer hatására kötött házasságoknak pedig az áldozatra háruló indokolatlan pénzügyi vagy adminisztratív teher nélkül megsemmisíthetőeknek vagy felbonthatóaknak kell lenniük.

- 25 Másrészt ezen V. fejezet tartalmazza ezen egyezmény 33–48. cikkét, amelyekkel az említett egyezményben részes felek elkötelezik magukat amellelt, hogy büntetendővé teszik és hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntetik az olyan bűncselekmények elkövetését, az ilyen cselekményekhez nyújtott bűnsegélyt, az elkövetésükre való felbujtást és e cselekmények kísérletét, mint a más személy érzelmi sértetlenségét kényszerítés vagy fenyegetés révén károsító cselekmények, a más személy ellen irányuló fenyegetésekből álló, az érintett személyben biztonságával kapcsolatban félelmet keltő magatartás, a fizikai erőszak, a beleegyezés nélküli, szexuális természetű cselekmények egy másik személlyel, egy felnőtt vagy egy gyermek házasságkötésre kényszerítése, a női nemi szervek kimetszése, infibulációja vagy bármilyen más módon történő csonkítása, egy nő terhességének megszakítása annak előzetes beleegyezése nélkül, olyan műtét elvégzése egy nőn annak beleegyezése nélkül, amely megszünteti a nő természetes szaporodási képességét, valamint a nem kívánt, szexuális természetű szóbeli, nem szóbeli vagy fizikai cselekmény, amely sérti egy személy méltóságát, különösen akkor, ha az megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy sértő környezetet teremt.
- 26 Az Isztambuli Egyezmény 44. cikkének (4) bekezdése emellelt előírja, hogy ezen egyezmény 36–39. cikkével összhangban meghatározott bűncselekmények, vagyis a szexuális erőszakkal, a kényszerházassággal, a női nemi szervek megcsonkításával, valamint a kényszerített terhességmegszakítással és sterilizálással kapcsolatos bűncselekmények üldözésére vonatkozó joghatóság megállapítása ne függjön attól a feltételtől, hogy a büntetőeljárás csak az áldozat által a bűncselekményre vonatkozóan tett bejelentést vagy a bűncselekmény elkövetésének helye szerinti állam által az eljárás megindítására tett cselekményt követően lehet megindítani. Az említett egyezmény 46. cikke szerint súlyosító körülménynek minősül különösen az, ha a bűncselekményt a volt vagy jelenlegi házastárs vagy partner, kiszolgáltatottá vált személy vagy gyermek sérelmére követték el. Az Isztambuli Egyezmény 48. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az egyezményben részes felek megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy megtiltsák az alternatív vitarendezési eljárásokat az ezen egyezmény hatálya alá tartozó erőszak minden formájával kapcsolatban.
- 27 Az Isztambuli Egyezmény „Nyomozás, vádemelés, eljárásjog és védőintézkedések” című VI. fejezete tartalmazza a 49–58. cikket, amelyek értelmében a felek biztosítják, hogy a feladatkörük alapján érintett bűnüldöző hatóságok azonnal és megfelelő módon reagáljanak úgy, hogy megfelelő és közvetlen védelmet kínálnak az erőszak áldozatainak, különösen azáltal, hogy a nyomozásokat és bírósági eljárásokat indokolatlan késedelem nélkül lefolytatják, megelőző operatív intézkedéseket hoznak és értékelik az emberi életet fenyegető kockázatokat, a helyzet súlyosságát és az erőszak ismételt elkövetésének kockázatát.
- 28 Ezenkívvül az Isztambuli Egyezményben részes felek előírják, hogy megfelelő távoltageartást elrendelő vagy védelmi határozatot lehessen meghozni, amely nem jelent indokolatlan pénzügyi vagy adminisztratív terhet az áldozat számára, különösen a közvetlen veszélyhelyzetekben, elrendelve a kapcsolati erőszak elkövetőjével szemben, hogy az áldozat lakóhelyét hagyja el. Az áldozatok számára védelmet kell nyújtani a megfélemlítéssel szemben, valamint tájékoztatást kell nyújtani számukra az elkövető szökéséről, illetve szabadon bocsátásáról. Az áldozatokat tájékoztatni kell a jogaikról és a rendelkezésükre álló szolgáltatásokról, és megfelelő támogatást, többek között jogsegélyt és ingyenes jogi segítségnyújtást kell biztosítani számukra, továbbá lehetővé kell tenni számukra, hogy meghallgassák őket, oly módon – különösen a személyes jelenlét nélküli tanúvallomás révén –, hogy az áldozatok és az elkövetők ne kerüljenek kapcsolatba. Ezen egyezmény 54. és 56. cikke szerint az illetékes hatóságoknak biztosítaniuk kell az áldozatok

magánéletének és képmásának védelmét többek között annak biztosítása révén, hogy az áldozat szexuális előéletével vagy magatartásával kapcsolatos bizonyítékokat csak akkor engedélyezzék, ha azok a tárgyhoz tartoznak és szükségesek.

- 29 Az Isztambuli Egyezmény 56. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a nőkkel szembeni erőszak áldozatává vagy tanújává vált gyermekek érdekében külön védőintézkedéseket kell tenni, míg az említett egyezmény 58. cikkében foglaltak szerint az ugyanezen egyezmény 36–39. cikkével összhangban meghatározott bűncselekményekkel kapcsolatban az eljárás kezdeményezésére vonatkozó elévülési időnek arányosnak kell lennie a szóban forgó bűncselekmény súlyával, és elegendőnek kell lennie arra, hogy az eljárás lefolytatása hatékonyan kezdeményezhető legyen azt követően, hogy az áldozat elérte a nagykorúságot.
- 30 Az Isztambuli Egyezménynek a „Migráció és menekültügy” című VII. fejezetében található 59. cikke először is előírja, hogy ezen egyezmény részes feleinek független tartózkodási engedélyt kell nyújtaniuk azon különösen nehéz helyzetben lévő áldozatok számára, akiknek a tartózkodási státusza a házastárs vagy a partner tartózkodási státuszától függ, valamint meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az áldozatok esetében sor kerülhessen az e státusszal kapcsolatban kezdeményezett kiutasítási eljárás felfüggesztésére. E cikk ezt követően a meghosszabbítható tartózkodási engedély kiadásáról rendelkezik, ha az áldozatok tartózkodása a személyes helyzetük miatt vagy a nyomozás vagy a büntetőeljárás kapcsán való együttműködés céljából szükséges. Végül az említett cikk szerint gondoskodni kell arról, hogy a kényszerházasság azon áldozatai, akiket a házasságkötés céljából egy másik országba vittek, és akik ennek következtében elvesztették tartózkodási státuszukat, visszakaphassák ezt a státuszt.
- 31 Az Isztambuli Egyezmény 60. cikke értelmében a nőkkel szembeni nemi alapú erőszakot a menekültek helyzetére vonatkozó, Genfben 1951. július 28-án aláírt egyezmény 1. cikke A. részének (2) bekezdése szerinti üldözés egyik formájaként és a súlyos sérelem olyan formájaként kell elismerni, amely kiegészítő védelmet tesz szükségessé. Ezenkívül e 60. cikk szerint az Isztambuli Egyezmény részes feleinek gondoskodniuk kell arról, hogy a menekült jogállás elismerésekor az ezen egyezményben felsorolt összes ok a nemekhez kapcsolódó szempontokat figyelembe vevő értelmezést kapjon, valamint hogy a nemekhez kapcsolódó szempontokat figyelembe vevő befogadási eljárásokat és támogatási szolgáltatásokat alakítsanak ki a menedékkérők számára, továbbá nemi alapú iránymutatásokat és a nemekhez kapcsolódó szempontokat figyelembe vevő menekültügyi eljárásokat dolgozzanak ki.
- 32 Az Isztambuli Egyezmény 61. cikke értelmében a nőkkel szembeni erőszak védelmet igénylő áldozatai semmilyen körülmények között nem küldhetők vissza olyan országba, ahol életük veszélyben lenne, vagy ahol kínzásnak, embertelen, magalázó bánásmódnak vagy büntetésnek vetnék alá őket.
- 33 Ezen egyezmény „Nemzetközi együttműködés” című VIII. fejezete tartalmazza a 62–65. cikket, amelyek előírása szerint a részes felek kötelezettséget vállalnak különösen arra, hogy együttműködnek a polgári és a büntetőügyekben azért, hogy az említett egyezmény hatálya alá tartozó erőszak minden formáját megelőzzék, küzdjenek ellene és üldözzék, hogy megvédjék az áldozatokat, és segítséget nyújtsanak számukra, hogy a bűncselekmények alapján nyomozást vagy eljárást folytassanak, hogy végrehajtsák a polgári jogi és büntetőjogi ítéleteket, hogy lehetővé tegyék, hogy az áldozat tartózkodási helye szerinti, az Isztambuli Egyezményben részes féltől eltérő részes fél területén elkövetett bűncselekmények áldozatai benyújthassák panaszukat a

tartózkodási helyük szerinti állam illetékes hatóságainál, valamint hogy az Isztambuli Egyezményt tekintsék a kölcsönös bűnügyi jogsegély, a kiadatás vagy a polgári jogi vagy büntetőjogi ítéletek végrehajtása jogalapjának.

- 34 Az Isztambuli Egyezmény 63. és 64. cikke arra bátorítja az ezen egyezményben részes feleket, hogy továbbítsák azon információkat, amelyek segíthetik a bűncselekmények elkövetésének megelőzését vagy a nyomozások lefolytatását, továbbá hogy azon információkat, amelyek szerint egy személyt erőszakos cselekmények valamelyikének közvetlen veszélye fenyeget, haladéktalanul továbbítsák abból a célból, hogy megfelelő védőintézkedéseket lehessen tenni, tiszteletben tartva a személyes adatoknak az említett egyezmény 65. cikkében előírt védelmét.
- 35 Az Isztambuli Egyezménynek az „Ellenőrző rendszer” című IX. fejezetén belüli 66. cikke létrehozza a Greviót, amelyet ezen egyezmény végrehajtásának ellenőrzésével bíz meg. Az említett egyezmény 68. cikkével összhangban az egyezményben részes felek a Grevio által készített kérdőív alapján jelentést nyújtanak be az Isztambuli Egyezmény rendelkezéseit átültető jogalkotási és más intézkedésekről, amelyet a Grevio az érintett részes fél képviselőivel közösen megvizsgál. A Grevio emellett információkat kaphat az említett végrehajtással kapcsolatban nem kormányzati szervezetektől és a civil társadalomtól, valamint kellően figyelembe veszi azokat az információkat, amelyek más okmányok és szervezetek révén rendelkezésre állnak. A Grevio ezenfelül látogatásokat szervezhet az érintett országokban, adott esetben szakértők segítségének igénybevételével. A Grevio jelentést készít az Isztambuli Egyezmény értékeléssel érintett részéről, majd e jelentés alapján az ezen egyezmény 67. cikkében létrehozott Részes Felek Bizottsága az érintett részes félnek szóló javaslatokat fogadhat el.
- 36 Az Isztambuli Egyezménynek az „Egyéb nemzetközi okmányokkal való kapcsolat” című X. fejezetén belül található 71. cikke pontosítja, hogy ezen egyezmény nem érinti az egyéb nemzetközi okmányokból eredő kötelezettségeket, valamint hogy az említett egyezmény részes felei megállapodásokat köthetnek az egyezmény rendelkezéseinek kiegészítése vagy erősítése, illetve az abban foglalt elvek alkalmazásának előmozdítása céljából.
- 37 Ugyanezen egyezmény „Záró rendelkezések” című XII. fejezete tartalmazza a 73–81. cikket. Az Isztambuli Egyezmény 73. cikke értelmében ezen egyezmény rendelkezései nem sértik azokat a rendelkezéseket, amelyek előnyösebb jogokat biztosítanak vagy biztosítanak.
- 38 Az említett egyezmény 75. cikke szerint ezt az egyezményt aláírhatják az Európa Tanács tagállamai, azok a nem tag államok, amelyek részt vettek az egyezmény kidolgozásában, valamint az Európai Unió, továbbá ezt az egyezményt meg kell erősíteni.
- 39 Ugyanezen egyezmény 77. cikke szerint bármely állam vagy az Unió, amikor ezen egyezményt aláírja vagy a megerősítő okiratát letétbe helyezi, meghatározhatja azt a területet vagy területeket, ahol az Isztambuli Egyezményt alkalmazni kell, továbbá az egyezmény bármely részes fele bármely későbbi időpontban benyújtott nyilatkozatában kiterjesztheti ezen egyezmény alkalmazását bármely további olyan területre, amelynek nevében kötelezettségeket vállalhat, vagy akár vissza is vonhatja az ilyen nyilatkozatot.
- 40 Ezen egyezmény 78. cikke kimondja, hogy az említett egyezmény rendelkezéseivel szemben nem lehet fenntartást tenni, kivéve bármely állam vagy az Unió azon lehetőségét, hogy fenntartsák a jogot arra, hogy az Isztambuli Egyezmény 30. cikkének (2) bekezdésében, a 44. cikke (1) bekezdésének e) pontjában és (3) és (4) bekezdésében, valamint a kisebb bűncselekményekkel kapcsolatos 35. cikk vonatkozásában az 55. cikkének (1) bekezdésében, a 37., 38. és 39. cikk

vonatkozásában az 58. cikkében, továbbá az 59. cikkében foglalt rendelkezéseket ne alkalmazzák, vagy csak meghatározott esetekben vagy meghatározott feltételek mellett alkalmazzák, továbbá hogy fenntartsák a jogot arra, hogy büntetőjogi szankciók helyett nem büntetőjogi szankciókat alkalmazzanak az ezen egyezmény 33. és a 34. cikkében említett cselekmények esetében.

### ***B. Az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló határozatokra irányuló javaslatok***

- 41 Az Európai Bizottság 2016. március 4-én benyújtotta a Tanácsnak mind 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 javaslatot] (COM(2016) 111 final, a továbbiakban: az aláírásról szóló határozatra irányuló javaslat), mind pedig az Európa Tanács a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezményének az Európai Unió nevében történő megkötéséről [szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatot] (COM(2016) 109 final, a továbbiakban: a megkötésről szóló határozatra irányuló javaslat). Ezen utóbbi javaslat, amelynek tartalma lényegében megegyezik az aláírásról szóló határozatra irányuló javaslatéval, a következőképpen szól:

„2.1 Az Unió hatásköre az [Isztambuli Egyezmény] megkötésére

Noha a tagállamok hatásköre változatlan marad az [Isztambuli Egyezmény] lényeges részei, különösen a büntető anyagi jogi rendelkezések nagy része, valamint [ezen egyezmény] V. fejezet[ének] egyéb rendelkezései tekintetében, amennyiben ez utóbbiak járulékos jellegűek, az [Isztambuli Egyezmény] jelentős része tekintetében az Unió rendelkezik hatáskörrel. Ennek megfelelően [az említett] egyezményt az Uniónak kell megerősítenie, a tagállamokkal együtt.

[...]

Az EUMSZ 3. cikkének (2) bekezdése értelmében az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik annyiban, amennyiben az [Isztambuli Egyezmény] e közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja. Ez a helyzet áll fenn például a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek – nemzetközi védelemben részesülő személyeket is ide értve – tartózkodási jogállásával kapcsolatos kérdések tekintetében, amennyiben azok uniós jogszabályok hatálya alá tartoznak, valamint a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatával, és a bűncselekmények sértettjeinek jogaival kapcsolatos esetekben. Jóllehet [az előző bekezdésekben] említett meglévő rendelkezések közül számos minimumszabály, a legújabb ítélkezési gyakorlat fényében nem zárható ki, hogy néhányuk érintett lehet, vagy néhányuknak a hatálya módosul.

2.2 A javasolt tanácsi határozat jogalapja

[...]

A jelen szempontból releváns jogalapok az [EUM-Szerződés] alapján: 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 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).

Összességében, noha az [Isztambuli Egyezmény] több összetevőből áll, elsődleges célja a nők elleni erőszakos bűncselekmények megelőzése – ide értve a kapcsolati erőszakot is –, valamint az ilyen bűncselekmények sértetteinek védelme. Ezért indokoltnak tűnik a határozatot az [EUM-Szerződés] V. címében foglalt uniós hatáskörökre alapítani, különösen pedig az EUMSZ 82. cikkének (2) bekezdésében és 84. cikkében foglalt hatáskörökre. Az [Isztambuli Egyezmény] más területekre vonatkozó rendelkezései az [ezen] egyezmény súlypontját képező intézkedésekhez képest járulékos, vagy – például az adatvédelem terén – eseti jellegűek [...]. Ebből következően ahhoz, hogy az EU [az említett] teljes egyezményre vonatkozóan gyakorolja hatásköreit, azon elemek kivételével, amelyekre vonatkozóan nincs hatásköre, az EUMSZ 82. cikkének (2) bekezdése és 84. cikke szolgál jogalapként.”

### **C. Az aláírásról szóló 2017/865 határozat**

42 Az Európa Tanács a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezményének a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos kérdések tekintetében az Európai Unió nevében történő aláírásáról szóló, 2017. május 11-i (EU) 2017/865 tanácsi határozat (HL 2017. L 131., 11. o.; a továbbiakban: az aláírásról szóló 2017/865 határozat) első bevezető hivatkozása a következőképpen szól:

„tekintettel az [EUM-Szerződésre] és különösen annak 82. cikke (2) bekezdésére és 83. cikke (1) bekezdésére, összefüggésben 218. cikke (5) bekezdésével”.

43 E határozat (1)–(11) preambulumbekkezdése a következőket mondja ki:

- „(1) Az Unió a tagállamokkal együtt megfigyelőként részt vett az [Isztambuli Egyezményről] folytatott tárgyalásokon [...].
- (2) Az egyezmény 75. cikkével összhangban az Európai Unió félként csatlakozhat az [Isztambuli Egyezményhez].
- (3) Az [Isztambuli Egyezmény] átfogó és sokrétű jogi keretet hoz létre annak érdekében, hogy a nők számára védelmet biztosítson az erőszak minden formájával szemben. Célja a nőkkel és lányokkal szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak megelőzése, üldözése és megszüntetése. Az egyezmény az intézkedések széles körét foglalja magában, az adatgyűjtéstől a tájékoztatáson át a nők elleni erőszak különböző formáinak büntetendővé tételét szolgáló jogi intézkedésekig. Áldozatvédelmi intézkedésekről és segítő szolgáltatások biztosításáról rendelkezik, továbbá foglalkozik a menekültügyi és migrációs kérdések nemi alapú erőszakkal kapcsolatos dimenziójával. Az [Isztambuli Egyezmény], annak biztosítása érdekében, hogy a részes felek ténylegesen végrehajtsák rendelkezéseit, különleges ellenőrzési rendszert hoz létre.

- (4) Az [Isztambuli Egyezménynek] az Unió nevében való aláírása hozzá fog járulni a nők és a férfiak közötti egyenlőség valamennyi területen történő megvalósításához, amely az Unió egyik alapvető célkitűzése és alapértéke, és amelyet az Unió valamennyi tevékenysége során meg kell valósítani, összhangban az [EUSZ] 2. és 3. cikkével, az [EUMSZ] 8. cikkével és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 23. cikkével. A nőkkel szembeni erőszak a nők emberi jogainak súlyos megsértését és a hátrányos megkülönböztetés szélsőséges formáját jelenti, amely a nemek közötti egyenlőtlenségben gyökerezik, és hozzájárul annak fenntartásához és megerősítéséhez. Az Unió, azáltal, hogy kötelezettséget vállal az [Isztambuli Egyezmény] végrehajtására, megerősíti a nőkkel szembeni erőszak elleni, a saját területén és világszerte folytatott küzdelem melletti elkötelezettségét, és megszilárdítja a jelenlegi politikai fellépését és a büntető eljárásjog területén jelenleg meglévő jogi keretet, amely nők és lányok vonatkozásában különös jelentőséggel bír.
- (5) Az [Isztambuli Egyezmény] által érintett területeken az Unió és a tagállamok is rendelkeznek hatáskörrel.
- (6) Az [Isztambuli Egyezményt] az Unió nevében kell aláírni azon kérdések tekintetében, amelyeket illetően az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, amennyiben [ezen] egyezmény közös szabályokat érinthet, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja. Ez különösen az [említett egyezménynek] bizonyos, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos rendelkezéseire, valamint [ugyanezen] egyezménynek a menekültüggyel és a visszaküldés tilalmával (non-refoulement) kapcsolatos rendelkezéseire vonatkozik. A tagállamok megőrzik hatáskörüket, amennyiben az [Isztambuli Egyezmény] nem érint közös szabályokat vagy változtatja meg azok alkalmazási körét.
- (7) Az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az [ezen] egyezményben foglalt kötelezettségeket saját intézményeire és közigazgatására vonatkozóan elfogadja.
- (8) mivel az Unió hatásköre és a tagállami hatáskörök összefüggenek egymással, a tagállamok mellett az Uniónak is az [említett] egyezmény részes felévé kell válnia ahhoz, hogy az Unió és tagállamai együttesen, koherens módon tudják teljesíteni az [Isztambuli Egyezmény] által rájuk rótt kötelezettségeket és az egyezmény által számukra biztosított jogokat.
- (9) Ez a határozat [ezen] egyezménynek a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos rendelkezéseire vonatkozik, annyiban, amennyiben azok közös szabályokat érinthetnek, vagy azok alkalmazási körét megváltoztatják. E határozat nem vonatkozik az [említett] egyezmény 60. cikkére és 61. cikkére, amelyek tekintetében e határozat elfogadásával párhuzamosan egy másik, aláírásról szóló tanácsi határozat kerül elfogadásra.
- (10) A [2011/36 és 2011/93 irányelv] kötelező Írországra és az Egyesült Királyságra nézve, ezért azok részt vesznek e határozat elfogadásában.
- (11) Az [EU-Szerződéshez] és az [EUM-Szerződéshez] csatolt, Dánia helyzetéről szóló [(22.)] jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban [a Dán Királyság] nem vesz részt ennek a határozatnak az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.”



44 Az említett határozat 1. cikke a következőket írja elő:

„Az [Isztambuli Egyezménynek] az [...] Unió nevében történő aláírására – a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos kérdések tekintetében – a Tanács felhatalmazást ad, figyelemmel az említett egyezmény megkötésére [...].”

#### ***D. Az aláírásról szóló 2017/866 határozat***

45 Az Európa Tanács a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdeletről és azok megelőzéséről szóló egyezményének a menekültügy és a visszaküldés tilalma tekintetében az Európai Unió nevében történő aláírásáról szóló, 2017. május 11-i (EU) 2017/866 tanácsi határozat (HL 2017. L 131., 13. o.; a továbbiakban: az aláírásról szóló 2017/866 határozat) első bevezető hivatkozása a következőképpen szól:

„tekintettel az [EUM-Szerződésre] és különösen annak 78. cikke (2) bekezdésére, összefüggésben 218. cikke (5) bekezdésével”.

46 E határozat (1)–(8) és (11) preambulumbekkezdése megegyezik az aláírásról szóló 2017/865 határozat ugyanezen preambulumbekkezdéseivel. Ami az aláírásról szóló 2017/866 határozat (9) és (10) preambulumbekkezdését illeti, azok a következőket mondják ki:

„(9) Ez a határozat csak az [Isztambuli Egyezmény] 60. cikkére és 61. cikkére vonatkozik. E határozat nem vonatkozik a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos rendelkezésekre, amelyek tekintetében e határozat elfogadásával párhuzamosan egy másik, aláírásról szóló tanácsi határozat kerül elfogadásra.

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

47 Az aláírásról szóló 2017/866 határozat 1. cikke a következőket írja elő:

„Az [Isztambuli Egyezménynek] az [...] Unió nevében történő aláírására – a menekültügy és a visszaküldés tilalma tekintetében – felhatalmazást ad, figyelemmel az említett egyezmény megkötésére [...].”

## **IV. A Parlament által a vélemény iránti kérelmében megfogalmazott értékelések**

### ***A. A tényállásról és az eljárásról***

48 A Parlament rámutat arra, hogy a Bizottság 2016. március 4-én elfogadta mind az aláírásról szóló határozatra irányuló javaslatot, amelynek eljárási jogalapja az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdése, míg anyagi jogalapja az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 84. cikk volt, mind pedig a megkötésről szóló határozatra irányuló javaslatot, amelynek eljárási jogalapja az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése volt, míg az anyagi jogalapja megegyezett az aláírásról szóló határozatra irányuló javaslat anyagi jogalapjával.

- 49 Az Isztambuli Egyezmény Unió általi aláírására vonatkozó felhatalmazás megadásakor a Tanács ezen anyagi jogalapokat az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésével, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésével és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésével váltotta fel.
- 50 Ezenfelül 2017. május 11-én két külön határozatot fogadott el e felhatalmazás megadása céljából, nevezetesen egyrészt az aláírásról szóló 2017/865 határozatot, amely az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésén és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésén alapult, másrészt pedig az aláírásról szóló 2017/866 határozatot, amely az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésén alapult.
- 51 Jóllehet 2017. június 13-án sor került az Isztambuli Egyezmény Unió nevében történő aláírására, a Tanács mind ez ideig semmilyen határozatot nem fogadott el ezen egyezmény Unió általi megkötéséről, mivel – a Parlament szerint – a Tanács a jelek szerint az összes tagállam közötti „közös megállapodás” előzetes létrejöttéhez köti egy ilyen határozat elfogadását.

