



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

GERARD HOGAN

esitatud 11. märtsil 2021¹

Arvamuse menetlus 1/19

Algatatud Euroopa Parlamendi taotlusel

ELTL artikli 218 lõike 11 alusel esitatud arvamuse taotlus – Naistevastase vägivalga ja preevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsioon (Istanbuli konventsioon) – Liidu ühinemine – Liidu välispädevus – Sobiv õiguslik alus – ELTL artikli 78 lõige 2 – ELTL artikli 82 lõige 2 – ELTL artikli 83 lõige 1 – ELTL artikkel 84 – Allakirjutamise ja sõlmimise otsuste jagamine kaheks vastavalt kohaldatavatele õiguslikele alustele – Kooskõla EL lepinguga ja EL toimimise lepinguga – „Ühise kokkuleppe“ praktika – Kooskõla EL lepinguga ja EL toimimise lepinguga – Arvamuse taotluse vastuvõetavus

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Kohtu hiljutisest praktikast leiab arvukaid näiteid selle kohta, et liikmesriikide ja liidu vaheline suhe mõlemale poolele siduvate rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel võib tekitada kõige keerulisemaid ja mitmekihilisemaid liidu õiguse küsimusi. Liikmesriikide ja liidu pädevuse (ja nende vastastikuse mõju) piiritlemine hõlmab alati keerulisi kvalifitseerimise küsimusi, mistõttu tuleb sageli üksikasjalikult ja tähelepanulikult analüüsida rahvusvahelist lepingut, mis ei ole sugugi alati koostatud Euroopa Liidu institutsioonilise ülesehituse (ja selle pädevuste jaotuse) peeni nüansse silmas pidades.

2. See kehtib kahjuks ka selle rahvusvahelise lepingu – nimelt naistevastase vägivalga ja preevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooni, mille Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis vastu 7. aprillil 2011 (edaspidi „Istanbuli konventsioon“) – kohta, mis on käesoleva, ELTL artikli 218 lõike 11 alusel esitatud arvamuse taotluse ese. Kuigi nimetatud konventsiooni eesmärk on edendada õilsat ja soovivat eesmärki võidelda naiste- ja lastevastase vägivalga vastu, tekitab küsimus, kas selle konkreetse konventsiooni sõlmimine oleks kooskõlas liidu aluslepingutega, keerulisi ja mõneti uudseid õigusküsimusi, mida tuleb õiguslikust seisukohast loomulikult erapooletult ja kiretult analüüsida. Vaadeldav probleem on tekkinud järgmistel asjaoludel.

¹ Algkeel: inglise.

II. Istanbuli konventsiooni taust

3. ÜRO võttis 1979. aastal vastu konventsiooni naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (CEDAW). Konventsiooni täiendasid CEDAW komitee (Naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise komitee) soovitused, sealhulgas üldine soovitus nr 19 (1992) naistevastase vägivalda kohta, mida omakorda ajakohastati üldise soovitusena nr 35 (2017) naistevastase soolise vägivalda kohta. Nendes soovitustes on täpsustatud, et sooline vägivald on diskrimineerimine naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimist käsitleva konventsiooni tähenduses.

4. Euroopa Nõukogu esitas oma liikmetele adresseeritud soovitusel esimest korda Euroopas tervikliku strateegia naistevastase vägivalda ennetamiseks ja ohvrite kaitsmiseks kõigis Euroopa Nõukogu liikmesriikides.

5. Euroopa Nõukogu moodustas 2008. aasta detsembris ekspertide komitee, mida nimetatakse naistevastase vägivaldaga ja perevägivaldaga võitlemise ekspertgrupiks (edaspidi „NVPVEG“). Sellele Euroopa Nõukogu liikmesriikide valitsuste esindajatest koosnevale organile tehti ülesandeks koostada üks või mitu siduvat õigusakti, et „ennetada ja tõkestada koduvägivalda, sealhulgas naistevastase vägivalda spetsiifilisi vorme ja muid naistevastase vägivalda vorme, ning kaitsta ja toetada sellise vägivalda ohvreid ja võtta nende toimepanijad vastutusele“.

6. NVPVEG kohtus üheksal korral ja lõpetas konventsiooni eelnõu teksti koostamise 2010. aasta detsembriks. Euroopa Liit läbirääkimistel ei osalenud.²

7. Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise konventsiooni (edaspidi „Istanbuli konventsioon“) vastu 7. aprillil 2011. See avati allakirjutamiseks 11. mail 2011 ministrite komitee 121. istungjärgul Istanbulis.³

8. Euroopa Liidu Nõukogu võttis oma justiits- ja siseküsimuste koosseisu istungil 5.–6. juunil 2014 vastu järeldused, milles kutsutakse liikmesriike üles kõnealusele konventsioonile alla kirjutama, seda sõlmima ja rakendama.

9. Seejärel esitas komisjon 4. märtsil 2016 Euroopa Liidu Nõukogule ettepaneku võtta vastu nõukogu otsus Istanbuli konventsiooni Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta. Ettepanekus on täpsustatud, et kõnealuse konventsiooni sõlmimine kuulub nii liidu kui ka liikmesriikide pädevusse. Liidu osas nähti komisjoni ettepanekus ette Istanbuli konventsioonile allakirjutamine üheainsa otsusega, mis põhineb ELTL artikli 82 lõikel 2 ja artiklil 84.

10. Koos selle ettepanekuga võtta vastu nõukogu otsus, millega antakse luba Istanbuli konventsiooni liidu nimel allakirjutamiseks, esitas komisjon nõukogule ettepaneku võtta vastu üksainus nõukogu otsus, millega antakse luba Istanbuli konventsiooni liidu nimel sõlmimiseks. Komisjoni pakutud õiguslik alus oli sama mis komisjoni ettepanekus allakirjutamise kohta, st ka see põhines ELTL artikli 82 lõikel 2 ja artiklil 84.

² Euroopa Liidu Nõukogu sõnul on selle põhjuseks asjaolu, et komisjon ei esitanud Euroopa Liidu Nõukogule soovitusel võtta vastu otsus alustada läbirääkimisi ja volitada komisjoni pidama läbirääkimisi liidu nimel.

³ Põhjalikum ülevaade konventsiooni vastuvõtmise kontekstist on esitatud Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise konventsiooni seletuskirjas, Euroopa Nõukogu lepingute seeria nr 210.

11. Nõukogu ettevalmistavates organites otsuse eelnõu üle peetud arutelude käigus selgus, et Istanbuli konventsiooni sõlmimine liidu poolt ei saa seoses teatavate komisjoni ettepanud valdkondadega nõukogu liikmetelt nõutavat kvalifitseeritud häälteenamust. Seetõttu otsustati, et liit piirdub Istanbuli konventsiooni sõlmimisel üksnes nende pädevustega, mida kõnealused ettevalmistavad organid pidasid liidu ainupädevusteks. Sellest tulenevalt muudeti ettepaneku õiguslikke aluseid, jättes välja viite ELTL artiklile 84 ning lisades ELTL artikli 82 lõikele 2 ELTL artikli 83 lõike 1 ja artikli 78 lõike 2. Samuti otsustati jagada komisjoni ettepanek võtta vastu nõukogu otsus Istanbuli konventsiooni allakirjutamise kohta kaheks osaks ja võtta vastu kaks otsust, et võtta arvesse Iirimaa ja Ühendkuningriigi konkreetseid seisukohti, nagu on ette nähtud EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokollis nr 21.

12. Komisjon kiitis need alaliste esindajate komitee (Coreper) 26. aprilli 2017. aasta koosolekul tehtud muudatused heaks.

13. Nõukogu võttis 11. mail 2017 Istanbuli konventsiooni allakirjutamise kohta vastu kaks eraldi otsust:

- 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 õigusosalast koostööd kriminaalasjades (ELT 2017, L 131, lk 11). Selles otsuses on materiaalsoigusliku alusena nimetatud ELTL artikli 82 lõiget 2 ja artikli 83 lõiget 1;
- nõukogu 11. mai 2017. aasta otsus (EL) 2017/866 Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta seoses varjupaiga ja mittetagasisaatmisega (ELT 2017, L 131, lk 13). Selles otsuses on materiaalsoigusliku alusena nimetatud ELTL artikli 78 lõiget 2.

14. Kummagi otsuse põhjendustes 5–7 on märgitud:

- „(5) [Istanbuli k]onventsiooniga reguleeritud valdkonnad kuuluvad nii liidu kui ka liikmesriikide pädevusse.
- (6) [Istanbuli k]onventsioonile tuleks liidu nimel alla kirjutada seoses küsimustega, mis kuuluvad liidu pädevusse niivõrd, kui [Istanbuli] konventsioon võib ühiseid norme mõjutada või nende kohaldamisala muuta. See kehtib eelkõige [Istanbuli] konventsiooni teatavate sätete kohta, mis puudutavad õigusosalast koostööd kriminaalasjades, ning varjupaika ja mittetagasisaatmist puudutavate [Istanbuli] konventsiooni sätete kohta.
- (7) Liidul on samuti ainupädevus võtta [Istanbuli] konventsioonis sätestatud kohustusi, mis on seotud liidu enda institutsioonide ja avaliku haldusega.“

15. Otsuse 2017/865 põhjenduses 10 on märgitud, et „Iirimaa ja Ühendkuningriigi jaoks on [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK (ELT 2011, L 101, lk 1), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/93/EL, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust ja mis asendab nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK (ELT 2011, L 335, lk 1)] siduvad ning seetõttu osalevad nad käesoleva otsuse vastuvõtmisel.“

16. Otsuse 2017/866 põhjenduses 10 on märgitud: „ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artiklite 1 ja 2 kohaselt ja ilma et see piiraks kõnealuse protokoll artikli 4 kohaldamist ei osale nimetatud liikmesriigid käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole nende suhtes siduv ega kohaldatav.“

17. Kummagi otsuse põhjenduses 11 on märgitud, et „ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokoll nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.“

18. Vastavalt eespool nimetatud kahele Istanbuli konventsiooni allakirjutamist käsitlevale otsusele kirjutati kõnealusele konventsioonile liidu nimel alla 13. juunil 2017.⁴ Istanbuli konventsiooni sõlmimise kohta otsust siiski vastu ei võetud.

19. Euroopa Parlament taotles 9. juulil 2019 kooskõlas ELTL artikli 218 lõikega 11 Euroopa Kohtu arvamust Euroopa Liidu ühinemise kohta Istanbuli konventsiooniga. Arvamuse taotlus on sõnastatud järgmiselt:⁵

„[1. a] Kas ELTL artikli 82 lõige 2 ja artikkel 84 on sobivad õiguslikud alused nõukogu õigusaktile, mille alusel otsustatakse liidu nimel ühinemine Istanbuli konventsiooniga, või peaks see õigusakt põhinema ELTL artikli 78 lõikel 2, artikli 82 lõikel 2 ja artikli 83 lõikel 1[?]“

[1. b] Kas selle õigusliku aluse valiku tõttu on vajalik või võimalik kaks otsust vastavalt konventsiooni allakirjutamise ja sõlmimise kohta kaheks jagada?

[2.] Kas liidu poolt Istanbuli konventsiooni sõlmimine ELTL artikli 218 [lõike 6] kohaselt on kooskõlas aluslepingutega, kui puudub kõigi liikmesriikide ühine kokkulepe anda oma nõustumus selleks, et nimetatud konventsioon oleks neile siduv?“

III. Euroopa Parlamendi arvamuse taotluse vastuvõetavus

20. On kaks peamist viisi esitada liidu sõlmitud rahvusvahelisi lepinguid Euroopa Kohtule analüüsimiseks. Üks neist on rahvusvahelise lepingu analüüsimine Euroopa Kohtu poolt tema üldise pädevuse raames, näiteks kohtuliku kontrolli, täitemeetme või eelotsusemenetluse raames. Teine, mis on käesoleval juhul asjakohane, põhineb ELTL artikli 218 lõikes 11 ette nähtud menetlusel, mille kohaselt on Euroopa Kohus liikmesriigi, Euroopa Parlamendi, nõukogu või komisjoni taotlusel konkreetselt volitatud esitama arvamuse selle kohta, kas liidu poolt kavandatava rahvusvahelise lepingu sõlmimine on aluslepingutega kooskõlas.⁶

⁴ Rahvusvahelise õiguse kohaselt on rahvusvahelise lepingu allakirjutamine samaväärne selle teatava esialgse heakskiitmisega. See ei too kaasa siduvat kohustust, vaid näitab asjaomase poole kavatsust lepingu sõlmida. Kuigi allakirjutamine ei ole lepingu sõlmimise lubadus, kohustab see allakirjutanut hoiduma tegudest, mis on vastuolus lepingu eesmärkide või otstarbega.

⁵ Arvamuse taotluse esitamise ajaks olid Istanbuli konventsiooni sõlminud 21 ELi liikmesriiki. Kuid vähemalt kahes liikmesriigis, Bulgaaria Vabariigis ja Slovaki Vabariigis, oli sõlmimisprotsess peatatud. Bulgaaria Vabariigis tulenes peatamine Konstitutsioonien sadi (Bulgaaria konstitutsioonikohus) otsusest, milles leiti vastuolu Istanbuli konventsiooni ja selle liikmesriigi põhiseaduse vahel. Slovakkias hääletas Národná rada Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi rahvusnõukogu) sõlmimise vastu suure häälteenamusega.

