



Aluslepingud ei keela nõukogul enne liidu poolt Istanbuli konventsiooni sõlmimise kohta otsuse vastuvõtmist ära oodata liikmesriikide „ühist kokkulepet“, kuid see institutsioon ei või muuta konventsiooni sõlmimise menetlust seeläbi, et ta seab sõlmimise sõltuvusse niisuguse „ühise kokkuleppe“ eelnevast saavutamisest

Euroopa Kohus täpsustas, milline on sobiv materiaalõiguslik alus nõukogu selle akti vastuvõtmiseks, mis käsitleb kavandatava lepingu esemeks oleva Istanbuli konventsiooni osa sõlmimist, ning leidis, et sõlmimise kohta võib teha kaks eraldi otsust, kui on tuvastatud objektiivne vajadus

Naistevastase vägivalga ja perevägivalga ennetamise ja tõkestamise Istanbuli konventsioon¹ kuulub osalt Euroopa Liidu ja osalt liikmesriikide pädevusse. Seetõttu peab sellest saama segaleping, mille sellisena sõlmivad liit ja liikmesriigid. Komisjoni ettepanekus võtta vastu otsus, millega kirjutatakse see konventsioon liidu nimel alla, oli materiaalõigusliku alusena märgitud ETL artikli 82 lõige 2 ja artikkel 84. Kuna ettepanek ei saanud Euroopa Liidu Nõukogus piisavat toetust, otsustati piirata konventsiooni allakirjutamist selle valdkondadega, mis kuuluvad liidu ainupädevusse, nagu nõukogu on selle kindlaks määranud. Nimetatud institutsioon asendas seetõttu eespool viidatud materiaalõigusliku aluse ETL artikli 78 lõike 2, artikli 82 lõike 2 ja artikli 83 lõikega 1. Lisaks, selleks et võtta arvesse lirimaa erilist olukorda, mida käsitleb protokoll nr 21², tehti allakirjutamise kohta kaks eraldi otsust.

Nendest kahest Istanbuli konventsiooni allakirjutamist käsitlevast otsustest üks puudutab küsimusi, mis on seotud õiguslase koostööga kriminaalasjades³, ning teine varjupaika ja mittetagasisaatmist.⁴ Nende kahe otsuse kohaselt kirjutati Istanbuli konventsioon liidu nimel alla 13. juunil 2017. Ent seniajani ei ole vastu võetud ühtegi otsust konventsiooni sõlmimise kohta liidu poolt, kuna nõukogu näib eeldavat, et sellise otsuse vastuvõtmiseks peab enne olema kõikide liikmesriikide „ühine kokkulepe“ selle kohta, et nad hakkavad olema konventsiooniga seotud nende pädevusse kuuluvates valdkondades.

Euroopa Parlament esitas 9. juulil 2019 Euroopa Kohtule ETL artikli 218 lõike 11 alusel arvamusetaotluse Istanbuli konventsiooni sõlmimise kohta liidu poolt. Esimese küsimusega palus parlament selgitada esiteks, millised on sobivad õiguslikud alused nõukogu õigusaktile selle konventsiooni sõlmimise kohta, ning teiseks, kas on vajalik või võimalik teha nii konventsiooni allakirjutamise kui ka sõlmimise kohta kaks eraldi otsust. Teise küsimusega palus parlament selgitada, kas aluslepingud lubavad nõukogul või teevad talle kohustuseks enne liidu nimel Istanbuli konventsiooni sõlmimist ära oodata liikmesriikide „ühine kokkulepe“ selle kohta, et nad hakkavad olema konventsiooniga seotud nende pädevusse kuuluvates valdkondades.

¹ Naistevastase vägivalga ja perevägivalga ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsioon, mis võeti vastu 7. aprillil 2011 (edaspidi „Istanbuli konventsioon“).

² EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokoll (nr 21) Ühendkuningriigi ja lirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes (edaspidi „protokoll nr 21“).