### ***B. Az Isztambuli Egyezmény megkötésének megfelelő jogalapjairól***

- 52 Az Isztambuli Egyezménynek az erőszak áldozatául eső nők védelmére és az ilyen erőszak megelőzésére irányuló, az 1., 5. és 7. cikkében megfogalmazott és a III. és IV. fejezetében kifejtett célkitűzésekre figyelemmel a Parlament úgy véli, hogy a Bizottság megalapozottan tekintette e tárgykorokat ezen egyezmény két meghatározó összetevőjének.
- 53 A Parlament így először is arra keresi a választ, hogy a Tanács mely indokok alapján döntött úgy, hogy az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozat elfogadásának jogalapjai közül elhagyja az EUMSZ 84. cikket, és hogy az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdését, illetve az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdését veszi fel az aláírásról szóló 2017/866 határozat, illetve az aláírásról szóló 2017/865 határozat jogalapjai közé.
- 54 Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdését illetően a Parlament rámutat arra, hogy e jogalap kizárólag az Isztambuli Egyezmény 60. és 61. cikkének hatálya alá tartozó menekültügyet érinti, és következésképpen felmerül benne a kérdés, hogy az utóbbi cikkek ezen egyezmény önálló és meghatározó összetevőjének tekinthetők-e, vagy az említett cikkek inkább az erőszak áldozatává vált nők védelmére irányuló általános törekvésnek a menekültügy különös területén való kifejeződését jelentik, így azok pusztán olyan járulékos rendelkezések, amelyek nem követelik meg az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének az aláírásról szóló említett határozatok anyagi jogalapjai közé való felvételét.
- 55 A Parlament az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése tekintetében megjegyzi, hogy e rendelkezés meghatározott bűncselekményi területekre korlátozza az Unió hatáskörét, és a nőkkel szembeni erőszak nem szerepel e területek között. Ezen erőszakos cselekmények tekintetében az Unió tehát csupán az emberkereskedelem, a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása vagy a szervezett bűnözés keretében rendelkezik hatáskörrel.
- 56 Következésképpen, mivel a tagállamok az Isztambuli Egyezmény hatálya alá tartozó büntető anyagi jog nagy része tekintetében megőrizték a hatáskörüket, és mivel ezen egyezmény azon elemei, amelyek e jogterületnek az Unió hatáskörébe tartozó részére vonatkoznak, másodlagosnak tűnnek, nem szükséges felvenni az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdését az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozat jogalapjai közé.

***C. Az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló jogi aktusok két külön határozatra történő szétválasztásáról***

- 57 A Parlament szerint az a körülmény, hogy Írország az Isztambuli Egyezmény 60. és 61. cikkével összefüggésben az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló (21.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: (21.) jegyzőkönyv) rendelkezéseire hivatkozhat, önmagában nem igazolhatja az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének az ezen egyezmény aláírásának jogalapjaként való alapulvételét. Következésképpen, amennyiben az említett 60. és 61. cikk nem tekinthető ezen egyezmény önálló és meghatározó összetevőjének, az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésére való hivatkozás felesleges, és indokolatlan az említett egyezmény aláírásáról szóló jogi aktus két külön határozatra történő szétválasztása.
- 58 A Parlament ezenfelül emlékeztet arra, hogy az Írországra kötelező közös szabályok mindenesetre nagyrészt lefedik az Isztambuli Egyezmény 60. és 61. cikkét, mivel a 2004/83 és 2005/85 irányelv hatályon kívül helyezésére kizárólag azon tagállamok tekintetében került sor, amelyekre nézve kötelező a 2011/95 és a 2013/32 irányelv. Következésképpen, még annak feltételezése esetén is, hogy indokolt volt az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésére alapított jogalap felvétele, felmerül a kérdés, hogy szükséges-e az ezen egyezmény aláírásáról szóló jogi aktus két külön határozatra történő szétválasztása.

***D. A tagállamok közötti „közös megállapodás” gyakorlatáról***

- 59 A Parlament hangsúlyozza, hogy nem vitatott az Isztambuli Egyezmény „vegyes” megállapodás jellege, amennyiben az egyezményben szabályozott tárgykörök részben az Unió, részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartoznak. Mindazonáltal az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdésének előírása szerint a nemzetközi megállapodások Unió nevében történő megkötéséhez a Tanács által a Parlament egyetértését követően minősített többséggel elfogadott határozatra van szükség. A Parlamentben ezért kérdés merül fel a Tanács annak biztosítására irányuló eljárásával kapcsolatban, hogy az Isztambuli Egyezmény megkötése előtt valamennyi tagállam beleegyezzen abba, hogy az egyezmény kötelező legyen rájuk nézve.
- 60 A Parlament e tekintetben elismeri, hogy biztosítani kell a tagállamok és az uniós intézmények közötti szoros együttműködést a vállalt kötelezettségek tárgyalása, megkötése és végrehajtása során, ugyanakkor véleménye szerint az említett egyezmény megkötése érdekében az összes tagállam közötti „közös megállapodás” bevétele túllép egy ilyen együttműködésen, és gyakorlatilag az egyhangúsági szabály Tanácson belüli alkalmazását eredményezné, annak ellenére, hogy az EUM-Szerződés szerinti szabály csupán minősített többséget ír elő.
- 61 A Parlament véleménye szerint ezenfelül a jelen helyzet eltér attól az esettől, amikor a Tanács „hibrid” jogi aktusban egyesítette az Unió és a tagállamok által elfogadott határozatokat, mivel a jelen esetben a tagállamok „közös megállapodásának” bevétele akadályozza bármely határozat elfogadását. A Parlament mindazonáltal hangsúlyozza, hogy a „közös megállapodás” gyakorlata a jelek szerint a Tanács általános gyakorlatának minősül, és nem képez kizárólag a jelen esetben alkalmazott követelményt.

## V. A Bírósághoz benyújtott észrevételek összefoglalása

- 62 A jelen eljárás keretében a Bolgár Köztársaság, a Cseh Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Magyarország, az Osztrák Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Tanács és a Bizottság terjesztett elő észrevételeket a Bírósághoz.

### A. A tényállásról és az eljárásról

#### 1. Az Isztambuli Egyezmény tagállamok általi aláírásáról és megerősítéséről

- 63 A Bolgár Köztársaság és a Tanács szerint az Isztambuli Egyezmény aláírásra történő megnyitása óta 21 uniós tagállam erősítette meg ezt az egyezményt – a Bolgár Köztársaság, a Cseh Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, Magyarország és a Szlovák Köztársaság kivételével –, figyelmen kívül hagyva, hogy e megerősítések az Unió kizárólagos hatáskörébe való esetleges beavatkozást képezhetnek.
- 64 A Tanács szerint egyébiránt az Isztambuli Egyezmény aláírása vagy megerősítése során több tagállam fenntartásokat fogalmazott meg, és nyilatkozatot tett többek között ezen egyezmény egyes rendelkezéseinek a nemzeti alkotmányukkal való összeegyeztethetőségét illetően. Ezenfelül az említett egyezmény egyes részes felei, köztük az Unió négy tagállama, a nemzetközi közjog alapján kifogásokat fogalmaztak meg e fenntartásokkal és nyilatkozatokkal szemben.
- 65 A Tanács hangsúlyozza továbbá, hogy az Isztambuli Egyezményben szereplő bizonyos elemek és fogalom meghatározások köztudottan viták forrását képezik az Európa Tanács egyes tagállamaiban, mivel kétséges az ezen egyezményben megállapított kötelezettségeknek a nemzeti hagyományokkal, jogszabályokkal és alkotmányokkal való összeegyeztethetősége. Így „az alapvető és az uniós polgársági jogokkal, valamint a személyek szabad mozgásával foglalkozó tanácsi munkacsoporton” (a továbbiakban: FREMP) belül – amely munkacsoport feladatai közé tartozik az Isztambuli Egyezményhez való csatlakozásra vonatkozó javaslatok megvizsgálása – egyes nemzeti küldöttségek jelezték, hogy ezen egyezmény megerősítése komoly nehézségek elé állítja őket. Mindezzel együtt e tagállamok egyike sem tájékoztatta hivatalosan a Tanácsot sem e nehézségekről, sem arról, hogy a felmerült nehézségek visszafordíthatatlan jellegűek lennének.

#### 2. Az Isztambuli Egyezmény aláírására irányuló, Tanácson belüli eljárásról

- 66 A Bizottság rámutat arra, hogy az aláírásról szóló határozatra irányuló javaslat, amelynek anyagi jogalapja az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 84. cikk, az Isztambuli Egyezmény egységes határozat útján történő aláírásáról rendelkezett, és megállapította az Unió kizárólagos vagy megosztott hatásköreinek, illetve a tagállamok hatásköreinek fennállását. A Tanács ugyanakkor nem követte az ebben a javaslatban kifejtett bizottsági megközelítést.
- 67 A Tanács rámutat arra, hogy a FREMP-en belül az aláírásról szóló határozatra irányuló javaslatról folytatott megbeszélések több szempontból is nehéznek bizonyultak. Először is a FREMP a hatáskör-átruházás elvére tekintettel vitatta az e javaslatban szereplő azon bizottsági állítást, amely szerint az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében az Unióra ruházott hatáskörökre tekintettel „az [Isztambuli Egyezmény] jelentős része tekintetében az Unió rendelkezik hatáskörrel”, és arra vonatkozó felhívást fogalmazott meg, hogy az Isztambuli Egyezmény

megkötése érdekében folytassák le a Tanácson belül az Unió kizárólagos hatásköreinek mélyreható elemzését. Ezen elemzést követően a FREMP megállapította, hogy az Unió kizárólagos hatásköre a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel, valamint a menekültüggyel és a visszaküldés tilalmával kapcsolatos bizonyos kérdésekre korlátozódik.

- 68 Másodsor, míg a Bizottság és a Parlament az Uniónak az Isztambuli Egyezményhez való „széles körű” csatlakozását támogatta azzal, hogy az Uniót a – kizárólagos vagy megosztott, illetve ténylegesen gyakorolt vagy potenciális – hatáskörei által megengedett legteljesebb mértékben az ezen egyezményben részes félként szerepeltette, a FREMP-en belüli számos nemzeti küldöttség megítélése szerint az ilyen csatlakozás nehézségeket okozhat azon tagállamok számára, amelyek már megerősítették az említett egyezményt. A „széles körű” csatlakozás kellő támogatottságának hiányában egyértelmű volt, hogy csupán az Unió kizárólagos hatáskörére korlátozódó aláírás szerezhethet minősített többséget a Tanácson belül. Márpedig az ugyanezen egyezményhez való „korlátozott” vagy „széles körű” csatlakozás közötti választás a Tanács által meghozandó politikai döntés.
- 69 Harmadszor, a Tanács véleménye szerint az Isztambuli Egyezmény aláírásáról szóló határozat anyagi jogalapjának az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének kell lennie. Ezenfelül a Tanács jogilag szükségesnek tartotta az aláírásról szóló határozat két külön határozatra való szétválasztását. A (21.) jegyzőkönyv alkalmazásában ugyanis a Tanácson belüli szavazattöbbség számítása a menekültügy és a visszaküldés tilalmának területén eltér a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén alkalmazott számítástól. Írország egyetért a Tanács álláspontjával.

### ***3. Az Isztambuli Egyezmény megkötésére irányuló, Tanácson belüli eljárásról***

- 70 A Bizottság rámutat arra, hogy a megkötésről szóló határozatra irányuló javaslat, amelynek anyagi jogalapja az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 84. cikk, 2016. április 26. óta képezi a Tanácson belüli megbeszélések tárgyát. Az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötése így több évre megrekedt, anélkül hogy a Tanács megindította volna a Szerződésekben előírt eljárásokat annak érdekében, hogy lehetővé tegye az Unió nemzetközi szinten való kötelezettségvállalását. Ez a helyzet a tagállamok közötti „közös megállapodás” gyakorlatának következménye, amely gyakorlat értelmében az EUMSZ 17. cikk (2) bekezdésében és az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdésében előírt döntéshozatali eljárást a tagállamok közötti egyetértés eléréséig „zárolják”.
- 71 Ezt a gyakorlatot alkalmazzák azokra a megállapodásokra, amelyeket a tagállamok számára fenntartott hatáskörökre tekintettel szükségszerűen vegyes jellegűnek tekintenek, továbbá a megosztott hatáskörök alapján kötött megállapodásokra is. A Tanács számára a jelen esetben lehetetlen e „közös megállapodás” elérése, mivel a tagállamok legalább egyike egyet nem értésének adott hangot az Isztambuli Egyezmény és az említett tagállam alkotmányjoga közötti esetleges összeütközés miatt.
- 72 Bár az EUMSZ 218. cikk egységesített és általános hatályú eljárást ír elő az Unió nemzetközi megállapodásaira vonatkozó tárgyalásokat és e megállapodások aláírását és megkötését illetően, az intézmények a vegyes megállapodások tekintetében eltérő megközelítéseket alkalmaznak, ami az Unió nemzetközi szinten való fellépési képességére kiható patthelyzethez vezet. A Parlament e patthelyzet miatt nyújtotta be a jelen vélemény iránti kérelmet.

73 A Tanács pontosítja, hogy az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozat elfogadását követően a FREMP az Unió Isztambuli Egyezményéhez való csatlakozásával kapcsolatos több anyagon dolgozott, beleértve az Unió és a tagállamok közötti magatartási kódex elkészítését is, amely olyan kérdések rendezésére hivatott, mint az ezen egyezmény felügyeleti mechanizmusaival kapcsolatos álláspontok kidolgozása, illetve az e mechanizmusokkal kapcsolatos jelentések koordinálása és kidolgozása. Emellett az említett egyezmény Unió általi megkötéséről is széles körű megbeszéléseket folytattak, amelyeket a jelen vélemény iránti kérelem szakított meg.

## ***B. A vélemény iránti kérelem elfogadhatóságáról***

### ***1. Az Isztambuli Egyezmény megkötésének megfelelő jogalapjairól***

- 74 A Tanács szerint a Parlament és a Bizottság késlekedett azzal, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján vitassa az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozatot. Írország és a Tanács e tekintetben előadja, hogy az, hogy a jelen vélemény iránti kérelem keretében több mint két évvel az elfogadásuk után vitatják e határozatokat, kétségbe vonja ezen eljárásnak az EUMSZ 218. cikk (10) bekezdése ratio legisével való összeegyeztethetőségét, amely rendelkezés arra irányul, hogy a Parlamentet az eljárás minden szakaszában haladéktalanul tájékoztassák, többek között annak érdekében, hogy a Parlament megvizsgálhassa, hogy a jogalap megválasztása során tiszteletben tartották-e a hatáskörét, és problémák észlelése esetén haladéktalanul lépéseket tegyen. Emellett a Parlament a jelen vélemény iránti kérelemmel sérti e ratio legist, megkerüli a megsemmisítés iránti kereset benyújtására előírt határidőket – amely állítással Magyarország is egyetért –, továbbá esetlegesen a lojális együttműködés elvét és az Unió nemzetközi jogállását is sérti.
- 75 A Finn Köztársaság szerint a Bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a jelen vélemény iránti eljárás keretében megvizsgálja az Isztambuli Egyezmény Unió nevében történő megkötésére vonatkozó tanácsi jogi aktus elfogadásának megfelelő jogalapját, mivel a nem megfelelő jogalap a megkötésről szóló határozat érvénytelenné nyilvánítását vonhatja maga után.
- 76 A Lengyel Köztársaság szerint a Parlament a széles körű csatlakozáshoz való visszatérés érdekében pusztán az Unió kizárólagos hatásköreire hivatkozva igyekszik megkérdőjelezni az Unió Isztambuli Egyezményéhez való csatlakozásáról szóló tanácsi határozatot. Márpedig egy ilyen kérelem nem képezheti vélemény iránti eljárás tárgyát, mivel a Tanács számára fenntartott politikai döntésről van szó. Magyarország egyetért ezzel az elemzéssel, és hozzáteszi, hogy az első kérdés megfogalmazása nem teszi lehetővé az Unió kizárólagos hatásköreinek meghatározását.
- 77 Magyarország szerint a vélemény iránti kérelem nem az Isztambuli Egyezménynek a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségére vonatkozik, és csupán közvetetten és áttételesen érinti az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást. A kérelem így legfeljebb az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolását érinti. Márpedig, még annak feltételezése esetén is, hogy meghatározható az Unió hatásköreinek terjedelme, ez nem indokolja vélemény adását, mivel az nem járul hozzá annak megakadályozásához, hogy a tagállamok vagy az Unió az egymás közötti hatáskörmegosztással összeegyeztethetetlen nemzetközi kötelezettségeket vállaljanak, hiszen ezen államoknak és az Uniónak mindenképpen egyetemlegesen kell felelniük az ilyen kötelezettségekért. Az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozatra, valamint azon körülményre tekintettel, hogy már valamennyi tagállam aláírta az Isztambuli Egyezményt, és azt a

többségük meg is erősítette, nehéz lenne azt állítani, hogy a vélemény iránti kérelem járulna hozzá az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztással kapcsolatos jövőbeli jogi bonyodalmak elkerüléséhez.

- 78 Ezenfelül Magyarország úgy véli, hogy az első kérdés, amennyiben az az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló tanácsi határozatra vonatkozik, hipotetikus és nem időszerű, mivel a Tanács még nem hozott döntést e határozat tartalmáról, és nem jutott el az eljárás azon szakaszába, amikor a Parlament egyetértését kell kérnie, és amely szakaszban a Parlament megfogalmazhatja az esetleges kifogásait.

## ***2. Az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló jogi aktusok két külön határozatra történő szétválasztásáról***

- 79 Magyarország emellett a jelen vélemény 74. és 78. pontjában kifejtettekhez hasonló indokok alapján vitatja a Parlament által a vélemény iránti kérelmében feltett első kérdés elfogadhatóságát, amennyiben az az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló jogi aktusok két külön határozatra történő szétválasztására vonatkozik. A Tanács is hasonlóan vélekedik, és különösen azt hangsúlyozza, hogy e szakaszban idő előtti az azon részletes szabályokra vonatkozó kérdés, amelyek alapján a Tanács a jövőben fontolóra veheti az Isztambuli Egyezmény Unió nevében való megkötését.
- 80 A Finn Köztársaság ezzel szemben úgy véli, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik annak megvizsgálására, hogy a (21.) jegyzőkönyvre tekintettel szükséges vagy lehetséges-e a megfelelő jogalaptól függően két külön határozatra szétválasztani az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló jogi aktusokat. Egy ilyen szétválasztás ugyanis kérdéseket vethet fel nemcsak a Tanácson belüli szavazás szabályait, hanem az Isztambuli Egyezményt jóváhagyó határozat többek között Írországra gyakorolt joghatásait illetően is.

## ***3. A tagállamok közötti „közös megállapodás” gyakorlatáról***

- 81 A Görög Köztársaság – a Parlament által a vélemény iránti kérelmében megfogalmazott második kérdés elfogadhatóságának vitatása érdekében – előadja, hogy ez az intézmény nem fejtette ki kellőképpen, hogy a Tanács magatartása mennyiben hátrányos.
- 82 A Bolgár Köztársaság és Magyarország szintén vitatja e kérdés elfogadhatóságát, és e tekintetben rámutatnak arra, hogy e második kérdés nem az Isztambuli Egyezmény Szerződésekkel való összeegyeztethetőségére vagy az Uniónak vagy valamely intézményének az ezen egyezmény megkötésére vonatkozó hatáskörére, és nem is a Tanács határozatainak jogalapjára, hanem a Tanács eljárási szabályzatára vonatkozik, amely a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei tanácsi határozat (HL 2009. L 325., 35. o.) mellékletét képezi. Ezenkívül a Bolgár Köztársaság szerint a „közös megállapodás” gyakorlata nem módosítja sem az Unió vagy az intézményei hatásköreit, sem az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésében előírt eljárást.
- 83 Magyarország hozzáteszi, hogy amíg a Tanács nem határoz az említett egyezmény megkötéséről, eleve kizárt a nemzetközi jogi bonyodalmak előidézése, ezért felesleges a vélemény iránti kérelem. A Tanács emellett arra hivatkozik, hogy az említett második kérdés tisztán hipotetikus jellegű, mivel annak alapját a Tanács eljárásának módjával kapcsolatos feltételezés képezi. Ehhez

hasonlóan Írország, a Görög Köztársaság és a Spanyol Királyság kifejti, hogy a Tanács nem tett arra irányuló lépéseket, hogy az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozatának elfogadása előtt megkövetelje a tagállamok „közös megállapodását”.

- 84 A Spanyol Királyság, Magyarország és a Tanács – jóllehet tisztában vannak azzal, hogy a vélemény iránti eljárás lehetővé teszi azon kérdés vizsgálatát, hogy egy megállapodás megkötése az Unió hatáskörébe tartozik-e, vagy sem – először is hangsúlyozzák, hogy a Tanácson belüli döntéshozatali eljárás egyelőre csupán a FREMP általi előkészítő szakaszban tart. Ezenkívül Magyarország és a Tanács szerint az Isztambuli Egyezményhez való csatlakozás megköveteli egy előzetes vizsgálat elvégzését annak érdekében, hogy átdolgozzák és kiegészítsék az uniós intézmények, szervek és hivatalok belső szabályzatait, köztük az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatában foglalt szabályokat is. Márpedig mind ez idáig nem javasoltak erre irányuló intézkedéseket. Az ezen egyezmény megkötésére irányuló javaslatot az eljárás rendes menetének végén nyújtják be a Tanácshoz az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdésének megfelelő határozathozatal érdekében. Magyarország hozzáteszi, hogy a Tanácsot semmilyen határidő nem köti a nemzetközi megállapodások megkötéséről szóló határozatok elfogadására, így nincs jelentősége annak, hogy a Tanács mely indokok miatt nem hoz ilyen határozatot.
- 85 Másodszor, a Tanács szerint a Parlament kérdésének arra kellett volna irányulnia, hogy valamennyi tagállam „közös megállapodásának” hiányában az említett egyezmény Unió általi megkötése összeegyeztethető-e a nemzetközi joggal és a tagállamok szuverén jogaival. Márpedig, jóllehet a Tanácsnak gondoskodnia kell arról, hogy az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötése ne vezessen nemzetközi jogi problémákhoz, e kérdés nem képezheti vélemény iránti kérelem tárgyát. A Spanyol Királyság szerint a Parlament által a vélemény iránti kérelmében megfogalmazott második kérdésnek arra kellene irányulnia, hogy összeegyeztethető-e a hatáskör-átruházás elvével és az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdésével az, ha az Isztambuli Egyezmény Unió nevében történő megkötéséről szóló határozat elfogadását a tagállamok között arra vonatkozóan létrejött „közös megállapodástól” teszik függővé, hogy ezen egyezményt a nemzeti hatásköreik tekintetében magukra nézve kötelezőnek ismerik el.
- 86 A Tanács szerint mindenesetre az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötésére az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdésének megfelelően elfogadott tanácsi határozat útján kerül sor, anélkül hogy szükség lenne bármilyen további szavazásra. Ezenfelül egy ilyen határozat nem tekinthető érvénytelennek amiatt, hogy a tagállamok előzetesen kifejezték az azzal kapcsolatos egyetértésüket, hogy ezen egyezmény a nemzeti hatásköreik tekintetében kötelező legyen rájuk nézve. Az egyetértés ilyen kifejezése egyébiránt nem tekinthető olyan nehézségnek, amelynek megelőzése a vélemény iránti eljárás tárgyát képezné.
- 87 Amennyiben a Parlament szerint a Tanácsnak még azt megelőzően fel kell lépnie, hogy a tagállamok kifejeznék az arra irányuló szándékukat, hogy az érintett megállapodást magukra nézve kötelezőnek ismerik el, a Spanyol Királyság, Magyarország, a Szlovák Köztársaság és a Tanács úgy véli, hogy a Parlament az EUMSZ 265. cikk alapján intézményi mulasztás megállapítása iránti keresetet nyújthatott volna be. A vélemény iránti eljárás eltérő célt szolgál, és nem használható fel a Tanács fellépésének kikényszerítésére.
- 88 Harmadszor, az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozat Unió általi elfogadását meg kell különböztetni a csatlakozási okirat letétbe helyezésétől. Mivel a Tanács mind ez idáig e két jogi aktus egyikét sem fogadta el, és mivel még folyamatban lévő eljárásról van szó, a vélemény iránti kérelem téves feltételezéseken alapul, idő előtti és hipotetikus jellegű. A Tanács – annak elismerése mellett, hogy az Isztambuli Egyezmény az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése



értelmében vett „tervezett megállapodás” – vitatja, hogy a belső eljárásai vagy azok ütemezése vélemény iránti eljárás tárgyát képezhetnék e rendelkezés alapján. Magyarország egyetért ezzel az állásponttal.

- 89 Ezzel szemben a Finn Köztársaság véleménye szerint a „közös megállapodás” gyakorlata a jelen vélemény iránti eljárás tárgyát képezheti, mivel az említett egyezménynek a tagállamok közötti „közös megállapodás” nélküli megkötése érvényteleníthető lenne abban az esetben, ha a Szerződések megkövetelik e megállapodást. Ezen eljárás keretében ezenkívül nemcsak az vizsgálható, hogy az Unió hatáskörrel rendelkezik-e egy konkrét nemzetközi megállapodás megkötésére, hanem az is, hogy az Unió eljárása összhangban áll-e a Szerződésekkel.