⁶ See menetlus sisaldas juba alguses Euroopa Majandusühenduse asutamislepingus (1957), mis võib olla üllatav, arvestades Euroopa Majandusühendusele sel ajal sõnaselgelt antud piiratud pädevust lepingute sõlmimiseks. Vt Cremona, M., „Opinions of the Court of Justice“, Ruiz Fabri, H. (toim), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Oxford, avaldatud veebis, punkt 2.

21. ELTL artiklis 218 on ette nähtud üldkohaldatav menetlus liidu pädevusse kuuluvate rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamiseks ja nende sõlmimiseks tema tegevusvaldkondades.⁷ Viimases lõikes – ELTL artikli 218 lõikes 11 – on ette nähtud kavandatava lepingu eelneva põhiseaduslikkuse järelevalve oluline mehhanism. See mehhanism on õiguslikust seisukohast oluline, sest ELTL artikli 216 lõike 2 kohaselt on liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud liidu institutsioonidele ja liikmesriikidele siduvad ning võivad seega põhimõtteliselt kindlaks määrata nende institutsioonide poolt vastu võetud aktide õiguspärasuse. Poliitiliselt on selline mehhanism samuti oluline, sest juba arvamuse taotluse esitamine ise võib takistada lepingu ametlikku sõlmimist.⁸

22. Kuigi ELTL artikli 218 lõikes 11 ette nähtud menetluse kasutamine on olnud suhteliselt haruldane, on sellel sättel põhinevad Euroopa Kohtu arvamused olnud siiski üldiselt väga praktilise tähtsusega, muu hulgas tänu neis esitatud selgitustele liidu pädevuse ulatuse kohta seoses rahvusvahelise õiguse, rahvusvaheliste lepingute ja muude selliste küsimustega. Euroopa Kohtu arvamustes on seega välja toodud välissuhete õiguse aluspõhimõtted, mis ulatuvad liidu ainupädevusest autonoomia põhimõtteeni ja selle kohaldamiseni eelkõige rahvusvaheliste vaidluste lahendamisel. Mõnes Euroopa Kohtu arvamuses on paika pandud olulised konstitutsioonilised põhimõtted, mis lähevad kaugemale konkreetset esitatud küsimustest või isegi liidu välissuhete õiguse piiridest.⁹

23. Euroopa Kohus selgitas oma arvamuses 1/75¹⁰ selgelt selle menetluse loogikat, nimelt:

„hoida ära komplikatsioonid, mis kaasneksid [liidule] siduvate rahvusvaheliste lepingute aluslepingutele vastavuse vaidlustamisega kohtus. Võimalik Euroopa Kohtu otsus, milles tuvastatakse, et niisuguse lepingu sisu või selle sõlmimise menetlus on vastuolus aluslepingute sätetega, tekitaks mitte üksnes [liidu], vaid ka rahvusvaheliste suhete tasandil tõsiseid raskusi ning võiks kahjustada kõiki osapooli, sealhulgas kolmandaid riike.

Selliste komplikatsioonide vältimiseks kasutati asutamislepingus Euroopa Kohtule eelneva arvamuse taotluse esitamise erandlikku menetlust, et enne lepingu sõlmimist selgitada, kas see on asutamislepinguga kooskõlas.“

24. Nagu Euroopa Kohus on märkinud,¹¹ tekitaks võimalik kohtuotsus, milles tuvastatakse *pärast* seda, kui Euroopa Liit on sõlminud tema jaoks siduva rahvusvahelise lepingu, et niisuguse lepingu sisu või selle sõlmimise menetlus on vastuolus aluslepingute sätetega, mitte üksnes liidu, vaid ka rahvusvaheliste suhete tasandil tõepoolest tõsiseid õiguslikke ja praktilisi raskusi ning võiks kahjustada kõiki osapooli, sealhulgas kolmandaid riike.

25. Käesolevas kohtuasjas Euroopa Kohtult palutud arvamuse andmiseks tuleb analüüsida olulisi sissejuhatavaid küsimusi, mis puudutavad Euroopa Kohtule esitatud küsimuste vastuvõetavust selle erandliku menetluse raames.

⁷ Vt nt 24. juuni 2014. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 52).

⁸ Cremona, M., „Opinions of the Court of Justice“, Ruiz Fabri, H. (toim), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Oxford, avaldatud veebis, punkt 3.

⁹ Sealsamas.

¹⁰ 11. novembri 1975. aasta aramus 1/75 (OECD kokkulepe – kohalike kulude standard) (EU:C:1975:145, lk 1360–1361). Vt selle kohta ka 28. märtsi 1996. aasta aramus 2/94 (ühenduse ühinemine EIÖKga) (EU:C:1996:140, punktid 3–6) ja 18. detsembri 2014. aasta aramus 2/13 (liidu ühinemine EIÖKga) (EU:C:2014:2454, punktid 145 ja 146).

¹¹ Vt 26. juuli 2017. aasta aramus 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punkt 69).

A. Menetlusosaliste esitatud vastuvõetamatuse vastuväited

26. Eri menetlusosalised on seadnud arvamuse taotluse vastuvõetavuse kahtluse alla mitmes aspektis.

27. Kõigepealt, mis puudutab esimese küsimuse osa a, siis väidab nõukogu koos Iirimaa ja Ungari valitsusega, et see on vastuvõetamatu, kuna see on esitatud hilinenult. Nad väidavad, et kuna parlament oleks võinud vaidlustada otsused Istanbuli konventsiooni allakirjutamise kohta ja selle raames ka neis kasutatud õiguslike aluste õiguspärasuse, ei saa ta enam selles küsimuses Euroopa Kohtusse pöörduda, kuna see võrduks tühistamishagi esitamise tähtaja sätestavatest normidest möödaminemisega ja moonutaks sellega arvamuse menetluse eset.

28. Seoses esimese küsimuse osaga b vaidlustab nõukogu selle vastuvõetavuse Istanbuli konventsiooni allakirjutamist puudutavas osas põhjendusel, et allakirjutamise otsused on jõustunud.

29. Samuti väidab nõukogu, et teine küsimus on vastuvõetamatu ka seetõttu, et see on hüpoteetiline. Lisaks sellele, et see küsimus on sõnastatud üldiselt, tugineb see ka eeldusele, et nõukogu tegutses vastavalt omaenda reeglile, mis seisneb segalepingu puhul ootamises, kuni kõik liikmesriigid on sellise lepingu sõlminud, enne kui liit selle omakorda sõlmib, ilma et parlament oleks sellist käitumisnormi kehtestanud.

30. Üldisemalt vaidlustavad nõukogu ning Hispaania ja Ungari valitsus taotluse vastuvõetavuse tervikuna. Nad märgivad kõigepealt, et otsustamisprotsess on alles ettevalmistavas staadiumis, ja eelkõige, et see ei ole jõudnud staadiumisse, kus nõukogu peab taotlema parlamendi nõusolekut. Kuna parlamendil on seega endiselt võimalus esitada oma seisukohad Istanbuli konventsiooni sõlmimise otsuse eelnõu kohta, on arvamuse taotlus enneaegsuse tõttu vastuvõetamatu.

31. Lisaks leiab nõukogu, et parlament vaidlustab tegelikult asjaolu, et lepingu sõlmimise menetlus on olnud aeglane. Parlament oleks seega pidanud esitama ELTL artikli 265 alusel tegevusetushagi. Kuna arvamuse menetlusel on teistsugune eesmärk ja seda ei saa kasutada selleks, et sundida teist institutsiooni tegutsema, tuleb taotlus ka sel põhjusel vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata jätta. Hispaania, Ungari ja Slovakkia valitsus jagavad seda seisukohta.

32. Lõpuks väidab nõukogu koos Bulgaaria valitsuse, Iirimaa ning Kreeka, Hispaania, Ungari ja Poola valitsusega, et oma arvamuse taotlusega soovib parlament tegelikult vaidlustada nõukogu otsuse piirduda liidu poolt Istanbuli konventsiooni sõlmimisel liidu ainupädevusse kuuluvate sätetega ning järelikult soovib ta vaidlustada liidu ja liikmesriikide pädevuse täpse jaotuse. Kuna arvamuse menetlus saab puudutada üksnes sõlmimisotsuse kehtivust, tuleb arvamuse taotlus seega vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

B. Analüüs

33. Alustuseks tuleb märkida, et arvestades ELTL artikli 218 lõikes 11 ette nähtud menetluse eespool kirjeldatud õiguslikku ja poliitilist tähtsust, peaks arvamuse menetlus olema üldjuhul suhteliselt laia ulatusega.¹²

¹² Vt selle kohta 19. märtsi 1993. aasta arvamus 2/91 (ILO konventsioon nr 170) (EU:C:1993:106, punkt 3).

34. Küsimused, mida võib Euroopa Kohtule selles menetluses esitada, võivad seega puudutada nii lepingu sõlmimise otsuse sisulist kui ka vormilist kehtivust,¹³ arvestades seejuures minu arvates kolme piirangut, mille eesmärk on sisuliselt tagada, et Euroopa Kohus ei vastaks küsimusele, mis ei paku konkreetset huvi konkreetse lepingu sõlmimisel.¹⁴

35. Esiteks peavad esitatud küsimused tingimata puudutama rahvusvahelist lepingut, mille sõlmimine – kui ei algatata artikli 218 lõike 11 kohast menetlust – on kohene ja mõistlikult ootuspärane.¹⁵ See tuleneb juba ELTL artikli 218 lõike 11 sõnastusest, mille kohaselt võib esitada küsimuse selle kohta, kas „kavandatav leping“ on aluslepingutega kooskõlas. Seega ei oleks parlamendil (või selles küsimuses mõnel muul artikli 218 lõike 11 kohaselt pädeval taotlejal) näiteks õigust tugineda ELTL artikli 218 lõikes 11 sätestatud menetlusele, et paluda Euroopa Kohtul teha puhtalt abstraktset või täiesti hüpoteetilist otsust küsimuses, kas teatava rahvusvahelise lepingu sõlmimine riikude liidu õigust, kui sellise lepingu sõlmimist ei ole kunagi kavva võetud või kui liit on selgelt väljendanud, et ta seda lepingut ei sõlmi.

36. Samas võivad aga esitatud küsimused põhimõtteliselt puudutada kavandatava lepingu sõlmimisega seotud võimalikke stsenaariume, tingimusel et menetluse eesmärk on vältida komplikatsioone, mis võivad tuleneda rahvusvahelise lepingu sõlmimise akti kehtetuks tunnistamisest.¹⁶ Kuna käesolev menetlus ei ole võistlev ja toimub enne liidu poolt kavandatava lepingu sõlmimist, ei ole kohtupraktika, mille kohaselt peaks Euroopa Kohus hoiduma üldistes või hüpoteetilistes küsimustes nõuandvate arvamuste esitamisest, iseenesest sellisena ilmselgelt kohaldatav.¹⁷ Kuna selline *ex ante* kontroll hõlmab paratamatult teatavat hüpoteetilist elementi, tähendaks vastupidine järeldus, et ELTL artikli 218 lõige 11 jäetaks ilma selle üldisest soovitatavast toimest. Ainult konkreetsel juhul, kui teatavad esitatud küsimusele vastamiseks vajalikud asjaolud ei ole veel teada, võib minu arvates tunnistada taotluses esitatud küsimuse vastuvõetamatuks ning seda mitte seetõttu, et see küsimus on hüpoteetiline, vaid seetõttu, et Euroopa Kohtul on läbirääkimiste või menetluse seisu arvestades sisuliselt võimatu sellele vastata.

37. Teiseks peab taotlus seadma küsimuse alla taolise lepingu sõlmimise kooskõla aluslepingutega.¹⁸ Arvestades selle menetluse eesmärgi, st rahvusvahelise lepingu sõlmimise akti kehtetuks tunnistamisest tuleneda võivate komplikatsioonide vältimise tähtsust, peab asjaomase sätte tõlgendamiseks¹⁹ esitatud küsimus seega puudutama üksnes asjaolusid, mis võivad mõjutada lepingu sõlmimise akti kehtivust.²⁰ Euroopa Kohus leidis 11. novembri 1975. aasta

¹³ Rahvusvahelises õiguses sõlmitakse leping lepinguosaliste lõplikku kohustust väljendavate dokumentide vahetamise, hoiule andmise või nendest teatamise teel. Euroopa Liidu seisukohast võtab nõukogu läbirääkija ettepanekul vastu otsuse lepingu sõlmimise kohta. Vt ELTL artikkel 218 ja Neframi, E., „Accords internationaux, Compétence et conclusion“, *Jurisclasseur Fascicule*, 192-1, LexisNexis, 2019.

¹⁴ Vt selle kohta 14. oktoobri 2014. aasta arvamus 1/13 (kolmandate riikide ühinemine Haagi konventsiooniga) (EU:C:2014:2303, punkt 54).

¹⁵ Mõnikord võtab Euroopa Kohus arvesse asjaomasest lepingust eraldiseisvaid, kuid sellega otseselt seotud akte. Vt selle kohta 10. aprilli 1992. aasta arvamus 1/92 (teine arvamus EMP lepingu kohta) (EU:C:1992:189, punktid 23–25).

¹⁶ Järelikult võib arvamuse taotluse esitada Euroopa Kohtule enne rahvusvaheliste läbirääkimiste algust, kui kavandatava lepingu ese on teada. Vt 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09 (ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomist käsitlev kokkulepe) (EU:C:2011:123, punkt 55).

