



Media ja lehdistö

Euroopan unionin tuomioistuin
LEHDISTÖTIEDOTE nro 37/21
Luxemburgissa 11.3.2021

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa lausunto C-1/19
Istanbulin yleissopimus

Julkisasiamies Hogan ehdottaa, että unionin tuomioistuin toteaa, että vaikka Euroopan unioni on allekirjoittanut Istanbulin yleissopimuksen, neuvosto voi – mutta sen ei ole pakko – odottaa kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä sopimusta, jossa ne ilmaisevat suostumuksensa sitoutua kyseiseen yleissopimukseen, ennen sen päättämistä, liittykö unioni yleissopimukseen ja jos liittyy, missä laajuudessa

Hän ehdottaa lisäksi, että Istanbulin yleissopimus voidaan tehdä SEUT 78 artiklan 2 kohdan, SEUT 82 artiklan 2 kohdan sekä SEUT 84 ja SEUT 336 artiklan perusteella kahdella erillisellä päätöksellä

Euroopan neuvosto hyväksyi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan yleissopimuksen¹ (jäljempänä Istanbulin yleissopimus) 7.4.2011, ja se avattiin allekirjoituksia varten 11.5.2011. Komission ensimmäinen ehdotus neuvoston päätökseksi Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta ei saanut neuvoston jäseniltä riittävää tukea. Tämän vuoksi Istanbulin yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta koskevan ehdotuksen alaa päätettiin kaventaa ja rajoittaa se koskemaan pelkästään toimivaltuuksia, joiden katsottiin kuuluvan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Lisäksi päätettiin jakaa komission ehdotus neuvoston päätökseksi Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamisesta kahteen osaan ja antaa kaksi päätöstä EU- ja EUT-sopimuksiin liitettyssä pöytäkirjassa N:o 21 tarkoitetun Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan erityisaseman huomioon ottamiseksi.

Kyseiset kaksi neuvoston päätöstä annettiin 11.5.2017. Ensimmäinen on päätös Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta niiden määräysten osalta, jotka kuuluvat unionin toimivaltaan rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden osalta, ja siinä todetaan aineellisiksi oikeusperustoiksi SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 83 artiklan 1 kohta.² Toinen päätös kattaa kyseisen yleissopimuksen turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon osalta, ja siinä todetaan aineelliseksi oikeusperustaksi SEUT 78 artiklan 2 kohta.³ Kummankin neuvoston päätöksen johdanto-osan perustelukappaleisiin sisältyy viittauksia Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden toimivaltuuksiin.

Euroopan parlamentti pyysi 9.7.2019 SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaisesti unionin tuomioistuimelta lausuntoa Euroopan unionin liittymisestä Istanbulin yleissopimukseen. Euroopan parlamentti kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, mitkä SEUTin artikkelit muodostavat asianmukaisen oikeusperustan neuvoston toimelle, joka koskee Istanbulin yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta. Se kysyy myös, onko välttämätöntä tai mahdollista jakaa Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevat päätökset kahteen osaan. Euroopan parlamentin toinen kysymys koskee sitä, onko Istanbulin yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisesti sopusoinnussa perussopimusten kanssa, vaikka

¹ Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta 7.4.2011.

² Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden osalta 11.5.2017 annettu neuvoston päätös (EU) 2017/685 (EUVL 2017, L 131, s. 11).

³ Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon osalta 11.5.2017 annettu neuvoston päätös (EU) 2017/866 (EUVL 2017, L 131, s. 13).

kaikki jäsenvaltiot eivät ole päässeet yhteiseen sopimukseen kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta.

Julkisasiamies Gerard Hogan ehdottaa tänään esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että unionin tuomioistuin vastaa Euroopan parlamentin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Jos neuvoston aikomukset sen osalta, missä laajuudessa Istanbulin yleissopimuksen tekemiseksi on käytettävä jaettua toimivaltaa, pysyvät muuttumattomina, luvan antamista tämän yleissopimuksen tekemiseen unionin puolesta koskevan päätöksen aineellisina oikeusperustoina on käytettävä SEUT 78 artiklan 2 kohtaa, SEUT 82 artiklan 2 kohtaa sekä SEUT 84 ja SEUT 336 artiklaa.

Istanbulin yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta kahdella erillisellä toimella ei ole omiaan tekemään näistä toimista pätemättömiä.

Unionin päätös Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä olisi yhteensopiva perussopimusten kanssa, jos se annettaisiin ilman kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä sopimusta, jossa ne ilmaisevat suostumuksensa sitoutua kyseiseen yleissopimukseen. Se olisi kuitenkin yhteensopiva perussopimusten kanssa myös silloin, jos se annettaisiin vasta tällaiseen yhteiseen sopimukseen pääsemisen jälkeen. On yksinomaan neuvoston asiana päättää, kumpi näistä vaihtoehtoista on parempi.