### ***C. A vélemény iránti kérelem érdeméről***

#### ***1. Az Isztambuli Egyezmény megkötésének megfelelő jogalapjairól***

##### ***a) Az Uniónak az Isztambuli Egyezményhez való „széles körű” vagy „korlátozott” csatlakozásáról***

- 90 Írország és a Finn Köztársaság rámutat arra, hogy az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozat megfelelő jogalapjaira vonatkozóan a Parlament által benyújtott elemzés a jelek szerint az Isztambuli Egyezmény egészére vonatkozik. E határozatok ugyanakkor csupán ezen egyezmény azon területeire vonatkoznak, amelyek a Tanács elemzése szerint az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A Tanácsnak ugyanis lehetősége van arra, hogy az Unió csatlakozását kizárólag e területekre korlátozza.
- 91 A Finn Köztársaság következképpen úgy véli, hogy az Isztambuli Egyezmény aláírásáról szóló határozatok elfogadásakor a megfelelő jogalapokat ezen egyezménynek az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó rendelkezései függvényében kell meghatározni, hozzáteve, hogy ez nem zárja ki, hogy a Tanács a későbbiekben úgy döntsön, hogy emellett megosztott hatásköröket is gyakorol.
- 92 Márpedig, mivel az uniós jogi aktusok jogalapjának megválasztását – a nemzetközi megállapodások megkötésére szolgáló jogalap megválasztását is beleértve – többek között e jogi aktus céljára és tartalmára kell alapítani, Írország minden további nélkül megfelelőnek tartja, hogy az említett jogi aktus aláírásáról szóló határozatok jogalapját kizárólag e határozatok tartalmának fényében – és ne a szóban forgó nemzetközi megállapodás, a jelen esetben az Isztambuli Egyezmény egészére tekintettel – válasszák meg.
- 93 A Lengyel Köztársaság emellett hangsúlyozza, hogy az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló határozatok célját és tartalmát a csatlakozás terjedelme határozza meg. E határozatok jogalapjának megválasztása tehát a Tanács által eszközölt politikai döntés eredménye, és a Parlament e döntést próbálja megkérdőjelezni.

##### ***b) Az Unió hatásköreinek meghatározására szolgáló szempontokról***

- 94 A Bizottság szerint azon megállapításnak, amely szerint az Uniót az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése alapján kizárólagos külső hatáskör illeti meg, a tervezett nemzetközi megállapodás és a hatályos uniós jog közötti kapcsolat konkrét elemzésén kell alapulnia. Ezen elemzésnek figyelembe kell vennie az érintett területeket, azok várható alakulását, valamint a megállapodásban és az uniós

jogban foglalt szabályok és rendelkezések jellegét és tartalmát annak megvizsgálása érdekében, hogy egy ilyen megállapodás sértheti-e az uniós szabályok egységes és következetes alkalmazását. Ennek kockázata áll fenn akkor, ha az adott területet nagy részben az uniós szabályok és az EUM-Szerződés rendelkezései – így az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésének d) pontja és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének utolsó mondata – szabályozzák, amelyek az uniós hatáskörök kiterjesztésének lehetővé tételével az érintett területek ilyen várható alakulásához vezethetnek.

- 95 A Tanács szerint az Unió számára az Isztambuli Egyezmény megkötésére vonatkozóan elismert kizárólagos hatáskör kizárólag az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében szabályozott azon harmadik eshetőség alá tartozhat, amely szerint a megállapodás megkötése a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja. A Tanács ugyanakkor pontosítja, hogy a Bíróság megállapította, hogy e harmadik eshetőség keretében a belső hatáskör csak akkor eredményezhet kizárólagos külső hatáskört, ha azzal éltek. Amennyiben ez nincs így, az említett harmadik eshetőség keretében nem állhat fenn hallgatólagos kizárólagos hatáskör. Ennélfogva nem szolgálhatnak egy ilyen hatáskör alapjául az elsődleges jog azon rendelkezései, amelyekre a Bizottság az aláírásról szóló határozatra és a megkötésről szóló határozatra irányuló javaslatában hivatkozott. Ezenkívül az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében vett „közös [uniós] szabályok” meghatározásakor nemcsak az uniós jognak az uniós hatáskörökre irányuló elemzés időpontja szerinti állapotát kell figyelembe venni, hanem a várható alakulását is, amennyiben az előre látható ezen elemzés időpontjában, vagyis a Bizottság már legalábbis javaslatot terjesztett az uniós jogalkotó elé. Az aláírásról szóló határozatra irányuló javaslat indokolásában szereplő azon bizottsági állítás, amely szerint „nem zárható ki”, hogy ezen egyezmény bizonyos részei tekintetében az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, ellentétes a hatáskör-átruházás elvével, és nem elegendő e hatáskör megállapításához.
- 96 Mivel az Isztambuli Egyezmény és a vonatkozó uniós jogszabályok csupán szabályozási minimumokat tartalmaznak, a Tanács hangsúlyozza, hogy az említett egyezmény megkötésére vonatkozó uniós hatáskör főszabály szerint nem lehet az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében véve kizárólagos. A Tanács e tekintetben a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, amely szerint a szabályozási minimumokat tartalmazó nemzetközi megállapodások alapján nem állapítható meg az Unió kizárólagos külső hatásköre. A Finn Köztársaság hangsúlyozza, hogy magából az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének a szövegéből következik, hogy az Unió hatásköre szabályozási minimumok elfogadására korlátozódik.
- 97 A Tanács mindazonáltal úgy véli, hogy ezen ítélkezési gyakorlat nem alkalmazható gépiesen, hanem konkrétan meg kell vizsgálni, hogy a tervezett nemzetközi megállapodás és az uniós jog alapján a tagállamok rendelkeznek-e valódi döntési szabadsággal. Kizárólag egy ilyen vizsgálat teszi lehetővé e megállapodás valamely konkrét rendelkezése tekintetében annak meghatározását, hogy az, hogy csupán a tagállamok csatlakoznak az említett megállapodáshoz, sértheti-e az uniós jog egységes és következetes alkalmazását.
- 98 E szempontok fényében a Bolgár Köztársaság és a Tanács úgy véli, hogy az Isztambuli Egyezmény rendelkezései az Unió és a tagállamai megosztott hatáskörébe, az Unió támogató hatáskörébe, az Unió kizárólagos hatáskörébe és a tagállamok számára fenntartott hatáskörökbe tartoznak. Az Unió ugyanis kizárólagos hatáskörrel rendelkezik ezen egyezménynek a IV., V. és VI. fejezetben szereplő egyes rendelkezései tekintetében, amennyiben azok a 2011/93 és a 2011/36 irányelv hatálya alá tartozó erőszak áldozataira, valamint az említett egyezmény VII. fejezetében foglalt három rendelkezés közül kettőre vonatkoznak.

99 A Finn Köztársaság vitatja ezt az elemzést, és hangsúlyozza, hogy a Bíróság korábban pusztán az EK-Szerződés rendelkezéseinek szövege, illetve a másodlagos jogszabályok szabályozási minimum jellege alapján állapította meg az Unió kizárólagos hatáskörére vonatkozó feltételek teljesülésének hiányát, anélkül hogy konkrétan megvizsgálta volna a tagállamok döntési szabadságának terjedelmét. Az Unió kizárólagos hatásköre mindenesetre annyira korlátozott, hogy kétséges, hogy lehetőség volna-e egy ennyire szűk körű csatlakozásra, így az Uniónak az Isztambuli Egyezményhez való csatlakozáskor emellett a megosztott hatásköreit is igénybe kell vennie.

***c) Az Isztambuli Egyezmény és az uniós vívmányok közötti kapcsolatról***

100 A Bizottság szerint az Isztambuli Egyezmény I. fejezetében és konkrétan az 1. cikkének a)–e) pontjában kifejtett célkitűzések megfelelnek az EUSZ 2. cikkben, valamint az EUMSZ 8., EUMSZ 19. és EUMSZ 67. cikkben foglalt uniós célkitűzéseknek. Az ezen egyezmény 3. cikkének a) és b) pontjában szereplő alapvető fogalommeghatározások megfelelőit a 2012/29 irányelv 22. cikke, valamint (17) és (18) preambulumbekzdése tartalmazza.

101 Az említett egyezmény II. fejezetében előírt kötelezettségek megfelelőit – amely kötelezettségek arra irányulnak, hogy az áldozat jogait helyezték az ugyanezen egyezmény hatálya alá tartozó erőszak minden formájának megelőzéséhez és az ellene folytatott küzdelemhez szükséges minden intézkedés középpontjába – többek között a 2012/29 irányelv 1., 8., 26. és 28. cikke, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség előmozdítására irányuló pénzügyi programok tartalmazzák, különösen a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogok, egyenlőség és polgárság program létrehozásáról szóló, 2013. december 17-i 1381/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 354., 62. o.) (7), (10), (15) és (17) preambulumbekzdése, valamint 4. cikke (1) bekezdésének e) pontja, továbbá a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogérvényesülés program létrehozásáról szóló, 2013. december 17-i 1382/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 354., 73. o.) 5. cikke és a demokrácia és az emberi jogok világszintű előmozdítását szolgáló finanszírozási eszköz létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 235/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 77., 85. o.) (2), (3) és (10) preambulumbekzdése és 2. cikke (1) bekezdése b) pontjának ix. alpontja.

102 Az Isztambuli Egyezménynek az ezen egyezmény hatálya alá tartozó erőszak minden formájának megelőzéséről szóló III. fejezetében szabályozott területet az uniós jogban az EUMSZ 84. cikk, a 2011/36 irányelv 18. cikke, a 2011/93 irányelv 22. és 23. cikke, az európai bűnmegelőzési hálózat (EUCPN) létrehozásáról és a 2001/427/IB határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. november 30-i 2009/902/IB tanácsi határozat (HL 2009. L 321., 44. o.), továbbá a pénzügyi programok, köztük az 1381/2013 rendelet 5. cikke (1) bekezdésének b) pontja, az 1382/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja és 6. cikke (1) bekezdésének b) pontja, valamint a Belső Biztonsági Alap részét képező, a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszköz létrehozásáról és a 2007/125/IB tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 16-i 513/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 150., 93. o.) 3. cikke (3) bekezdésének c) és d) pontja és a 2012/29 irányelv 25. cikke szabályozza.

103 Az Isztambuli Egyezmény IV. fejezetében az erőszak áldozatainak a további erőszakos cselekményektől való védelme érdekében előírt intézkedések tekintetében a Bizottság rámutat arra, hogy az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése alapján elfogadták a 2012/29 irányelvet, amely

biztosítani kívánja, hogy a bűncselekmények áldozatai többek között támogatásban részesüljenek, míg az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése alapján elfogadták a különös típusú bűncselekmények áldozatainak védelmére irányuló 2011/36 és 2011/93 irányelvet.

- 104 Ezen egyezménynek a polgári és büntető anyagi jogi rendelkezéseket tartalmazó V. fejezetét illetően az Unió az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése alapján elfogadta többek között a 2011/36 és a 2011/93 irányelvet, amelyek az említett fejezet által szabályozott bizonyos bűncselekményekről rendelkeznek. Ezenkívül, mivel az Unió az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének utolsó mondata értelmében e polgári jogi és büntetőjogi területeken megosztott hatáskörrel rendelkezik, semmi nem akadályozza az Uniót e hatáskörnek az említett egyezmény megkötése útján történő gyakorlásában.
- 105 Az ugyanezen egyezmény VI. fejezetében a nyomozással és a vádemeléssel kapcsolatban előírt eljárási kötelezettségek megfelelnek a 2011/36 és 2011/93 irányelvben, az európai védelmi határozatról szóló, 2011. december 13-i 2011/99/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2011. L 338., 2. o.), a 2012/29 irányelvben, valamint a polgári ügyekben hozott védelmi intézkedések kölcsönös elismeréséről szóló, 2013. június 12-i 606/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben (HL 2013. L 181., 4. o.) foglalt kötelezettségeknek.
- 106 Az Isztambuli Egyezmény VII. fejezetének tárgyát képező migráció és menekültügy területén sor került a nemzetközi védelemről, a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról, valamint az említett védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályokról szóló 2011/95, 2013/32 és 2013/33 irányelv elfogadására. E területen ezenfelül továbbra is kötelező Írországra a 2004/83 és a 2005/85 irányelv, amelyeket a 2011/95 és a 2013/32 irányelv dolgozott át.
- 107 Végül, ami az ezen egyezmény VIII. fejezetében szereplő, a polgári és büntetőügyekben folytatott nemzetközi együttműködést illeti, az Unió a polgári együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén egyaránt számos jogi eszközt fogadott el.
- 108 A Tanács mindenekelőtt rámutat arra, hogy egyetlen konkrét uniós jogszabály sem szabályozza átfogó jelleggel a nők elleni erőszak minden formájának megelőzését, illetve az e jelenség elleni küzdelmet.
- 109 Az Isztambuli Egyezmény I–III. fejezetét illetően a Tanács úgy véli, hogy azok legfeljebb az Unió által nem gyakorolt megosztott hatáskörbe tartozó területekre vonatkoznak. Ami az ezen egyezmény II. fejezetének hatálya alá tartozó, megelőzésre vonatkozó kötelezettségeket illeti, az Unió hatáskörének gyakorlására az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésével összhangban a tagállamok hatáskörének gyakorlásával párhuzamosan kerül sor. A bűncselekmények megelőzésével kapcsolatos kötelezettségek tekintetében az Unió hatásköre az EUMSZ 2. cikk (6) bekezdése és az EUMSZ 84. cikk alapján csupán a tagállami intézkedések támogatására terjed ki.
- 110 A Tanács nem ért egyet a Bizottság azon véleményével, amely szerint az említett egyezmény IV. fejezete összességében a 2012/29 irányelv 2. fejezetében szereplőkhöz hasonló szabályokat tartalmaz, és megítélése szerint e IV. fejezet három kivételtől eltekintve az Unió által nem gyakorolt megosztott hatáskörbe tartozik.
- 111 Először is ezen irányelv korlátozott hatállyal rendelkezik, mivel kizárólag a bűncselekmények áldozataira alkalmazandó, különösen az Unió területén folytatott büntetőeljárások keretében, feltéve, hogy megállapítható egy Unión belüli, határokon átnyúló elem fennállása.

- 112 Másodsor, a 2012/29 és a 2011/93 irányelv – amint az a 2012/29 irányelv címéből, (11) és (67) preambulumbekzdéséből, 9. cikkének (3) bekezdéséből és 26. cikkéből, valamint a 2011/93 irányelv (25), (27), (38), (41) és (43) preambulumbekzdéséből, valamint 1. cikkéből kitűnik – szabályozási minimumokat tartalmaz, így az Isztambuli Egyezmény IV. fejezete rendelkezéseinek is eleget tehetnek a tagállamok, anélkül hogy megsértenék ezen egyezményt vagy az uniós jogot, mivel ezen egyezmény és az uniós jog részletes elemzése megerősíti, hogy az említett IV. fejezet keretében a tagállamok továbbra is valódi döntési szabadsággal rendelkeznek.
- 113 Harmadsor, a Tanács szerint mindazonáltal eltérő következtetést kell levonni az áldozatok két sajátos csoportját illetően, nevezetesen egyrészt a szexuális bűncselekmények áldozatává vált gyermekek tekintetében, akiket az Isztambuli Egyezmény keretében a 18. életévét be nem töltött nőkként határoztak meg, és akikre vonatkozóan az Unió az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése alapján részletes szabályokat fogadott el a 2011/93 irányelvben. Emellett relevanciával bír a 2012/29 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése, 22. cikkének (4) bekezdése, valamint 23. és 24. cikke is.
- 114 Másrészt a 2011/36 irányelv és különösen a 12–16. cikke az emberkereskedelem áldozatává vált gyermekekre irányuló segítségnyújtási és támogató intézkedésekkel kapcsolatos konkrét kötelezettségeket tartalmaz. Ezen irányelvek részletes rendelkezései ugyanis csupán kevés döntési szabadságot hagynak a tagállamok számára, így a szabályozási minimum jellegük ellenére az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében vett, nagyrészt uniós szabályok által szabályozott két területről van szó.
- 115 Negyedsor, a Bizottság az aláírásról szóló határozatra irányuló javaslatban, illetve a megkötésről szóló határozatra irányuló javaslatban tévesen állította, hogy a harmadik országokban képviselttel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv (HL 2015. L 106., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 342., 64. o.) – amely azon az EUMSZ 23. cikkben alapul, amelynek értelmében a tagállamok feladata, hogy e védelem biztosítása érdekében elfogadják a szükséges rendelkezéseket és megkezdjék a nemzetközi tárgyalásokat – az Isztambuli Egyezmény 18. cikkének (5) bekezdésében szereplő konzuli védelem tekintetében kizárólagos hatáskört biztosít az Unió számára. Ezenfelül a 2012/29 irányelv (13) preambulumbekzdésével összhangban az Unió területén kívül található illetékes hatóságokhoz, így például nagykövetségekhez benyújtott feljelentések nem vonják maguk után az ezen irányelvben előírt kötelezettségeket.
- 116 Ami az Isztambuli Egyezmény V. fejezetét illeti, a Tanács úgy véli, hogy a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/80/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 261., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 65. o.), beleértve a 12. cikkének (2) bekezdését, 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.), beleértve a (26) preambulumbekzdését és a 7. cikkét, 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 (HL 2006. L 204., 23. o.; helyesbítés: HL 2019. L 191., 45. o.), beleértve a 27. cikkét, 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.), beleértve a (18) és (23) preambulumbekzdését, a 2011/36 irányelv, beleértve a 17. cikkét, valamint

a 2012/29 irányelv az Isztambuli Egyezmény 29. cikkének (1) bekezdésében és 30. cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében szabályozott tárgykörökre vonatkozó szabályozási minimumokat tartalmaz, és nem vonja maga után az Unió kizárólagos hatáskörét. Ezenkívül a 2004/113 irányelv a 3. cikkének (3) bekezdésében és a 2006/54 irányelv a 8. cikkében az ezen irányelvek tárgyi hatálya alóli kivételeket tartalmaz. Egyébiránt egyetlen uniós jogszabály sem tesz említést az említett fejezetben szereplő többi rendelkezésről. Mindemellett az Unió kizárólagos hatáskört szerzett az Isztambuli Egyezmény V. fejezetének rendelkezései tekintetében, amennyiben azok a 2011/93 és a 2011/36 irányelv hatálya alá tartozó áldozatokra vonatkoznak.

- 117 A Tanács szerint az ezen egyezmény VI. fejezetében szereplő 49–54. és 56. cikkben foglalt kötelezettségek nagyrészt megfelelnek a 2012/29 irányelv 1., 3., 4., 6., 8., 9., 11., 18–20. és 22–24. cikkében foglalt kötelezettségeknek, és emellett a 2011/93 irányelv 15. cikkének (2) bekezdése és 20. cikke, valamint a polgári és büntetőügyekben a tagállamok közötti kölcsönös elismerést szabályozó eszközök, így a 606/2013 rendelet, 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.), a 2004/80 és a 2011/99 irányelv, az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről szóló, 2008. július 24-i 2008/675/IB tanácsi kerethatározat (HL 2008. L 220., 32. o.), a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról szóló, 2008. november 27-i 2008/947/IB tanácsi kerethatározat (HL 2008. L 337., 102. o.), a bűnügyi nyilvántartásból származó információk tagállamok közötti cseréjének megszervezéséről és azok tartalmáról szóló, 2009. február 26-i 2009/315/IB tanácsi kerethatározat (HL 2009. L 93., 23. o.) és a 2009/315/IB kerethatározat 11. cikke alkalmazásában az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer (ECRIS) létrehozásáról szóló, 2009. április 6-i 2009/316/IB tanácsi határozat (HL 2009. L 93., 33. o.) is releváns. Márpedig a szabályozási minimumokat illetően az Unió – a 2011/93 és a 2011/36 irányelv bizonyos rendelkezéseivel érintett területeken számára elismert hatáskör kivételével – nem szerzett kizárólagos hatáskört.
- 118 Az említett egyezmény VII. fejezetében szereplő három cikket illetően a Tanács úgy véli, hogy 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.) 13. cikkének (1) és (2) bekezdése, a 2003/86 irányelv 3. cikkének (5) bekezdése és 15. cikkének (3) bekezdése, a 2003/109 irányelv és az Isztambuli Egyezmény 59. cikkének (1)–(3) bekezdése szempontjából releváns többi uniós jogi eszköz csupán szabályozási minimumokat tartalmaz, és egyetlen hatályos uniós jogszabály sem mutat kapcsolatot ezen utóbbi cikk (4) bekezdésével.
- 119 Ezzel szemben, ami az ezen egyezmény 60. cikke (1)–(3) bekezdésének és 61. cikkének hatálya alá tartozó tárgyköröket illeti, a tagállamok mozgásterére csupán elméletben létezik, tekintettel a többek között – az Írországra és a Dán Királyságra ugyan nem kötelező – 2011/95 irányelv (30) és (39) preambulumbekkezdéséből, 4. cikke (3) bekezdésének c) pontjából és (4) bekezdéséből, 9. cikke (2) bekezdésének a) és f) pontjából, 10. cikke (1) bekezdésének d) pontjából és 30. cikkéből, a 2013/32 irányelv 10. cikke (3) bekezdésének d) pontjából, 18. és 24. cikkéből, valamint

(32) preambulumbekzdéséből, a 2013/33 irányelv 11. cikkéből, 17. cikkének (2) bekezdéséből, 18. cikkének (3), (4) és (7) bekezdéséből, 19. és 21–25. cikkéből, valamint a 2008/115 irányelv 5. cikkéből eredő konkrét előírásokra.

120 A Tanács szerint ezért a hatályos uniós jogra tekintettel az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az Isztambuli Egyezmény 60. és 61. cikkének hatálya alá tartozó tárgyköröket illetően, az Unió által nem gyakorolt megosztott hatáskörbe tartozó, az egyezmény 59. cikkében szabályozott tárgykörök tekintetében azonban nem.

121 Ami az Isztambuli Egyezmény VIII., IX. és XI. fejezetét illeti, a hatáskörmegosztás az ítélkezési gyakorlat szerint az ezen egyezmény korábbi fejezeteiben megfigyelt hatáskörmegosztást követi, így e fejezetek részben az Unió megosztott hatáskörébe, részben támogató hatáskörébe, részben kizárólagos hatáskörébe, részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartoznak, míg az említett egyezmény X. és XII. fejezete tekintetében semmilyen külön elemzés nem szükséges.

122 A Tanács végül emlékeztet arra, hogy az Uniónak az Isztambuli Egyezményhez való „széles körű” csatlakozása nem szerzett kellő támogatottságot a Tanácson belül, amely ezért minősített többséggel eljárva úgy döntött, hogy az egyezmény aláírását az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó tárgykörökre korlátozza.

123 Írország egyetért a Tanács álláspontjával.

#### ***d) Az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdéséről***

124 A Bizottság és a Szlovák Köztársaság úgy véli – miután nyugtázzák, hogy a Parlament, a Tanács és a Bizottság szerint az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozat egyik megfelelő jogalapját képezi – e rendelkezés nem igényel különösebb vizsgálatot.

125 A Tanács szerint az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az Isztambuli Egyezmény megkötésére ezen egyezménynek a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó egyes különös cikkei tekintetében, amennyiben e cikkek a 2011/93 és a 2011/36 irányelv hatálya alá tartozó erőszak áldozataira vonatkoznak.

126 A Finn Köztársaság és a Lengyel Köztársaság meglátása szerint az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésének már önmagában a szövege kizárja, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezzen az Isztambuli Egyezmény megkötésére az egyezménynek a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezései tekintetében, mivel a Szerződés említett rendelkezése csupán szabályozási minimumok elfogadására vonatkozó hatáskört biztosít az Unió számára.

127 Amennyiben az Unió ezzel szemben a megosztott hatásköreibe tartozó kérdések tekintetében is csatlakozni kívánna ehhez az egyezményhez, a Finn Köztársaság véleménye szerint e rendelkezés az Isztambuli Egyezmény megkötésének egyik megfelelő jogalapját képezi.

#### ***e) Az EUMSZ 84. cikkről***

128 A Bizottság szerint az Isztambuli Egyezmény célja a nőekkel szembeni erőszak megelőzése és az áldozatok védelme. Ezen egyezmény megkötésével az Unió a tagállamok megelőzésre irányuló fellépését támogatja az egyéni és konkrét intézkedéseik kereteinek meghatározásával. Ha az

egyezmény Unió általi megkötése kizárólag az áldozatok védelmére korlátozódna, úgy lehetne tekinteni, hogy az uniós intézmények mentesülnek a megelőzésre vonatkozó kötelezettségek alól, ami következtetéshez vezetne.

- 129 Egyébiránt az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése önmagában nem teszi lehetővé a megelőzésre irányuló valamennyi intézkedés vizsgálatát, ha azok nem kapcsolódnak az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése értelmében vett valamely büntetőeljáráshoz. Márpedig a nők elleni erőszak sajátos összefüggésében a legtöbbször hiányoznak az ilyen intézkedések, és az említett egyezmény e hiány orvoslására törekszik.
- 130 A Lengyel Köztársaság rámutat arra, hogy az EUMSZ 84. cikk sem kizárólagos, sem megosztott hatáskört nem ruház az Unióra, hanem a tagállami intézkedések támogatására irányuló tevékenységek meghatározására korlátozódik. Következésképpen e rendelkezés nem ruházhat kizárólagos hatáskört az Unióra, és amennyiben az Unió e cikk alapján csatlakozna az Isztambuli Egyezményhez, annak eredményeként e csatlakozás nem az Unióra, hanem a tagállamokra nézve lenne kötelező.
- 131 A Finn Köztársaság úgy véli, hogy ha az Unió a megosztott hatásköreit gyakorolva kívánna csatlakozni ehhez az egyezményhez, az említett 84. cikk e csatlakozás megfelelő jogalapját képezné.

