



Kohtujurist Hogan teeb Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et kuigi liit on Istanbuli konventsioonile alla kirjutanud, on nõukogul õigus enne otsustamist, kas ja millises ulatuses liit sellega ühineb, ära oodata – ilma et ta oleks selleks siiski sunnitud – kõigi liikmesriikide ühine kokkulepe lugeda konventsioon enda jaoks siduvaks.

*Kohtujurist leiab ka, et Istanbuli konventsiooni võib sõlmida **ELTL artikli 78 lõike 2, artikli 82 lõike 2 ning artiklite 84 ja 336 alusel** kahe eraldi otsusega.*

Euroopa Nõukogu võttis naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise Istanbuli konventsiooni¹ vastu 7. aprillil 2011 ja see avati allakirjutamiseks 11. mail 2011. Komisjoni esimene ettepanek võtta vastu nõukogu otsus Istanbuli konventsiooni allakirjutamise kohta liidu nimel ei saanud nõukogu liikmetelt piisavat toetust. Seetõttu otsustati vähendada liidu poolt Istanbuli konventsiooni sõlmimise ulatust ja piirduda üksnes nende pädevustega, mida peeti liidu ainupädevusteks. Selleks et võtta arvesse lirimaa ja Ühendkuningriigi konkreetseid seisukohti, nagu on ette nähtud EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokollis nr 21, otsustati ka komisjoni ettepanek võtta vastu nõukogu otsus Istanbuli konventsiooni allakirjutamise kohta jagada kaheks eraldi otsuseks.

Mõlemad nõukogu otsused võeti vastu 11. mail 2017. Neist esimene puudutab Istanbuli konventsiooni liidu nimel allakirjutamist seoses sätetega, mis kuuluvad liidu pädevusse kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas, ja selles nimetati materiaalõigusliku alusena ELTL artikli 82 lõiget 2 ja artikli 83 lõiget 1². Teine otsus hõlmab konventsiooni aspekte, mis on seotud varjupaiga ja mittetagasisaatmisega, ning selles nimetati materiaalõigusliku alusena ELTL artikli 78 lõiget 2³. Nõukogu mõlema otsuse põhjendused sisaldasid viiteid liidu ja selle liikmesriikide pädevustele.

Euroopa Parlament taotles 9. juulil 2019 kooskõlas ELTL artikli 218 lõikega 11 Euroopa Kohtu arvamust liidu ühinemise kohta Istanbuli konventsiooniga. Esimese küsimusega soovib Euroopa Parlament teada, millised ELTL artiklid peaksid olema sobivad õiguslikud alused nõukogu õigusaktile, millega sõlmitakse Istanbuli konventsioon liidu nimel. Samuti küsib ta, kas on vajalik või võimalik võtta vastu kaks eraldi otsust Istanbuli konventsiooni allakirjutamise ja sõlmimise kohta. Teise küsimusega soovib Euroopa Parlament teada, kas liidu poolt Istanbuli konventsiooni sõlmimine ELTL artikli 218 lõike 6 kohaselt on kooskõlas aluslepingutega, kui puudub kõigi liikmesriikide ühine kokkulepe lugeda konventsioon enda jaoks siduvaks.

Tänases ettepanekus teeb kohtujurist Gerard Hogan Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Euroopa Parlamendi küsimustele järgmiselt:

¹ Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise Istanbuli konventsioon, 7. aprill 2011.

² Nõukogu 11. mai 2017. aasta otsus (EL) 2017/865 Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta seoses küsimustega, mis puudutavad õiguslast koostööd kriminaalasjades (ELT 2017, L 131, lk 11).

³ Nõukogu 11. mai 2017. aasta otsus (EL) 2017/866 Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta seoses varjupaiga ja mittetagasisaatmisega (ELT 2017, L 131, lk 11).

Kui nõukogu kavatsused seoses Istanbuli konventsiooni sõlmimisel teostatava jagatud pädevuse ulatusega jäävad samaks, peavad selle lepingu liidu nimel sõlmimiseks loa andva otsuse materiaalõiguslikeks alusteks olema ELTL artikli 78 lõige 2, artikli 82 lõige 2 ning artiklid 84 ja 336.

Istanbuli konventsiooni sõlmimine liidu poolt kahe eraldi otsusega ei muuda neid õigusakte kehtetuks.