¹⁷ Selle kohtupraktika suuna kohta seoses eelotsusetaotlusega vt 10. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Wightman jt (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 28).

¹⁸ Euroopa Kohus on pädev võtma arvamuse menetluse raames seisukoha liidu pädevuse kohta konventsiooni sõlmimiseks, selleks järgitava menetluse kohta või selle kohta, kas nimetatud konventsioon on aluslepingutega kooskõlas. Vt selle kohta 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punktid 70–72).

¹⁹ 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09 (ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomist käsitlev kokkulepe) (EU:C:2011:123, punktid 47 ja 48).

²⁰ Nii ei ole rahvusvahelise lepingu sõlmimise otsuse vastuvõtmise tähtaega puudutav küsimus ELTL artikli 218 lõikes 11 ette nähtud menetluse kohaselt vastuvõetav, kuna otsuse vastuvõtmiseks kulunud aeg ei ole vastupidise sätte puudumisel tühistamisalus. Vt selle kohta nt 13. detsembri 2000. aasta kohtumäärus SGA vs. komisjon (C-39/00 P, EU:C:2000:685, punkt 44).

arvamuses 1/75 (OECD kokkulepe – kohalike kulude standard) (EU:C:1975:145), et arvamuse menetlus „peab olema avatud kõikidele küsimustele, kui need võivad tekitada kahtlusi [otsuse, millega antakse luba sõlmida liidu nimel rahvusvaheline] leping, *sisu või vormilise kehtivuse* suhtes seoses aluslepinguga“.²¹ Kuigi arvamuse taotlus võib puudutada küsimust, kas lepingu peaksid sõlmima üksnes liikmesriigid, liit või mõlemad, ei ole Euroopa Kohtu ülesanne arvamuse menetluses teha otsust kummagi pädevuse *täpse piiritlemise* kohta. Nimelt otsustas Euroopa Kohus 6. detsembri 2001. aasta arvamuses 2/00 (Cartagena bioohutuse protokoll) (EU:C:2001:664), et kui samas valdkonnas on tunnustatud ühelt poolt liidu ja teiselt poolt liikmesriikide vastavat pädevust, ei saa pädevuse ulatus kui selline mõjutada liidu õigust sõlmida rahvusvahelist lepingut ega üldisemalt selle lepingu sisulist või vormilist vastavust liidu aluslepingutele.²²

38. Peale nende kahe sisulise tingimuse tuleb arvesse võtta ka formaalset tingimust. Kui on olemas lepingu projekt ja kui Euroopa Kohus peab otsustama kavandatava lepingu sätete kooskõla üle asutamislepingu normidega, siis on vaja, et tema käsutuses oleks piisavalt teavet kõnealuse kokkuleppe tegeliku sisu kohta, et ta saaks oma rolli tõhusalt täita.²³ Seega, kui taotlus ei sisalda piisavalt teavet rahvusvahelise lepingu laadi ja sisu kohta, tuleb see tunnistada vastuvõetamatuks.²⁴

39. Nüüd võib asuda nende põhimõtete alusel analüüsima poolte esitatud erinevaid vastuvõetamatuse vastuväiteid.

40. Mis puudutab kahte esimest vastuvõetamatuse vastuväidet, nimelt ühelt poolt seda, et parlament ei vaidlustanud allakirjutamise etapis ELTL artikli 78 lõike 2, artikli 82 lõike 2 ja artikli 83 lõike 1 valikut õigusliku alusena, ja teiselt poolt võimalust esitada Euroopa Kohtule küsimusi nende otsuste kehtivuse kohta, millega lubati liidu nimel Istanbuli konventsioonile alla kirjutada, siis minu arvates on 9. märtsi 1994. aasta kohtuotsuse TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) aluseks olevad kaalutlused õiguskindluse üldpõhimõtet käsitlevas osas²⁵ analoogia alusel täielikult ülekantavad arvamuse menetlusele. Järelikult, kuna parlament ei vaidlustanud allakirjutamise otsuste kehtivust, kuigi ta oleks võinud seda teha, ja need otsused on seega jõustunud, ei või see institutsioon kasutada arvamuse menetlust tühistamishagi esitamise tähtaegadest möödaminekuks. Seetõttu leian, et esimese küsimuse osa b tuleb tunnistada vastuvõetamatuks, kuid ainult Istanbuli konventsiooni allakirjutamise otsuseid puudutavas osas.

41. Seda seisukohta väljendades ei jäta ma tähelepanuta asjaolu, et Euroopa Kohus leidis oma 24. märtsi 1995. aasta arvamuses 2/92 (OECD kolmas uuesti läbivaadatud otsus võrdse kohtlemise kohta) (EU:C:1995:83), et „asjaolu, et teatavaid küsimusi saab lahendada muude õiguskaitsevahenditega, eelkõige tühistamishagi esitamisega [...], ei kujuta endast argumenti, mis takistaks Euroopa Kohtult eelnevalt nende küsimuste kohta arvamuse küsimist [ELTL artikli 218

²¹ Lk 1361. Kohtujuristi kursiiv.

²² Punktid 15–17.

²³ Vt 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09 (ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomist käsitlev kokkulepe) (EU:C:2011:123, punkt 49).

²⁴ Vt 28. märtsi 1996. aasta arvamus 2/94 (ühenduse ühinemine EIÕKga) (EU:C:1996:140, punktid 20–22); 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09 (ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomist käsitlev kokkulepe) (EU:C:2011:123, punkt 49) ja 18. detsembri 2014. aasta arvamus 2/13 (Euroopa Liidu ühinemine EIÕKga) (EU:C:2014:2454, punkt 147). Arvestades, et käesolevas asjas on Istanbuli konventsiooni sisu ja selle „põhijooned“ teada, ei ole mingit põhjust tunnistada esitatud küsimused vastuvõetamatuks pelgalt seetõttu, et need küsimused esitati ELTL artikli 218 lõikes 11 ette nähtud menetluse raames. Ainus ajaline piirang on see, et ELTL artikli 218 lõikes 11 ette nähtud menetlus tuleb algatada enne kuupäeva, mil liit kõnealuse rahvusvahelise lepingu sõlmis.

²⁵ 9. märtsi 1994. aasta kohtuotsus TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punktid 16, 17 ja 25).

lõike 11] alusel“.²⁶ See ei tähenda siiski, et ELTL artikli 218 lõike 11 kohast menetlust saaks sellisena kasutada tühistamishagi alternatiivina allakirjutamisotsuste puhul, kuna need otsused on jõustunud ja seega oleks igasugune tavaline vaidlustamine hilineud.

42. Nagu ma aga juba märkisin, puudutab hiline mine käesoleva arvamuse taotluse puhul allakirjutamisotsust, kuid mitte võimalikku lepingu sõlmimise otsust. Euroopa Kohus on juba märkinud, et akt, mis lubab rahvusvahelisele lepingule alla kirjutada, ja akt, mis käsitleb selle sõlmimist, on kaks erinevat õigusakti, mille alusel tekivad huvitatud pooltel täiesti erinevad kohustused, kusjuures teine ei ole sugugi esimest kinnitav akt.²⁷ Igal juhul on see nii rahvusvahelise lepinguõiguse standardpõhimõtete kohaselt. Sellest järeldub, et mis tahes otsus, millega antakse luba Istanbuli konventsiooni liidu nimel sõlmimiseks, on vaidlustatav.

43. *Kolmas vastuväide* seisneb selles, et teine küsimus põhineb vaikimisi eeldusel, et nõukogu leidis ekslikult, et ta oli kohustatud ootama, kuni kõik liikmesriigid Istanbuli konventsiooni sõlmivad, enne kui ta saab loa seda teha. Väidetakse, et tuginemine sel eesmärgil ELTL artikli 218 lõike 11 kohasele menetlusele põhineb seega alusetul hüpoteesil ning järelikult tuleb taotlus vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

44. Nagu eespool selgitatud, tuleb sellega seoses märkida, et Euroopa Kohtule arvamuse taotluse raames esitatud küsimused võivad puudutada kavandatava lepingu sõlmimise kõiki võimalikke stsenaariume, tingimusel et menetluse eesmärk on vältida komplikatsioone, mis võivad tuleneda rahvusvahelise lepingu sõlmimise akti kehtetuks tunnistamisest.

45. On tõsi, et tühistamishagi raames võib väide, et mingi praktika rikub aluslepinguid, viia vaidlustatud otsuse tühistamiseni üksnes juhul, kui hageja suudab tõendada, et otsuse tegija loeb väidetavat praktikad enda jaoks siduvaks, või teise võimalusena peab seda siduvaks, ja seega, et selline praktika oli kõnealuse otsuse põhjuseks või aluseks.²⁸ Arvamuse taotluse raames ei panda aga arvamust taotlevale liikmesriigile või institutsioonile mingit tõendamiskoormist ning mis tahes küsimuse võib tõstatada, kui see on seotud olukordadega, mis võivad tekkida.²⁹ Nimelt on arvamuse menetluse eesmärk juba oma olemuselt kontrollida Euroopa Kohtu seisukohta hüpoteetiliste olukordade kohta, kuna see menetlus saab põhimõtteliselt puudutada üksnes sellist lepingu sõlmimise otsust, mida ei ole veel vastu võetud. Seega asjaolu, et parlament ei ole tõendanud, et nõukogu peab kõnealust praktikad siduvaks, ei ole põhjus teise küsimuse vastuvõetamatuks tunnistamiseks.

46. Mis puudutab neljandat vastuväidet, et arvamuse taotlus on enneaegne, siis tuleb meenutada, et ELTL artikli 218 lõige 11 ei näe selles osas ette mingeid tähtaegu.³⁰ Ainus selles sättes ette nähtud ajaline tingimus on see, et lepingu sõlmimine peab olema kavas. Sellest järeldub, et liikmesriik, parlament, nõukogu või komisjon võib saada Euroopa Kohtu arvamuse igas küsimuses, mis puudutab rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks vastu võetava otsuse kooskõla

²⁶ Punkt 14.

²⁷ 6. detsembri 2001. aasta arvamuse 2/00 (Cartagena bioohutuse protokoll) (EU:C:2001:664, punkt 11).

²⁸ See eeldab, et kõnealune praktika on üks vaidlustatud otsuse põhjendustest või et see on sise-eeskirjadesse üle võetud või et nõukogu viitab sellele seoses tegevusetushagiga esitatud seisukohas.

²⁹ Arvamuse menetluse eesmärk on nimelt vältida komplikatsioone, mis tekiksid rahvusvahelisel tasandil, kui rahvusvahelise lepingu sõlmimise otsus hiljem kehtetuks tunnistataks. Seega peab selles „nõuandemenetluses“ olema võimalik käsitleda kõiki küsimusi, mis võivad mõjutada asjaomase otsuse kehtivust. Minu arvates ei ole Euroopa Kohtu ülesanne otsustada pakutud stsenaariumi usaldusvääruse või ebausaldusvääruse üle, kuna nõukogu menetluslikke valikuid on juba määratluse kohaselt võimalik teada ja arvesse võtta alles pärast seda, kui kõnealune otsus on vastu võetud.

³⁰ Vt Adam, S., *La Procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Brüssel, 2011, lk 166.

aluslepingutega, kui liit kavandab selle sõlmimist,³¹ ja seni, kuni liit ei ole seda lepingut veel sõlminud. Kuna arvamuse taotlust tuleb pidada vastuvõetavaks isegi siis, kui lepingu sõlmimise otsuse vastuvõtmiseni viiv menetlus on alles ettevalmistavas staadiumis, ei saa selle vastuvõetamatuse vastuväitega nõustuda.

47. Mis puudutab *viendat vastuväidet*, millega seoses on nõukogu esitanud argumendi, et parlament oleks pidanud esitama tegevusetushagi, mitte arvamuse taotluse, siis tuleb rõhutada, et ETL artiklis 265 ette nähtud menetluse eesmärk on tuvastada, et liidu institutsioon on õigusvastaselt hoidunud liidu õiguses ette nähtud tegevusest. Isegi kui käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtu toimikust tõepoolest asjaolusid, mis viitavad sellele, et parlament püüab Istanbuli konventsiooni protsessi lõpuleviimist kiirendada, ei puuduta ükski parlamendi esitatud küsimustest siiski võimalikku tegevusetust. Seetõttu ei saa käesolevat arvamuse taotlust sellisel põhjusel vastuvõetamatuks tunnistada.³²

48. Mis puudutab *kuuendat vastuvõetamatuse vastuväidet*, mis on esitatud põhjusel, et esitatud küsimused käsitlevad tegelikult liidu ja liikmesriikide pädevuste piiritlemist, siis tuleb märkida, et see konkreetne vastuväide puudutab äärmisel juhul esimese küsimuse osa a. See põhineb eeldusel, et kuna vastus, mille Euroopa Kohus sellele esimesele küsimusele annab, ei saa puudutada konventsiooni sõlmimise otsuse kehtivust, on selle eesmärk tegelikult määrata kindlaks liikmesriikide ja liidu pädevuste täpne jaotus.