***f) Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdéséről***

- 132 Mivel az Isztambuli Egyezmény 60. és 61. cikkében szabályozott tárgykörök nem tartoznak sem az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése, sem az EUMSZ 84. cikk hatálya alá, a Bizottság úgy véli, hogy e tárgykörök járulékos jellegűek, így kizárt az azokra vonatkozó jogalapok felvétele. Ezen egyezmény 60. és 61. cikke ugyanis, amelyek annak biztosítására irányulnak, hogy a nemzetközi védelmet megadó határozatokban és az erőszak áldozatainak befogadására vonatkozó feltételekben figyelembe vegyék a „nemre” érzékeny szempontokat, csupán az említett egyezmény általános célkitűzéseinek a menekültügy területén való leképeződését jelentik, és nem eredményezik ugyanezen egyezmény menedékjoggal foglalkozó jogi aktusként való minősítését.
- 133 A Tanács szerint az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az Isztambuli Egyezmény e két rendelkezésének hatálya alá tartozó tárgykörökben. Egyébiránt a Szlovák Köztársasághoz hasonlóan azon a véleményen van, hogy e tárgykörök nem tekinthetők járulékosnak az említett egyezmény azon rendelkezéseihez képest, amelyek a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatosak.
- 134 A Finn Köztársaság és a Lengyel Köztársaság úgy véli, hogy mivel e tárgykörben a releváns másodlagos jog csupán szabályozási minimumokat rögzít, az Unió nem rendelkezhet kizárólagos hatáskörrel az Isztambuli Egyezmény 60. és 61. cikkének megkötésére. Amennyiben az Unió a megosztott hatásköreinek gyakorlása révén kívánna csatlakozni az Isztambuli Egyezményhez, az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése a Finn Köztársaság szerint csupán az Isztambuli Egyezmény egy járulékos szempontjára vonatkozna, így e rendelkezés nem képezne releváns jogalapot.



**g) Az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdéséről**

- 135 A Bizottság hangsúlyozza, hogy bár az Isztambuli Egyezmény az emberkereskedelem, valamint a nők és a gyermekek szexuális kizsákmányolásának áldozataira is alkalmazandó, a személyi hatálya ennél jóval tágabb. Ezen áldozatok emellett az Európa Tanács különös egyezményei, uniós szinten pedig a 2011/36 és 2011/93 irányelv hatálya alá tartoznak. Ezen egyezmény tehát nem képez olyan jogi aktust, amelynek az elsődleges célja a bűnözés e különleges formáival szembeni küzdelem.
- 136 A Tanács szerint az Unió támogató hatáskörrel rendelkezik az említett egyezmény bizonyos rendelkezéseinek hatálya alá tartozó területeken.
- 137 A Finn Köztársaság és a Lengyel Köztársaság szerint az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésének szövege – mivel csupán szabályozási minimumok elfogadására vonatkozó hatáskört biztosít az Unió számára – kizárja, hogy e cikket úgy tekintsük, hogy az kizárólagos hatáskört biztosít az Unió számára az Isztambuli Egyezmény megkötéséhez.

**2. Az Isztambuli Egyezmény aláírásáról és megkötéséről szóló jogi aktusok két külön határozatra történő szétválasztásáról**

- 138 A Bolgár Köztársaság emlékeztet arra, hogy amennyiben egy nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó határozat két olyan célt követ, amelyek közül az egyik elsődleges, míg a másik járulékos, e határozatot kizárólag az elsődleges jogalapra kell alapítani. Ha viszont a határozat két célkitűzés megvalósítására irányul, anélkül hogy az egyik járulékos jellegű lenne a másikhoz képest, akkor a határozatot a különböző megfelelő jogalapokra kell alapítani. Ilyen esetben az alkalmazandó eljárások egymással való összeegyeztethetőségének hiányában két határozatra lehet szükség.
- 139 A Bizottság ismételt emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése nem képez megfelelő anyagi jogalapot az Isztambuli Egyezmény megkötéséhez. Mindenesetre e rendelkezés felvétele nem feltétlenül eredményezné az egyezmény megkötéséről szóló határozat két külön jogi aktusra történő szétválasztását, mivel az e területre vonatkozó uniós vívmányok kötelezőek Írországra nézve. Kétségtelen, hogy nem a legfrissebb vívmányokról van szó, de a (21.) jegyzőkönyv nem alkalmas arra, hogy mentesítse e tagállamot a kötelezettségei alól, és nem módosítja a megfelelő jogalap meghatározására vonatkozó szempontokat.
- 140 Így önmagában az, hogy a (21.) jegyzőkönyv 4a. cikke lehetővé teszi Írország számára, hogy ne vegyen részt egy már meglévő szabály módosított változatában, nem releváns, mivel a kizárólagos külső hatáskörökre vonatkozó szabályokat az EUMSZ 3. cikk rögzíti, és a kívül maradás lehetősége nem értelmezhető akként, hogy az feljogosítja valamely tagállamot arra, hogy az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének megsértésével kössön nemzetközi megállapodást.
- 141 A Finn Köztársaság rámutat arra, hogy a határozatok Tanács általi elfogadása valamennyi szóba jöhető jogalap tekintetében a (21.) jegyzőkönyv hatálya alá tartozik, és Írország ezért nem köteles részt venni az ilyen határozatokban. Mivel a döntéshozatali eljárás következképpen azonos, nem lett volna szükség az Isztambuli Egyezmény aláírásáról szóló határozat kettéválasztására.
- 142 A Tanács rámutat arra, hogy az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése kiváltja a (21.) jegyzőkönyv, illetve az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló (22.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: (22.) jegyzőkönyv) alkalmazását. Márpedig, mivel az Isztambuli Egyezmény megkötése szempontjából releváns másodlagos jogi aktusok

egyike sem kötelező a Dán Királyságra nézve, a (22.) jegyzőkönyv alkalmazhatósága semmilyen különösebb nehézséget nem okozott volna. Ezzel szemben, mivel Írország részt vesz a büntetőügyekben folytatott, a 2011/36 és a 2011/93 irányelv által létrehozott igazságügyi együttműködésben, ugyanakkor a menedéjogra vonatkozó 2011/95, 2013/32 és 2013/33 irányelv nem kötelező az említett államra, e tagállamnak részt kellett volna vennie az aláírásról szóló 2017/865 határozat elfogadásában, az aláírásról szóló 2017/866 határozat elfogadásában azonban a (21.) jegyzőkönyv 1., 3. és 4. cikke értelmében nem, így szükség volt az aláírásról szóló két külön határozat elfogadására. A Bolgár Köztársaság, Írország, a Francia Köztársaság és a Szlovák Köztársaság egyetért ezzel az elemzéssel.

- 143 Írország úgy véli, hogy ennél fogva kizárólag két külön határozat elfogadása teszi lehetővé számára a (21.) jegyzőkönyvben biztosított azon jogának gyakorlását, hogy rá nézve kizárólag az Isztambuli Egyezménynek az EUM-Szerződés V. címe alá tartozó azon intézkedései legyenek kötelezőek, amelyek elfogadásában részt kíván venni. Ha ugyanis a Tanács egyetlen határozatot fogadott volna el, e tagállam számára lehetetlen lett volna különválasztani a határozat azon elemeit, amelyek tekintetében az Unió hatásköre az Írországra nézve kötelező szabályozáson alapul, azon elemektől, amelyek tekintetében e hatáskör az Írországra nézve nem kötelező szabályozáson alapul.
- 144 Márpedig egy ilyen megközelítés ellentétes lenne a (21.) jegyzőkönyvvel, és sértené az Unió belső és külső hatáskörei közötti párhuzamosság alapelvét, amely az 1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítéletből (22/70, EU:C:1971:32) eredő – és az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében rögzített – ítélkezési gyakorlat, az úgynevezett „AETR-doktrína” alapját képezi. Az elvégzendő konkrét elemzés ugyanis a tervezett megállapodás és a „hatályos” uniós jog közötti kapcsolatra vonatkozik, ugyanakkor e jog e tagállamban nem hatályos, és a megállapodás ennél fogva az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében véve nem érintheti Írországot. Írország hozzáteszi, hogy mivel e tárgykörben lehetősége lett volna jogalkotási intézkedések elfogadására, meglehetősen nehéz helyzetben lenne, ha az uniós jog alapján emellett eltérő kötelezettségek is vonatkoznának rá.
- 145 Írország rámutat arra, hogy a Parlament kérdése nem csupán arra irányul, hogy „szükség van-e” két külön határozat elfogadására, hanem arra is, hogy az „lehetséges-e”, anélkül hogy kifejtette volna, hogy miért ne lenne az. Márpedig Írország szerint semmi nem akadályozza két külön határozat elfogadását, ami egyáltalán nem sérti e határozatok érdekét. A Bolgár Köztársaság szintén úgy véli, hogy nem sérti az EUMSZ 218. cikkben előírt eljárást az, ha két határozat elfogadására kerül sor.
- 146 A Tanács rámutat arra, hogy mivel Írország az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozat elfogadása óta a 2013/33 irányelvben való részvétel mellett döntött, az Isztambuli Egyezmény esetleges megkötése tekintetében megváltozhatott a helyzet.
- 147 A Bolgár Köztársaság rámutat arra, hogy a Dán Királyság a (22.) jegyzőkönyv 7. cikke értelmében dönthet úgy, hogy többé nem hivatkozik e jegyzőkönyvre vagy annak egy részére, így nem zárható ki, hogy az Isztambuli Egyezmény különböző részei tekintetében a Tanácson belül szükség lehet az e tagállam részvételével, illetve a részvétele nélkül történő szavazásra.

### **3. A tagállamok közötti „közös megállapodás” gyakorlatáról**

#### **a) A „közös megállapodás” gyakorlatának ismertetése**

- 148 Az Osztrák Köztársaság rámutat arra, hogy a „közös megállapodás” gyakorlata az EK-Szerződés hatálya alatt alakult ki, és azt az EK 133. cikk (6) bekezdésének második albekezdése rögzítette a kereskedelempolitika területére vonatkozó bizonyos vegyes megállapodások tekintetében az e területre vonatkozó hatáskörök sajátos rendszere miatt, ami szükségessé tette az Európai Közösség, illetve a tagállamok vonatkozó hatásköreinek együttes gyakorlását. E gyakorlat szerint a Tanács elnöke az érintett vegyes megállapodás megkötésének Tanács általi jóváhagyását megelőzően a tagállamokhoz intézett kérdések útján meggyőződik arról, hogy valamennyi tagállam egyetért azzal, hogy a vegyes megállapodás rá nézve kötelező legyen.
- 149 Az Osztrák Köztársaság hozzáteszi, hogy a „közös megállapodás” gyakorlata annak megállapítására szorítkozik, hogy egy adott időpontban egyetértés mutatkozik-e a tagállamok között abban a kérdésben, hogy a szóban forgó vegyes megállapodás rájuk nézve kötelező legyen, ugyanakkor a megerősítés a tagállamok parlamentjei előtt a későbbiekben megíúsulhat. Ezenfelül semmi sem akadályozza, hogy egy vegyes megállapodás az Unió e megállapodáshoz való csatlakozását követően aszimmetrikussá váljon, mivel a tagállamok bármikor kiléphetnek a megállapodásból.
- 150 A Francia Köztársaság pontosítása szerint az említett gyakorlat révén a tagállamok azzal kapcsolatos egyetértéséről kívánnak meggyőződni, hogy a megállapodásnak a nemzeti hatásköreikbe tartozó rendelkezéseit magukra nézve kötelezőnek ismerik el, amennyiben elengedhetetlen, hogy az Unió és a tagállamok együttesen csatlakozzanak e megállapodáshoz, vagyis ha a megállapodásnak az Unió és a tagállamai általi együttes megkötése nélkül nem lenne mód a megállapodás következetes végrehajtására. Ez a helyzet akkor, ha az említett megállapodásnak az Unió, illetve a tagállamok hatáskörébe tartozó rendelkezései – a jelen esethez hasonlóan – elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz.
- 151 A Bizottság azt állítja, hogy a Tanács – miután a Bíróság elmarasztalta amiatt, hogy „hibrid aktusokat”, vagyis a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által hozott, megállapodások megkötéséről szóló határozatokat fogadott el – módosította a megközelítését, anélkül azonban, hogy változtatott volna a korábbi gyakorlatának célján. A Tanács ugyanis újból be kívánja vezetni a „hibrid” jelleget, azáltal hogy a Szerződésekben rögzített eljárások szerinti formális határozathozatalt megelőző szakaszt vezet be, amelynek során megvizsgálja, hogy fennáll-e a tagállamok közötti „közös megállapodás”.
- 152 E gyakorlat következményeként az egyezmények és megállapodások aláírására és megkötésére vonatkozó bizottsági javaslatok számos tárgykörben elakadnak a Tanácson belül, holott egyértelműen elérnék az előírt minősített többség.
- 153 A Tanács hangsúlyozza, hogy már nem fogad el „hibrid aktusokat”, és a jelenlegi gyakorlata azon jogszerű törekvésből ered, hogy eloszlassa az általa elfogadott nemzetközi jogi eszközök uniós jogrenden belüli hatályával és érvényességével kapcsolatos kételyeket. E célból biztosítani kívánja, hogy valamennyi érintett tagállam hozzájáruljon ahhoz, hogy a nemzeti hatásköreikbe tartozó rendelkezéseket magukra nézve kötelezőnek ismerjék el, mielőtt e jogi aktusokat a Tanács határozatához előírt többséggel elfogadná.

154 A Parlament feltételezésével ellentétben ez a gyakorlat nem minősül sem a szavazással kapcsolatos szabálynak, sem pedig különös eljárásnak, mivel a tagállamok szabadon határozhatják meg a konszenzus létrejöttének megállapítását lehetővé tevő részletes gyakorlati szabályokat. Így a kormányok képviselői által a Tanács ülésein vagy azokhoz kapcsolódóan hozott határozatok, a Tanács vagy az Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper) üléseinek jegyzőkönyveiben foglalt jegyzetek, a munkacsoportok feljegyzéseiben szereplő észrevételek és a pusztán hallgatólagos hozzájárulások mind lehetővé teszik a konszenzus létrejöttének megállapítását. Írország pontosítja, hogy a jelen esetben nem tettek lépéseket annak érdekében, hogy meggyőződjenek a tagállamok közötti „közös megállapodás” fennállásáról.

***b) A „közös megállapodás” gyakorlatának az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésével, valamint az EUMSZ 2–EUMSZ 6. cikkel és az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésével való összeegyeztethetőségéről***

155 Az Osztrák Köztársaság és a Bizottság állítása szerint a Tanács a tagállamok közötti „közös megállapodás” előírásával megsérti az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének első mondatát, valamint az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdését, amelyek a Tanácsot olyan intézményként jelölik meg, amely – javaslat alapján eljárva és a Parlamenttel egyetértésben – jogosult felhatalmazást adni nemzetközi megállapodások Unió általi megkötésére. E rendelkezések ugyanis nem írnak elő ilyen követelményt: az uniós intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződések állapítják meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek.

156 Következésképpen, jöllehet a Tanács dönthet úgy, hogy – például a megkötést ellenző blokkoló kisebbség esetén – nem köt megállapodást, nem egészítheti ki az alkalmazandó eljárást a tagállamok közötti „közös megállapodás” fennállásának előzetes vizsgálatára irányuló szakasszal, anélkül hogy ezzel meg ne sértené az EUSZ 13. cikk (2) bekezdését, amely szerint az egyes intézmények a rájuk ruházott hatáskörök határain belül járnak el.

157 Ezenkívül, mivel az Unió hatásköreit az EUMSZ 2–6. cikk határozza meg, és mivel azokat egyértelműen meg kell különböztetni a tagállamok hatásköreitől, egy ilyen szakasszal való kiegészítés nem vezethet a kormányközi döntéshozatali folyamattal való de facto összeolvasztáshoz, még akkor sem, ha a két eljárás formálisan továbbra is elkülönül egymástól. E gyakorlat elferdíti az EUMSZ 218. cikkben előírt eljárást.

158 Ugyanis, bár a formálisan elfogadott aktus kétségkívül „nem hibrid” jellegű, a döntéshozatali eljárás „hibrid” marad, mivel az egyes tagállamok önálló álláspontja elsőbbséget élvez az Unió álláspontjával szemben, anélkül hogy ennek bármi alapja lenne a Szerződésekben, sőt, mindez sérti az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének szövegét és szellemét, és megkerüli a Bíróság által az uniós jogrend autonómiájának megőrzése érdekében támasztott követelményeket.

159 A Bizottság rámutat arra, hogy az EU-Szerződés preambuluma értelmében e Szerződés, valamint az EUM-Szerződés általános célkitűzése az, hogy újabb szakaszba léptessék az európai integráció folyamatát. E célkitűzés elérése érdekében az EUM-Szerződés további pontosításokat tartalmaz az Unió külkapcsolatok területén meglévő hatásköreinek megosztását és e hatáskörök gyakorlásának részletes szabályait illetően, többek között azáltal, hogy tisztázza az Unió hatásköreit (EUMSZ 2–6. cikk), pontosítja, hogy az Unió mely esetekben köthet nemzetközi megállapodásokat (EUMSZ 216. cikk, (1) bekezdés), továbbá a nemzetközi megállapodások valamennyi típusa tekintetében részletesebben meghatározza a tárgyalásukra, az aláírásukra és a megkötésükre vonatkozó eljárást (EUMSZ 218. cikk).

- 160 A Bizottság szerint ezért nyilvánvalóan ellentétes a Szerződések célkitűzéseivel, ha valamennyi vegyes megállapodásra irányadó általános gyakorlatként olyan „hibrid” döntéshozatali eljárást alkalmaznak, amely gátolja az Unió nemzetközi kötelezettségvállalással kapcsolatos képességét, és amely azt a jelzést adja a nemzetközi közösség számára, hogy az Unió nem jogosult önálló határozat meghozatalára, hanem a tagállamok meghatározó részvételétől függ.
- 161 A Tanács a „közös megállapodás” gyakorlatával emellett sérti a lojális együttműködés EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatában foglalt kötelezettségét, mivel a lojális együttműködés elve az intézményközi kapcsolatokban is alkalmazandó.
- 162 Egyébiránt e gyakorlat veszélyezteti az Unió intézményi egyensúlyát, amennyiben az Unión belül olyan szerepet biztosít a tagállamok számára, amelyről a Szerződések nem rendelkeznek, mivel az EUMSZ 218. cikk kizárólag a Parlament, a Tanács, a Bizottság, illetve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének jogait és kötelezettségeit állapítja meg. Márpedig a tagállamok számára ily módon biztosított szerep veszélyeztetheti az Unió intézményi keretének hatékonyságát, és az Unió érdekeivel szemben a tagállamok érdekeinek biztosíthat elsőbbséget.
- 163 A Bizottság emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének előírása szerint a Tanács minősített többséggel határoz, és ebből azt a következtetést vonja le, hogy a tagállamok közötti „közös megállapodás” gyakorlata sérti e rendelkezést, mivel azt hatástalanná teszi. E gyakorlat veszélyezteti az uniós eljárások hatékonyságát. Az Osztrák Köztársaság egyetért ezzel az állásponttal, és hangsúlyozza, hogy a Szerződések kimerítő jellegű rendelkezésekkel szabályozzák az egyezmények Unió általi megkötésére irányuló eljárást, és e rendelkezésekkel ellentétes a „közös megállapodás” előzetes szakaszával való kiegészítés.
- 164 A Szlovák Köztársaság ezzel szemben azt állítja, hogy mivel még nem került sor a Tanácson belüli szavazásra, a Tanács nem sérthette meg az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdését.
- 165 Írország szerint nyilvánvaló, hogy a szavazási eljárást az EUMSZ 218. cikk (6) és (8) bekezdése szabályozza, és sem a Tanács, sem a tagállamok nem térhetnek el e rendelkezéstől. Amennyiben a Tanács célja az, hogy a szavazást megelőzően összehangolja az Unió és a tagállamok fellépését, a „közös megállapodás” gyakorlata a lojális együttműködés kötelezettségéből fakad azokban az esetekben, amikor a jelen helyzethez hasonlóan az Unió és a tagállamok hatáskörei szorosan kapcsolódnak egymáshoz.
- 166 A Francia Köztársaság és Magyarország úgy véli, hogy mivel a tagállamok közötti „közös megállapodásra” való törekvés megelőzi az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozatnak az EUMSZ 218. cikk (6) és (8) bekezdése alapján történő elfogadását, e gyakorlat nem változtat az említett határozaton vagy a minősített többséggel történő szavazás szabályán, és nem eredményezi „hibrid aktus” elfogadását.

***c) A „közös megállapodás” gyakorlatának a hatáskör-átruházás, az Unió és a tagállamai közötti lojális együttműködés és az Unió egységes külső képviseletének elvével, valamint a nemzetközi közjoggal való összeegyeztethetőségéről***

- 167 A Bizottság emlékeztet arra, hogy az Unió egységes nemzetközi képviseletének követelményéből a vegyes megállapodások – így például az Isztambuli Egyezmény – tagállamok és Unió általi megkötésére irányadó együttműködési kötelezettség fakad. Ezenkívül a tényleges érvényesülés

elve és az Unió jóhírnevének és nemzetközi hitelességének védelmére vonatkozó kötelezettség megköveteli, hogy az Unió intézményei és tagállamai elősegítsék az Unió által hozott határozatok végrehajtását.

- 168 A tagállamok tehát már a vegyes megállapodás aláírásától kezdve, és még inkább annak Unió nevében történő megkötését követően kötelesek támogatni az Uniót e megállapodás végrehajtásában. Mivel az Isztambuli Egyezménynek az Unió és a tagállamai általi együttes megkötése az EUMSZ 216. cikk értelmében a Szerződések emberi méltóság védelmére irányuló célkitűzéseinek elérése érdekében szükséges, a tagállamoknak törekedniük kell azon akadályok felszámolására, amelyek gátolják az Uniót abban, hogy a tagállamokkal együtt letétbe helyezze a megerősítő okiratokat az Európa Tanácsnál. A tagállamok tehát kötelesek legalább arra, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknál minden hasznos javaslatot megtegyenek annak érdekében, hogy elősegítsék ezen egyezmény Unió általi megkötését.
- 169 A Bizottság véleménye szerint mindenesetre lehetőség van arra, hogy az Unió említett egyezményhez való csatlakozásáról szóló okirathoz nyilatkozatot csatoljanak, amely emlékeztet az Unió hatásköreinek változó jellegére és rámutat arra, hogy az Unió nem rendelkezik hatáskörrel az ugyanezen egyezmény hatálya alá tartozó valamennyi területen, továbbá pontosan meghatározza azokat a területeket, amelyekre vonatkozóan az Unió az egyezmény végrehajtására szolgáló intézkedéseit elfogadja. Az Európa Tanács ugyanis tisztában van az Unió hatásköreinek korlátozott jellegével, így e lehetőség szerves részét képezi az Unió csatlakozását lehetővé tévő rendelkezésnek.
- 170 A Finn Köztársaság megjegyzi, hogy az uniós jog egyetlen rendelkezése sem köti az Isztambuli Egyezmény megkötését az Unió valamennyi tagállamának csatlakozásához. Következésképpen nincs jogalapja a „közös megállapodás” gyakorlatának. A Finn Köztársaság és az Osztrák Köztársaság szerint önmagában az, hogy a nemzetközi megállapodások tárgyalásához, megkötéséhez és végrehajtásához a tagállamok és az uniós intézmények közötti szoros együttműködésre van szükség, szintén nem teszi lehetővé olyan következtetés levonását, amely szerint az Unió kötelezettségvállalásához a tagállamok közötti „közös megállapodás” szükséges, vagy amely szerint a tagállamoknak meg kell szerezniük a Tanács beleegyezését ahhoz, hogy a saját hatásköreik határain belül kötelezettséget vállaljanak, hiszen a hatáskörei keretében mind a tagállamok, mind az Unió önállóan járhat el.
- 171 Az Osztrák Köztársaság szerint a vegyes megállapodások megkötésekor az Unió és a tagállamai a megállapodásban részes, de egymástól különálló felek, akiknek a saját hatásköreik keretein belül és a többi szerződő fél hatásköreinek tiszteletben tartása mellett kell eljárniuk, a tárgyalás, az aláírás, a megkötés és a megerősítés kérdésében pedig a saját alkotmányos eljárásaikat kell alkalmazniuk. A Finn Köztársaság hangsúlyozza, hogy az Uniónak a tagállamok közötti „közös megállapodás” nélküli csatlakozása nem eredményezheti az Unió olyan kötelezettségvállalását, amely túllép az Unió saját hatásköreinek keretein, és ezen állásponttal az Osztrák Köztársaság is egyetért.
- 172 E megfontolások fényében a Finn Köztársaság úgy véli, hogy a tagállamok közötti „közös megállapodás” megkövetelése ellentétes mind az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésével és az EUMSZ 218. cikkel, mind pedig az uniós jog autonómiájának elvével, mivel az Unió nem gyakorolhatná önállóan az őt megillető hatásköröket, és a Tanács határozatának elfogadásához a minősített többség megszerzése helyett a tagállamok egyhangú beleegyezésére lenne szükség. A többek között a tagállamokat terhelő lojális együttműködés elve szintén egy ilyen követelmény akadályát képezi.

