



Media ja lehdistö

Euroopan unionin tuomioistuin
LEHDISTÖTIEDOTE nro 176/21
Luxemburgissa 6.10.2021

Lausunto 1/19
Istanbulin yleissopimus

Perussopimuksissa ei kielletä neuvostoa odottamasta ennen päätöksen antamista Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen”, mutta neuvosto ei voi muuttaa kyseisen yleissopimuksen tekemistä koskevaa menettelyä asettamalla tämän tekemisen edellytykseksi sen, että ensin todetaan tällainen ”yhteinen sopimus”

Unionin tuomioistuin selkeyttää asianmukaista aineellista oikeusperustaa sellaisen neuvoston toimen antamiselle, joka koskee suunnitellun sopimuksen kohteena olevan Istanbulin yleissopimuksen osan tekemistä – Tekemistä koskeva toimi voidaan jakaa kahteen erilliseen päätökseen, jos todetaan, että se on objektiivisesti arvioiden tarpeen

Istanbulin yleissopimus naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta¹ kuuluu osittain Euroopan unionin ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan. Istanbulin yleissopimuksesta tulee siis jaetun toimivallan sopimus, jonka unioni ja jäsenvaltiot tekevät sellaisena. Komission esittämässä ehdotuksessa päätöseksi kyseisen yleissopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta mainittiin aineellisena oikeusperustana SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 84 artikla. Koska tämä ehdotus ei saanut riittävää tukea Euroopan unionin neuvostossa, yleissopimuksen allekirjoittaminen päätettiin rajoittaa niihin yleissopimuksen kattamiin asioihin, jotka kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan, sellaisena kuin neuvosto on sen määrittänyt. Kyseinen toimielin korvasi näin ollen edellä mainitun aineellisen oikeusperustan SEUT 78 artiklan 2 kohdalla, SEUT 82 artiklan 2 kohdalla ja SEUT 83 artiklan 1 kohdalla. Pöytäkirjassa N:o 21² tarkoitettua Irlannin erityistilanteen huomioon ottamiseksi allekirjoittamista koskeva päätös jaettiin lisäksi kahteen erilliseen päätökseen.

Nämä kaksi päätöstä koskevat Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden³ sekä turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon⁴ osalta. Näiden kummankin päätöksen mukaisesti Istanbulin yleissopimus allekirjoitettiin unionin puolesta 13.6.2017. Tähän mennessä ei kuitenkaan ole hyväksytty mitään päätöstä kyseisen yleissopimuksen tekemisen päätökseen saattamisesta unionin puolesta, koska neuvosto näyttää edellyttävän tällaisen päätöksen hyväksymiseksi, että kaikki jäsenvaltiot pääsevät ensin ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta toimivaltaansa kuuluvilla aloilla.

Euroopan parlamentti pyysi 9.7.2019 unionin tuomioistuimelta SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla lausuntoa Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä unionin puolesta. Parlamentti tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään yhtäältä, mitkä ovat kyseisen yleissopimuksen tekemistä koskevan neuvoston toimen asianmukaiset oikeusperustat, ja toisaalta, onko välttämätöntä tai mahdollista

¹ Naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta 7.4.2011 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (jäljempänä Istanbulin yleissopimus).

² EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetty pöytäkirja (N:o 21) Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta (jäljempänä pöytäkirja N:o 21).

³ Naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä 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) 2017/865 (EUVL 2017, L 131, s. 11).

⁴ Naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä 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).

jakaa sekä yleissopimuksen allekirjoittamista koskeva toimi että sen tekemistä koskeva toimi kahteen erilliseen päätökseen. Parlamentti tiedustelee toisella kysymyksellään, annetaanko perussopimuksissa neuvostolle mahdollisuus odottaa ennen Istanbulin yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta toimivaltaansa kuuluvilla aloilla, tai edellytetäänkö perussopimuksissa, että se toimii näin.

Unionin tuomioistuin vastaa suuressa jaostossa antamassaan lausunnossa parlamentin kysymyksiin seuraavasti.

Ensinnäkin on niin, että jollei SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdassa määrättyjen vaatimusten täysimääräisestä noudattamisesta jatkuvasti muuta johdu, perussopimuksissa ei kielletä neuvostoa, joka toimii työjärjestyksensä mukaisesti, odottamasta ennen päätöksen antamista Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen”. Niissä sitä vastoin kielletään sitä lisäämästä kyseisessä artiklassa määrättyyn sopimuksen tekemistä koskevaan menettelyyn ylimääräistä vaihetta asettamalla tekemistä koskevan päätöksen antamisen edellytykseksi sen, että ensin todetaan tällainen ”yhteinen sopimus”.

Toiseksi asianmukaisen aineellisen oikeusperustan sellaisen neuvoston toimen antamiselle, joka koskee suunnitellun sopimuksen kohteena olevan Istanbulin yleissopimuksen osan tekemistä unionin puolesta, muodostavat SEUT 78 artiklan 2 kohta, SEUT 82 artiklan 2 kohta, SEUT 84 artikla ja SEUT 336 artikla.