49. Sellega seoses tuleb meenutada, et nagu Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, ei too teatavad ebakohad sobiva õigusliku aluse valikul tingimata kaasa asjaomase akti kehtetust. Selle asemel tuleb näidata, et need puudused tõenäoliselt mõjutavad kohaldatavat seadusandlikku menetlust³³ või liidu pädevust.³⁴

50. Näiteks 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsuses *Ühendkuningriik vs. nõukogu* (C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 67) otsustas Euroopa Kohus, et „viitamisviga vaidlustatud otsuses“ (ühe õigusliku aluse puudumine teiste nimetatute hulgas) oli puhtalt formaalne ega mõjutanud vaidlusaluse otsuse kehtivust. Samuti rõhutas Euroopa Kohus 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsuses komisjon *vs. nõukogu* (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803) küll õiguslike aluste konstitutsioonilist tähtsust,³⁵ kuid kontrollis samas, et nimetatud kohtuasja asjaoludel võis kõnealune eeskirjade eiramine mõjutada komisjoni ja nõukogu pädevust ning nende vastavat rolli

³¹ 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09 (ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomist käsitlev kokkulepe) (EU:C:2011:123, punkt 53). Enne rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks läbirääkimiste alustamist võib arvamuse taotlus olla seotud liidu pädevusega sõlmida kõnealuses valdkonnas leping ainult juhul, kui kavandatava lepingu täpne sisu on juba teada. Vt selle kohta 28. märtsi 1996. aasta arvamus 2/94 (ühenduse ühinemine EIÖKga) (EU:C:1996:140, punktid 16–18).

³² Kui arvamuse taotlus on sõnastatud nii, et see vastab selle menetluse sõnastusest ja eesmärkidest tulenevatele vastuvõetavuse tingimustele, ei saa seda üldjuhul vastuvõetamatuks tunnistada. Vt selle kohta 13. detsembri 1995. aasta arvamus 3/94 (banaanide raamleping) (EU:C:1995:436, punkt 22).

³³ Vt selle kohta 1. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs. nõukogu* (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 48). Üldisemalt tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et menetlusnormi rikkumine toob kaasa vaidlusaluse akti tühistamise üksnes juhul, kui vaidlusalune norm võib mõjutada selle akti sisu. Vt 29. oktoobri 1980. aasta kohtuotsus *van Landewyck jt vs. komisjon* (209/78–215/78 ja 218/78, EU:C:1980:248, punkt 47). Otsuse tühistamiseks piisab siiski sellest, et rikkumine võis *tõenäoliselt* otsust mõjutada. Vt *a contrario* 21. märtsi 1990. aasta kohtuotsus *Belgia vs. komisjon* (C-142/87, EU:C:1990:125, punkt 48).

³⁴ Vt selle kohta 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punktid 70 ja 71).

³⁵ Punkt 49. Nagu Euroopa Kohus selgitas 26. juuli 2017. aasta arvamuses 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punkt 71), tuleneb õigusakti õiguslike aluste mainimise põhiseaduslik tähtsus asjaolust, et kuna liidul on üksnes antud pädevus, võimaldab see siduda liidu poolt vastu võetud õigusaktid aluslepingute sätetega, mis tegelikult annavad talle volitused neid akte vastu võtta.

vaidlustatud akti vastuvõtmise menetluses.³⁶ Kuigi Euroopa Kohus leidis selle kohtuotsuse punktides 55 ja 56, et viite puudumine õiguslikule alusele on piisav, et põhjendada asjaomase akti tühistamist põhjenduse puudumise tõttu, märkis ta siiski ka seda, et aluslepingu konkreetsele sättele viitamata jätmine olukorras, kus teisi sätteid mainitakse, ei pruugi teatavatel juhtudel kujutada endast olulist puudust.

51. Käesolevas asjas on tõsi, et esimese küsimuse osas a nimetatud erinevad õiguslikud alused, nimelt ELTL artikli 78 lõige 2, artikli 82 lõige 2, artikli 83 lõige 1 ja artikkel 84 näevad ette seadusandliku tavamenetluse ning toovad kõik kaasa lepingu sõlmimise otsuse vastuvõtmise samas menetluses, mis on sätestatud ELTL artikli 218 lõike 6 punkti a alapunktis v ja lõikes 8.

52. Tõsi, ühest küljest näevad ELTL artikli 82 lõige 3 ja artikli 83 lõige 3 ette võimaluse, et liikmesriik, kes leiab, et nende õiguslike aluste alla kuuluv akt mõjutab tema õigussüsteemi aluspõhimõtteid, võib pöörduda Euroopa Ülemkogu poole. Teisest küljest kuuluvad need alused valdkonda, mille suhtes kohaldatakse tõenäoliselt ELL ja ELTL protokolle nr 21 ja nr 22.

53. Ent esiteks, kuna Euroopa Ülemkogu poole pöördumine üksnes peatab seadusandliku menetluse, ei tundu see liikmesriikidele pakutud võimalus pöörduda Euroopa Ülemkogu poole olevat vastuolus ELTL artiklites 78 ja 84 sätestatud menetlustega. Teiseks on Euroopa Kohus juba otsustanud, et protokollid nr 21 ja nr 22 ei mõjuta mingil moel küsimust, kas kohaldatavad õiguslikud alused on õiged.³⁷ Seda seisukohta on Euroopa Kohus protokollis nr 22 osas hiljuti kinnitanud 26. juuli 2017. aasta arvamuses 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592).³⁸

54. Seega, kuigi need protokollid võivad kindlasti mõjutada nõukogus kõnealuse õigusakti vastuvõtmisel järgitavaid hääletusreegleid, ei mõjuta need sisuliselt selle õigusliku aluse valikut.³⁹ Nimelt toob asjaolu, et õigusakti osa kuulub ELTL kolmanda osa V jaotise kohaldamisalasse, kindlasti kaasa selle, et akti asjakohased sätted ei ole siduvad ei Iirimaa ega Taani Kuningriigile, välja arvatud erijuhtudel. See ei tähenda siiski iseenesest, et valdkonda, mida puudutavad selles õigusaktis ELTL kolmanda osa V jaotise kohaldamisalasse kuuluvad sätted, tuleks pidada ülekaalukaks valdkonnaks, millest tulenevalt oleks vastavate õiguslike aluste mainimine kohustuslik. See tähendab üksnes seda, et kõnealuste sätete vastuvõtmisel tuleb järgida nendes protokollides sätestatud hääletuskorda nõukogus isegi siis, kui ei ole mainitud õiguslikke aluseid, mis viitaksid ELTL kolmanda osa V jaotisele.

55. Taolises kontekstis võib seega põhjendatult küsida, kas esimese küsimuse osa a eesmärk on tegelikult teha kindlaks liidu ja liikmesriikide pädevuse täpne piir. Kui vastus sellele küsimusele oleks jaatav, tähendaks see, et osa esimesest küsimusest jääks ELTL artikli 218 lõikel 11 põhineva arvamusel menetluse kohaldamisalast välja.

³⁶ Vt punkt 51. Siiski tuleb meenutada, et 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsuses komisjon vs. nõukogu (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), nagu ka 1. oktoobri 2009. aasta kohtuotsuses komisjon vs. nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590), milles Euroopa Kohus samuti tühistas õigusakti õiguslike aluste probleemse tõttu, ei sisaldanud vaidlusalune akt ühtegi viidet õiguslikele alustele, millel see põhines.

³⁷ 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu (C-656/11, EU:C:2014:97, punkt 49) ja 22. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-137/12, EU:C:2013:675, punkt 73).

³⁸ Punkt 117.

³⁹ Minu hinnangul määrab nende protokollide kohaldamise kindlaks kõnealuse akti kohaldamisala, mitte selle õigusliku aluse või õiguslike aluste valik.

56. Võib siiski märkida, et esimese küsimuse osale a vastamiseks ei tule analüüsida mitte ainult neid õiguslikke aluseid, mida parlament oma küsimuses mainis, vaid ka küsimust, kas nimetatud lepingu sõlmimise otsus peaks sisaldama veel ühte või mitut õiguslikku alust. Kuna ei saa välistada, et asjakohane võib olla mõni muu õiguslik alus peale nende, mida parlament on nimetanud, ei saa ka välistada, et Euroopa Kohtu vastus esitatud küsimustele võib mõjutada selle otsuse kehtivust, millega antakse liidule luba sõlmida Istanbuli konventsioon.⁴⁰ Seetõttu ei ole minu hinnangul mingit põhjust tunnistada esimese küsimuse osa a vastuvõetamatuks sellel alusel, et see puudutab teemasid, mis ei ole seotud Istanbuli konventsiooni sõlmimise otsuse kehtivusega.

57. Mis puudutab esimese küsimuse osa b ja teist küsimust, siis lisaks asjaolule, et need küsimused ei ole kuidagi seotud pädevuste jaotusega liidu ja liikmesriikide vahel, leian igal juhul, et kuna Euroopa Kohus ei ole kunagi põhjalikult analüüsinud, kas need kohustused võivad mõjutada rahvusvahelise lepingu sõlmimise otsuse sisu, tuleks nendele küsimustele vastata just selleks, et teha selle kohta otsus.⁴¹

58. Vastupidi teatavate poolte väidetele ei saa teist küsimust siiski tõlgendada nii, et see puudutab üksnes seda, kas nõukogul on õigus oodata, kuni kõik liikmesriigid on Istanbuli konventsiooni sõlminud.⁴² Isegi kui sellist praktikat peetaks aluslepingutega vastuolus olevaks, ei tooks see asjaolu kaasa nimetatud konventsiooni sõlmimise otsuse tühisust, kuna – kordan – selles asjas ei ole aeglus põhimõtteliselt tühisuse põhjuseks. Vastuvõetavuse kriteeriumide täitmiseks tuleb seda küsimust mõista tingimata täpselt nii, nagu see on sõnastatud, st nii, et see puudutab küsimust, kas Istanbuli konventsiooni sõlmimise otsus oleks aluslepingutega kooskõlas, kui see võetaks vastu enne, kui kõik liikmesriigid on nimetatud konventsiooni sõlminud.

59. Seetõttu leian, et kõik küsimused, mille parlament Euroopa Kohtule esitas, tuleb lugeda vastuvõetavaks, välja arvatud esimese küsimuse osa b, kuid seda ainult osas, milles see puudutab Istanbuli konventsiooni allakirjutamise otsust.

IV. Esimese küsimuse osa a: sobivad õiguslikud alused Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks

60. Esimese küsimuse osas a palub parlament Euroopa Kohtul otsustada, kas ELTL artikli 82 lõige 2 ja artikkel 84 on sobivad õiguslikud alused nõukogu otsusele Istanbuli konventsiooni liidu nimel sõlmimise kohta või peab see õigusakt põhinema ELTL artikli 78 lõikel 2, artikli 82 lõikel 2 ja artikli 83 lõikel 1.

61. Parlament märgib, et komisjoni ettepanekus võtta vastu otsus, millega antakse luba Istanbuli konventsiooni Euroopa Liidu nimel allakirjutamiseks, ja komisjoni ettepanekus võtta vastu otsus, millega antakse liidule luba sõlmida Istanbuli konventsioon, nimetati ELTL artiklit 218 menetlusõigusliku alusena ning ELTL artikli 82 lõiget 2 ja artiklit 84 materiaalõigusliku alusena. Kui aga nõukogu võttis vastu otsuse anda luba Istanbuli konventsiooni allakirjutamiseks, muutis nõukogu neid materiaalõiguslikke aluseid, viidates ELTL artikli 78 lõikele 2, artikli 82 lõikele 2 ja artikli 83 lõikele 1.

⁴⁰ Isegi tühistamishagi puhul viitab väite toimivus või mittetoimivus üksnes selle väite võimele tuua tema põhjendatuse korral kaasa hageja taotletud tühistamine, kuid ei mõjuta kuidagi selle väite vastuvõetavust.

⁴¹ 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punkt 74).

⁴² Selline argument toimiks tegelikult ainult tegevusetushagi puhul.

62. Pidades silmas Istanbuli konventsiooni eesmärke, mis – nagu nähtub selle artiklitest 1, 5 ja 7 ning III ja IV peatükist – on kaitsta vägivalda ohvriks langenud naisi ja ennetada sellist vägivalda, soovib parlament teada, kas komisjonil oli õigus määratleda ELTL artikli 82 lõige 2 ja artikkel 84 kõnealuse konventsiooni kahe peamise osisena. Parlament küsib seetõttu, kas nõukogu võiks loobuda ELTL artiklist 84 kui materiaalsoiguslikust alusest ning selle asemel lisama ELTL artikli 78 lõike 2 ja artikli 83 lõike 1, nagu ta tegi Istanbuli konventsiooni allakirjutamiseks loa andmise otsuse vastuvõtmisel.

63. Parlamendil on kahtlusi eelkõige seoses ELTL artikli 78 lõikega 2, kuna see õiguslik alus hõlmab ainult Istanbuli konventsiooni artikleid 60 ja 61. Ta küsib, kas neid kahte sätet saab pidada selle konventsiooni autonoomseks ja ülekaalukaks osiseks või kas konventsiooni artiklid 60 ja 61 ei kujuta endast lihtsalt seda, et spetsiifilisse varjupaiga valdkonda võetakse üle üldine soov kaitsta kõiki vägivalda ohvriks langenud naisi. Kui see on nii, siis on need kaks Istanbuli konventsiooni sätet kõrvalist laadi ega nõua konkreetse õigusliku aluse lisamist.