Julkisasiamies katsoo, että kaikki Euroopan parlamentin unionin tuomioistuimelle esittämät kysymykset pitäisi ottaa tutkittaviksi, lukuun ottamatta ensimmäisen kysymyksen b osaa mutta vain siltä osin kuin se koskee päätöstä Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamisesta. Koska Euroopan parlamentti ei riitauttanut allekirjoittamista koskevien päätösten pätevyyttä, kuten se olisi voinut tehdä, ja niistä on näin ollen tullut lopullisia, kyseinen toimieli ei voi käyttää lausuntomenettelyä kiertääkseen kumoamiskanteen nostamisen määräaikoja.

Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskevat asianmukaiset oikeusperustat

Julkisasiamies esittää, että noudatetaan unionin vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jonka mukaan silloin, jos toimella on useampi tarkoitus tai siinä on useita tekijöitä, on lähtökohtaisesti käytettävä yhtä ainoaa oikeusperustaa ja poikkeuksellisesti useampaa oikeusperustaa, toisin sanoen niitä, joita toimen määräävät tai vähintäänkin pääasialliset tarkoitukset tai tekijät edellyttävät. Tästä seuraa, että sillä, onko kyseessä olevaa toimea annettaessa käytetty muuta toimivaltaa, ei ole merkitystä niin kauan kuin tämä muu toimivalta koskee liitännäisiä tarkoituksia tai tekijöitä.

Lisäksi julkisasiamies katsoo, että kun unioni ei aio käyttää kaikkea toimivaltaansa, on tärkeää erottaa päätös, jolla annetaan lupa kansainvälisen sopimuksen tekemiseen, ja kyseinen sopimus toisistaan. Kun Istanbulin yleissopimukseen liittymisen osalta on selvää, että neuvoston näkemyksen mukaan unionin tulee käyttää vain osaa toimivallastaan, julkisasiamies Hogan katsoo, että ei ole syytä arvioida koko Istanbulin yleissopimusta vaan ainoastaan tämän yleissopimuksen niitä osia, jotka unionin oikeuden kannalta sitovat unionia.

Tältä osin julkisasiamies Hogan huomauttaa, että hänen nähdäkseen nyt käsiteltävässä asiassa ei ole tarpeen ratkaista lopullisesti, onko unionilla, kuten neuvosto katsoo, yksinomainen toimivalta Istanbulin yleissopimuksen tekemiseen turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa ja rikosoikeuden alalla tehtävää oikeudellisesta yhteistyötä koskevissa asioissa ja onko unioni siten velvollinen käyttämään tätä toimivaltaa. Euroopan parlamentin esittämä kysymys perustuu oletamaan siitä, että unioni käyttää ainakin sitä toimivaltaa, joka sillä on turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa ja rikosoikeuden alalla tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevissa asioissa.

Tarkasteltuaan Istanbulin yleissopimuksen tarkoituksia ja tekijöitä julkisasiamies Hogan toteaa, että yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta voi koskea useampaa eri toimivaltaa, joka unionilla on yksin tai yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, ja että näin ollen hyvin monet EUT-sopimuksen mukaiset oikeusperustat voivat teoreettisesti olla asianmukaisia. Hän lisää kuitenkin, että toimen oikeusperustan tai oikeusperustojen ei kuitenkaan oleteta ilmentävän kaikkea kyseessä olevan

toimen antamiseksi käytettyä toimivaltaa. Päätöksen luvan antamisesta Istanbulin yleissopimuksen tekemiseen unionin puolesta pitäisi perustua ainoastaan oikeusperustaan tai oikeusperustoihin, jotka vastaavat sitä, mikä tämän päätöksen painopiste tulee olemaan. Julkisasiamies Hoganin mukaan on otettava huomioon paitsi Istanbulin yleissopimuksen tarkoitukset ja tekijät, myös nimenomaan kyseisen päätöksen itsensä tarkoitukset ja tekijät.

Julkisasiamies Hogan tarkastelee myös muiden kuin Euroopan parlamentin kysymyksessään mainitsemien oikeusperustojen merkityksellisyyttä tarkastelemalla eri toimivaltoja, joita Istanbulin yleissopimus voi koskea. Hän ehdottaa siten, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen siten, että kun otetaan huomioon neuvoston suunnitteleman yleissopimuksen tekemisen ulottuvuus, päätöksen antaa unionille luvan sen tekemiseen on perustuttava SEUT 78 artiklan 2 kohtaan, SEUT 82 artiklan 2 kohtaan sekä SEUT 84 artiklaan ja SEUT 336 artiklaan.