³ Nõukogu 11. mai 2017. aasta otsus (EL) 2017/865 Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalga ja perevägivalga ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta seoses küsimustega, mis puudutavad õiguslase koostööd kriminaalasjades (ELT 2017, L 131, lk 11).

⁴ Nõukogu 11. mai 2017. aasta otsus (EL) 2017/866 Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalga ja perevägivalga ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta seoses varjupaiga ja mittetagasisaatmisega (ELT 2017, L 131, lk 13).

Euroopa Kohtu suurkoda vastas oma arvamuses parlamendi küsimustele järgmiselt.

Esiteks: tingimusel, et ELTL artikli 218 lõigetes 2, 6 ja 8 ette nähtud nõuded on igal ajal täielikult täidetud, ei keela aluslepingud nõukogul, kes tegutseb kooskõlas oma kodukorraga, oodata enne liidu poolt Istanbuli konventsiooni sõlmimise kohta otsuse vastuvõtmist ära liikmesriikide „ühise kokkulepet“. Samas keelavad aluslepingud tal lisada selles artiklis ette nähtud lepingute sõlmimise menetlusele täiendavat etappi seeläbi, et ta seab konventsiooni sõlmimise otsuse vastuvõtmise sõltuvusse sellise „ühise kokkuleppe“ eelnevast saavutamisest.

Teiseks: sobiv materiaalõiguslik alus nõukogu selle akti vastuvõtmiseks, mis käsitleb kavandatava lepingu esemeks oleva Istanbuli konventsiooni osa sõlmimist liidu poolt, koosneb ELTL artikli 78 lõikest 2, artikli 82 lõikest 2 ning artiklitest 84 ja 336.

Kolmandaks: protokollid nr 21 ja nr 22⁵ õigustavad lepingu sõlmimiseks kahe eraldi otsuse tegemist üksnes ulatuses, milles kahe otsuse tegemise eesmärk on võtta arvesse asjaolu, et lirimaa või Taani Kuningriik ei osale kavandatava lepingu sõlmimiseks võetud, kõnealuste protokollide kohaldamisalasse kuuluvate meetmete kõigis osades.

Euroopa Kohtu hinnang

Arvamuse taotluse vastuvõetavus

Arvamuse menetluse eesmärk on hoida ära komplikatsioonid, mis kaasneksid liidu siduvate rahvusvaheliste lepingute aluslepingutele vastavuse vaidlustamisega kohtus. Eelkõige seda eesmärki silmas pidades tuvastas Euroopa Kohus, et arvamuse taotlus on vastuvõetav, välja arvatud esimese küsimuse teine osa, mis puudutab allakirjutamise kohta kahe eraldi otsuse tegemist. Nimelt kirjutas liit Istanbuli konventsiooni alla enam kui kaks aastat enne arvamuse taotluse esitamist, mistõttu ELTL artikli 218 lõikega 11 taotletavat ennetuseesmärki ei olnud enam võimalik saavutada. Pealegi oleks parlament võinud allakirjutamise otsused vaidlustada tühistamishagiga.

„Ühise kokkuleppe“ praktika

Mis puudutab praktikat oodata ära liikmesriikide „ühine kokkulepe“ selle kohta, et nad hakkavad olema segalepinguga seotud, siis märkis Euroopa Kohus kõigepealt, et aluslepingud keelavad nõukogul seada konventsiooni sõlmimise menetluse algatamist sõltuvusse sellise „ühise kokkuleppe“ eelnevast saavutamisest. Nimelt, kui sellel praktilisel peaks olema selline ulatus, oleks sellega kehtestatud hübriidne otsustamisprotsess, kuna juba liidu võimalus sõlmida segaleping sõltuks täielikult iga liikmesriigi tahtest olla sellise lepinguga seotud valdkondades, mis kuuluvad tema pädevusse. Niisugune hübriidne otsustamisprotsess on aga vastuolus ELTL artikli 218 lõigetega 2, 6 ja 8, mis käsitlevad rahvusvahelise lepingu sõlmimist aktina, mille nõukogu võtab vastu kvalifitseeritud häälteenamusega.