64. ELTL artikli 83 lõike 1 kohta märgib parlament, et nimetatud sättega on liidule antud pädevus ainult seoses teatavate kuriteoliikidega, mis ei hõlma naistevastast vägivalda kui sellist. Nii võib taolise vägivalda liidu tasandil kriminaliseerida, kui see on seotud inimkaubanduse, naiste ja laste seksuaalse ärakasutamise ning organiseeritud kuritegevusega, mis on Istanbuli konventsiooni kui sellise peamine sihtmärk. Kuna liikmesriikidele on lisaks jäänud pädevus suuremas osas Istanbuli konventsiooniga hõlmatud materiaalses karistusõiguses ja liidu pädevuses olevad osised näivad olevat oma laadilt teisesed, siis ei ole karistusõigusega seotud konkreetse õigusliku aluse lisamine vajalik.

65. Seega tuleneb eeltoodust, et esimene küsimus puudutab õiguslike aluste valikut, mitte liidu ainupädevust või selle puudumist Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks, nagu võib tunduda mõne menetlusosalise teatud argumentide põhjal. Seda, kas teatud pädevuse näol on tegemist ainupädevusega või mitte, ma küll analüüsin, kuid ainult ulatuses, milles see on vajalik sellele küsimusele vastamiseks. Sellega seoses võib olla otstarbekas enne Istanbuli konventsiooni sisu analüüsimist esitada mõni märkus meetodite valiku kohta.

A. Metodoloogilised märkused

66. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt peab liidu õigusakti – sh sellise, mis on vastu võetud rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks – õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad selle õigusakti eesmärk ja sisu.⁴³

⁴³ 4. septembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (leping Kasahstaniga) (C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 36).

67. Kui liidu õigusakti kontrollimise käigus selgub, et sellega taotletakse kahte eesmärki või sellel on kaks reguleerimiseset ning üks neist eesmärkidest või esemetest on määratletav peamisena, samas kui teine on üksnes kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, see tähendab peamise või ülekaaluka eesmärgi või reguleerimiseseme tõttu nõutav õiguslik alus.⁴⁴

68. Erandkorras, kui on tuvastatud, et aktil on korraga mitu lahutamatu seotud eesmärki või reguleerimiseset, ilma et üks oleks teise suhtes teisejärguline, mistõttu on kohaldatavad aluslepingute erinevad sätted, peab niisugune õigusakt põhinema vastavatel erinevatel õiguslikel alustel.⁴⁵ Kahe õigusliku aluse kasutamine on siiski välistatud, kui nende õiguslike aluste jaoks ette nähtud menetlused on omavahel kokkusobimatud.⁴⁶

69. Seega määravad õigusakti õigusliku aluse – või teatud juhtudel mitu õiguslikku alust – kindlaks selle akti eesmärgid ja reguleerimisesemed, mitte aga liidu ainupädevus või jagatud pädevus seoses selle aktiga.⁴⁷ Nagu ma hiljem selgitan, vastab tõele, et see, kas tegemist on ainupädevuse või jagatud pädevusega, võib liidu õiguse seisukohast kindlasti mõjutada rahvusvahelise lepingu sõlmimise ulatust ja see piiritleb seetõttu võimalikud õiguslikud alused. See, millised õiguslikud alused tuleb valida nende hulgas, mis vastavad teostatavale pädevusele, sõltub siiski üksnes asjaomase õigusakti eesmärkidest ja reguleerimisesemetest.

70. Nagu kohtujurist Kokott on märkinud, ei tohiks sellist lähenemisviisi kasutada liidu ja liikmesriikide pädevuse piiritlemisel. Nimelt, „[k]ui [liidu] pädevuses on seevastu vaid kavandatava meetme üksikud osad ning teised osad kuuluvad liikmesriikide pädevusse [...], siis ei saa [liit] kuulutada ennast raskuskeskme kindlakstegemise teel ilma pikemata tervikuna pädevaks. Vastasel korral rikuks ta piiratud volituste põhimõtet [...]“.⁴⁸

71. Sarnased probleemid võivad tekkida liidu pädevuste hulgas nende pädevuste kindlaksmääramisega, millele asjaomase akti vastuvõtmine peab tuginema, ja seega nende asjakohaste õiguslike aluste kindlaksmääramisega, millele akti vastuvõtmiseks tuginetakse. Raskuskeskme kontroll toob kaasa selle, et õigusakti vastuvõtmisel kohaldatav menetlus määratakse kindlaks üksnes peamiste õiguslike aluste põhjal. Seetõttu tähendab see lähenemisviis oma olemuselt, et lähtuda tuleb üksnes peamisest teostatavast pädevusest. Sellest tulenevalt on tähtis, et teatud muude pädevustega seotud olulistest menetluslikest tagatistest – näiteks ühehäälselt hääletamisest nõukogus – ei hiilita seeläbi mööda. Seega, kui õigusnormi oleks pidanud vastu võtma teataval konkreetselt õiguslikul alusel, kui see norm oleks vastu võetud isoleerituna, siis selle normi lisamisel teisi sätteid sisaldavasse õigusakti võidakse see norm vastu

⁴⁴ 4. septembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (leping Kasahstaniga) (C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 37) ja 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 31). Seda lähenemisviisi on mõnikord nimetatud ka „neeldumisdoktriiniks“. Vt Maresceau, M., „Bilateral Agreements disputed by the European Community“, *Recueil Des Cours De l'Academie De Droit International – Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 309. kd, 2006, Martinus Nijhoff, Haag, lk 157. Sisuliselt loetakse õigusakti peamine või ülekaalukas reguleerimiseset (-esemed) selliseks, milles muud eesmärgid või reguleerimisesemed neelduvad. Vt 23. veebruari 1999. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-42/97, EU:C:1999:81, punkt 43); 30. jaanuari 2001. aasta kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu (C-36/98, EU:C:2001:64, punktid 60, 62 ja 63), ning eelkõige 19. juuli 2012. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-130/10, EU:C:2012:472, punktid 70–74). Vt ka kohtujuristi Kokott'i ettepanek kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (C-94/03, EU:C:2005:308, punkt 31) ja parlament vs. nõukogu (C-155/07, EU:C:2008:368, punkt 66).

⁴⁵ 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punkt 77) ja 4. septembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (leping Kasahstaniga) (C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 37). Kohtupraktikast tuleneb, et kahe aluse kasutamine eeldab, et täidetud on kaks tingimust, nimelt esiteks, et asjaomasel õigusaktil on samal ajal mitu eesmärki või mitu reguleerimiseset, ilma et üks neist oleks teise suhtes kõrvalise tähtsusega, mistõttu on kohaldatavad aluslepingute erinevad sätted. Teiseks on need eesmärgid või esemed lahutamatu seotud (kaudselt, vastasel juhul tuleb õigusakt osadeks jagada).

⁴⁶ 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punkt 78).

⁴⁷ Vt selle kohta komisjoni ettepanek võtta vastu nõukogu otsus Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalga ja perevägivalga ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta, COM(2016) 111 final, 31. juunealune märkus.

⁴⁸ Vt kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (C-13/07, EU:C:2009:190, punkt 113).

võtta teistsugusel õiguslikul alusel, millest tulenevalt võib olla näiteks ette nähtud teistsugune hääletusreegel. See võiks aga kaasa tuua strateegiad, mille eesmärk on parasiitsätte (*cavalier législatif*) lisamine õigusakti⁴⁹.

72. Sellegipoolest on Euroopa Kohus süstemaatiliselt viidanud „ülekaalukate eesmärkide ja reguleerimisesemete“ kontrollile (mida nimetatakse ka „raskuskeskme kontrolliks“) olemasolevas kohtupraktikas. Nii näiteks rõhutas Euroopa Kohus veel kord oma 4. septembri 2018. aasta otsuses komisjon *vs.* nõukogu (leping Kasahstaniga) (C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 38), et kui „otsusel on mitu reguleerimiseset või sellega taotletakse mitut eesmärki, millest mõni kuulub [ühise välis- ja julgeolekupoliitika] valdkonda, tuleb kohaldatav hääletamisreegel kindlaks määrata lähtuvalt selle peamisest või ülekaalukast eesmärgist või reguleerimisesemest.“ Seega, kuigi õigusaktil võib olla mitu eesmärki ja see võib nõuda erinevate pädevuste kasutamist, ei kajasta õiguslik alus, millele akti vastuvõtmisel tuginetakse, mitte kõiki pädevusi, mida selle akti vastuvõtmisel on kasutatud, vaid üksnes pädevusi, mis vastavad selle õigusakti peamistele eesmärkidele või reguleerimisesemetele.⁵⁰ Lisaks on teatavatest eespool nimetatud menetlusnormidest möödaminemise oht alates Lissaboni lepingu jõustumisest vähenenud, kuna selles lepingus on märkimisväärselt vähendatud teatavate menetluste eripära.

73. Teatavates kohtuotsustes alates 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsusest komisjon *vs.* nõukogu (C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 55) on Euroopa Kohus küll rõhutanud, et õigusliku aluse märkimise eesmärk ei ole mitte ainult kohaldatava menetluse kindlaksmääramine ja selle kontrollimine, kas liit on tõepoolest vähemalt osaliselt pädev kõnealusele lepingule alla kirjutama, vaid ka kolmandate isikute teavitamine kasutatud liidu pädevuse ulatusest⁵¹ ja asjaomase õigusakti ulatusest.⁵² See kohtupraktika võib seetõttu ahvatleda järeldama, et sellise rolli omamiseks peaks õigusakti õiguslikud alused kajastama *kõiki pädevusi*, mida liit kasutas vaidlusaluse akti vastuvõtmiseks. Selline lähenemisviis võib näida põhjendatud eelkõige siis, kui rahvusvaheline leping on hõlmatud liidu ja liikmesriikide mitme jagatud pädevusega, kuna liit võib otsustada osa oma pädevustest mitte kasutada, millest tulenevalt jääb liikmesriikide ülesandeks rakendada selle lepingu vastavaid sätteid.⁵³

⁴⁹ Kui hüpoteetiliselt olukorras see kunagi juhtuks, siis ma leian, et tegemist oleks menetluse kuritarvitamisega, mis võiks kaasa tuua kõnealuse sätte tühistamise.

⁵⁰ 30. novembri 2009. aasta arvamus 1/08 (lepingud, millega muudetakse erikohustuste loendeid teenustekaubanduse üldlepingu (GATS) alusel) (EU:C:2009:739) punktis 166 leidis Euroopa Kohus tõepoolest, et õigusakti õigusliku aluse või õiguslike aluste kindlaksmääramisel ei tule arvesse võtta sätteid, mis on selle akti mõne eesmärgi suhtes kõrvalised või on äärmiselt piiratud ulatusega. Samamoodi asus Euroopa Kohus 4. septembri 2018. aasta otsuses komisjon *vs.* nõukogu (leping Kasahstaniga) (C-244/17, EU:C:2018:662, punktid 45 ja 46) seisukohale, et rahvusvahelise lepingu sätteid, mis piirduvad lepingupoolte avaldustega eesmärkide kohta, mida nende koostöö peab järgima, täpsustamata, kuidas neid eesmärke konkreetselt ellu viiakse, ei tule asjakohase õigusliku aluse kindlaksmääramisel arvesse võtta. Siiski ei ole selge, kas sellest saab järeldada, et ümberpöörduvalt tuleks sätteid, mis ei ole niisuguse konkreetse stsenaariumiga hõlmatud, pidada õigusakti peamist reguleerimiseset või eesmärki kajastavaks. Euroopa Kohus on hiljem jätkuvalt korranud oma kohtupraktikat, mis käsitleb raskuskeskme kontrolli. Minu hinnangul näitab see, et Euroopa Kohus on pidanud vajalikuks ära mainida üsna ilmse tööga, et kõrvalisi või äärmiselt piiratud ulatusega sätteid ei ole asjakohase õigusliku aluse kindlaksmääramisel vaja arvesse võtta, et Euroopa Kohus annab nüüd üksikasjalikumaid hinnanguid kui varem ja on nüüd rohkem valmis nõustuma mitme õigusliku aluse olemasoluga, loobumata siiski seisukohast, et õigusakti õiguslik alus ei pea kajastama kõiki pädevusi, mida selle akti vastuvõtmisel on kasutatud, ja seega akti kõiki eesmärke või reguleerimisesemeid. Vt nt 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punkt 90).

⁵¹ See on ka mõneti paradoksaalne, kuna eespool viidatud kohtupraktikast tuleneb, et õigusakti õiguslik alus kajastab ainult osa kasutatud pädevustest. Vt 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (C-94/03, EU:C:2006:2, punktid 35 ja 55).

⁵² Vt ka 1. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 49) ja 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 58).

⁵³ Ainus jagatud pädevuse liidu poolt teostamise suhtes kehtiv tingimus on see, et selline pädevuse teostamine peab olema kooskõlas rahvusvahelise õigusega. Vt 20. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (Antarktika merekaitsealad) (C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 127).