Liidu otsus sõlmida Istanbuli konventsioon oleks aluslepingutega kooskõlas, kui see võetaks vastu olukorras, kus kõik liikmesriigid ei ole jõudnud ühisele kokkuleppele lugeda konventsioon enda jaoks siduvaks. Samas oleks aga aluslepingutega kooskõlas ka see, kui otsus võetaks vastu alles pärast sellise ühise kokkuleppe saavutamist. Nõukogu on ainupädev otsustama, kumba neist kahest lahendusest eelistada.

Kohtujurist leiab, et kõiki küsimusi, mille Euroopa Parlament Euroopa Kohtule esitas, tuleb pidada vastuvõetavaks, välja arvatud esimese küsimuse teine osa, kuid seda ainult osas, milles see puudutab Istanbuli konventsiooni allakirjutamise otsust. Nimelt, kuna Euroopa Parlament ei vaidlustanud allakirjutamise otsuste kehtivust, kuigi ta oleks võinud seda teha, ning need otsused on seega jõustunud, ei või see institutsioon kasutada arvamuse menetlust tühistamishagi esitamise tähtaegadest möödaminekuks.

Sobivad õiguslikud alused Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks

Kohtujurist teeb ettepaneku järgida Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt peab õigusakt juhul, kui sellel on mitu eesmärki või mitu reguleerimiseset, põhinema reeglina ühel õiguslikul alusel ja erandjuhul mitmel õiguslikul alusel, nimelt nendel, mida nõuavad selle õigusakti ülekaalukad või vähemalt peamised eesmärgid või reguleerimisesemed. Sellest järeldub, et ei ole oluline, kas kõnealuse akti vastuvõtmise käigus teostati muid pädevusi, kui need muud pädevused puudutavad eesmäärke või reguleerimisesemeid, mis on sisuliselt kõrvalise tähtsusega.

Lisaks juhul, kui liit otsustab mitte teostada kõiki oma pädevusi, on kohtujuristi hinnangul oluline eristada rahvusvahelist lepingut ennast otsusest, millega antakse luba sõlmida see leping. Arvestades, et Istanbuli konventsiooniga ühinemise puhul on selge, et nõukogu kava kohaselt peaks liit teostama ainult mõnda oma pädevustest, leiab kohtujurist Hogan, et on asjakohane võtta arvesse mitte kogu Istanbuli konventsiooni, vaid üksnes konventsiooni neid osi, mis liidu õiguse seisukohast saavad liidule siduvaks.

Sellega seoses märgib kohtujurist Hogan, et käesoleval juhul ei tundu vajalik lõplikult otsustada, kas liidul on ainupädevus Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks varjupaiga ja sisserände ning kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas, nagu leiab nõukogu, ja kas liit on seega kohustatud nimetatud pädevust teostama. Euroopa Parlamendi esitatud küsimus põhineb eeldusel, et liit teostab vähemalt pädevust, mis tal on varjupaiga ja sisserände ning kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas.

Olles analüüsinud Istanbuli konventsiooni eesmäärke ja reguleerimisesemeid, märgib kohtujurist Hogan, et liidu poolt Istanbuli konventsiooni sõlmimine puudutab tõenäoliselt suurt hulka pädevusi, mis tal on kas üksi või koos liikmesriikidega, ning seetõttu võivad teoreetiliselt olla asjakohased paljud EL toimimise lepingus ette nähtud õiguslikud alused. Ta lisab, et õigusakti õiguslik alus või õiguslikud alused ei pea siiski kajastama kõiki pädevusi, mida akti vastuvõtmiseks kasutatakse. Otsus lubada liidul sõlmida Istanbuli konventsioon peaks põhinema üksnes sellel õiguslikul alusel või neil õiguslikel alustel, mis vastavad sellele, mis saab olema asjaomase otsuse raskuskeskmeks. Selleks, et selline õiguslik alus kindlaks määrata, peab kohtujurist Hogan vajalikuks arvesse võtta mitte ainult Istanbuli konventsiooni eesmäärke ja reguleerimisesemeid, vaid ka konkreetsemalt selle otsuse enda eesmäärke ja reguleerimisesemeid.

Kohtujurist Hogan kaalub ka selliste muude õiguslike aluste asjakohasust, mida Euroopa Parlament oma küsimuses ei nimetanud, analüüsides eri pädevusi, mida Istanbuli konventsioon tõenäoliselt puudutab. Seejärel teeb ta Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimesele

küsimusele, et nõukogu kavandatava sõlmimise ulatust arvestades peab otsus, millega antakse liidule konventsiooni sõlmimiseks luba, põhinema ELTL artikli 78 lõikel 2, artikli 82 lõikel 2 ning artiklitel 84 ja 336.