Samas kuuluvad nendes sätetes ette nähtud menetluse piires nõukogu poliitilise kaalutusõiguse raamidesse nii otsustamine, kas nõustuda ettepanekuga sõlmida rahvusvaheline leping või mitte ja kui jah, siis millises ulatuses, kui ka selle otsuse vastuvõtmiseks sobiva aja valimine. Sellest tuleneb, et miski ei takista nõukogul pikendada arutelusid nõukogus, et saavutada lepingu sõlmimise protsessis tihedam koostöö liikmesriikide ja liidu institutsioonide vahel, mis võib tähendada „ühise kokkuleppe“ äraootamist.

Seda poliitilist kaalutusõigust kasutatakse üldjuhul siiski kvalifitseeritud häälteenamusega, nii et selline enamus nõukogus võib igal ajal ja vastavalt nõukogu kodukorras ette nähtud eeskirjadele nõuda arutelu lõpetamist ja rahvusvahelise lepingu sõlmimise kohta otsuse tegemist.

Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks sobivad õiguslikud alused

⁵ EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokoll (nr 22) Taani seisukoha kohta (edaspidi „protokoll nr 22“).

Seoses õiguslikke aluseid käsitleva küsimusega pidi Euroopa Kohus kõigepealt määratlema oma analüüsi eseme ja ulatuse. Sellega seoses, kuna Istanbuli konventsiooni sõlmimise otsuse võtab nõukogu vastu kvalifitseeritud häälteenamusega pärast parlamendilt nõusoleku saamist, oli nende institutsioonide ülesanne täpsustada esitatud küsimuste piires ELTL artikli 218 lõike 11 tähenduses „kavandatava lepingu“ ulatust. Seega analüüsis Euroopa Kohus Istanbuli konventsiooni lähtuvalt üksnes konventsiooni nendest osadest, mida küsimuse sõnastuse ja allkirjutamise otsuste sisu kohaselt hakkab allkirjutamise akt puudutama. Neid asjaolusid arvestades lähtus Euroopa Kohus eeldusest, et kõnealune akt puudutab Istanbuli konventsiooni sätteid, mis on seotud õiguslase koostööga kriminaalasjades, varjupaiga ja mittetagasisaatmisega ning liidu institutsioonide ja avaliku halduse kohustustega, niivõrd kuivõrd need sätted kuuluvad liidu pädevusse.

Esiteks leidis Euroopa Kohus seoses õiguslase koostööga kriminaalasjades, et pidades silmas Istanbuli konventsiooni nende sätete arvu ja ulatust, mis kuuluvad ELTL artikli 82 lõikes 2⁶ ja artiklis 84⁷ viidatud liidu pädevusse, peaksid need sätted olema sõlmimise akti õiguslike aluste hulgas. Seevastu konventsioonis sisalduvad kohustused, mis kuuluvad ELTL artikli 83 lõikega 1⁸ hõlmatud valdkonda, on liidu jaoks äärmiselt piiratud ulatusega, mistõttu ei peaks sõlmimise akt põhinema sellel sätel.

Mis puudutab teiseks varjupaika ja mittetagasisaatmist, siis kuigi Istanbuli konventsioon sisaldab ainult kolme artiklit, mis käsitlevad neid valdkondi, moodustavad need eraldi peatüki, mille suhtes ei saa asuda seisukohale, et see on kõrvalise tähtsusega või äärmiselt piiratud ulatusega, mistõttu ELTL artikli 78 lõige 2⁹ peaks olema osa sõlmimise akti materiaalõiguslikust alusest.

Kolmandaks peab liit seoses oma avaliku haldusega tagama, et on täielikult täidetud konventsiooniga kehtestatud kohustused, mis kuuluvad ELTL artikli 336¹⁰ kohaldamisalasse, mistõttu peab see säte olema õiguslike aluste hulgas.