Kolmanneksi pöytäkirjat N:o 21 ja N:o 22⁵ oikeuttavat jakamaan kahteen erilliseen päätökseen tekemistä koskevan toimen yksinomaan siltä osin kuin tällaisella jakamisella pyritään ottamaan huomioon se, että Irlanti tai Tanskan kuningaskunta eivät osallistu suunnitellun sopimuksen tekemisen nojalla toteutettuihin toimenpiteisiin, jotka kuuluvat kyseisten pöytäkirjojen soveltamisalaan, kun näitä toimenpiteitä tarkastellaan kokonaisuutena.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen

Lausuntomenettelyn tarkoituksena on ehkäistä vaikeuksia, jotka voisivat aiheutua oikeudenkäynneistä, jotka koskisivat unionia sitovien kansainvälisten sopimusten yhteensopivuutta perussopimusten kanssa. Unionin tuomioistuin toteaa etenkin tämän tarkoituksen perusteella, että lausuntopyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi lukuun ottamatta ensimmäisen kysymyksen toista osaa siltä osin kuin siinä on kyse allekirjoittamista koskevan toimen jakamisesta kahteen päätökseen. Unioni allekirjoitti näet Istanbulin yleissopimuksen yli kaksi vuotta ennen lausuntopyynnön esittämistä, joten SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tavoiteltua ehkäisevää päämäärää ei voitaisi enää saavuttaa. Parlamentti olisi lisäksi voinut riitauttaa allekirjoittamista koskevat päätökset kumoamiskanteella.

”Yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö

Unionin tuomioistuin toteaa aluksi käytännöstä odottaa, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen” jaetun toimivallan sopimukseen sitoutumisesta, että perussopimuksissa kielletään neuvostoa asettamasta yleissopimuksen tekemistä koskevan menettelyn aloittamisen edellytykseksi, että ensin todetaan tällainen ”yhteinen sopimus”. Jos tällä käytännöllä olisi tarkoitus olla tällainen ulottuvuus, sillä otettaisiin näet käyttöön hybridimuotoinen päätöksentekomenettely siltä osin kuin jopa unionilla oleva mahdollisuus tehdä jaetun toimivallan sopimus riippuisi täysin kunkin jäsenvaltion tahdosta sitoutua tällaiseen sopimukseen toimivaltaansa kuuluvilla aloilla. Tällainen hybridimuotoinen päätöksentekomenettely on kuitenkin ristiriidassa SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdan kanssa, joiden mukaan kansainvälisen sopimuksen tekeminen on toimi, joka annetaan neuvostossa määräenemmistöllä.

⁵ EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetty pöytäkirja (N:o 22) Tanskan asemasta (jäljempänä pöytäkirja N:o 22).

Näissä määräyksissä määrätyn menettelyn rajoissa neuvoston poliittisen harkintavallan piiriin kuuluu kuitenkin sekä siitä päättäminen, hyväksytäänkö kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskeva ehdotus ja mahdollisesti missä laajuudessa, että sen valitseminen, milloin on asianmukainen ajankohta tällaisen päätöksen antamiselle. Mikään ei siis estä neuvostoa jatkamasta siinä käytäviä keskusteluja, jotta jäsenvaltiot ja unionin toimielimet saataisiin tekemään tiiviimpää yhteistyötä sopimuksen tekemistä koskevassa menettelyssä, mikä voi edellyttää sitä, että jäsenvaltioiden odotetaan pääsevän ”yhteiseen sopimukseen”.

Tätä poliittista harkintavaltaa käytetään kuitenkin lähtökohtaisesti määräenemmistöllä, joten tällainen enemmistö neuvostossa voi milloin tahansa ja neuvoston työjärjestyksessä vahvistettujen sääntöjen mukaan vaatia keskustelujen päättämistä ja kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen antamista.

Asianmukaiset oikeusperustat Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle

Oikeusperustoja koskevan kysymyksen yhteydessä unionin tuomioistuimen on ensiksi määritettävä tutkintansa kohde ja ulottuvuus. Koska neuvoston on annettava päätös Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä määräenemmistöllä parlamentin hyväksynnän saatuaan, näiden toimielinten asiana on tältä osin täsmentää esitetyn kysymyksen rajoissa SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitetun ”suunnitellun sopimuksen” laajuus. Unionin tuomioistuin tutkii näin ollen Istanbulin yleissopimuksen pelkästään sen niiden osien valossa, joita tekemistä koskeva toimi tulee tämän kysymyksen sanamuodon ja allekirjoittamista koskevien päätösten sisällön mukaan koskemaan. Tämän perusteella unionin tuomioistuin ottaa lähtökohdaksi sen, että kyseinen toimi koskee Istanbulin yleissopimuksen niitä määräyksiä, joilla on yhteys rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön, turvapaikanhakuun ja palauttamiskieltoon sekä unionin toimielimille ja julkishallinnolle kuuluviin velvoitteisiin, siltä osin kuin nämä määräykset kuuluvat unionin toimivaltaan.