- 173 A Tanács mindenekelőtt hangsúlyozza egyrészt azt, hogy az EUSZ 5. cikkben rögzített hatáskör-átruházás elvéből következik, hogy minden olyan hatáskör, amelyet nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad, és véleménye szerint ebből fakadóan egyetlen uniós intézmény sem kötelezheti a tagállamokat a hatáskörükbe tartozó jogi aktusok elfogadására. Másrészt a Tanács egyáltalán nem köteles elfogadni az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozatot, és ezen intézmény az előírt többség elérésének hiányában nem kötelezhető az Unió potenciális hatáskörének gyakorlására. A Tanács és Magyarország ugyanis rámutat arra, hogy az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése nem ír elő határidőt egy ilyen határozat elfogadására.
- 174 A Tanács emlékeztet arra, hogy az Isztambuli Egyezmény megtárgyalására más nemzetközi megállapodásokkal ellentétben az Unió aktív részvétele nélkül került sor, amiből azt a következtetést vonja le, hogy e tárgyalások során nem vették figyelembe az Unió és a tagállamok hatásköreinek elhatárolását. E tekintetben a Tanács megjegyzi, hogy míg ezen egyezmény bizonyos rendelkezései tekintetében egyértelműen körülhatárolhatóak a vonatkozó hatáskörök, addig az egyezmény IV–VI. és VIII–XII. fejezetét illetően már nem ez a helyzet. Konkrétabban, mivel az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése szerinti kizárólagos hatásköre csupán a 2011/36 és a 2011/93 irányelv bizonyos konkrét kérdéseire terjed ki, az említett egyezmény valamennyi érintett rendelkezéséről elmondható, hogy az ezen irányelvekben nem szabályozott kérdésekben a tagállamok is hatáskörrel rendelkeznek.
- 175 Ezen intézmény úgy véli, hogy az Unió és a tagállamok hatáskörei a jelen esetben tehát elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz, és emlékeztet arra, hogy az EK 133. cikk (6) bekezdésének előírása szerint a Tanács nem köthetett meg bizonyos megállapodásokat, ha azok az Unió hatásköreit meghaladó rendelkezéseket tartalmaztak. E rendelkezés pontosította, hogy amennyiben bizonyos területek az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartoztak, az ilyen megállapodásokról folytatott tárgyalásokhoz a tagállamok közötti „közös megállapodásra” volt szükség, és e megállapodásokat az Uniónak és a tagállamoknak együttesen kellett megkötniük. Márpedig e rendelkezésnek az EUM-Szerződésből való elhagyása nem e gyakorlat elvetését fejezi ki, hanem a kereskedelempolitikával kapcsolatos hatáskörök Unióra történő, az EUMSZ 207. cikk (1) és (4) bekezdése által megvalósított átruházásának a következménye.
- 176 Ezenkívül az EAK-Szerződés 102. cikkében előírt követelmény, amely szerint az Unió csak akkor köthet vegyes megállapodást, ha azt valamennyi érintett tagállam megerősíti, az Unió egységes külső képviselőtének elve szerint biztosítja a koherenciát az Unió nemzetközi fellépése, illetve a hatáskörök és jogosultságok belső megosztása között.
- 177 A Tanács szerint az EUMSZ 207. cikk (6) bekezdéséből – amely előírja, hogy az e cikkben átruházott hatáskörök gyakorlása nem sértheti az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolását, és nem vezethet a tagállamok törvényi vagy rendeleti rendelkezéseinek harmonizációjához, amennyiben a Szerződések az ilyen harmonizációt kizárják – emellett az következik, hogy az Unió a saját hatáskörének gyakorlása során nem hagyhatja figyelmen kívül a tagállamok hatáskörét. Az Unió egységes nemzetközi képviselőtének elve megköveteli, hogy a vegyes megállapodások tárgyalása, megkötése és végrehajtása során a tagállamok és az uniós intézmények mindvégig kölcsönösen együttműködjenek.
- 178 A Spanyol Királyság úgy véli, hogy mivel az Isztambuli Egyezmény hatálya alá tartozó területek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz, ezen elv megköveteli többek között ezen egyezmény aláírásának, megkötésének és lehetőség szerint hatálybalépésének összehangolását. Márpedig egy ilyen helyzetben egyedül a „közös megállapodás” gyakorlata teszi lehetővé a hatáskörök kölcsönös

tiszteletben tartását. A Bolgár Köztársaság szerint az Unió, amennyiben a tagállamok akarata ellenére csatlakozna az említett egyezményhez, túllépne a hatáskörén, és megsértené a tagállamok hatásköreit és következésképpen a hatáskör-átruházás elvét.

- 179 A Bolgár Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság és Magyarország hangsúlyozza, hogy az ilyen vegyes megállapodások keretében a feleknek a hatásköreik keretein belül és a többi szerződő fél hatásköreinek tiszteletben tartásával kell eljárniuk. Márpedig az Isztambuli Egyezmény megkötésére vonatkozó uniós és tagállami hatáskörök közötti elválaszthatatlan kapcsolatokra tekintettel a hatáskör-átruházás elve, a jogbiztonság, a lojális együttműködés, valamint a kötelezettségek következetes végrehajtása megköveteli, hogy az Unió és a tagállamok is ezen egyezmény részes feleivé váljanak. A Spanyol Királyság hangsúlyozza, hogy az említett egyezmény végrehajtása az uniós jog és a tagállami jogok kiigazítását egyaránt megköveteli.
- 180 E tekintetben a Tanács rámutat arra, hogy a szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi Egyezmény (Recueil des traités des Nations unies, 1155. kötet, 331. o.; kihirdette: az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet; a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) 27. és 46. cikke szerint sem az Unió, sem a tagállamai nem hivatkozhatnak a közöttük fennálló hatáskör-megosztásra az Isztambuli egyezményben részes többi féllel szemben annak igazolásául, hogy elmulasztották az egyezményt teljesíteni. Ezenkívül a Francia Köztársaság és a Tanács állítása szerint nem egyeztethető össze az uniós jog autonómiájával az, ha a Grevia előtt hatásköri problémára hivatkoznak, mivel a Greviának ezáltal egy olyan problémát kellene rendeznie, amely a Bíróság számára fenntartott hatáskörbe tartozik.
- 181 A Bolgár Köztársaság, a Cseh Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság és Magyarország ebből azt a következtetést vonja le, hogy a tagállamok közötti „közös megállapodás” hiányában az Unió nem lenne képes biztosítani az Isztambuli Egyezmény egészére kiterjedő kötelezettségvállalásainak megfelelő végrehajtását, így ki lenne téve azon veszélynek, hogy a nemzetközi felelősségét olyan cselekményért vagy mulasztásért állapítsák meg, amelynek tekintetében semmilyen hatáskört nem ismernek el számára.
- 182 A Görög Köztársaság és a Tanács szerint ugyanis az Unió a kizárólagos hatáskörén kívül eső kötelezettségvállalás esetén a nemzetközi jog alapján mindazonáltal a megállapodás egészének végrehajtásáért lenne felelős. Ráadásul az Unió olyan megállapodáshoz való csatlakozása, amelyre nézve az összes tagállam csatlakozásának hiányában csupán részlegesen rendelkezik hatáskörrel, nemcsak az adott tagállam függvényében változó, mozaikszerű kötelezettségrendszerben nyilvánulna meg, hanem azt a kérdést is felvetné, hogy a megállapodás hatályos-e a tagállamok területén, és ha igen, milyen mértékben. Az Unió hatáskörein túllépő csatlakozás esetén emellett a csatlakozási okirat megsemmisítésének kockázata is fennállna.
- 183 Ráadásul, bár egyes többoldalú egyezmények lehetőséget nyújtanak hatásköri nyilatkozat tételére, az Isztambuli Egyezmény esetében nem ez a helyzet, amire a Görög Köztársaság és Magyarország is rámutat. A Tanács szerint mindenesetre az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás alakulására tekintettel vitatható lenne egy ilyen nyilatkozat.
- 184 A fentiek fényében a Cseh Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, Magyarország és a Tanács úgy véli, hogy amennyiben – a jelen ügyhöz hasonlóan – a megállapodásból eredő nemzetközi kötelezettségek maradéktalan teljesítése jogi és gyakorlati szempontból csak akkor lehetséges, ha azokban valamennyi tagállam részt vesz, azonban nem minden tagállam vállalja, hogy e megállapodás a nemzeti hatáskörei tekintetében kötelező legyen rá nézve, a lojális



együttműködés, az Unió egységes külső képvisellete és a hatáskör-átruházás elve alapján tilos lenne az Unió számára az említett megállapodás aláírásáról vagy megkötéséről szóló határozat elfogadása, mivel ezáltal a tagállamok hatásköreit bitorolná.

- 185 A Tanács vitatja, hogy a lojális együttműködés kötelezettsége magában foglalja, hogy a tagállamok nem kifogásolhatják az Unió olyan egyezményhez való csatlakozását, amelynek tekintetében az Unió részlegesen rendelkezik hatáskörrel, és e csatlakozás következményeként maguk a tagállamok is kötelesek lennének csatlakozni az említett egyezményhez. Amint azt ugyanis a Cseh Köztársaság, a Francia Köztársaság, Magyarország és az Osztrák Köztársaság is állítja, a lojális együttműködés kötelezettsége nem róhat a tagállamokra valamely megállapodás megerősítésére vonatkozó kötelezettséget, és a Francia Köztársaság mindehhez hozzáteszi, hogy az említett kötelezettség ilyen értelmezése sértené a hatáskör-átruházás elvét és a nemzetközi közjogot, amely – a Bécsi Egyezmény preambulumban foglaltakkal összhangban – elismeri az államok szabad nemzetközi kötelezettségvállalásának elvét. A Cseh Köztársaság szerint egy ilyen értelmezés sérti a Bécsi Egyezmény 34–38. cikkében jogszabályi szintre emelt *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* (a szerződések harmadik felek vonatkozásában sem hátrányokat, sem előnyöket nem keletkeztethetnek) nemzetközi jogi elvet is.
- 186 Ugyanis, bár az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a lojális együttműködés kötelezettsége – különösen az Unió szintjén folyamatban lévő csatlakozási eljárás esetén – akadályát képezheti a megállapodások tagállamok általi megkötésének, a Francia Köztársaság és a Tanács szerint mind ez idáig nem került sor annak kimondására, hogy a tagállamok kötelesek lennének eljárni az Unió hatáskörébe tartozó területen, ami még inkább érvényes azokra a területekre, ahol az Unió semmilyen hatáskörrel nem rendelkezik. A Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság és a Tanács szerint az, hogy az Unió csatlakozni kíván valamely megállapodáshoz, nem élvezhet elsőbbséget a tagállamok ahhoz való jogával szemben, hogy ne csatlakozzanak az említett megállapodáshoz, mivel a lojális együttműködés kötelezettsége az uniós intézményekre is alkalmazandó azok tagállamokkal fenntartott kapcsolataiban.
- 187 A Francia Köztársaság ebből azt a következtetést vonja le, hogy e kötelezettség értelmében az Uniónak be kell várnia a tagállamok „közös megállapodását”, majd ebből arra következtet, hogy e „közös megállapodás” hiányában az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötése az uniós jogot és a nemzetközi jogot egyaránt sértené. A Spanyol Királyság hozzáteszi, hogy a tagállamok hozzájárulásának megszerzésével kapcsolatos esetleges nehézségek nem teszik lehetővé annak vélelmezését, hogy sérült az Unió hatáskörének gyakorlása.
- 188 Bár a Tanács jelenlegi gyakorlata körülményesnek tűnik, mivel hosszú időn át késleltetheti a vegyes megállapodások megkötését, e gyakorlatot a Tanács szerint intézményi és politikai megfontolások – köztük a vegyes megállapodások legitimitása – igazolják. Ugyanis nemcsak e megállapodások, de az Unió legitimitása is megkérdőjeleződne, ha az Unió arra kötelezné a tagállamokat, hogy elutasító döntést hozó népszavazás vagy valamely közjogi jogalany tiltakozása ellenére erősítsenek meg egy vegyes megállapodást, anélkül hogy időt hagynának maguknak a felmerült nehézségek leküzdésére alkalmas átfogó megoldás kidolgozására.
- 189 A Tanács és Magyarország hozzáteszi, hogy az Isztambuli Egyezmény egyes elemei kihathatnak egyes tagállamok nemzeti identitására, amelynek Unió általi tiszteletben tartását az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése biztosítja számukra. E tekintetben a Bolgár Köztársaság rámutat arra, hogy a Konstitutionsen sad (alkotmánybíróság, Bulgária) szerint ezen egyezmény egyes rendelkezései a bolgár alkotmánnyal és közrenddel összeegyeztethetetlen fogalmakat tartalmaznak, köztük a „társadalmilag kialakult jellegzetes tulajdonságok”, a „sztereotip szerepek” és a „nem” fogalmakat,

amelyek a bolgár alkotmányban szereplő fogalom meghatározással összeegyeztethetetlen módon kívánják meghatározni a „nem” fogalmát. Márpedig, ha az Unió ennek ellenére csatlakozna az említett egyezményhez, fennállna annak kockázata, hogy a Bolgár Köztársaság az Unió által vállalt nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartásának biztosítása érdekében a bolgár alkotmánnyal ellentétes intézkedéseket legyen kénytelen végrehajtani. Következésképpen az ilyen csatlakozás sérti a lojális együttműködés elvét.

190 Ehhez hasonlóan a Szlovák Köztársaság, amely a Tanácshoz hasonlóan közelíti meg e kérdést, arra hivatkozik, hogy a Národná rada Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság nemzeti tanácsa) tiltakozását fejezte ki az Isztambuli Egyezménynek a Szlovák Köztársaság és az Unió általi megerősítésével szemben.

191 Mindenesetre Írország, a Spanyol Királyság és a Szlovák Köztársaság úgy véli, hogy a Tanács bevárhatja a tagállamok „közös megállapodását”, mivel uniós intézményként függetlenséggel rendelkezik. Az intézményi egyensúly többek között azt jelenti, hogy a Tanács nem köteles az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozat elfogadására, mivel a jogkörébe tartozó választási szabadsággal rendelkezik. A tagállamok közötti „közös megállapodás” bevárása tehát az uniós jog egyetlen rendelkezését sem sérti, és lehetővé teszi annak elkerülését, hogy politikai konfliktusokat kelljen rendezni.

## **VI. A Bíróság álláspontja**

### ***A. A vélemény iránti kérelem elfogadhatóságáról***

192 Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében egy tagállam, a Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről.

193 Először is, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint e rendelkezés azon bonyodalmak elkerülésére szolgál, amelyek az Unióra nézve kötelező erejű nemzetközi megállapodásoknak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségével kapcsolatos jogvitákból adódnának. Egy olyan bírósági határozat 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, mindenképpen – és nem csupán az Unió belső szintjén, de a nemzetközi kapcsolatok szintjén is – komoly nehézségeket teremtene, és hátrányos lenne valamennyi érdekelt félre, köztük a harmadik államokra is (2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 69. pont).

194 Tekintettel ugyanis az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésében szabályozott eljárás rendeltetésére, amely arra irányul, hogy a Bíróság eljárásának előzetes kezdeményezése révén megelőzze azokat az uniós szintű és nemzetközi szintű bonyodalmakat, amelyek a nemzetközi megállapodás megkötésére irányuló aktus érvénytelenítéséből adódnának, az ilyen érvénytelenítésnek már a kockázata is elegendő ahhoz, hogy kezdeményezni lehessen a Bíróság eljárását (2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 74. pont).

195 Ezzel szemben ezen eljárásnak nem célja, hogy konkrét védelemben részesítse a vélemény iránti kérelmet benyújtó tagállam vagy uniós intézmény érdekeit és jogait, mivel a tagállamok és intézmények e célból megsemmisítés iránti keresetet nyújthatnak be a megállapodás

- megkötéséről szóló tanácsi határozattal szemben, valamint ennek keretében ideiglenes intézkedés iránti kérelem előterjesztése útján ideiglenes intézkedések elrendelését kérhetik (lásd ebben az értelemben: 1995. december 13-i 3/94 [A banánról szóló keretmegállapodás] vélemény, EU:C:1995:436, 21. és 22. pont).
- 196 Az említett eljárásnak emellett nem célja az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó tervezett megállapodás végrehajtásával kapcsolatos nehézségek kiküszöbölése (2001. december 6-i 2/00 [A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv] vélemény, EU:C:2001:664, 17. pont).
- 197 Másodszor, az ítélezési gyakorlatból kitűnik, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerinti eljárás keretében így vizsgálhatónak kell lennie minden olyan kérdésnek, amely a Szerződésekre tekintettel kétségeket vethet fel a megállapodás anyagi jogi vagy alaki érvényességével kapcsolatban. Valamely megállapodás Szerződésekkel való összeegyeztethetőségének megítélése e tekintetben nem csupán azon rendelkezésektől függhet, amelyek az Unió hatáskörét, eljárását vagy intézményi szervezetét érintik, hanem az anyagi jogi rendelkezésektől is (2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 70. pont).
- 198 Ami viszont az Unió belső szabályait illeti, a belső uniós jogi jellegük kizárja, hogy vélemény iránti eljárás tárgyai lehessenek, ezen eljárás ugyanis kizárólag olyan nemzetközi megállapodásokra irányulhat, amelyek megkötését az Unió tervezi (2014. december 18-i 2/13 [Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása] vélemény, EU:C:2014:2454, 149. pont).
- 199 Harmadszor, emlékeztetni kell arra, hogy a tervezett megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozat megfelelő jogalapja kiválasztásának alkotmányos jellegű jelentősége van, mivel az Uniónak, tekintettel arra, hogy csak átruházott hatáskörökkel rendelkezik, az általa elfogadott aktusokat az EUM-Szerződés azon rendelkezéseihez kell kötnie, amelyek az Uniót ezen aktusok elfogadására ténylegesen felhatalmazzák. Valamely hibás jogalap alapulvétele tehát érvénytelenítheti magát a megállapodás megkötéséről szóló aktust, következésképpen pedig érvénytelenné teheti az Unió ahhoz való hozzájárulását, hogy az általa aláírt megállapodás vele szemben kötelező legyen (lásd ebben az értelemben: 2001. december 6-i 2/00 [A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv] vélemény, EU:C:2001:664, 5. pont; 2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 71. és 72. pont).
- 200 Erről van szó különösen akkor, ha a Szerződés nem biztosít az Unió számára elegendő hatáskört a megállapodás egészének ratifikálásához, ami miatt meg kell vizsgálni a tervezett megállapodás megkötésére vonatkozó hatásköröknek az Unió és a tagállamok közötti megosztását, vagy pedig akkor, ha a megállapodás megkötéséről szóló említett jogi aktus megfelelő jogalapja az uniós intézmények által ténylegesen követettől eltérő jogalkotási eljárást ír elő (lásd ebben az értelemben: 2001. december 6-i 2/00 [A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv] vélemény, EU:C:2001:664, 5. pont).
- 201 Negyedszer, a Bíróságnak már volt alkalma rámutatni arra, 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. E körülmények között az első jogi aktus ellen benyújtott megsemmisítés iránti kereset hiánya nem zárja ki a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus elleni ilyen kereset benyújtását, és nem teszi elfogadhatatlanná a megállapodásnak a Szerződéssel való összeegyeztethetősége kérdését felvető, vélemény iránti kérelmet (2001. december 6-i 2/00 [A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv] vélemény, EU:C:2001:664, 11. pont).

- 202 Mindenesetre azon körülmény, hogy bizonyos kérdések más jogorvoslati lehetőségek keretében, többek között megsemmisítés iránti kereset keretében is megvizsgálhatók, nem zárja ki azt, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján a Bíróság előzetes véleményét kérjék (2001. december 6-i 2/00 [A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv] vélemény, EU:C:2001:664, 12. pont).
- 203 A vélemény iránti eljárásnak ugyanis lehetővé kell tennie minden olyan kérdés megoldását, amelyek bírósági vizsgálat tárgyává tehetők, feltéve hogy e kérdések megfelelnek ezen eljárás céljának (2014. október 14-i 1/13 [Harmadik államoknak a Hágai Egyezményhez történő csatlakozása] vélemény, EU:C:2014:2303, 54. pont).
- 204 Ötödször, meg kell jegyezni, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerinti vélemény iránti kérelem előterjesztésének lehetősége nem igényli előzetes feltételként az érintett intézmények közötti végleges megállapodást. Ugyanis a Tanácsnak, a Parlamentnek, a Bizottságnak és a tagállamoknak megadott azon jog, hogy a Bíróság véleményét kérhessék, egyedileg is gyakorolható, mindenféle együttműködés, illetve a kapcsolódó jogalkotási folyamat végeredményének bevárása nélkül is (2011. március 8-i 1/09 [A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás] vélemény, EU:C:2011:123, 55. pont).
- 205 Így annak a körülménynek, hogy a szóban forgó megállapodás elfogadására csak a Parlamenttel folytatott konzultációt, vagy akár annak egyetértését követően kerülhet sor, illetve annak, hogy az ehhez kapcsolódó esetleges jogalkotási eszközök Unión belüli elfogadása az előbb említett intézmény részvételét is igénylő jogalkotási folyamat alá tartozik, nincs hatással a Parlament azon jogára, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján kérje a Bíróság véleményét (2011. március 8-i 1/09 [A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás] vélemény, EU:C:2011:123, 55. és 56. pont).
- 206 Ezen ítélkezési gyakorlat fényében kell megvizsgálni, hogy a Parlament által feltett kérdések elfogadhatók-e.
- 207 A jelen ügyben először is az első kérdés a) pontjának elfogadhatóságát illetően meg kell állapítani, hogy az Magyarország állításával ellentétben az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló uniós jogi aktus elfogadására szolgáló megfelelő jogalap meghatározására irányul, ami a jelen vélemény 193., 195., 197., 199. és 200. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatra tekintettel megfelel a vélemény iránti eljárás céljának.
- 208 Amennyiben Magyarország mindazonáltal kétségbe vonja a jelen eljárás hasznosságát, mivel a Parlament által az első kérdés a) pontjának keretében hivatkozott két esetben az Unió és a tagállamok csatlakozására egyaránt szükség van, elegendő rámutatni arra, hogy – a jelen vélemény 193. pontjában felidézetteknek megfelelően – ha az említett egyezmény Unió általi megkötéséhez igénybe vett jogalap nem lenne megfelelő, akkor a későbbiekben a Bíróság előtti eljárás során megkérdőjelezhetnék a megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus érvényességét, és a vélemény iránti eljárás éppen az ebből fakadó bonyodalmak elkerülésére szolgál.
- 209 Amennyiben a Lengyel Köztársaság és Magyarország azt állítja, hogy a vélemény iránti kérelem első kérdésének a) pontja a Tanács Isztambuli Egyezményhez való részleges csatlakozásra vonatkozó politikai döntésének megkérdőjelezését jelenti, meg kell állapítani, hogy e körülmény, amennyiben bizonyítást nyer, alkalmas lenne azon „tervezett megállapodás” hatályának befolyásolására, amelyre tekintettel az ezen egyezmény megkötésére szolgáló megfelelő jogalapot

meg kell határozni. Mivel – a jelen vélemény 199. és 200. pontjában felhívottakkal összhangban – vélemény iránti kérelem tárgyát képezheti többek között a tervezett nemzetközi megállapodás megkötésére szolgáló megfelelő jogalap megválasztása, az említett körülmény kizárólag az első kérdés a) pontjára adott válasz befolyásolására alkalmas, e kérdés elfogadhatóságának megkérdőjelezésére azonban nem.

- 210 Ami a Magyarország által hivatkozott azon körülményt illeti, amely szerint a Parlament az Isztambuli Egyezmény megkötésére irányuló eljárásnak csupán egy későbbi szakaszában hivatott részt venni, és ennek keretében adott esetben megtagadhatja az egyetértésének megadását, elegendő rámutatni arra, hogy a jelen vélemény 204. és 205. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy e körülmény egyáltalán nem zárja ki, hogy ezen intézmény kezdeményezhesse a jelen eljárást.
- 211 Ami Magyarország azon állítását illeti, amely szerint az első kérdés nem időszerű és hipotetikus jellegű, mivel az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló olyan jövőbeli uniós jogi aktusra vonatkozik, amelynek a tartalmát még nem határozták meg véglegesen, rá kell mutatni arra, hogy a vélemény iránti eljárás – tekintettel annak azon nemzetközi vagy uniós szintű bonyodalmak elkerülésére irányuló céljára, amelyeket az Unió által kötött nemzetközi megállapodás Szerződésekkkel való összeegyeztethetlenségét megállapító bírósági határozat elkerülhetetlenül kiváltana – lehetővé teszi vélemény iránti kérelem Bíróság elé terjesztését, ha a tervezett megállapodás tárgya ismert, még akkor is, ha több eltérő lehetőség áll rendelkezésre, és a kérdéses szöveg megfogalmazását illetően véleményeltérések vannak, amennyiben a hozzá benyújtott iratok alapján a Bíróság kellően megalapozott véleményt tud kialakítani a feltett kérdés tárgyában (2011. március 8-i 1/09 [A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás] vélemény, EU:C:2011:123, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 212 Márpedig a jelen esetben nem csupán az Isztambuli Egyezmény szövege áll a Bíróság rendelkezésére, de a vélemény iránti kérelem is elegendő információt szolgáltat mind az ezen egyezményhez való csatlakozásra irányuló eljárásnak az e kérelem benyújtását megelőző lefolyásáról, mind a Parlament, a Tanács és a Bizottság e csatlakozással kapcsolatos álláspontjáról, így a Bíróság kellően megalapozott véleményt tud kialakítani a tervezett megállapodás megkötéséről, amelynek fényében a megállapodás Unió általi megkötésének megfelelő jogalapját meg kell határozni.
- 213 Egyébiránt nem lehet helyt adni a Tanács, Írország és Magyarország azon állításának, amely szerint a Parlament a vélemény iránti kérelmével az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozat jogalapjának megválasztását kérdőjelezi meg, ezáltal megkerülve az e határozatokkal szembeni megsemmisítés iránti kereset benyújtására előírt határidőket. Egyrészt ugyanis az első kérdés a) pontja nem vonatkozik e határozatokra, másrészt pedig a jelen vélemény 201. pontjában kifejtetteknek megfelelően a megállapodás aláírásáról szóló határozattal szemben benyújtott megsemmisítés iránti kereset hiánya nem képezi akadályát az említett megállapodás Szerződésekkkel való összeegyeztethetősége kérdését felvető, vélemény iránti kérelem elfogadhatóságának.
- 214 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy az első kérdés a) pontja elfogadható.
- 215 Másodszor, az első kérdés b) pontjának elfogadhatóságát illetően, előljáróban meg kell jegyezni, hogy e kérdés, amennyiben az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló jogi aktus két határozatra történő szétválasztására vonatkozik, az ezen egyezmény megkötésére irányuló

eljárásra, és ennél fogva az Unió ezen egyezményhez való csatlakozásának a Szerződésekkel való alaki összeegyeztethetőségére vonatkozik. A jelen vélemény 197. pontjában kifejtetteknek megfelelően egy ilyen kérdés elfogadható, mivel megfelel a vélemény iránti eljárás céljának.