Kas loa Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks võib anda kahe eraldi otsusega

Kohtujurist Hogan märgib, et Euroopa Parlamendi esitatud küsimus puudutab Istanbuli konventsiooni sõlmimise otsuse vormilist kehtivust tulevikus. Sellega seoses tuleb meenutada, et ELTL artiklist 263 tuleneb, et akti vormilist kehtivust saab kahtluse alla seada üksnes siis, kui on rikutud olulist menetlusnõuet. Ta leiab, et Istanbuli konventsiooni sõlmimine ühe otsuse asemel kahe otsusega ei näi olevat sellist laadi, et see võiks avaldada mõju kohaldatavale hääletuskorrale, nagu see oli ühes varasemas Euroopa Kohtu otsuses.

See on nii seetõttu, et esiteks on selge, et olenemata vastuvõetavate otsuste arvust kuulub nende vastuvõtmine liidu pädevusse. Teiseks, mis puudutab hääletamisreegleid, siis tuleb märkida, et otsuse jagamine kaheks eraldi aktiks võib muuta rahvusvahelise lepingu sõlmimise kehtetuks, kui esimene akt võetakse vastu teatava hääletusreegli kohaselt ja teine võetakse vastu teise hääletusreegli kohaselt olukorras, kus juhul, kui vastu oleks võetud ainult üks akt, oleks kohaldatud ainult ühte reeglit. Ent käesoleval juhul tingivad kõik asjaomased õiguslikud alused sama menetluse kohaldamise.

Kohtujurist Hogan teeb seega Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Euroopa Parlamendi küsimusele, et Istanbuli konventsiooni sõlmimine liidu poolt kahe eraldi aktiga ei muuda neid akte kehtetuks.

Küsimus, kas nõukogu otsus sõlmida Istanbuli konventsioon oleks kehtiv, kui selle vastuvõtmisel puuduks kõigi liikmesriikide ühine kokkulepe nõusoleku suhtes lugeda konventsioon enda jaoks siduvaks

Selle kohta leiab kohtujurist Hogan, et nõukogu ei ole kohustatud ootama liikmesriikide ühist kokkulepet, samuti ei ole ta kohustatud sõlmima sellist rahvusvahelist lepingut nagu Istanbuli konventsioon viivitamata pärast sellele allakirjutamist. Pigem on tema ülesanne hinnata võimalust saavutada nõukogus vajalik häälteenamus, et teostada üksinda kogu jagatud pädevust, võttes arvesse selliseid tegureid nagu liikmesriigi poolt kõnealuse segalepingu põhjendamatult täitmata jätmise ohu suurus.

Seetõttu teeb ta ettepaneku vastata teisele küsimusele esiteks, et liidu otsus sõlmida Istanbuli konventsioon oleks aluslepingutega kooskõlas, kui see võetaks vastu olukorras, kus kõik liikmesriigid ei ole jõudnud ühisele kokkuleppele nõusoleku suhtes lugeda konventsioon enda jaoks siduvaks. Aluslepingutega oleks aga kooskõlas ka see, kui konventsioon võetaks vastu alles pärast sellise ühise kokkuleppe saavutamist. Nõukogu on ainupädev otsustama, kumba neist kahest lahendusest eelistada.

MÄRKUS: Kohtujuristi ettepanek ei ole Euroopa Kohtule siduv. Kohtujuristi ülesanne on täiesti sõltumatult teha Euroopa Kohtule ettepanekuid talle määratud asjade õigusliku lahenduse kohta. Euroopa Kohtu kohtunikud asuvad selles kohtuasjas nõu pidama. Kohtuotsus tehakse hiljem.

MÄRKUS: Liikmesriik, Euroopa Parlament, nõukogu või komisjon võib taotleda Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas kavandatav leping on aluslepingutega kooskõlas. Kui kohtu arvamus on negatiivne, saab kavandatav leping jõustuda üksnes juhul, kui seda muudetakse või kui aluslepingud läbi vaadatakse.

Ajakirjandusele mõeldud mitteametlik dokument, mis ei ole Euroopa Kohtule siduv.

Ettepaneku [terviktekst](#) on CURIA veebileheküljel alates selle ettekandmise päevast.

Täiendavat teavet annab Gitte Stadler, ☎(+352) 4303 3127