Siltä osin kuin ensimmäiseksi on kyse rikosoikeuden alalla tehtävästä oikeudellisesta yhteistyöstä, unionin tuomioistuin katsoo, että kun otetaan huomioon niiden Istanbulin yleissopimuksen määräysten lukumäärä ja ulottuvuus, jotka kuuluvat SEUT 82 artiklan 2 kohdassa⁶ ja SEUT 84 artiklassa⁷ tarkoitettuun unionin toimivaltaan, viimeksi mainittujen määräysten pitäisi sisältyä tekemistä koskevan toimen oikeusperustoihin. SEUT 83 artiklan 1 kohdan⁸ kattamaan alaan kuuluvien yleissopimukseen sisältyvien velvoitteiden ulottuvuus on sitä vastoin unionin kannalta äärimmäisen rajallinen, joten tekemistä koskevaa toimea ei voitaisi perustaa tähän määräykseen.

Siltä osin kuin toiseksi on kyse turvapaikanhausta ja palauttamiskiellosta, unionin tuomioistuimen mukaan on niin, että vaikka Istanbulin yleissopimus sisältää vain kolme näitä asioita koskevaa artiklaa, nämä artikkelit muodostavat kuitenkin erillisen luvun, jota ei voida pitää liitännäisenä tai ulottuvuudeltaan äärimmäisen rajallisena, joten SEUT 78 artiklan 2 kohdan⁹ pitäisi olla yksi tekemistä koskevan toimen aineellisen oikeusperustan osa.

Siltä osin kuin kolmanneksi on kyse unionin julkishallinnosta, unionin tuomioistuin toteaa, että unionin olisi varmistettava, että yleissopimuksessa asetetut velvoitteet, jotka kuuluvat SEUT 336 artiklan¹⁰ soveltamisalaan, täytetään kokonaisuudessaan, minkä vuoksi kyseisen määräyksen on sisällyttävä oikeusperustoihin.

Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskevan toimen jakaminen kahteen erilliseen päätökseen

⁶ Kyseisen määräyksen mukaan unioni voi säätää vähimmäissäännöistä, jotka koskevat muun muassa todisteiden hyväksyttävyyttä jäsenvaltioissa, yksilön oikeuksia rikosasioiden käsittelyssä ja rikosten uhrien oikeuksia.

⁷ Kyseisessä määräyksessä annetaan unionille toimivalta säätää toimenpiteistä, joilla kannustetaan ja tuetaan jäsenvaltioiden toimintaa rikollisuuden torjunnan alalla.

⁸ Kyseisen määräyksen mukaan unionilla on toimivalta säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä muun muassa ihmiskaupan sekä naisten ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön alalla.

⁹ Kyseinen määräys koskee turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevaa unionin toimivaltaa.

¹⁰ Kyseinen määräys koskee unionin virkamiehiin sovellettavia henkilöstösääntöjä ja unionin muuta henkilöstöä koskevia palvelussuhteen ehtoja.

Kysymys tekemistä koskevan toimen jakamisesta kahteen päätökseen liittyy pöytäkirjan N:o 21 sovellettavuuteen Irlannin osalta, koska EUT-sopimuksen kolmannen osan V osastoon kuuluvat määräykset on määritetty oikeusperustoiksi suunnitellun sopimuksen tekemiselle. Irlanti ei lähtökohtaisesti osallistu siihen, että neuvosto toteuttaa tähän osaan kuuluvia toimenpiteitä, jollei se ilmoita haluavansa osallistua. Kyseisen pöytäkirjan perusteella Irlanti aikoi olla osallistumatta siihen, että unioni tekee turvapaikanhakua ja palauttamiskieltoa koskevan Istanbulin yleissopimuksen osan, mutta se aikoi osallistua muiden osien tekemiseen.

Valikoiva osallistuminen samaan pöytäkirjassa N:o 21 tarkoitettuun toimenpiteeseen ei kuitenkaan ole mahdollista. Suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevaa toimea ei myöskään saa jakaa kahteen päätökseen, jotta Irlanti voisi osallistua jommankumman päätöksen antamiseen muttei toisen, vaikka kumpikin tekemistä koskeva päätös koskisi EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston piiriin kuuluvia toimenpiteitä.

Jos kuitenkin todetaan, että kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevaan toimeen sovelletaan eri oikeusperustoja, voi objektiivisesti arvioiden olla tarpeen jakaa kyseinen toimi useampaan päätökseen. Näin voi olla muun muassa, jos tällaisella jakamisella pyritään ottamaan huomioon se, että Irlanti tai Tanskan kuningaskunta eivät osallistu kansainvälisen sopimuksen tekemisen perusteella suunniteltuihin toimenpiteisiin, jotka kuuluvat pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 soveltamisalaan, kun taas muut tämän tekemisen perusteella suunnitellut toimenpiteet eivät kuulu tähän soveltamisalaan. Koska nyt käsiteltävässä asiassa yhtenä suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen aineellisen oikeusperustan osana on SEUT 336 artikla, joka ei kuulu pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 soveltamisalaan, voidaan todeta, että Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskeva toimi on objektiivisesti arvioiden tarpeen jakaa.

MUISTUTUS: 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.

Lausunnon [koko teksti](#) julkaistaan CURIA-sivustolla lausunnon antamispäivänä.

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127