Voidaanko lupa Istanbulin yleissopimuksen tekemiseen antaa kahdella erillisellä päätöksellä

Julkisasiamies Hogan toteaa, että Euroopan parlamentin esittämä kysymys koskee Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskevan päätöksen muodollista tulevaa pätevyyttä. Tässä suhteessa on huomattava SEUT 263 artiklasta ilmenevän, että toimen muodollinen pätevyys voidaan riitauttaa ainoastaan, jos olennaista menettelymääräystä on rikottu. Hän katsoo, että Istanbulin yleissopimuksen tekeminen kahdella päätöksellä yhden päätöksen sijaan ei kuitenkaan näytä olevan sen luonteista, että sillä on voinut olla vaikutuksia sovellettaviin äänestysääntöihin, kuten tilanne oli eräässä aiemmassa unionin tuomioistuimen antamassa tuomiossa.

Näin on ensinnäkin siksi, että annettavien päätösten lukumäärästä riippumatta kaikkien niiden antaminen kuuluu unionin toimivaltaan. Toiseksi äänestysääntöjen osalta on huomattava, että päätöksen jakaminen kahteen erilliseen toimeen voi merkitä sitä, että kansainvälisen sopimuksen tekemistä rasittaa virhe, jos ensin annettava toimi annettaisiin tietyn äänestysäännön mukaisesti ja jälkimmäinen toisen äänestysäännön perusteella tilanteessa, jossa vain yhtä sääntöä olisi sovellettu, jos olisi ollut annettava vain yksi toimi. Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin niin, että kaikki kyseessä olevat oikeusperustat johtavat saman menettelyn soveltamiseen.

Julkisasiamies Hogan ehdottaa siten, että unionin tuomioistuin vastaa Euroopan parlamentin kysymykseen, että Istanbulin yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta kahdella erillisellä toimella ei ole omiaan tekemään näistä toimista pätemättömiä.

Kysymys siitä, onko neuvoston päätös Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä pätevä, jos se annettaisiin tilanteessa, jossa kaikki jäsenvaltiot eivät ole päässeet yhteiseen sopimukseen kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta

Julkisasiamies Hogan katsoo tältä osin, että neuvosto ei ole velvollinen odottamaan jäsenvaltioiden yhteistä sopimusta eikä liioin velvollinen tekemään Istanbulin yleissopimuksen kaltaista kansainvälistä sopimusta välittömästi sen allekirjoittamisen jälkeen. Neuvoston on pikemminkin arvioitava mahdollisuutta saada tarvittava enemmistö neuvostossa, jotta se voi käyttää yksin kaikkea jaettua toimivaltaa, jolloin sen on otettava huomioon muun muassa se, kuinka suuri vaara on, että jäsenvaltio jättää perusteettomasti panematta kyseessä olevan sekasopimuksen täytäntöön.

Hän ehdottaa siten toiseen kysymykseen vastattavan, että ensiksi unionin päätös Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä olisi yhteensopiva perussopimusten kanssa, jos se annettaisiin ilman kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä sopimusta, jossa ne ilmaisevat suostumuksensa sitoutua kyseiseen yleissopimukseen. Se olisi kuitenkin yhteensopiva perussopimusten kanssa myös silloin, jos se annettaisiin vasta tällaiseen yhteiseen sopimukseen pääsemisen jälkeen. On yksinomaan neuvoston asiana päättää, kumpi näistä vaihtoehdoista on parempi.

HUOMAUTUS: Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus ei sido unionin tuomioistuinta. Julkisasiamiehen tehtävänä on antaa unionin tuomioistuimelle riippumattomasti oikeudellinen ratkaisu käsiteltävänä olevasta asiasta. Unionin tuomioistuin aloittaa nyt tämän asian harkinnan, ja tuomio julistetaan myöhemmin.

HUOMAUTUS: Jäsenvaltio, Euroopan parlamentti, neuvosto tai komissio voi hankkia unionin tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa, tai toimivallasta tehdä tällainen sopimus. Jos unionin tuomioistuimen lausunto on kielteinen, suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu.

Tämä on tiedotusvälineiden käyttöön tarkoitettu epävirallinen asiakirja, joka ei sido Euroopan unionin tuomioistuinta.

Ratkaisuehdotuksen [koko teksti](#) julkaistaan CURIA-sivustolla ratkaisuehdotuksen lukemispäivänä.

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127