Istanbuli konventsiooni sõlmimise kohta kahe eraldi otsuse tegemine

Konventsiooni sõlmimise kohta kahe eraldi otsuse tegemise küsimus on seotud protokoll nr 21 kohaldatavusega lirimaa suhtes, kuna kavandatava lepingu sõlmimise õiguslike alustena on tuvastatud EL toimimise lepingu kolmanda osa V jaotises sisalduvad sätted. Üldreeglina ei osale lirimaa selle osa kohaldamisalasse kuuluvate meetmete võtmisel nõukogu poolt, välja arvatud juhul, kui ta teatab oma soovist osaleda. Selle protokoll alusel kavatses lirimaa jätta osalemata liidu poolt Istanbuli konventsiooni sõlmimisel osas, mis puudutab varjupaika ja mittetagasisaatmist, kuid osaleda selle konventsiooni teiste osade sõlmimisel.

Valikuline osalemine samas meetmes, millele on protokollis nr 21 osutatud, on aga välistatud. Samuti ei ole lubatud teha kavandatava lepingu sõlmimise kohta kahte eraldi otsust selleks, et võimaldada lirimaal osaleda neist kahest otsusest ühe, kuid mitte teise vastuvõtmisel, samas kui mõlemad sõlmimise otsused käsitlevad meetmeid, mis on hõlmatud EL toimimise lepingu kolmanda osa V jaotisega.

Samas, kui on tuvastatud, et rahvusvahelise lepingu sõlmimise akti suhtes on kohaldatavad erinevad õiguslikud alused, võib esineda objektiivne vajadus teha selle kohta mitu eraldi otsust. Nii võib see olla eelkõige juhul, kui sellise eraldamise eesmärk on võtta arvesse asjaolu, et lirimaa või Taani Kuningriik ei osale rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks kavandatud meetmetes, mis kuuluvad protokoll nr 21 või nr 22 kohaldamisalasse, samas kui teised sama lepingu sõlmimiseks kavandatud meetmed ei kuulu selle kohaldamisalasse. Arvestades, et kavandatava lepingu sõlmimise akti materiaalõiguslike aluste hulgas on ELTL artikkel 336, mis ei kuulu ei protokollide

⁶ Selle sätte kohaselt võib liit kehtestada miinimumeeskirjad, mis käsitlevad muu hulgas tõendite lubatavust liikmesriikide vahel, isikute õigusi kriminaalmenetluses ja kuriteoohvrite õigusi.

⁷ Selle sättega on liidule antud pädevus kehtestada meetmeid liikmesriikide tegevuse edendamiseks ja toetamiseks kuritegevuse ennetamise alal.

⁸ Selle sätte kohaselt on liidul pädevus kehtestada miinimumeeskirjad kuritegude ja karistuste määramiseks muu hulgas selliste kuriteoliikide puhul nagu inimkaubandus ning naiste ja laste seksuaalne ärakasutamine.

⁹ See säte käsitleb liidu pädevust varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitse valdkonnas.

¹⁰ Mis käsitleb liidu ametnike personalieeskirju ja liidu muude teenistujate teenistustingimusi.

nr 21 ja nr 22 kohaldamisalasse, võib käesoleval juhul tuvastada objektiivse vajaduse teha Istanbuli konventsiooni sõlmimise kohta mitu eraldi akti.

MÄRKUS: Liikmesriik, Euroopa Parlament, nõukogu või komisjon võivad taotleda Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas kavandatav leping on aluslepingute sätetega kooskõlas, või selle lepingu sõlmimise pädevuse kohta. Kui Euroopa Kohus annab eitava arvamuse, siis kavandatav leping ei saa jõustuda, kui lepingut ei või aluslepinguid muudeta.

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

Arvamuse [terviktekst](#) on CURIA veebileheküljel alates selle kuulutamise päevast.

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