74. Selline lähenemine oleks siiski vastuolus lähenemisviisiga, mida Euroopa Kohus on seni kasutanud õiguslike aluste vastuolu vältimiseks.⁵⁴ Näiteks 26. juuli 2017. aasta arvamuses 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592), milles Euroopa Kohus otsustas, et otsusel lubada liidul sõlmida kõnealune rahvusvaheline leping peaks olema kaks õiguslikku alust, viitas ta taas eespool viidatud kohtupraktikale.⁵⁵

75. Lisaks, kuigi need teemad on mõistagi põhjaneva tähtsusega liidu sisemise korra (ning liidu ja selle liikmesriikide vahel pädevuste jaotuse) jaoks, ei ole sellel otsest tähtsust kolmandate riikide jaoks, kuna 23. mai 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni (*United Nations Treaty Series*, 1155. kd, lk 331) – lepingu, mis ise kodifitseerib rahvusvahelist tavaõigust seoses rahvusvaheliste lepingutega ja on Euroopa Liidule siduv⁵⁶ – artikli 27 kohaselt ei või rahvusvahelise lepingu osalisriik, olenemata sellest, kas ta on riik või rahvusvaheline organisatsioon, viidata lepingu täitmatajätmise õigustusena riigisisesele õigusele.⁵⁷

76. Mis puudutab liikmesriike, siis võivad nad tõesti olla huvitatud sellest, et nad oleksid täielikult teadlikud nende pädevuste ulatusest, mida liit lepingu sõlmimise ajal kasutas; siiski ei ole õigusakti õiguslikud alused ainsad vahendid selle teabe avalikustamiseks. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb nimelt, et ELTL artikli 296 lõikes 2 ette nähtud põhjendamiskohustust hinnatakse eelkõige akti kui terviku sisu⁵⁸ ja eelkõige selle põhjenduste alusel.⁵⁹ Seega, kuigi on oluline, et liikmesriigid saaksid kindlaks määrata selle, milliseid volitusi liit konkreetse lepingu sõlmimisel kasutas, ei näi määrav olevat asjaolu, et seda teavet ei ole võimalik välja lugeda õiguslikest alustest, mis faktiliselt valiti sellise lepingu sõlmimist lubava otsuse vastuvõtmise aluseks.

77. Kuigi selles kontekstis võiks paljugi öelda toetamaks väidet, et õigusakti õiguslik alus peaks täpselt kajastama pädevusi, mida liit selle akti vastuvõtmiseks kasutas, võib siiski täheldada, et selline lähenemisviis ei oleks kohtupraktika praeguse seisuga siiski täielikult kooskõlas.⁶⁰

⁵⁴ Vt selle kohta 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-178/03, EU:C:2006:4, punkt 57) või 19. juuli 2012. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 49).

⁵⁵ Selleks et jõuda järeldusele, et ka broneeringuinfo kaitse oli vaidlusaluse otsuse ülekaalukas reguleerimise, tugines Euroopa Kohus asjaolule, et „[k]avandatava lepingu sisu [...] puudutab eelkõige [(prantsuse keeles „notamment“)] sellise süsteemi sisseseadmist, mis koosneb isikuandmete kaitsmiseks mõeldud eeskirjade kogumist“. Sõna „eelkõige“ kasutamine on üpris valgustav, viidates sellele, et Euroopa Kohus leiab, et asjaomast lepingut ei ole vaja ammendavalt analüüsida. 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punkt 89). Vt selle kohta ka 22. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-137/12, EU:C:2013:675, punktid 57 ja 58).

⁵⁶ 25. veebruari 2010. aasta kohtuotsus Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punkt 42). Vt rahvusvahelise õiguse ja liidu õiguse üldise suhestumise kohta Malenovský, J., „À la recherche d'une solution inter-systémique aux rapports du droit international au droit de l'Union européenne“, *Annuaire français de droit international*, LXV kd., CNRS Éditions, 2019, lk 3.

⁵⁷ Lisaks tuleb toonitada, et Euroopa Liit erineb klassikalistest rahvusvahelistest organisatsioonidest selle poolest, et liidu ja liikmesriikide vaheline pädevuse jaotus on pidevas muutumises, mistõttu on keeruline seda jaotust rahvusvahelise õiguse seisukohast analüüsida.

⁵⁸ Vt nt 5. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Solvay vs. komisjon (C-455/11 P, ei avaldata, EU:C:2013:796, punkt 91).

⁵⁹ Vt nt 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, punktid 34–36).

⁶⁰ Tegelikult näib Euroopa Kohus olevat eespool nimetatud kohtuotsustes rõhutanud asjaolu, et õigusakti õiguslik alus võib anda teavet pädevuse kohta, selleks et jätta kõrvale kaks muud kohtupraktika suunda. Esiteks ei pruugi viite puudumine asutamislepingu konkreetsele sättele olla sisuline viga, kui õiguslikku alust on võimalik kindlaks teha õigusakti muude osade abil. Vt 1. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 56) ja 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu (C-81/13, EU:C:2014:2449, punktid 65–67). Teiseks, nagu eespool meenutatud, tuleb selleks, et eeskirjade eiramine õigusakti õiguslike aluste valikul tooks kaasa selle akti tühistamise, üldjuhul tõendada, et need puudused võisid mõjutada kohaldatud seadusandlikku menetlust või liidu pädevust. Vt selle kohta 10. detsembri 2002. aasta kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 98) ning 11. septembri 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-211/01, EU:C:2003:452, punkt 52). Üldkohus viitab sageli sellele kohtupraktikale. Vt nt 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Reisenhelt vs. Siseturu Ühtlustamise Amet – Dynamic Promotion (säilituskastid ja korvid) (T-53/10, EU:T:2011:601, punkt 41).

78. Sellest tulenevalt teen ettepaneku järgida käesoleva ettepaneku ülejäänud osas Euroopa Kohtu praktika suunda, mille kohaselt peab õigusakt juhul, kui sellel on mitu eesmärki või mitu reguleerimiseset, põhinema reeglina ühel õiguslikul alusel ja erandjuhul mitmel õiguslikul alusel. Need õiguslikud alused peavad olema need, mida nõuavad rahvusvahelise lepingu 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 või täiendavad.

79. Samuti tuleks märkida, et eespool viidatud Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb arvesse võtta just asjaomase liidu õigusakti eesmäärke ja reguleerimisesemeid. Rahvusvahelise lepingu sõlmimise puhul on seega õigete õiguslike aluste kindlaksmääramisel määrava tähtsusega taolise lepingu sõlmimiseks loa andva otsuse eesmärgid ja täpne sisu, mitte see rahvusvaheline leping ise.

80. On tõsi, et praktikas on selle otsuse eesmärk ja sisu suures osas samad kui kavandataval lepingul, kuna sellise akti eesmärk on juba oma olemuselt kinnitada liidu nõusolekut end selle lepinguga siduda.⁶¹ See ei ole aga alati nii. Nimelt on oluline meeles pidada, et rahvusvahelise õiguse ja liidu õiguse vaatenurgad erinevad selles osas märkimisväärselt, mis on käesolevas asjas määrava tähtsusega.

81. Rahvusvahelise õiguse seisukohast eeldatakse segalepingute puhul, et EL ja liikmesriigid ühinevad nendega ühiselt, mitte paralleelselt.⁶² Seega, kui ei tehta pädevuse jaotusega seotud reservatsioon – mis eeldab, et leping ei välista sellist võimalust –, toob liidu poolt lepingu sõlmimine kaasa tema kohustuse kohaldada seda tervikuna.⁶³ Selliseid küsimusi nagu lepingu

⁶¹ Vt selle kohta 26. novembri 2014. aasta kohtuotsus parlament ja komisjon vs. nõukogu (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 52). Sellega seoses tuleb meenutada, et 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikli 27 kohaselt ei või rahvusvahelise lepingu osalisriik viidata lepingu täitmatajätmise õigustusena riigisisesele õigusele.

⁶² Vt selle kohta 2. märtsi 1994. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-316/91, EU:C:1994:76, punktid 26 ja 29). Vt näiteks Marín Durán, G., „Untangling the International responsibility of the European Union and its Member States in the World Trade Organisation Post-Lisbon: A competence/Remedy Model“, *European Journal of International Law*, 28. kd, nr 3, 2017, lk 703–704: „Niikaua kui nii EL kui ka selle liikmesriigid jäävad WTO lepingu (ja sellega hõlmatud lepingute) osalisteks, eeldatakse rahvusvahelise õiguse seisukohast, et igäüks neist on seotud kõigi sellega seotud kohustustega ega saa tugineda [riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni] artikli 27 lõigetele 1–2 [...] Akadeemilises kirjanduses valitseb seisukoht, et kõik WTO õigusaktid on ELile ja selle liikmesriikidele ühiselt siduvad, ning [...] sellel seisukohal on ka WTO vaidlusi lahendavad organid“.

⁶³ Vt näiteks Fry, J. D., „Attribution of Responsibility“, teoses Nollkaemper, A., ja Plakokefalos, I. (toim), *Principles of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, CUP, 2014, lk 99: „[...] Euroopa Liidu (EL) ja selle liikmesriikide vaheliste segalepingute kohaselt, mis ei näe ette selget võimujagust, vastutavad mõlemad pooled rikkumise eest ühiselt, ilma et määrataks kindlaks, kellele asjaomane tegevus on omistatav. See näitab, et EL või liikmesriigid vastutavad ka siis, kui rikkumise saab omistada neist ühele.“

sõlmimiseks valitud õiguslikud alused või lepingu segatüüp peetakse liidu õiguskorra siseküsimumusteks,⁶⁴ mis iseenesest ei saa takistada rahvusvahelisel tasandil vastutust põhjendamatu täitmata jätmise korral.⁶⁵

82. Liidu õiguse seisukohast teeb liit rahvusvahelise konventsiooniga ühinemisel seda siiski vastavalt pädevustele, mida on kasutatud selle lepingu sõlmimise otsuse vastuvõtmiseks.⁶⁶ Ta peab küll teostama oma ainuvälispädevust, kuid Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei ole liit lepingu sõlmimisel kohustatud kasutama oma jagatud pädevust.⁶⁷ Seega võib sõltuvalt jagatud pädevustest, mida liit otsustab sel puhul teostada, lepingu *sõlmimise otsuse* „raskuskese“ muutuda, muutes kohaldatavaid õiguslikke aluseid. Näiteks ainupädevust kajastav õiguslik alus võib seega jääda teataval määral tähtsusele alla mõnele muule õiguslikule alusele, mis kajastab jagatud pädevust, mida liit on otsustanud teostada.

83. Kuna liidu nimel rahvusvahelise lepingu sõlmimist lubaval otsusel võib olla piiravam eesmärk ja sisu kui sellel lepingul endal, võib olla vaja see otsus vastu võtta ühelainsal õiguslikul alusel, samas kui näiteks juhul, kui liit oleks kasutanud kõiki pädevusi, mida ta oli seni liikmesriikidega jaganud, oleks võinud olla vaja kasutada kahte või enam õiguslikku alust, kuna otsus oleks nii võinud hõlmata mõningaid muid olulisi eesmärke ja reguleerimisesemeid.

84. Lisaks juhul, kui liit otsustab mitte teostada pädevust, mis oleks hõlmanud kõnealuse rahvusvahelise lepingu peamisi eesmärke ja reguleerimisesemeid, muutuvad selle teatavad eesmärgid ja reguleerimisesemed, mida muidu oleks sõlmimist lubava otsuse kontekstis käsitatud kõrvalistena, ülekaalukaks. Seetõttu on minu arvates oluline eristada lepingu eesmärke ja reguleerimisesemeid selle otsuse omadest, millele antakse luba sõlmida rahvusvaheline leping ja mis võivad olla piiratumad.

85. Käesolevas asjas on see põhiküsimumus, kuna on selge, et nõukogu kava kohaselt peaks liit sõlmima Istanbuli konventsiooni vaid osaliselt. Seetõttu on asjakohane võtta arvesse mitte kogu Istanbuli konventsiooni, vaid üksnes konventsiooni neid osi, mis saavad liidu õiguse seisukohast liidule siduvaks.

⁶⁴ Lisaks tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on rõhutanud, et ETLT artikliga 344 on vastuolus see, kui liidu ja selle liikmesriikide pädevuse jaotust reguleerivad liidu õigusnorme puudutavas vaidluses pööratakse muusse kohtusse peale Euroopa Kohtu. Vt 18. detsembri 2014. aasta arvamus 2/13 (Euroopa Liidu ühinemine EIÖKga) (EU:C:2014:2454, punkt 201 jj) ja 6. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 32). Sellest järeldub, et kui liit osaleb rahvusvahelises vaidluses, ei saa ta oma rahvusvahelisest õigusest tuleneva vastutuse vältimiseks tugineda asjaolule, et lepingu põhjendamatu täitmata jätmine on omistatav liikmesriikidele, kuna selline argument võib ajendada rahvusvahelist kohut, kelle poole on pööratud, tegema otsust liidu õiguse normide kohta, mis reguleerivad pädevuse jaotust liidu ja selle liikmesriikide vahel.

⁶⁵ Ainus erand eeltoodust ongi minu arvates see, kui on tehtud vastav reservatsioon või kui lepingus on ette nähtud iga rahvusvahelise organisatsiooni kohustus deklareerida oma pädevuse ulatus. Sellisel juhul kohaldab rahvusvaheline kohus seda reservatsiooni või deklaratsiooni, hindamata, kas see on või ei ole kooskõlas liidu ja selle liikmesriikide vahelist pädevuste jaotust reguleerivate liidu õigusnormidega, ning seega järgitakse Euroopa Kohtu ja rahvusvahelise kohtu pädevuse range eristamise nõuet, nagu rõhutati 30. aprilli 2019. aasta arvamus 1/17 (ELi-Kanada vabakaubandusleping) (EU:C:2019:341, punkt 111). Just nendel põhjustel oleks üldiselt soovitatav, et liit nõuaks taoliste segalepingute üle läbirääkimisi pidades, et kõnealune rahvusvaheline leping näeks ette sellise reservatsiooni tegemise võimaluse. Osa käesoleva kohtuasja raskustest on tekkinud asjaolust, et liikmesriigid pidasid Istanbuli konventsiooni üle läbirääkimisi Euroopa Nõukogu tasandil, ilma et Euroopa Liitu oleks esialgu üldse kaasatud. Näib, et selle tulemusena ei andnud konventsiooni koostajad lihtsalt võimalust esitada reservatsioon.