- 216 Ezzel szemben az első kérdés b) pontja nem fogadható el annyiban, amennyiben az Isztambuli Egyezmény Unió általi aláírásáról szóló jogi aktus két határozatra történő szétválasztására vonatkozik.
- 217 Nem vitatott ugyanis, hogy az Isztambuli Egyezmény Unió általi aláírása, amelyre az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozat adott felhatalmazást, 2017. június 13-án, azaz több mint két évvel a jelen vélemény iránti kérelem benyújtását megelőzően történt, így az ezen időponttól kezdve fejti ki hatásait.
- 218 E körülmények között, még annak feltételezése esetén is, hogy a nemzetközi megállapodás aláírásáról szóló jogi aktus mint olyan vélemény iránti kérelem tárgyát képezheti, meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése által követett, megelőzésre irányuló célkitűzés az ilyen jogi aktus tekintetében semmiképpen sem lenne megvalósítható, ha csupán a jogi aktus elfogadását követően fordulnának a Bírósághoz e jogi aktus Szerződésekkel való összeegyeztethetőségének kérdésében (lásd analógia útján: 1995. december 13-i 3/94 [A banánról szóló keretmegállapodás] vélemény, EU:C:1995:436, 19. pont).
- 219 Ebben az összefüggésben Írország, Magyarország és a Tanács helyesen mutat rá arra, hogy a Parlament az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozatot megsemmisítés iránti keresettel vitathatta volna, valamint hogy az EUMSZ 218. cikk (10) bekezdésében előírt, a Parlament tájékoztatására vonatkozó követelmény tiszteletben tartása többek között arra irányul, hogy lehetővé tegye ezen intézmény számára a Tanács eljárása feletti ellenőrzés megfelelő időben való gyakorlását.
- 220 Következésképpen az első kérdés b) pontja csak annyiban elfogadható, amennyiben az az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötéséről szóló jogi aktusra vonatkozik.
- 221 Harmadszor, ami a második kérdés elfogadhatóságát illeti, amely kérdés a tagállamok között a egyes megállapodások megkötését megelőzően létrejött „közös megállapodás” gyakorlatára vonatkozik, eleve el kell utasítani a Görög Köztársaság azon kifogását, amely szerint a Parlament nem határozta meg kellőképpen a Tanács sérelmet okozó magatartását. E kérdés ugyanis nem egy ilyen magatartás meghatározására irányul, hanem arra, hogy az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötése összeegyeztethető-e a Szerződésekkel, különösen az EUMSZ 218. cikkel, valamennyi tagállam arra vonatkozó „közös megállapodásának” hiányában, hogy ezen egyezmény a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk nézve.
- 222 Ebből az is következik, hogy a Bolgár Köztársaság, a Spanyol Királyság, Magyarország és a Tanács állításával ellentétben az említett kérdés nem a Tanácsnak a jelen vélemény 82. pontjában említett eljárási szabályzatára, a Tanács ütemezésére vagy a belső eljárásaira, és nem is a nemzetközi közjogra vagy a tagállamok szuverén jogaira vonatkozik, hanem az Isztambuli Egyezmény megkötésére vonatkozó, a Szerződésekből és különösen az EUMSZ 218. cikkből eredő eljárási követelményekre.

- 223 Márpedig, amint arra a Finn Köztársaság rámutatott, ha a Szerződések megkövetelnék egy ilyen „közös megállapodás” bevárását, az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötése – ha arra egy ilyen megállapodást megelőzően kerülne sor – érvényteleníthető lenne, ami olyan nehézségeket okozna, amelyeknek a megelőzése a jelen vélemény 193. pontjában felhívottaknak megfelelően éppen a vélemény iránti eljárás célja.
- 224 Ebből az is következik, hogy egyrészt a második kérdés nem annak a megállapítására irányul, hogy a Tanács a Szerződések megsértésével tartózkodott a határozathozataltól – amit az EUMSZ 265. cikk szerinti, intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset tenne lehetővé –, másrészt pedig hogy a Spanyol Királyság, Magyarország, a Szlovák Köztársaság és a Tanács ezért nem hivatkozhat eredményesen arra, hogy a második kérdés a vélemény iránti eljárással való visszaélésnek minősül.
- 225 Nem lehet helyt adni a Tanács arra alapított kifogásának sem, hogy a valamennyi tagállam között arra vonatkozóan létrejött „közös megállapodást” követően, hogy az Isztambuli Egyezmény a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk nézve, ezen egyezmény megkötésére a Szerződésekben foglalt eljárási követelmények szigorú tiszteletben tartásával kerül sor. Ez az állítás ugyanis nem járul hozzá azon kérdés eldöntéséhez, hogy a „közös megállapodás” gyakorlata megfelel-e a Szerződésekben kifejezetten előírt eljárásoknak, így ezen állítás nem képezheti e kérdés elfogadhatóságának akadályát.
- 226 Végül, amennyiben Írország, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, Magyarország és a Tanács arra hivatkozik, hogy a második kérdés idő előtti és hipotetikus jellegű, elegendő emlékeztetni arra, hogy – amint az a jelen vélemény 211. pontjából kitűnik – a Bírósághoz vélemény iránti kérelem terjeszthető elő, ha a tervezett megállapodás tárgya ismert, még akkor is, ha több eltérő lehetőség áll rendelkezésre, és a kérdéses szöveg megfogalmazását illetően véleményeltérések vannak, amennyiben a hozzá benyújtott iratok alapján a Bíróság kellően megalapozott véleményt tud kialakítani a feltett kérdés tárgyában.
- 227 Márpedig, tekintettel arra, hogy a tervezett megállapodás tárgya ismert, hogy a „közös megállapodás” gyakorlatának fennállását sem a jelen eljárásban részt vevő tagállamok, sem a Tanács nem cáfolta, valamint hogy ez utóbbi hangsúlyozza, hogy kizárólag e „közös megállapodás” létrejöttét követően tervezi az Isztambuli Egyezmény Unió nevében történő megkötését, a második kérdés nem tekinthető elfogadhatatlannak az állítólagos idő előtti vagy hipotetikus jellege okán.
- 228 A fenti megfontolásokra tekintettel a vélemény iránti kérelem az első kérdés b) pontja azon részének kivételével, amely az Isztambuli Egyezmény Unió általi aláírására vonatkozik, elfogadható.

### ***B. A tagállamok közötti „közös megállapodás” gyakorlatáról***

- 229 Az elsőként vizsgálandó második kérdésével a Parlament lényegében arra vár választ, hogy a Szerződések lehetővé teszik-e a Tanács számára vagy kötelezik-e őt arra, hogy az Isztambuli Egyezmény Unió nevében való megkötése előtt bevárja a tagállamok arra vonatkozó „közös megállapodását”, hogy ezen egyezmény a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk nézve.

- 230 Emlékeztetni kell arra, hogy az Unió alapító szerződésai a szokásos nemzetközi szerződésektől eltérően egy új, saját intézményekkel rendelkező jogrendet hoztak létre, melynek javára a tagállamok egyre több területen korlátozták szuverén jogait, és amelynek nemcsak ezen államok, hanem azok állampolgárai is az alanyai (lásd különösen: 2011. március 8-i 1/09 [A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás] vélemény, EU:C:2011:123, 65. pont; 2014. december 18-i 2/13 [Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása] vélemény, EU:C:2014:2454, 157. pont; 2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282, 39. pont).
- 231 Ezenfelül a tagállamok az Unióhoz való tartozásuk folytán elfogadták, hogy – azokon a területeken, ahol a tagállamok az Unióra hatásköröket ruháztak – a közöttük lévő kapcsolatokat az uniós jog szabályozza, kizárva – ha az uniós jog ezt követeli meg – minden más jogot (2014. december 18-i 2/13 [Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása] vélemény, EU:C:2014:2454, 193. pont; 2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282, 40. pont).
- 232 Egyébiránt az uniós intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződések állapítják meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek (2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 233 Így az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése értelmében az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el.
- 234 Az EUMSZ 218. cikk, a célból, hogy megfeleljen az egyértelműség, a koherencia és az észszerűsítés követelményeinek, egységesített és általános hatályú eljárást ír elő többek között az azon nemzetközi megállapodásokra vonatkozó tárgyalásokat és e megállapodások megkötését illetően, amelyek megkötése tekintetében az Unió hatáskörrel rendelkezik cselekvési területein, kivéve ha a Szerződések különös eljárásokat írnak elő (lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács [Kazahsztánnal való megállapodás] ítélet, C-244/17, EU:C:2018:662, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 235 A Bíróság kiemelte, hogy ezen eljárásnak, éppen általános jellege okán, figyelembe kell vennie a Szerződésekben az Unió egyes cselekvési területei vonatkozásában előírt sajátosságokat, különösen az intézmények hatásköreit illetően, és ez az eljárás arra irányul, hogy külső síkon visszatükrözze az intézmények között belső síkon alkalmazandó hatáskörmegosztást, különösen azzal, hogy szimmetriát teremt az uniós intézkedések belső elfogadásának eljárása és a nemzetközi megállapodások elfogadásának eljárása között, annak biztosítása céljából, hogy – egy adott jogterület viszonylatában – a Parlament és a Tanács ugyanazon hatáskörökkel rendelkezzen a Szerződésekben előírt intézményi egyensúly tiszteletben tartása mellett (2018. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács [Kazahsztánnal való megállapodás] ítélet, C-244/17, EU:C:2018:662, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 236 Az EUMSZ 218. cikk (1) bekezdése így megköveteli, hogy az Unió és a harmadik országok vagy nemzetközi szervezetek közötti olyan megállapodásokat, amelyek az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében a megkötésüket követően kötelező erejűek az Unió intézményeire és a tagállamokra nézve, az előbbi cikk vonatkozó bekezdéseiben előírt eljárás szerint tárgyalják és kössék meg.



- 237 E tekintetben az EUMSZ 218. cikk (2) és (6) bekezdése szerint az ilyen megállapodások megkötéséről szóló határozatot a Tanács fogadja el, adott esetben a Parlament egyetértését vagy a Parlammnttel folytatott konzultációt követően. Márpedig az ilyen határozatok elfogadására vonatkozóan a tagállamok nem rendelkeznek hatáskörrel.
- 238 Egyébiránt az előző pontban említetthez hasonló határozatot illetően az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdéséből kitűnik, hogy a Tanács minősített többséggel jár el, ha az ilyen határozatra egyik olyan eset sem vonatkozik, amelyben az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének második albekezdése egyhangú szavazást követel meg (lásd ebben az értelemben: 2021. szeptember 2-i Bizottság kontra Tanács [Örményországgal való megállapodás] ítélet, C-180/20, EU:C:2021:658, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 239 A jelen esetben az eljárásban részt vevő felek között nem vitatott, hogy először is az Isztambuli Egyezmény adott esetben az Unió és a tagállamok által kötött vegyes megállapodás lesz, továbbá hogy az említett egyezmény Unió nevében történő megkötéséről szóló tanácsi határozat csak a Parlament egyetértését követően fogadható el, és végül, hogy az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének első albekezdésében foglalt rendelkezéseknek megfelelően a Tanácsnak adott esetben minősített többséggel kell eljárnia az említett határozat elfogadásakor, mivel e határozatra egyik olyan eset sem vonatkozik, amelyben az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének második albekezdése egyhangú szavazást követel meg.
- 240 A harmadik országokkal kötött vegyes megállapodásban egyrészt az Unió, másrészt a tagállamok a részes felek. Az ilyen megállapodás tárgyalása és megkötése során e felek mindegyikének az őt megillető hatáskörökön belül és a többi szerződő fél hatásköreit tiszteletben tartva kell eljárnia (2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282, 47. pont).
- 241 A Bíróság valóban elismerte, hogy amennyiben úgy tűnik, hogy egy megállapodás tárgya részben az Unió, részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartozik, úgy mind a tárgyalási és szerződéskötési folyamat során, mind a vállalt kötelezettségek teljesítése során fontos a szoros együttműködés biztosítása a tagállamok és az uniós intézmények között (2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 242 Ugyanakkor nem igazolható e szoros együttműködés elvével az, ha a Tanács függetleníti magát az EUMSZ 218. cikkben előírt eljárási szabályok és szavazási módok tiszteletben tartásától (2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282, 55. pont).
- 243 Így a Bíróságnak már alkalma nyílt annak pontosítására, hogy két különböző jogi aktus nem egyesíthető egyetlen határozatban, és nem fogadható el egységes eljárás keretében, amennyiben az egyik jogi aktus a tagállami képviselők konszenzusát, azaz egyhangú megállapodását feltételezi, míg a másikat az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésével összhangban kell elfogadni, amely úgy rendelkezik, hogy a Tanácsnak az Unió nevében minősített többséggel kell eljárnia (lásd ebben az értelemben: 2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282, 52. pont).
- 244 A jelen ügyben kétségtelenül nem vitatott, hogy a „közös megállapodás” gyakorlata nem eredményezi két különböző – egyrészt a tagállamok közötti konszenzus eredményeként létrejött, másrészt az Unió által elfogadott – jogi aktus olyan hibrid jellegű, egységes határozatban való egyesítését, mint amelynek a megsemmisítésére az előző pontban hivatkozott ítéletben sor került.

- 245 Ugyanakkor amennyiben ez a gyakorlat feltételezi, hogy a tagállamok között arra vonatkozóan létrejött „közös megállapodás” fennállása, hogy a hatáskörükbe tartozó területekre vonatkozó vegyes megállapodás kötelező legyen rájuk nézve, a Tanács véleménye szerint az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésében előírt szerződéskötési eljárás szükségszerű előfeltételét képezi, e gyakorlat a Szerződésekben nem szabályozott szakasszal egészíti ki ezen eljárást, és ennél fogva ellentétes a jelen vélemény 232. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlattal, valamint az e vélemény 237. és 243. pontjában tett megállapításokkal.
- 246 Konkrétabban, amint arra az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Parlament és a Bizottság helyesen hivatkozott, amennyiben az említett gyakorlat ezen eljárást a tagállamok képviselőinek konszenzusától, vagyis egyhangú megállapodásától teszi függővé, holott az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdése a nemzetközi megállapodás Unió általi megkötését a Tanács által adott esetben a Parlament egyetértését vagy a Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel elfogadott önálló uniós jogi aktusként határozza meg, olyan hibrid döntéshozatali eljárást hoz létre, amely összeegyeztethetetlen az e rendelkezésekben előírt követelményekkel, és ellentétes a 2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítéletből (C-28/12, EU:C:2015:282) fakadó ítélkezési gyakorlattal.
- 247 Ha ugyanis a „közös megállapodás” gyakorlata a jelen vélemény 245. pontjában kifejtettekhez hasonló hatással rendelkezne, akkor az Unió vegyes megállapodások megkötésére vonatkozó lehetősége teljes mértékben attól függene, hogy az egyes tagállamok vállalják-e, hogy egy ilyen megállapodás a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk nézve, és következésképpen e lehetőség az e területeken független módon gyakorolt tagállami döntésekhez lenne kötve.
- 248 Márpedig az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésével összhangban, amennyiben a Tanácshoz nemzetközi megállapodás megkötésére irányuló javaslatot nyújtanak be, egyedül a Tanács feladata, hogy – főszabály szerint minősített többséggel eljárva és adott esetben a Parlament egyetértését vagy a Parlamenttel folytatott konzultációt követően – határozatot hozzon e megállapodás megkötéséről. E tekintetben a Bíróság egyébiránt már kimondta, hogy a Tanács ennek keretében dönthet úgy, hogy az Unió egyedül gyakorolja azt a külső hatáskört, amelyen az érintett tárgykörben a tagállamokkal osztozik, feltéve, hogy a Tanácson belül megszerzik az ehhez megkövetelt többséget (lásd ebben az értelemben: 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítélet, C-600/14, EU:C:2017:935, 68. pont).
- 249 Ebből következik, hogy a Szerződések nemcsak nem írják elő a Tanáccsal szemben, hogy az Isztambuli Egyezmény Unió nevében való megkötése előtt várja be a tagállamok arra vonatkozó „közös megállapodását”, hogy ezen egyezmény a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk nézve, hanem megtiltják számára, hogy az ezen egyezmény megkötésére irányuló, az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésében előírt eljárást ilyen „közös megállapodás” előzetes megállapításához kösse.
- 250 Mindezzel együtt a nemzetközi megállapodások Unió általi megkötése annak függvénye, hogy lehetséges-e a Tanácson belül a megkövetelt többség megszerzése.
- 251 Ezenkívül, amint arra a főtanácsnok az indítványának 200. pontjában rámutatott, a Szerződések nem határoznak meg olyan határidőt, amelyen belül a Tanács köteles lenne elfogadni az ilyen megállapodás megkötéséről szóló határozatot.

- 252 Ebből következik, hogy az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésében előírt eljárás keretein belül, és szükség esetén a Parlament egyetértését követően a Tanács politikai mérlegelési mozgásterébe tartozik mind az arról való határozathozatal, hogy elfogadja-e – és adott esetben milyen mértékben – a nemzetközi megállapodás megkötésére irányuló javaslatot, mind pedig az ilyen határozat elfogadására megfelelőnek tartott időpont megválasztása.
- 253 Ebből következik, hogy amennyiben az eljárási szabályzatának megfelelően jár el, továbbá biztosított az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésének hatékony érvényesülése, semmi sem akadályozza a Tanácsot abban, hogy meghosszabbítsa a Tanácson belüli megbeszélések időtartamát többek között annak érdekében, hogy minél nagyobb többséget szerezzen a nemzetközi megállapodás megkötéséhez, hogy elérje az Unió külső hatásköreinek szélesebb körű gyakorlásához megkövetelt többséget, vagy hogy a vegyes megállapodások esetén a tagállamok és az Unió intézményei közötti szorosabb együttműködést valósítson meg, mindez pedig maga után vonhatja a tagállamok közötti „közös megállapodás” bevárását.
- 254 Az Isztambuli Egyezményhez hasonló vegyes megállapodások megkötése során a tagállamok és az uniós intézmények közötti ilyen szoros – a jelen vélemény 241. és 242. pontjában felidézett elv által megkövetelt – együttműködés ugyanis a Tanács által hivatkozottaknak megfelelően lehetővé teszi – különösen, ha ezen egyezménynek az Unió, illetve a tagállamok hatáskörébe tartozó rendelkezései elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz –, hogy az adott esetben hosszan elnyúló megbeszélések útján figyelembe vegyék azokat az intézményi és politikai megfontolásokat, amelyek befolyásolhatják az Unió külső tevékenysége legitimitásának megítélését, illetve e tevékenység hatékonyságát.
- 255 E tekintetben ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének megfelelően e politikai mérlegelési mozgáster gyakorlására főszabály szerint minősített többséggel kerül sor, így a Tanácson belüli ilyen többség – a Tanács eljárási szabályzatában foglalt, így többek között azon szabályok szerint, amelyek valamennyi tagállam és a Bizottság számára biztosítják az ahhoz való jogot, hogy szavazási eljárás megkezdését kérik, továbbá amelyek az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése alapján ezen eljárás átláthatóságát szabályozzák – bármikor megkövetelheti a megbeszélések lezárását és a nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló határozat elfogadását. A Tanácsnak tehát eseti alapon és a Tanácson belüli megbeszélések alakulásának függvényében, továbbá az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésében előírt követelmények maradéktalan tiszteletben tartása mellett kell gyakorolnia az említett mérlegelési mozgásteret.
- 256 E megállapításokat, és különösen azon megállapítást, amely szerint a Tanács nem teheti függővé az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötését a tagállamok arra vonatkozó „közös megállapodásától”, hogy ezen egyezmény a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk nézve, anélkül hogy ezzel meg ne sértené a nemzetközi megállapodás megkötésére az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésében előírt eljárást, sem a Bolgár Köztársaság, a Cseh Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Magyarország, a Szlovák Köztársaság és a Tanács arra alapított érvelése nem cáfolja, hogy ilyen „közös megállapodás” hiányában ezen egyezmény Unió általi megkötése összeegyeztethetetlen lenne a hatáskör-átruházás, a lojális együttműködés, a jobbiztonság, az Unió egységes külső képviselője, az Unió autonómiája, valamint a tagállamok nemzeti identitásának Unió általi tiszteletben tartása elvével, sem pedig e tagállamok és a Tanács arra alapított érvelése nem kérdőjelezi meg, hogy amennyiben az Unió anélkül kötné meg az említett egyezményt, hogy a hatáskörükbe tartozó területeken az összes tagállam csatlakozna ahhoz, az előidézné az Unió nemzetközi felelőssége beállításának kockázatát.

- 257 Először is, e tagállamok és a Tanács nem hivatkozhatnak eredményesen arra, hogy amennyiben egy vagy több tagállam nem csatlakozik az Isztambuli Egyezményhez ezen egyezménynek a tagállamok hatáskörébe tartozó területein, az Unió ezen egyezményhez való csatlakozása az említett tagállamok hatásköreit bitorolná, és ennélfogva sértené a hatáskör-átruházás, a lojális együttműködés, a jogbiztonság és az Unió egységes külső képviseletének elvét.
- 258 A jelen vélemény 240. pontjában felhívottaknak megfelelően ugyanis az Uniónak és a tagállamoknak többek között a vegyes megállapodások tárgyalása és megkötése során az őket megillető hatáskörökön belül és a többi szerződő fél hatásköreit tiszteletben tartva kell eljárniuk.
- 259 Ebből következik, hogy a vegyes megállapodások Unió és tagállamok általi megkötése egyáltalán nem jelenti sem azt, hogy a tagállamok ennek keretében az Unió hatásköreit gyakorolják, sem azt, hogy az Unió ezen államok hatásköreit gyakorolja, hanem azt úgy kell érteni, hogy e felek mindegyike kizárólag a hatásköreinek keretein belül jár el, a Tanács azon – a jelen vélemény 248. pontjában említett – jogosultságának sérelme nélkül, hogy úgy döntsön, hogy az Unió egyedül gyakorol egy olyan hatáskört, amelyen az érintett tárgykörben a tagállamokkal osztozik, feltéve, hogy a Tanácson belül megszerzik az ehhez megkövetelt többséget.
- 260 Ugyanez a helyzet akkor is, ha a tagállamok úgy döntenek, hogy nem kötnek meg egy olyan vegyes megállapodást, amelyet az Unió a maga részéről pusztán a rá ruházott hatáskörök alapján megköt.
- 261 Ami az Isztambuli Egyezményt illeti, amint arra a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Spanyol Királyság, az Osztrák Köztársaság, valamint a Bizottság hivatkozott, és amint arra a főtanácsnok az indítványának 217. pontjában rámutatott, az Európa Tanács előtt ismert az Unió hatásköreinek korlátozott jellege, így semmi sem indokolja azt a feltételezést, amely szerint ezen egyezmény 75. cikke – amely pontosítja, hogy ezen egyezményt aláírhatja többek között és különösen az „Európai Unió” – arra utalna, hogy az Unió csatlakozása meghaladná az Uniót megillető hatásköröket.
- 262 E tekintetben a Bíróságnak már alkalma nyílt rámutatni arra, hogy valamely nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló határozat jogalapjának megválasztásával az Unió az ilyen megállapodásban részes többi félnek is jelzéssel szolgál először is e határozat jogi hatályát, ezt követően az e megállapodással kapcsolatos uniós hatáskör terjedelmét, végül pedig a hatásköröknek az Unió és tagállamai közötti megosztását illetően, mivel az említett hatáskörmegosztást a megállapodás uniós szintű végrehajtása során is figyelembe kell venni (lásd ebben az értelemben: 2006. január 10-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-94/03, EU:C:2006:2, 55. pont; 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).
- 263 Ezenkívül, amint arra a Bíróság előtti tárgyaláson a Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Parlament és a Bizottság rámutatott, nincs kizárva, hogy a Tanács és a Parlament az Isztambuli Egyezményhez való uniós csatlakozáskor az Unió hatásköreire vonatkozó nyilatkozat benyújtása mellett döntsön, ami adott esetben lehetővé tenné az Unió hatásköri korlátainak tájékoztató jellegű további pontosítását.
- 264 Következésképpen a jelen eljárás keretében egyáltalán nem nyert bizonyítást, hogy az Unió megsértené a tagállamok hatásköreit, ha a tagállamok arra vonatkozó „közös megállapodásának” hiányában kötné meg az Isztambuli Egyezményt, hogy ezen egyezmény a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk nézve.