⁶⁶ Vt näiteks Olson, P. M., „Mixity from the Outside: The Perspective of a Treaty Partner“, teoses Hillion, C., ja Koutrakos, P. (toim), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010, lk 344: „Kuigi pädevuse jaotus võib mõjutada seda, kuidas liit rakendab segalepingu sätteid, ei dikteeeri see jaotus vastust vastutuse küsimusele rahvusvahelisel tasandil.“ (kohtujuristi kursiiv).

⁶⁷ Vt selle kohta 16. mai 2017. aasta arvamus 2/15 (ELi ja Singapuri vabakaubandusleping) (EU:C:2017:376, punkt 68).

86. Tühistamishagi raames on tegemist küsimusega, mis ei tekita erilisi raskusi, kuna Euroopa Kohus teostab oma kontrolli tagantjärele, kui asjaomane seadusandlik akt on vastu võetud, ja seega siis, kui kasutatud pädevused on teada.

87. Kui aga arvamuse taotluse menetlemise käigus – nagu käesolevas asjas – ei ole otsuse eelnõu veel olemas, võib asjaolu, et nõukogu võib teostada suuremat või väiksemat hulka jagatud pädevusi, muuta õigusliku aluse kindlaksmääramise mõnevõrra keerulisemaks või isegi võimatuks, kuna Euroopa Kohtul palutakse käsitleda seda küsimust etteulatuvalt.

88. Tõsi, võib küll tunduda asjakohane alustada analüüsi sellega, et uuritakse lepingu iga osa kohta, kas see kuulub liidu ainupädevusse, kuivõrd seda pädevust peab liit tingimata teostama. Kuid kui see analüüs on läbi viidud, siis kuidas määrata kindlaks, milline on selle lepingu *sõlmimise otsuse* raskuskese, sest nagu eespool selgitatud, sõltub see kesse ka muudetud jagatud pädevustest, mida liit otsustab vabatahtlikult kasutada? Välja arvatud juhul, kui nõukogus on otsuse eelnõu üle juba hääletatud ja Euroopa Kohtult küsitakse arvamust paralleelselt eelnõu edastamisega parlamendile, ei saa kasutatavate jagatud pädevuste ulatust pidada iseenesestmõistetavaks.⁶⁸

89. Minu arvates on sellises väga spetsiifilises olukorras – mis puudutab küsimust, mida Euroopa Kohus ei ole kunagi varem käsitlenud – vaja taotlusest (või vähemalt kohtuasja asjaoludest) järeldada, milliseid konkreetseid jagatud pädevusi liit kõige tõenäolisemalt otsuses kasutab. Vastasel juhul, nagu ma selgitasin käesoleva ettepaneku osas, mis käsitleb vastuvõetavust, ei näe ma, kuidas Euroopa Kohus saaks otsustada, millisele õiguslikule alusele peab Istanbuli konventsiooni sõlmimise otsus tuginema, nagu parlament seda nõuab.⁶⁹ Sellisel juhul on aga Euroopa Kohtu sõnastatav vastus kehtiv ainult siis, kui see eelduslik stsenaarium ka tegelikult realiseerub.

90. Käesoleval juhul nähtub parlamendi esitatud küsimuse sõnastusest selgelt selle põhinemine eeldusel, et liidu nimel Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks loa andva otsuse vastuvõtmisel teostab liit vähemalt pädevust, mis tal on esiteks kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö ning teiseks varjupaiga ja sisserände valdkonnas. Selle eelduse asjakohasust kinnitab lisaks Istanbuli konventsiooni liidu nimel allakirjutamist lubavate otsuste sisu, mida vaatamata käesoleva ettepaneku punktis 42 viidatud kohtupraktikale võib lugeda nii, et selles aimatakse teatud määral ette nimetatud lepingu sõlmimisel kasutatavaid pädevusi.

91. Selline eeldus peab aga olema vähemalt kooskõlas praeguse pädevuste jaotusega. Selleks on vaja hinnata, kas peale nende pädevuste käsitletakse lepingus ka muid liidu pädevusi, mida tuleb kasutada, kuna need on ainupädevused. Nagu ma juba selgitasin, tähendab see, et arvesse ei võeta mitte ainult neid pädevusi, mida liit kavatses kasutada, vaid ka pädevusi, mida tuleb kõnealuse lepingu sõlmimisel tingimata kasutada, kuna need on liidu ainupädevused.

92. Sellega seoses tuleb meenutada, et ELTL artikli 3 lõikes 1 on loetletud pädevused, mis on oma olemuselt ainupädevused. Lisaks sellele loetelule on ELTL artikli 3 lõikes 2 täpsustatud, et „[l]iidu ainupädevusse kuulub ka rahvusvahelise lepingu sõlmimine, kui selle sõlmimise näeb ette liidu

⁶⁸ Sellega seoses võib meenutada, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole otsus, millega antakse liidule luba sõlmida rahvusvaheline leping, mingil juhul selle lepingu allakirjutamiseks loa andnud otsust kinnitav akt. 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (Cartagena bioohutuse protokoll) (EU:C:2001:664, punkt 11).

⁶⁹ Vastasel juhul tuleks küsimust minu hinnangul pidada nii abstraktseks, et see tuleks tunnistada vastuvõetamatuks.

seadusandlik akt või kui lepingut on vaja selleks, et võimaldada liidul teostada oma sisemist pädevust, või kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala⁷⁰.

93. Euroopa Kohtu praktikast nähtuvalt esineb liidu ainuvälispädevuseks põhjust andev oht, et rahvusvahelised kohustused võivad mõjutada liidu ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala, kui need kohustused kuuluvad kõnealuste eeskirjade kohaldamisalasse.⁷¹

94. Järeldus niisuguse ohu olemasolu kohta ei eelda, et rahvusvaheliste kohustuste ja liidu õigusnormidega hõlmatud valdkonnad täielikult kattuksid.⁷² Eelkõige võivad sellised rahvusvahelised kohustused liidu eeskirju mõjutada või nende reguleerimisala muuta siis, kui need kohustused kuuluvad valdkonda, mis on juba suures osas selliste eeskirjadega hõlmatud.⁷³

95. Vastupidi komisjoni väidetele ei saa Euroopa Kohtu praktikast järeldada, et selle kindlaksmääramiseks, kas lepinguga hõlmatud valdkondades on liidul ainupädevus või jagatud pädevus, tuleks kasutada holistilist lähenemisviisi. Vastupidi, kuna liidul on üksnes selline pädevus, mis on talle antud, peab pädevus, eriti veel ainupädevus, rajanema kavandatava rahvusvahelise lepingu ja kehtiva liidu õiguse vahelise suhte igakülgsest ja konkreetsest analüüsist tulenevatel järeldustel.⁷⁴

96. Selleks et teha kindlaks, kas leping võib kahjustada teatavate liidu ühiseeskirjade ühetaolist ja järjepidevat kohaldamist ning nendega kehtestatud süsteemi nõuetekohast toimimist, tuleb analüüs arvesse võtta liidu eeskirjadega ja kavandatava lepingu sätetega hõlmatud valdkondi, mis muutuvad liidule siduvaks, kuna need vastavad pädevustele, mida liit on otsustanud kõnealuse konventsiooni sõlmimise otsuse vastuvõtmise ajal teostada, ning nende eeskirjade ja sätete prognoositavale arengule tulevikus.⁷⁵

97. Seoses nende teemadega väidab Iirimaa, et parlament ei ole oma taotluses põhjalikult ja üksikasjalikult analüüsinud Istanbuli konventsiooni mõju liidu teisesele õigusele.⁷⁶ Euroopa Kohus on nimelt otsustanud, et sellise analüüsi puhul on asjaomase poole ülesanne esitada tõendid selle kohta, et liidu välispädevus, millele ta kavatseb tugineda, on ainupädevus.⁷⁷

⁷⁰ On selge, et ELTL artikli 3 lõikes 2 nimetatud kolmas olukord eeldab, et seda pädevust on kasutatud. Vt 24. märtsi 1995. aasta arvamus 2/92 (OECD kolmas uuesti läbivaadatud otsus võrdse kohtlemise kohta) (EU:C:1995:83, punkt 36) ja 16. mai 2017. aasta arvamus 2/15 (ELi ja Singapuri vabakaubandusleping) (EU:C:2017:376, punktid 230–237).

⁷¹ Vt nt 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 68). Seetõttu ei ole selle kindlaksmääramisel, kas liidul on ainupädevus sõlmida lepingu teatavaid osi, vaja arvesse võtta rahastamis- või koostööprogrammide loomise akte, kuna nendes aktides ei sätestata „ühiseeskirju“.

⁷² 14. oktoobri 2014. aasta arvamus 1/13 (kolmandate riikide ühinemine Haagi konventsiooniga) (EU:C:2014:2303, punkt 72).

⁷³ 14. veebruari 2017. aasta arvamus 3/15 (Marrakechi leping avaldatud teostele juurdepääsu kohta) (EU:C:2017:114, punkt 107). Sellega seoses leidis Euroopa Kohus sisuliselt, et sõnad „suures osas selliste eeskirjadega hõlmatud“ vastavad neile, millega Euroopa Kohus määratles 31. märtsi 1971. aasta kohtuotsuse komisjon vs. nõukogu (22/70, EU:C:1971:32) punktis 22 nende rahvusvaheliste kohustuste laadi, mida liikmesriikidel on keelatud võtta liidu institutsioonidest mööda minnes, kui aluslepingu eesmärkide saavutamiseks on vastu võetud liidu ühiseeskirjad. Neid mõisteid tuleb seega tõlgendada, võttes arvesse Euroopa Kohtu selgitusi 31. märtsi 1971. aasta kohtuotsuses komisjon vs. nõukogu (22/70, EU:C:1971:32) ja sellest kohtuotsusest tulenevas kohtupraktikas. Vt 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-114/12, EU:C:2014:2151, punktid 66 ja 67), mille kohaselt oli liidu seadusandja eesmärk vältida, et liikmesriigid võiksid „ühepoolselt või ühiselt võtta kolmandate riikide ees kohustusi, mis võivad mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala“. Vt 20. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (Antarktika merekaitsealad) (C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 111).

⁷⁴ 14. oktoobri 2014. aasta arvamus 1/13 (kolmandate riikide ühinemine Haagi konventsiooniga) (EU:C:2014:2303, punkt 74).

⁷⁵ Vt nt 7. veebruari 2006. aasta arvamus 1/03 (uus Lugano konventsioon) (EU:C:2006:81, punktid 126, 128 ja 133) või 26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, punkt 33). Selleks aga, et tagada, et pädevuse jaotuse põhimõtet ei kahjustataks, ja niivõrd, kui praeguste seadusandlike menetluste tulemust ei ole võimalik prognoosida, tuleb minu arvates liidu õiguse prognoositavat arengut mõista nii, et selles kontekstis viidatakse üksnes juba vastu võetud, kuid veel jõustumata aktidele.

⁷⁶ Tegemata siiski sellest argumendist mingeid täpseid järeldusi.

⁷⁷ Vt 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 75) ja 20. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (Antarktika merekaitsealad) (C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 115).

98. On siiski märkimisväärne, et selle kohtupraktika suuna põhjendused pärinevad kohtuotsustest, mis on tehtud seoses tühistamishagidega. Neis kohtuasjades on Euroopa Kohtu ülesanne teha otsus pooltevahelises vaidluses esitatud seisukohtade alusel. Sellist nõuet ei ole arvamuse menetluses, mida iseloomustab Euroopa Kohtu, liidu teiste institutsioonide ja liikmesriikide koostöövaim ning mille eesmärk on vältida hilisemaid komplikatsioone.⁷⁸ Kuna see menetlus on *ex ante* ega ole ühtlasi võistlev, ei ole selles kontekstis tähtsust argumentidel, mis põhinevad tühistamishagiga kaasneval võistleva ja *ex post* kohtuliku kontrolli süsteemil. Seetõttu leian, et asjaolu, et parlament ei ole põhjalikult ja üksikasjalikult analüüsinud konventsiooni mõju liidu teiselele õigusele, ei ole iseenesest oluline ning Euroopa Kohus peab selle analüüsi läbi viima.

99. Tuleb siiski märkida, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et rahvusvahelise lepingu vastuvõtmine ei mõjuta ühiseeskirju, kui nii liidu õiguse kui ka asjaomase rahvusvahelise lepingu sätted näevad ette miinimumnõuded.⁷⁹ Seega, isegi kui rahvusvaheline leping hõlmab samu valdkondi kui liidu ühiseeskirjad, järeldeb sellest kohtupraktikast, et Euroopa Kohus ei leia, et liidu eeskirju – ja seega jagatud pädevust – oleks mõjutatud, kui mõlemas aktis on ette nähtud miinimumnõuded.⁸⁰

100. Istanbuli konventsiooni puhul on artiklis 73 sätestatud, et „[k]onventsiooni sätted ei kahjusta riigisisese õiguse sätteid ja siduvaid rahvusvahelisi õigusakte, mis on juba jõus või võivad jõustuda ning millega nähakse ette isikutele praegu või tulevikus soodsamad õigused naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamisel ja tõkestamisel“.