- 265 Másodsor, ugyanez igaz a különösen a Bolgár Köztársaság, Magyarország és a Szlovák Köztársaság által előadott azon érvelésre is, amely szerint az Unió ilyen csatlakozása maga után vonná az Unió lojális együttműködésre vonatkozó kötelezettségének, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében kimondott, a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének elválaszthatatlan részét képező nemzeti identitás tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségének Unió általi megsértését, mivel e csatlakozás maga után vonhatja, hogy e tagállamoknak az Unió által vállalt nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartása érdekében az alkotmányaikkal ellentétes intézkedéseket kell végrehajtaniuk.
- 266 Meg kell ugyanis állapítani, hogy ezen érveléssel e tagállamok az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötésének az előző pontban felhívott uniós kötelezettségekkel való összeegyeztethetőségét kívánják megkérdőjelezni. Márpedig kizárólag az Unió által adott esetben az Isztambuli Egyezmény megkötését követően vállalt kötelezettségek részletes vizsgálatát követően lenne megállapítható, hogy ezen egyezmény megkötése összeegyeztethetetlen az említett kötelezettségekkel, erre az eshetőségre azonban a jelen vélemény iránti kérelem és így a jelen eljárás nem terjed ki.
- 267 Harmadszor, a Francia Köztársaság és a Tanács állítása szerint nem egyeztethető össze az uniós jog autonómiájával az Isztambuli Egyezmény Unió általi olyan megkötése, amelyre a tagállamok arra vonatkozó „közös megállapodásának” hiányában kerül sor, hogy ezen egyezmény a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk nézve, mivel az egyezmény ilyen megkötése az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó belső uniós ügy külső kapcsolatokra – különösen a Grevióra – való kiterjesztését jelentené.
- 268 Kétségtelen, hogy a Bíróság már megállapította, hogy összeegyeztethetetlen lehet a Szerződésekkel az, ha valamely nemzetközi bíróság hatáskörébe utalják az uniós jog azon szabályainak értékelését, amelyek az uniós jognak az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztásra, valamint az Unió vagy a tagállamok aktusainak vagy mulasztásainak betudhatósági szempontjaira vonatkoznak, annak érdekében, hogy a tagállamokra és az Unióra egyaránt kötelező végleges határozatot fogadjon el e tekintetben (2014. december 18-i 2/13 [Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása] vélemény, EU:C:2014:2454, 224., 231. és 234. pont). Mindazonáltal rá kell mutatni arra, hogy a Bíróság ezt a megállapítást kifejezetten egy nemzetközi bíróság által hozott és az Unióra és a tagállamaira nézve végleges és kötelező erejű határozatok vonatkozásában tette egy olyan részletes vizsgálat keretében, amely a tervezett megállapodás Szerződésekkel való anyagi összeegyeztethetőségére vonatkozott, olyan helyzettel számolva, amelyben a szóban forgó megállapodás az Unióra és annak valamennyi tagállamára egyaránt kötelező.
- 269 Ebből következik, hogy annak eldöntése – amint arra a Francia Köztársaság és a Tanács hivatkozik –, hogy e megállapítás átültethető-e egy olyan helyzetre, ahol egyrészt az Isztambuli Egyezmény az Unióra – és nem a tagállamainak egyikére – nézve kötelező, másrészt pedig amelynek keretében egy olyan szerv – a Grevio – eljárására kerül sor, amely a jelen vélemény 35. pontjában ismertetett hatáskörökkel rendelkezik, megköveteli az Isztambuli Egyezmény Szerződésekkel való anyagi összeegyeztethetőségének részletes vizsgálatát, erre a kérdésre azonban a jelen vélemény iránti kérelem és így a jelen eljárás nem terjed ki.
- 270 Negyedszer, a Bolgár Köztársaság, a Cseh Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Magyarország és a Tanács úgy véli, hogy az Unió által az Isztambuli Egyezmény megkötésével vállalt nemzetközi kötelezettségek maradéktalan végrehajtása jogi és gyakorlati szempontból csak akkor lehetséges, ha valamennyi tagállam részt vesz e kötelezettségvállalásokban, és ebből azt a következtetést vonják le, hogy a tagállamok közötti „közös megállapodás” hiányában az Unió nem

lenne képes biztosítani az Isztambuli Egyezmény egészére vonatkozó kötelezettségvállalásainak megfelelő végrehajtását, és így azon kockázatnak tenné ki magát, hogy a nemzetközi felelősségét olyan cselekmény vagy mulasztás alapján állapítsák meg, amelynek tekintetében semmilyen hatáskörrel nem rendelkezik.

271 E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében kétségtelen, hogy ha az Unió úgy dönt, hogy hatásköreit gyakorolja, az ilyen gyakorlásnak a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell történnie (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, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

272 Mindazonáltal magából az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének szövegéből következik, hogy a vélemény iránti eljárás azon nemzetközi megállapodások Szerződésekkel való összeegyeztethetőségére vonatkozik, amelyek megkötését az Unió tervezi. Ebből következik, hogy ez az eljárás nem vonatkozik a nemzetközi megállapodás Unió általi megkötésének nemzetközi közjoggal való összeegyeztethetőségére, és – ebből következően – az ilyen megállapodás végrehajtása során bekövetkező esetleges jövőbeli nemzetközi jogi jogsértésekből fakadó következményekre sem terjed ki. Közelebbről, az Unió nemzetközi felelősségének az Isztambuli Egyezmény végrehajtásának szakaszában való esetleges megállapítása annak alapján, hogy az Unió nem biztosítja a kötelezettségvállalásainak megfelelő teljesítését, önmagában nem alkalmas azon határozat érvényességének megkérdőjelezésére, amellyel a Tanács ezen egyezményt az Unió nevében megkötötte.

273 Ezenkívül a jelen vélemény 258. és 264. pontjában felhívottaknak megfelelően nem nyert bizonyítást, hogy az Unió a saját hatásköreit meghaladó kötelezettségeket vállalna, ha az Isztambuli Egyezményt a tagállamok között arra vonatkozóan létrejött „közös megállapodás” hiányában kötné meg, hogy ezen egyezmény a hatáskörükbe tartozó területeken kötelező legyen rájuk nézve.

274 A fenti megfontolások összességére tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésében előírt követelmények mindenkor és teljes mértékű tiszteletben tartása mellett a Szerződések nem tiltják meg, hogy a Tanács az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötéséről szóló határozat elfogadása előtt az eljárási szabályzatával összhangban eljárva bevárja a tagállamok arra vonatkozó „közös megállapodását”, hogy a hatáskörükbe tartozó területeken ezen egyezmény kötelező legyen rájuk nézve. Ezzel szemben a Szerződések tiltják, hogy a Tanács az e cikkben előírt szerződéskötési eljárást egy további szakasszal egészítse ki, azáltal hogy az említett egyezmény megkötéséről szóló határozat elfogadását ilyen „közös megállapodás” előzetes megállapításához köti.

### ***C. Az Isztambuli Egyezmény megkötésének megfelelő jogalapjairól***

275 Első kérdésének a) pontjával a Parlament lényegében arra vár választ, hogy az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötéséről szóló tanácsi jogi aktus elfogadásának megfelelő jogalapjait az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 84. cikk képezi-e, vagy e jogi aktusnak az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésén, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésén és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésén kell alapulnia.

276 Az eljárásban részt vevő felek által az első kérdés a) pontja keretében előadott érvelésre tekintettel mindenekelőtt pontosan meg kell határozni az e kérdés megválaszolása érdekében elvégzendő vizsgálat tárgyát és terjedelmét.

- 277 A jelen vélemény 234–239. pontjában foglaltakkal összhangban az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdése szerint az Isztambuli Egyezmény megkötéséről szóló határozatot a Tanácsnak a Parlament egyetértését követően minősített többséggel kell elfogadnia.
- 278 Következésképpen a jelen vélemény iránti kérelemben feltett kérdések keretei között először is a Tanács és a Parlament feladata, hogy pontosan megjelöljék a Bíróság számára a jelen eljárás tárgyát képező, az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében vett „tervezett megállapodás” terjedelmét, majd e terjedelem fényében kell vizsgálni azon jogalapot, amelyre adott esetben az e megállapodás Unió nevében történő megkötéséről szóló tanácsi jogi aktust alapítani kell.
- 279 E tekintetben először is nem vitatott, hogy sem a Tanács, sem a Parlament nem tervezi az Uniónak az Isztambuli Egyezmény azon részeihez való csatlakozását, amelyek nem tartoznak az Unió hatáskörébe.
- 280 Ezt követően, noha a Tanács jelezte, hogy az Unió ezen egyezményhez való csatlakozását az egyezmény azon területeire kívánja korlátozni, amelyek tekintetében az Unió kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik, valamint hogy a 2017/865 és a 2017/866 határozat a Tanács által ennek megfelelően azonosított jogalapokat tükrözi, meg kell állapítani, hogy a vélemény iránti kérelem első kérdésének a) pontja nem tartalmaz ilyen korlátozást, mivel a Parlament e kérdésben az említett egyezménynek az e kérdésben hivatkozott jogalapok alapján történő megkötésével számol, függetlenül attól, hogy az Unió e tekintetben az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése alapján kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e, vagy sem.
- 281 Végül, amennyiben a Parlament és a Bizottság arra az eshetőségre utal, amelyben az Isztambuli Egyezményhez való csatlakozás ezen egyezménynek az Unió hatáskörébe tartozó valamennyi részére kiterjed, a Tanács előadta, hogy nem sikerült megszerezni az ilyen csatlakozáshoz a Tanácson belül megkövetelt többséget. Ebből következik, hogy egy ilyen csatlakozás e szakaszban hipotetikus jellegű, és ennél fogva nem szolgálhat referenciaként azon „tervezett megállapodás” meghatározása céljából, amelynek fényében a vélemény iránti kérelem első kérdésének a) pontjára válaszolni kell.
- 282 E körülmények között a Bíróságnak a vélemény iránti kérelem első kérdésének a) pontját abból az előfeltevésekből kiindulva kell megvizsgálnia, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében vett „tervezett megállapodás” terjedelmét e kérdés szövege, valamint az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozatban foglaltak határozzák meg.
- 283 Ami a Bizottság és több tagállam azon állítását illeti, amely szerint egy ilyen tervezett megállapodás – amely az Unió Isztambuli Egyezményhez való részleges, az Unió bizonyos hatásköreire korlátozódó csatlakozását jelenti – sérti ezen egyezmény célkitűzéseit és szövegét, különösen a 78. cikkét, a jelen vélemény 272. pontjában felhívottaknak megfelelően a vélemény iránti eljárás a tervezett megállapodás Szerződésekkel – és nem a nemzetközi közjoggal – való összeegyeztethetőségére vonatkozik, különösen ami az egyezményhez való csatlakozásra vonatkozóan az említett egyezményben támasztott feltételeket illeti.
- 284 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós aktus – ideértve a nemzetközi megállapodás megkötése céljából elfogadott aktust is – jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak arra, hogy bírósági felülvizsgálat tárgyát képezzék; ilyen elemnek számít többek között a jogi aktus háttere, célja és tartalma (2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 76. pont; 2018. szeptember 4-i

Bizottság kontra Tanács [Kazahsztánnal való megállapodás] ítélet, C-244/17, EU:C:2018:662, 36. pont; 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács [Antarktiszi védett tengeri területek] ítélet, C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 76. pont).

- 285 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. Kivételesen, ha ezzel szemben 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 a különböző, vonatkozó jogalapokra kell alapítani (2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény, EU:C:2017:592, 77. pont; 2018. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács [Kazahsztánnal való megállapodás] ítélet, C-244/17, EU:C:2018:662, 37. pont).
- 286 Ami konkrétan a több cél megvalósítására irányuló vagy több összetevőt magában foglaló nemzetközi megállapodást illeti, meg kell tehát vizsgálni, hogy e megállapodás azon rendelkezései, amelyek valamely célkitűzés megvalósítására irányulnak vagy e megállapodás egyik összetevőjét képezik, olyan járulékos elemeknek minősülnek-e, amelyek az említett megállapodás eltérő célok megvalósítására irányuló vagy egyéb összetevőket magukban foglaló rendelkezéseinek hatékonyságához szükségesek, illetve hogy „rendkívül korlátozott hatállyal” rendelkeznek-e (lásd ebben az értelemben: 2009. november 30-i 1/08 [Az egyedi kötelezettségvállalások GATS szerinti engedélyes listáit módosító megállapodások] vélemény, EU:C:2009:739, 166. pont). Ugyanis e cél vagy összetevő megléte ezen esetek egyikében sem igazolja, hogy azokat kifejezetten feltüntessék az említett megállapodás Unió nevében történő aláírásáról vagy megkötéséről szóló határozat anyag jogalapjában.
- 287 Ezenkívül a jogi aktus valamely célja vagy összetevője járulékos jellegének azonosítását lehetővé tevő szempontok között szerepel e jogi aktus azon rendelkezéseinek száma, amelyek e céllal vagy összetevővel foglalkoznak, tekintettel e jogi aktus rendelkezéseinek összességére, valamint az e rendelkezésekben kimondott kötelezettségek tartalmára és terjedelmére (lásd ebben az értelemben: 2014. június 11-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-377/12, EU:C:2014:1903, 56. pont; 2018. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács [Kazahsztánnal való megállapodás] ítélet, C-244/17, EU:C:2018:662, 44. és 45. pont).
- 288 Ugyanakkor a két jogalap alkalmazása kizárt, amennyiben az azokra külön-külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek (2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 78. pont).
- 289 A jelen esetben a tervezett megállapodás megkötéséről szóló, a jelen vélemény 282. pontjában megjelölt jogi aktus háttérét illetően az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozat (1)–(3) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy az Unió a tagállamok mellett megfigyelőként részt vett az Isztambuli Egyezményről folytatott tárgyalásokban, továbbá hogy ezen egyezményt – a 75. cikke értelmében – az Unió aláírhatja, és hogy az egyezmény átfogó és sokrétű jogi keretet hoz létre annak érdekében, hogy a nők számára védelmet biztosítson az erőszak minden formájával szemben. Ez utóbbi tekintetben pontosítja, hogy ezen egyezmény:
- célja a nőkkel és lányokkal szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak megelőzése, üldözése és megszüntetése;



- az intézkedések széles körét foglalja magában, az adatgyűjtéstől a tájékoztatáson át a nők elleni erőszak különböző formáinak büntetendővé tételét szolgáló jogi intézkedésekig;
- többek között áldozatvédelmi intézkedésekről és segítő szolgáltatások biztosításáról rendelkezik;
- továbbá foglalkozik a menekültügyi és migrációs kérdések nemi alapú erőszakkal kapcsolatos dimenziójával;
- annak biztosítása érdekében, hogy a részes felek ténylegesen végrehajtsák rendelkezéseit, különleges ellenőrzési rendszert hoz létre.

290 Ezt az elemzést erősíti meg az Isztambuli Egyezményben foglaltakról a jelen vélemény 15–40. pontjában adott összefoglalás is.

291 A tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus célját illetően a 2017/865 és a 2017/866 határozat (4) preambulumbekzdése kimondja, hogy az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötése:

- hozzá fog járulni a nők és a férfiak közötti egyenlőség valamennyi területen történő megvalósításához, amely az Unió egyik alapvető célkitűzése és alapértéke, és amelyet az EU valamennyi tevékenysége során meg kell valósítani, összhangban az EUSZ 2. és 3. cikkével, az EUMSZ 8. cikkével és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 23. cikkével, és
- lehetővé teszi az Unió számára, hogy megerősítse a nőkkel szembeni erőszak elleni, a saját területén és világszerte folytatott küzdelem melletti elkötelezettségét, hogy megszilárdítsa a jelenlegi politikai fellépését és a büntető eljárásjog területén jelenleg meglévő jogi keretet, amely a nők és lányok vonatkozásában különös jelentőséggel bír.

292 Márpedig az aláírásról szóló említett határozatok (6) és (7) preambulumbekzdéséből az következik, hogy a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus csupán az Isztambuli Egyezmény azon rendelkezései tekintetében irányul ezen átfogó célkitűzések megvalósítására, amelyekről elmondható mind az, hogy az Unió hatáskörébe tartoznak, mind pedig az, hogy a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel, a menekültüggyel és a visszaküldés tilalmával, vagy pedig az Unió saját intézményeivel és közigazgatásával kapcsolatosak. Bár az aláírásról szóló említett határozatok 1. cikke nem vonatkozik ezen utolsó, az uniós intézményekre és közigazgatásra vonatkozó részre, a Tanács a Bíróság kérdésére válaszolva pontosította, hogy az ezen egyezmény megkötéséről szóló jogi aktus a tervek szerint az említett részre is ki fog terjedni.

293 A tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus ezen korlátozott célját mind az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozatban említett anyagi jogalap, azaz az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése, mind a vélemény iránti kérelem első kérdésének a) pontja megerősíti, amely utóbbi ugyanezen rendelkezésekre, valamint az EUMSZ 84. cikkre hivatkozik.

294 A vélemény iránti kérelem első kérdésének a) pontjára adandó válasszal kapcsolatos érvelés kiindulópontjaként tehát úgy kell tekinteni, hogy a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus tartalma az Isztambuli Egyezménynek a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel, a menekültüggyel és a visszaküldés tilalmával, valamint az Unió intézményeit

és közigazgatását terhelő kötelezettségekkel kapcsolatot mutató rendelkezéseire vonatkozik, amennyiben e rendelkezések az Unió hatáskörébe tartoznak (a továbbiakban: az Isztambuli Egyezménynek a tervezett megállapodás tárgyát képező része).

295 Ami elsősorban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést illeti, először is emlékeztetni kell arra, hogy az Isztambuli Egyezmény V. fejezetében szereplő 44., 47. és 48. cikk, a VI. fejezetében szereplő 49., 50. és 54–58. cikk, valamint a VIII. fejezetében szereplő 62–65. cikk – amint az különösen az említett fejezetekről a jelen vélemény 25–29., 33. és 34. pontjában adott összefoglalásból kitűnik – az ezen egyezményben említett bűncselekmények üldözésére vonatkozó joghatóságra, az említett egyezményben részes másik fél területén hozott, büntetőjogi felelősséget megállapító határozatok figyelembevételére, az alternatív vitarendezési eljárások megtiltására, a hatékony, gyors, adott esetben hivatalból vagy kérelemre induló és az áldozat jogait mindenkor figyelembe vevő nyomozás, vádemelés és bírósági eljárás szükségességére, az áldozatok megfelelő védelmére, tájékoztatására, támogatására és a számukra biztosítandó jogi segítségnyújtásra, az elfogadható bizonyítékokra, az áldozat meghallgatáshoz való jogára és a tanúvédelemre, a bűncselekmények elévülésére, a büntetőügyekben annak érdekében folytatott együttműködésre, hogy az erőszak minden formáját megelőzzék, küzdjenek ellene és üldözzék, hogy megvédjék az áldozatokat, és segítséget nyújtsanak számukra, hogy a bűncselekmények alapján nyomozást vagy eljárást folytassanak, és hogy végrehajtsák a büntetőjogi ítéleteket, az Isztambuli Egyezményben részes fél területén elkövetett bűncselekmények áldozatainak azon lehetőségére, hogy benyújthassák panaszukat a tartózkodási helyük szerinti állam illetékes hatóságainál, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyre, a kiadatásra vagy a büntetőjogi ítéletek végrehajtására, azon információk megosztására, amelyek segíthetik a bűncselekmények megelőzését vagy a nyomozások megkezdését vagy folytatását, illetve amely információk szerint egy személyt erőszakos cselekmények közvetlen veszélye fenyeget, továbbá a személyes adatok védelmének tiszteletben tartására vonatkozik.

296 Amint azt a Parlament, a Tanács és a Bizottság, valamint a jelen eljárásban részt vevő több tagállam is megállapítja, e rendelkezések nagyrészt az Uniónak az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésében említett hatáskörébe tartoznak, amely rendelkezés értelmében amilyen mértékben az a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében szükséges, az Unió szabályozási minimumokat állapíthat meg többek között a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatóságára, a személyeket a büntetőeljárásban megillető jogokra és a bűncselekmények sértettjeinek jogaira vonatkozóan. Az említett rendelkezések számára és terjedelmére tekintettel meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdését szerepeltetni kell a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus jogalapjai között.

297 Másodszor, az Isztambuli Egyezmény II. fejezetében szereplő 7., 8., 10. és 11. cikk, a III. fejezetében szereplő 12–16. cikk, a IV. fejezetében szereplő 18–28. cikk, a VI. fejezetében szereplő 51–53. cikk és a VIII. fejezetében szereplő 62. és 63. cikk különösen arra kötelezi az ezen egyezményben részes feleket, hogy országos szinten hatékony, átfogó és koordinált szakpolitikákat hajtsanak végre az erőszak minden formájának megelőzése és az ellene folytatott küzdelem érdekében, hogy biztosítsanak elegendő pénzügyi és humán erőforrást, hogy jelöljenek ki hivatalos szervezeteket azzal a feladattal, hogy koordinálják, végrehajtsák, ellenőrizzék és értékeljék a szakpolitikákat, hogy gyűjtsenek statisztikai adatokat, hogy támogassák a kutatásokat az erőszakot kiváltó okok és a hatások, az előfordulás és a bűnösséget megállapító bírósági ítéletek aránya tanulmányozása céljából, hogy változásokat segítsenek elő azzal a céllal, hogy megszüntessék mindazon gyakorlatokat, amelyek a nők alsóbbrendűségének gondolatán vagy a sztereotip női és férfi

szerepeken alapulnak, hogy megelőzzék az említett egyezmény hatálya alá tartozó erőszak minden formáját, hogy a kiszolgáltatottá vált személyek és az áldozatok különleges szükségleteit helyezték az intézkedéseik középpontjába, hogy gondoskodjanak arról, hogy a kultúrát, a szokásokat, a vallást, a hagyományt vagy az úgynevezett „becsületet” senki ne tekinthesse az erőszakos cselekmények igazolásának, hogy folytassanak tudatosságnövelő programokat, hogy hozzanak létre programokat, amelyek célja, hogy a kapcsolati erőszak elkövetőit erőszakmentes magatartás elsajátítására tanítsák, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket, hogy védjék az áldozatokat a további erőszakos cselekményektől, beleértve az összes érintett állami szerv közötti hatékony együttműködést, a megfelelően és időben nyújtott tájékoztatást a rendelkezésre álló támogatási szolgáltatásokról és jogi eszközökről, a jogi és a pszichológiai tanácsadást, a pénzügyi támogatást, az egészségügyi és szociális szolgáltatásokat, tájékoztatást az egyéni vagy kollektív panaszokra vonatkozó mechanizmusokról, kellő számú, megfelelő és könnyen hozzáférhető menedékhelyeket, díjmentesen hívható segélyvonalakat, az erőszakos közönség vagy a szexuális erőszak áldozatai számára biztosított válságközpontokat, az életkornak megfelelő pszichoszociális tanácsadást az erőszak tanújává vált gyermekek számára, valamint az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a titoktartási szabályok ne akadályozzák a súlyos erőszakos cselekmények elkövetésének bejelentését, vagy annak jelzését, hogy ilyen cselekmények elkövetése várható, hogy hozzanak megelőző operatív intézkedéseket, hogy az áldozatok tekintetében folytassanak kockázatértékelést, hogy tegyék lehetővé távoltartási vagy korlátozást elrendelő határozatok elfogadását, hogy rendelkezzenek az áldozatok megfelelő védelméről, tájékoztatásáról, támogatásáról és a számukra biztosítandó jogi segítségnyújtásról, hogy biztosítsák a büntetőügyekben folytatott együttműködést annak érdekében, hogy az erőszak minden formáját megelőzzék, küzdjenek ellene és üldözzék, hogy megvédjék az áldozatokat, és segítséget nyújtsanak számukra, hogy a bűncselekmények alapján nyomozást vagy eljárást folytassanak, és hogy végrehajtsák a büntetőjogi ítéleteket, valamint hogy osszák meg azon információkat, amelyek segíthetik a bűncselekmények megelőzését vagy a nyomozások megkezdését vagy folytatását, illetve amely információk szerint egy személyt erőszakos cselekmények közvetlen veszélye fenyeget.

298 Az ilyen kötelezettségek – amint azt többek között a Parlament és a Bizottság állítja – nagyrészt a bűnmegelőzés területére tartoznak, amelynek tekintetében az EUMSZ 84. cikk a tagállami intézkedések előmozdítására és támogatására irányuló intézkedések megállapítására vonatkozó hatáskört biztosít az Unió számára. Az előző pontban hivatkozott rendelkezések számára és terjedelmére tekintettel, amely rendelkezések olyan kötelezettségeket tartalmaznak – amint arra a főtanácsnok az indítványának 158. pontjában rámutatott –, amelyek nagymértékben önálló jellegűek a jelen vélemény 295. pontjában összefoglalt kötelezettségekhez képest, meg kell állapítani, hogy a tervezett megállapodás e része nem pusztán járulékos jellegű az utóbbi kötelezettségekhez képest, és emellett nem rendelkezik „rendkívül korlátozott hatállyal”. Ebből következik, hogy az EUMSZ 84. cikket fel kell tüntetni a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus jogalapjai között.

299 Harmadszor, az Isztambuli Egyezmény V. fejezetében szereplő 33–43. cikk értelmében a részes felek elkötelezik magukat különösen emellett, hogy büntetendővé teszik és hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntetik az olyan bűncselekmények elkövetését, az ilyen cselekményekhez nyújtott bűnsegélyt, az elkövetésükre való felbujtást és e cselekmények kísérletét, mint a más személy érzelmi sértetlenségét kényszerítés vagy fenyegetés révén károsító cselekmények, a más személy ellen irányuló fenyegetésekből álló, az érintett személyben biztonságával kapcsolatban félelmet keltő magatartás, a fizikai erőszak, a beleegyezés nélküli, szexuális természetű cselekmények, egy felnőtt vagy egy gyermek házasságkötésre kényszerítése, a női nemi szervek kimetszése, infibulációja vagy bármilyen más módon történő csonkítása, egy

nő terhességének megszakítása annak előzetes beleegyezése nélkül, olyan műtét elvégzése egy nőn annak beleegyezése nélkül, amely megszünteti a nő természetes szaporodási képességét, valamint a nem kívánt, szexuális természetű szóbeli, nem szóbeli vagy fizikai cselekmény, amely sérti egy személy méltóságát, különösen akkor, ha az megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy sértő környezetet teremt.

- 300 E tekintetben az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése arra vonatkozó hatáskört biztosít az Unió számára, hogy szabályozási minimumokat állapítson meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan, többek között az emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása területén.
- 301 Márpedig, amint arra többek között a Bizottság hivatkozott, és lényegében amint arra a főtanácsnok az indítványának 155. pontjában rámutatott, az egyrészt az Isztambuli Egyezményben szereplő és a jelen vélemény 299. pontjában kifejtett kötelezettségek, másrészt pedig az Unió számára az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdésében engedett mozgástér között annyira csekély az átfedés, hogy meg kell állapítani, hogy az említett egyezmény e részében szereplő és az említett mozgástér alá tartozó kötelezettségek az Unió szempontjából „rendkívül korlátozott” hatállyal rendelkeznek, ezért e rendelkezést nem kell szerepeltetni a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus jogalapjai között.
- 302 Másodsorban, ami az Isztambuli Egyezmény VII. fejezetében szabályozott menekültügyet és visszaküldés tilalmát illeti, ezen egyezmény 59–61. cikkének a jelen vélemény 30–32. pontjában szereplő összefoglalásából kitűnik, hogy e rendelkezések lényegében a független és meghosszabbítható tartózkodási engedélyek kiadásával, a kényszerházasság következtében elveszített tartózkodási státusz visszaszerzésével, a kiutasítási eljárások megszüntetésével, a kiegészítő védelem elismerésével, a menekült jogállás megadásakor a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezményben (Recueil des traités des Nations unies, 189. kötet, 150. o.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) felsorolt összes oknak a nemekhez kapcsolódó szempontokat figyelembe vevő értelmezésével, valamint bizonyos körülmények között a visszaküldés tilalmával kapcsolatos kötelezettségekre vonatkoznak.
- 303 Amint az a jelen eljárás résztvevői között nem vitatott, az ilyen kötelezettségek az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartoznak.
- 304 Márpedig, amint arra a főtanácsnok az indítványának 160–162. pontjában rámutatott, bár az Isztambuli Egyezmény a jelen vélemény 302. pontjában említett területekre vonatkozóan csupán három cikket tartalmaz, azok külön fejezetet alkotnak ezen egyezményen belül, és olyan konkrét és lényeges kötelezettségeket írnak elő, amelyek adott esetben szükségessé teszik az említett egyezményben részes felek e tárgykörökre vonatkozó jogszabályainak kiigazítását. E körülmények között e rész nem tekinthető járulékosnak vagy a jelen vélemény 285. és 286. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében vett „rendkívül korlátozott” hatállyal rendelkező résznek, így az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdését fel kell tüntetni e tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus jogalapjai között.
- 305 Harmadsorban, nem vitatott, hogy először is a megelőző intézkedések meghozatalára vonatkozó kötelezettségek jelentős része, amely kötelezettségeket az Isztambuli Egyezmény II. fejezetében szereplő 7., 8., 10. és 11. cikk, a III. fejezetében található 12–16. cikk, a IV. fejezetében szereplő 18–28. cikk, a VI. fejezetében szereplő 51–53. cikk, valamint a VIII. fejezetében foglalt 62. és 63. cikk állapít meg, és amelyek összefoglalását a jelen vélemény 297. pontja tartalmazza, lényegében a saját igazgatásának személyzetével, illetve az intézményeinek, szerveinek és

hivatalainak helyiségeiben és épületeiben megforduló nyilvánossággal szemben is kötelezőek az Unióra nézve. Ugyanez vonatkozik továbbá az ezen egyezmény VI. fejezetében szereplő 49., 50. és 56. cikkből, valamint a VIII. fejezetében szereplő 63–65. cikkből eredő több kötelezettségre is, amelyeket a jelen vélemény 295. pontja foglal össze. Végezetül kitűnik, hogy az olyan további kötelezettségek, mint amelyeket az említett egyezménynek az erőszak áldozatai számára nyújtandó megfelelő kártalanításról szóló 30. cikke ír elő, az Unióra is kötelezőek lehetnek, különösen ami a saját igazgatását illeti.

- 306 Amint arra lényegében a Tanács az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozat (7) preambulumbekzdésében utalt, az ilyen kötelezettségek az EUMSZ 336. cikk hatálya alá tartoznak.
- 307 Márpedig, amint arra a főtanácsnok az indítványának 164. pontjában rámutatott, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 84. cikk hatálya alá tartozó területekkel ellentétben az Unió a saját igazgatásával szemben nem szorítkozhat szabályozási minimumok vagy támogató intézkedések bevezetésére, hanem saját magának kell biztosítania, hogy maradéktalanul eleget tegyen a jelen vélemény 305. pontjában ismertetett kötelezettségeknek.
- 308 Ebből következik, hogy az érintett rendelkezések számára és az Unió által e rendelkezések alapján a saját igazgatásával szemben vállalandó kötelezettségek terjedelmére tekintettel, valamint figyelembe véve a tervezett megállapodással érintett tárgykörök korlátozott számát, a tervezett megállapodás ezen összetevője nem pusztán járulékos jellegű, és nem minősül „rendkívül korlátozott” hatállyal rendelkezőnek, következésképpen az EUMSZ 336. cikket fel kell tüntetni az e megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus jogalapjai között.
- 309 Negyedsorban, ami az Uniót terhelő, az Isztambuli Egyezmény IX. fejezetében szereplő 66–70. cikkből és a XII. fejezetében található 74. cikkből fakadó, az ellenőrző rendszerre, illetve a vitarendezésre vonatkozó kötelezettségeket illeti, elegendő emlékeztetni arra, hogy az Unió nemzetközi kötelezettségvállalásokra vonatkozó hatáskörébe beletartozik az, hogy e kötelezettségvállalásokat intézményi rendelkezésekkel egészítse ki. Ezeknek a megállapodásban való jelenléte nem befolyásolja e megállapodás megkötésére vonatkozó hatáskör jellegét. E rendelkezések ugyanis járulékos jellegűek, és így ugyanazon hatáskörbe tartoznak, mint az azon érdemi rendelkezésekre vonatkozó hatáskörök, amelyeket kiegészítenek (lásd ebben az értelemben: 2017. május 16-i 2/15 [Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás] vélemény, EU:C:2017:376, 276. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 310 A főtanácsnok indítványának 165. pontjában foglaltakhoz hasonlóan pontosítani kell továbbá, hogy a jelen véleményben megjelölt megfelelő jogalapok halmozása nem ütközik a jelen vélemény 288. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatba, tekintettel arra, hogy a tervezett megállapodás megkötéséről szóló határozat elfogadására irányuló eljárás az EUMSZ 218. cikk értelmében valamennyi jogalap tekintetében azonos, mivel e jogalapok mindegyike a rendes jogalkotási eljárás alkalmazását írja elő az Unió szintjén.
- 311 A fenti megfontolások összességére tekintettel a vélemény iránti kérelem első kérdésének a) pontjára azt a választ kell adni, hogy az Isztambuli Egyezmény azon részének Unió általi megkötéséről szóló tanácsi jogi aktus elfogadásának megfelelő anyagi jogalapját, amely az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében vett tervezett megállapodás tárgyát képezi, az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése, valamint az EUMSZ 84. cikk és az EUMSZ 336. cikk képezi.

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

- 312 A jelen vélemény 228. és 294. pontjában foglaltakra tekintettel meg kell állapítani, hogy a vélemény iránti kérelem első kérdésének b) pontjával a Parlament lényegében arra vár választ, hogy szükséges, illetve lehetséges-e két külön határozatra szétválasztani az Isztambuli Egyezmény azon részének Unió általi megkötéséről szóló jogi aktust, amely a tervezett megállapodás tárgyát képezi.
- 313 Amint az a vélemény iránti kérelemből és a Bírósághoz benyújtott észrevételekből következik, e kérdés a (21.) jegyzőkönyv Írország tekintetében való alkalmazhatóságához kapcsolódik, többek között az EUM-Szerződés harmadik részének V. címében szereplő EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének, EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésének és EUMSZ 84. cikknek az említett megállapodás megkötésére szolgáló megfelelő jogalapként való azonosítása miatt. Egyébiránt, bár a Bolgár Köztársaság rámutatott arra, hogy az említett kérdés tekintetében esetlegesen a (22.) jegyzőkönyv is releváns lehet, a Tanács állítása szerint e jegyzőkönyv alkalmazása a jelen ügyben nem okozott különösebb nehézséget.
- 314 A (21.) jegyzőkönyvet illetően az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozatból ugyanis kitűnik, hogy Írország e jegyzőkönyv alapján nem kívánt részt venni az Isztambuli Egyezmény menekültügyre és visszaküldés tilalmára vonatkozó részének Unió általi megkötésében, ezen egyezmény többi részének megkötésében azonban igen.
- 315 Amint az az aláírásról szóló 2017/865 határozat (10) preambulumbekkezdéséből, valamint Írország és a Tanács érveléséből következik, az Isztambuli Egyezmény említett különböző részei közötti különbségtétel azon alapul, hogy a 2011/36 és a 2011/93 irányelv kötelező Írországra nézve, a 2011/95 és a 2013/32 irányelv azonban nem.
- 316 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a (21.) jegyzőkönyv 1. cikke szerint Írország „nem vesz részt az [EUM-Szerződés] harmadik részének V. címe alapján javasolt intézkedések Tanács által történő elfogadásában”.
- 317 E jegyzőkönyv 2. cikke értelmében „[az EUM-Szerződés] harmadik része V. címének rendelkezései, az e cím alapján elfogadott intézkedések, az [említett] cím alapján kötött nemzetközi megállapodások rendelkezései és az Európai Unió Bíróságának az ilyen rendelkezést vagy intézkedést értelmező határozatai nem kötelezőek, illetve nem alkalmazhatóak” Írországra, továbbá „az ilyen rendelkezések, intézkedések vagy határozatok [e tagállam] hatásköreit, jogait és kötelezettségeit semmilyen módon nem érintik”. Ráadásul az említett rendelkezések, intézkedések vagy határozatok „semmilyen módon nem érintik sem a közösségi, sem az uniós vívmányokat, továbbá nem képezik részét az uniós jognak annyiban, amennyiben ezeket az [említett tagállamra] kell alkalmazni”.
- 318 Az említett jegyzőkönyv 3. cikkének megfelelően ugyanakkor Írország „bejelentheti [...], hogy részt kíván venni egy ilyen javasolt intézkedés meghozatalában és alkalmazásában, amely bejelentéssel [e tagállam] egyben erre jogosulttá válik”.
- 319 A (21.) jegyzőkönyv 4. cikke értelmében „[azt] követően, hogy a Tanács az [EUM-Szerződés] harmadik részének V. címe alapján valamilyen intézkedést fogad el, [...] Írország bármikor bejelentheti [...] azon szándékát, hogy az intézkedést el kívánja fogadni”.

- 320 A (21.) jegyzőkönyv 4a. cikkének (1) bekezdése pontosítja, hogy e jegyzőkönyv rendelkezései az „[EUM-Szerződés] harmadik részének V. címe alapján javasolt vagy elfogadott olyan intézkedések esetében is vonatkoznak [...] Írországra, amelyek [rá] nézve kötelező, meglévő intézkedést módosítanak”.
- 321 Márpedig, amint arra a főtanácsnok az indítványának 186–189. pontjában rámutatott, a (21.) jegyzőkönyv 1–4a. cikkéből az következik, hogy nem lehet úgy tekinteni, hogy Írországnak a 2011/36 és 2011/93 irányelvben való részvétele automatikusan maga után vonja, hogy e tagállam köteles részt venni az Isztambuli Egyezmény vonatkozó részének Unió általi megkötésében. E rendelkezések ugyanis – az e jegyzőkönyv 4a. cikkének (2) bekezdésében előírt eljárás betartása mellett, amelynek a jelen eljárásban való alkalmazása nem merült fel – egyértelműen megjelölik, hogy Írország nem vesz részt sem az EUM-Szerződés harmadik része V. címének hatálya alá tartozó eredeti intézkedésekben, sem az ugyanezen cím alá tartozó, Írországra nézve kötelező meglévő intézkedést módosító intézkedésekben, kivéve, ha bejelenti azon szándékát, hogy a javasolt intézkedést el kívánja fogadni és azt alkalmazni kívánja.
- 322 Ezt az értelmezést a (21.) jegyzőkönyv rendszertani értelmezése is megerősíti, amelyből kitűnik, hogy e jegyzőkönyv 2. cikkét nem lehet az említett jegyzőkönyv 1. cikkétől függetlenül értelmezni és alkalmazni. Az említett 2. cikkben foglalt azon szabály ugyanis, amely szerint ezen 1. cikk értelmében és az említett jegyzőkönyv 3., 4. és 6. cikkében foglaltak sérelme nélkül Írországra nem kötelezőek a 2. cikkben említett intézkedések, rendelkezések és határozatok, szervesen kapcsolódik az említett 1. cikkben foglalt azon szabályhoz, amely szerint e tagállam nem vesz részt az EUM-Szerződés harmadik része V. címének hatálya alá tartozó intézkedések elfogadásában, vagyis e két szabály egyike sem érthető a másik nélkül (lásd analógia útján: 2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 115. és 116. pont).
- 323 Így ellentétes lenne a (21.) jegyzőkönyv céljával mind az, ha megengednék Írországnak, hogy részt vegyen egy uniós aktus elfogadásában, anélkül hogy ez az aktus rá nézve kötelező lenne, mind pedig annak elismerése, hogy egy ilyen aktus e tagállamra nézve kötelező legyen, anélkül hogy részt vett volna az elfogadásában (lásd analógia útján: 2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 116. pont).
- 324 A Bíróság emellett pontosította, hogy a (21.) jegyzőkönyv nem olyan jellegű, hogy bármilyen kihatással lehetne az érintett határozat elfogadásának megfelelő jogalapjával kapcsolatos kérdésre (2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 108. pont).
- 325 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredő azon szabály ugyanis, miszerint a jogi aktus anyagi jogalapja határozza meg az annak elfogadása céljából követendő eljárásokat, nemcsak a belső aktus elfogadása tekintetében előírt eljárásokra érvényes, hanem a nemzetközi megállapodások megkötésére alkalmazandó eljárásokra is (2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-658/11, EU:C:2014:2025, 57. pont).
- 326 Következésképpen a tervezett megállapodás megkötésének megfelelő jogalapjai határozzák meg a (21.) jegyzőkönyv 1. cikkének alkalmazhatóságát, majd e rendelkezés értelmében Írországnak az e megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus elfogadásában való részvétele vagy annak hiánya e jegyzőkönyv 2. cikke alapján meghatározza azt, hogy a megkötésről szóló ezen aktus kötelező lesz-e e tagállamra, vagy sem, és ebből következően az Isztambuli Egyezménynek a tervezett megállapodás tárgyát képező rendelkezéseit alkalmazni kell-e vele szemben, vagy sem.

- 327 Márpedig a (21.) jegyzőkönyv 1. és 2. cikke közötti szoros összefüggés, valamint az a körülmény, hogy e jegyzőkönyv egyik rendelkezése sem utal egy intézkedésben való részleges részvételre, kizárják az e cikkekben említett ugyanazon intézkedésben való szelektív részvételt. Ezt a megállapítást az említett jegyzőkönyv 3. cikkének szövege is megerősíti, amely csupán annak lehetőségét biztosítja Írország számára, hogy bejelentse, hogy részt kíván venni a „javasolt intézkedés” meghozatalában és alkalmazásában.
- 328 Ebből következik, hogy a (21.) jegyzőkönyv nem tartalmaz felhatalmazást a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus két határozatra történő szétválasztására annak érdekében, hogy lehetővé tegye Írország számára, hogy a két határozat közül csupán az egyiknek az elfogadásában vegyen részt, a másikéban azonban nem, holott az aláírásról szóló 2017/865 és 2017/866 határozatokhoz hasonlóan a megállapodás megkötéséről szóló határozatok mindegyike olyan intézkedésekre vonatkozik, amelyek az EUM-Szerződés harmadik részének V. címe és ennél fogva e jegyzőkönyv hatálya alá tartoznak.
- 329 A tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus két vagy több határozatra történő ilyen szétválasztása egyébiránt sértheti mind a jelen vélemény 285–287. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, mind az EUSZ 13. cikk (2) bekezdését, amelyek értelmében az intézmények többek között a Szerződésekben meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el, mind pedig a jelen vélemény 232. pontjában felidézett azon ítélkezési gyakorlatot, amely szerint az uniós intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződések állapítják meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek.
- 330 Mindezzel együtt, amint arra a főtanácsnok az indítványának 182. pontjában rámutatott, amennyiben megállapítást nyer, hogy a nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus több olyan célkitűzés megvalósítására irányul, vagy több olyan összetevőt tartalmaz, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz, anélkül hogy az egyik járulékos lenne a másikhoz képest, és így az említett jogi aktusra eltérő jogalapok alkalmazandók, a Tanácson belüli szavazás szabályai közötti eltérés a szóban forgó jogalapok összeegyeztethetlenségét eredményezheti (lásd ebben az értelemben: 2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 109. pont).
- 331 Márpedig ilyen esetben szükségesnek bizonyulhat a tervezett nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus elfogadása céljából két vagy több határozat elfogadása (lásd ebben az értelemben: 2021. szeptember 2-i Bizottság kontra Tanács [Örményországgal való megállapodás] ítélet, C-180/20, EU:C:2021:658, 40. pont).
- 332 Ebből következik, hogy előállhatnak olyan helyzetek, amelyekben objektív szükség mutatkozik a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus két vagy több határozatra történő szétválasztására.
- 333 Ez az eset állhat fenn többek között akkor, ha az ilyen szétválasztás azon körülmény figyelembevételére irányul, hogy Írország nem vesz részt egy nemzetközi megállapodás megkötésének keretében tervezett, a (21.) jegyzőkönyv hatálya alá tartozó intézkedésekben, míg az említett megállapodás megkötése keretében tervezett más intézkedések nem tartoznak e jegyzőkönyv hatálya alá.



- 334 Ez az eset állhat fenn akkor is, ha az ilyen szétválasztás azon körülmény figyelembevételére irányul, hogy a Dán Királyság nem vesz részt egy nemzetközi megállapodás megkötésének keretében tervezett, a (22.) jegyzőkönyv hatálya alá tartozó intézkedésekben, míg az említett megállapodás megkötése keretében tervezett más intézkedések nem tartoznak e jegyzőkönyv hatálya alá.
- 335 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a (22.) jegyzőkönyv – mint az kitűnik a harmadik, negyedik és ötödik preambulumbekzdéséből – arra irányul, hogy olyan jogi keretet hozzon létre, amely lehetővé teszi a tagállamoknak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében folytatott együttműködésük által történő továbbfejlesztését, hogy a Dán Királyság részvétele nélkül fogadnak el olyan intézkedéseket, amelyek e tagállamra nem kötelezőek, felajánlva ugyanakkor e tagállamnak a lehetőséget, hogy az e jegyzőkönyv 8. cikkében meghatározott feltételek mellett részt vegyen az e területre vonatkozó intézkedések elfogadásában, és azok kötelezőek legyenek rá. Ennek érdekében a (22.) jegyzőkönyv 1. cikkének első bekezdése akként rendelkezik, hogy a Dán Királyság nem vesz részt az EUM-Szerződés harmadik részének V. címe alapján javasolt intézkedések Tanács által történő elfogadásában, azzal, hogy e jegyzőkönyv 2. cikke kimondja, hogy az ilyen intézkedések nem kötelezőek a Dán Királyságra (lásd ebben az értelemben: 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény, EU:C:2017:592, 111. és 112. pont).
- 336 A jelen esetben az első kérdés a) pontjára adott válaszból az következik, hogy a tervezett megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus anyagi jogalapjai között szerepel többek között az EUMSZ 336. cikk, amely nem tartozik az EUM-Szerződés harmadik része V. címének és következésképpen a (21). és a (22.) jegyzőkönyvnek a hatálya alá. E körülmények között akkor állapítható meg az e megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus szétválasztásának objektív szükségessége – annak figyelembevétele érdekében, hogy Írország vagy a Dán Királyság nem vesz részt e megállapodás megkötésében –, amennyiben ez az Uniónak az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdéséből, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdéséből és az EUMSZ 84. cikkből eredő külső hatásköreinek gyakorlását vonja maga után.
- 337 Következésképpen a vélemény iránti kérelem első kérdésének b) pontjára azt a választ kell adni, hogy a (21.) és a (22.) jegyzőkönyv kizárólag abban az esetben igazolja azon tanácsi jogi aktus két külön határozatra történő szétválasztását, amely az Isztambuli Egyezmény tervezett megállapodás tárgyát képező részének Unió általi megkötéséről szól, ha az ilyen szétválasztás azon körülmény figyelembevételére irányul, hogy Írország vagy a Dán Királyság nem vesz részt az e megállapodás megkötése alapján hozott és az e jegyzőkönyvek hatálya alá tartozó, összességükben vizsgált intézkedésekben.

## VII. A vélemény iránti kérelemre adott válasz

- 338 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy:
- az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésében előírt követelmények mindenkor és teljes mértékű tiszteletben tartása mellett a Szerződések nem tiltják meg, hogy a Tanács az Isztambuli Egyezmény Unió általi megkötéséről szóló határozat elfogadása előtt az eljárási szabályzatával összhangban eljárva bevárja a tagállamok arra vonatkozó „közös megállapodását”, hogy a hatáskörükbe tartozó területeken ezen egyezmény kötelező legyen rájuk nézve. Ezzel szemben a Szerződések tiltják, hogy a Tanács az e cikkben előírt szerződéskötési eljárást egy további szakasszal egészítse ki, azáltal hogy az említett egyezmény

megkötéséről szóló határozat elfogadását ilyen „közös megállapodás” előzetes megállapításához köti;

- az Isztambuli Egyezmény azon részének Unió általi megkötéséről szóló tanácsi jogi aktus elfogadásának megfelelő anyagi jogalapját, amely az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében vett tervezett megállapodás tárgyát képezi, az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése, valamint az EUMSZ 84. cikk és az EUMSZ 336. cikk képezi;
- a (21.) és a (22.) jegyzőkönyv kizárólag abban az esetben igazolja azon tanácsi jogi aktus két külön határozatra történő szétválasztását, amely az Isztambuli Egyezmény tervezett megállapodás tárgyát képező részének Unió általi megkötéséről szól, ha az ilyen szétválasztás azon körülmény figyelembevételére irányul, hogy Írország vagy a Dán Királyság nem vesz részt az e megállapodás megkötése alapján hozott és az e jegyzőkönyvek hatálya alá tartozó, összességükben vizsgált intézkedésekben.

Következésképpen a Bíróság (nagytanács) a következő véleményt adja:

- 1) Az EUMSZ 218. cikk (2), (6) és (8) bekezdésében előírt követelmények mindenkor és teljes mértékű tiszteletben tartása mellett a Szerződések nem tiltják meg, hogy az Európai Unió Tanácsa a nőekkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemlről és azok megelőzéséről szóló európai tanácsi egyezmény (Isztambuli Egyezmény) Unió általi megkötéséről szóló határozat elfogadása előtt az eljárási szabályzatával összhangban eljárva bevárja a tagállamok arra vonatkozó „közös megállapodását”, hogy a hatáskörükbe tartozó területeken ezen egyezmény kötelező legyen rájuk nézve. Ezzel szemben a Szerződések tiltják, hogy a Tanács az e cikkben előírt szerződéskötési eljárást egy további szakasszal egészítse ki, azáltal hogy az említett egyezmény megkötéséről szóló határozat elfogadását ilyen „közös megállapodás” előzetes megállapításához köti.
- 2) Az Isztambuli Egyezmény azon részének Unió általi megkötéséről szóló tanácsi jogi aktus elfogadásának megfelelő anyagi jogalapját, amely az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében vett tervezett megállapodás tárgyát képezi, az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdése, valamint az EUMSZ 84. cikk és az EUMSZ 336. cikk képezi.
- 3) Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló (21.) és az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló (22.) jegyzőkönyv kizárólag abban az esetben igazolja azon tanácsi jogi aktus két külön határozatra történő szétválasztását, amely az Isztambuli Egyezmény tervezett megállapodás tárgyát képező részének Unió általi megkötéséről szól, ha az ilyen szétválasztás azon körülmény figyelembevételére irányul, hogy Írország vagy a Dán Királyság nem vesz részt az e megállapodás megkötése alapján hozott és az e jegyzőkönyvek hatálya alá tartozó, összességükben vizsgált intézkedésekben.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Arabadžiev
Prechal	Vilaras	Ilešič
Bay Larsen	Kumin	Wahl
von Danwitz	Biltgen	Jürimäe
Rossi	Jarukaitis	Jääskinen

Kihirdetve Luxembourgban, a 2021. október 6-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar  
hivatalvezető

K. Lenaerts  
elnök