101. Seetõttu tuleks taolises kontekstis selleks, et liidu ja liikmesriikide jagatud pädevust saaks pidada ainupädevuseks (st pädevuseks, mida nõukogu on kohustatud teostama), kindlaks teha, et liit on selles valdkonnas juba vastu võtnud ühiseeskirjad, mis esiteks ei kehtesta miinimumstandardeid, ja teiseks, et Istanbuli konventsiooni sõlmimine võib neid standardeid mõjutada.

102. Seoses nende kahe otsusega, millega on antud luba kirjutada liidu nimel alla Istanbuli konventsioonile, on võimalik kahelda, kas nõukogu leidis õigesti, et liit on ELTL artikli 3 lõikes 2 nimetatud kolmanda olukorra tõttu kohustatud neid pädevusi teostama.

103. Ühelt poolt, nagu on rõhutanud Poola Vabariik, näevad ELTL artikli 82 lõige 2 ja artikli 83 lõige 1, mis käsitlevad õigusala koostööd kriminaalasjades, ette üksnes miinimumeeskirjade vastuvõtmise. Seetõttu saab selles valdkonnas vastu võetud ühiseeskirjades õiguspäraselt sätestada üksnes miinimumnõuded.

104. Teisest küljest, mis puudutab ELTL artikli 78 lõiget 2, mis annab liidule pädevuse varjupaiga ja sisserände valdkonnas, siis esmapilgul näib, et liidu poolt varjupaiga- ja sisserändepoliitika valdkonnas vastu võetud ühiseeskirjad näevad ette üksnes miinimumeeskirjad või kui nad ka seda ei tee, siis minu arvates tõenäoliselt ei mõjuta Istanbuli konventsiooni sätted neid eeskirju.

⁷⁸ Vt 28. märtsi 1996. aasta arvamus 2/94 (ühenduse ühinemine EIÕKga) (EU:C:1996:140, punkt 6).

⁷⁹ Vt selle kohta 19. märtsi 1993. aasta arvamus 2/91 (ILO konventsioon nr 170, EU:C:1993:106, punktid 18 ja 21) ja 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 91).

⁸⁰ Vt selle kohta 7. veebruari 2006. aasta arvamus 1/03 (uus Lugano konventsioon) (EU:C:2006:81, punktid 123 ja 127) ja 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 91). See lahendus ei ole aga kohaldatav, kui liidu õigusnormid lubavad liikmesriikidel rakendada täielikult ühtlustatud valdkonnas erandit või piirangut ühtlustatud normi suhtes. Vt 14. veebruari 2017. aasta arvamus 3/15 (Marrakechi leping avaldatud teoste juurdepääsu kohta) (EU:C:2017:114, punkt 119).

105. Sellega seoses tuleb tõepoolest märkida, et Istanbuli konventsioon sisaldab kolme sätet, mis võivad olla asjakohased varjupaiga- ja sisserändepoliitika seisukohast, nimelt artikleid 59–61, mis moodustavad selle konventsiooni VII peatüki.

106. Mis puudutab Istanbuli konventsiooni artiklit 59 vägivalda ohvriks langenud naiste elamisõiguse kohta, siis liidu kehtestatud elamisõiguse eeskirjad näevad ette üksnes miinimumnõuded.⁸¹ Eelkõige, nagu märkis kohtujurist Bot kohtuasjas Rahman jt (C-83/11, EU:C:2012:174, punkt 64), on direktiiviga 2004/38⁸² kehtestatud minimaalne ühtlustamine, kuna selle eesmärk on eelkõige tunnustada liidu kodaniku pereliikme elamisõigust teatavates olukordades, välistamata seda, et elamisõiguse võib anda ka muudel juhtudel.

107. Samuti on tõsi, et teatavad direktiivi 2004/38 käsitlevad kohtuotsused, nagu kohtuotsused NA⁸³ või Diallo⁸⁴, võisid tekitada kahtlusi, kas mõni selles direktiivis sisalduv nõue on miinimumnõue. Neid otsuseid tuleb aga siiski vaadelda nende endi õiges kontekstis. Nimelt, kuna Euroopa Kohus ei ole eelotsusemenetluses pädev tõlgendama riigisisest õigust ega kohaldama liidu õigust konkreetsele kohtuasjale, siis viitab ta otsust tehes alati esitatud küsimus(t)es kirjeldatud olukorrale, mis võib hõlmata ainult vaidluse teatavaid aspekte. Seega, kui Euroopa Kohtult küsitakse direktiivi konkreetse sätte tõlgendamise kohta ning isegi kui see direktiiv näeb ette, et sellega on kehtestatud üksnes miinimumstandardid, võtab Euroopa Kohus enamasti seisukoha sõltuvalt sellest, kuidas on esitatud küsimus tõlgenduse kohta, mis tuleks anda asjaomasele sättele, olenemata liikmesriikide võimalusest kehtestada kõrgemaid standardeid.⁸⁵ Sellises olukorras antud vastus ei piira niisiis riikide võimalust anda üksnes *oma riigisisese õiguse alusel* riiki sisenemise ja seal elamise õigus soodsamatel tingimustel.⁸⁶ Kui seega mõista kohtuotsuses NA⁸⁷ või Diallo⁸⁸ kasutatud lahendusi eelotsuse mehhanismi kontekstis, siis tuleb neid mõista nii, et need ei keela liikmesriikidel anda vaidluse all olnud juhtudel elamisluba, vaid pigem nii, et need ei kohusta liikmesriike seda tegema.⁸⁹

108. Istanbuli konventsiooni artiklis 60 on sisuliselt sätestatud, et allakirjutanud peavad tunnustama, et naistevastast soolist vägivalda saab käsitada tagakiusamise vormina 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni tähenduses ning tõsise kahju tekitamisena, mis annab aluse täiendavaks/subsidiarseks kaitseks.

⁸¹ Vt näiteks nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224; seda direktiivi kohaldatakse kõigis liikmesriikides peale Iirimaa ja Taani) artikli 3 lõige 5. Mõnes muus direktiivis on sõnaselgelt sätestatud, et nende kohaldamine ei piira rahvusvahelise lepingu soodsamate sätete kohaldamist. Vt näiteks nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272; seda direktiivi kohaldatakse kõigis liikmesriikides peale Iirimaa ja Taani) artikli 3 lõige 3.

⁸² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

⁸³ 30. juuni 2016. aasta kohtuotsus NA (C-115/15, EU:C:2016:487, punkt 51).

⁸⁴ 27. juuni 2018. aasta kohtuotsus Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, punkt 55).

⁸⁵ 27. juuni 2018. aasta kohtuotsuse Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499) punktis 28 märkis Euroopa Kohus niisiis, et tal on pädevus otsustada üksnes eelotsuse küsimustes viidatud direktiivide tõlgendamise üle.

⁸⁶ Vt analoogia alusel 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (perekonna taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punkt 43). See kohtuasi puudutas küll direktiivi 2003/86/EÜ, kuid huvipakkuv on märkida, et Euroopa Kohus viitab punktis 42 sõnaselgelt 27. juuni 2018. aasta kohtuotsusele Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499).

⁸⁷ 30. juuni 2016. aasta kohtuotsus NA (C-115/15, EU:C:2016:487).

⁸⁸ 27. juuni 2018. aasta kohtuotsus Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499).

⁸⁹ Vt selle kohta, kuidas suurkoja lõppjärgeldus on sõnastatud 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsuses *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 49). See on nii seda enam, et direktiivi 2003/86 põhjenduse 15 kohaselt võib kolmandate riikide kodanikel lubada jääda liikmesriikide territooriumile põhjustel, mis ei kuulu selle direktiivi kohaldamisalasse.

109. Ka selles suhtes on teatavates direktiivides – peamiselt nendes, millele viidatakse kui esimese generatsiooni direktiividele – märgitud, et neis on sätestatud vaid miinimumeeskirjad.⁹⁰ On tõsi, et värskemates direktiivides on täpsustatud, et liikmesriigid võivad kehtestada või säilitada soodsamaid standardeid üksnes „juhul, kui need standardid on kooskõlas [nende] direktiivi[de]ga“, mis võib viidata sellele, et ei pruugi olla lubatud kehtestada teatavate sätete suhtes soodsamaid standardeid.⁹¹ Nende direktiividega antakse aga menetlusõigused või -tagatised või teise võimalusena kohustatakse liikmesriike võtma arvesse teatavaid asjaolusid, välistamata võimalust, et ka teisi tagatisi võidakse anda või teisi asjaolusid arvesse võtta. Eelkõige ei näi ükski nendes õigusaktides sätestatud pagulasseisundi välistamise või täiendava kaitse lõpetamise või tühistamise põhjus olevat vastuolus Istanbuli konventsiooni sätetega.

110. Loomulikult ühtlustab liidu õigus *teataval määral* tingimusi, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et kvalifitseeruda pagulaseks või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajavaks isikuks, ning sellise seisundi sisu.⁹² Need tingimused on aga sellised, et neid näib olevat võimalik kohaldada kooskõlas Istanbuli konventsiooni artikliga 60. Mis puudutab konkreetselt pagulasseisundit, siis märkin, et direktiivi 2011/95 artikli 2 punktis d⁹³ on mõiste „pagulane“ määratletud nii, et see viitab kolmanda riigi kodanikule, kes viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega saa või taha anda ennast oma kodakondsusjärgse riigi kaitse alla, kuna ta põhjendatult kardab tagakiusamist eelkõige kuulumise tõttu „teatavasse sotsiaalsesse rühma“, mis on selle direktiivi artiklis 10 väga laialt määratletud kui mis tahes rühm, mille „liikmetel on ühine sünnipärane tunnus“. ⁹⁴ Lisaks on selles sätestatud, et „soolisi aspekte, sealhulgas soolist identiteeti, võetakse nõuetekohaselt arvesse teatavasse sotsiaalsesse rühma kuuluvuse või asjaomase rühma tunnuste määramisel“.

111. Lõpuks, mis puudutab Istanbuli konventsiooni artiklit 61, siis võib märkida, et selles on ette nähtud, et konventsiooniosalisel peavad võtma vajalikud meetmed, et järgida mittetagasisaatmise põhimõtet, mis on liidu õiguses juba ette nähtud.⁹⁵

112. Igal juhul ei tundu mulle siiski vajalik käesolevas asjas lõplikult otsustada, kas liidul on ELTL artikli 3 lõike 2 alusel ainupädevus Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks nendes kahes valdkonnas, nagu leiab nõukogu, ja kas liit on seega kohustatud nimetatud pädevust teostama. Isegi kui selgub, et Istanbuli konventsiooni sõlmimine ei ohusta liidu ühiseeskirju selles valdkonnas, mistõttu

⁹⁰ Vt näiteks nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (ELT 2003, L 31, lk 18; ELT eriväljaanne 19/06, lk 101), artikli 1 lõige 1. Kõnealune direktiiv on tunnistatud kehtetuks, kuid seda kohaldatakse endiselt Iirimaa suhtes.

⁹¹ Vt näiteks nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96; see direktiiv on tunnistatud kehtetuks, kuid seda kohaldatakse endiselt Iirimaa suhtes), artikkel 3. Vt ka nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13; see direktiiv on tunnistatud kehtetuks, kuid seda kohaldatakse endiselt Iirimaa suhtes) artiklid 1 ja 4; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98; seda direktiivi kohaldatakse liikmesriikides, välja arvatud Iirimaa ja Taanis) artikkel 4; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9; see direktiiv järgnes direktiivile 2004/83 ja seda kohaldatakse liikmesriikides, välja arvatud Iirimaa ja Taanis), artikkel 3; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60; seda direktiivi kohaldatakse liikmesriikides, välja arvatud Iirimaa ja Taanis) artikkel 5, või Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96; see direktiiv järgnes direktiivile 2003/9 ja seda kohaldatakse liikmesriikides, välja arvatud Iirimaa ja Taanis), artikkel 4.

⁹² Vt selle kohta 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 44).

⁹³ Varem direktiivi 2004/83 artikli 2 punkt c.

⁹⁴ Vt ka direktiivi 2004/83 artikkel 10.

⁹⁵ Vt direktiivi 2008/15 artiklid 4, 5 ja 9, direktiivi 2004/83 artikkel 21 ja direktiivi 2011/95/EL artikkel 21.

sellised pädevused jäävad jagatud pädevusteks, on nõukogul ikkagi vabadus seda õigust kasutada, millega ongi põhimõtteliselt tegemist.⁹⁶ Nagu eespool selgitasin, põhineb parlamendi esitatud küsimus tõepoolest kaudselt eeldusel, et liit teostab vähemalt pädevust, mis tal on varjupaiga ja sisserände ning kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas.

B. Istanbuli konventsiooni eesmärkide ja reguleerimisesemete analüüs

113. Istanbuli konventsiooni põhjenduste kohaselt on konventsiooni eesmärk „Euroopa, kus poleks kohta naistevastasele vägivallale ja perevägivallale“. Konventsiooni artikli 1 kohaselt on sellise eesmärgi saavutamine jagatud viieks alleesmärgiks, milleks on:

- „kaitsta naisi vägivalla kõigi vormide eest, ennetada naistevastast vägivalda ja perevägivalda, võtta selle eest vastutusele ja likvideerida see;
- aidata kaasa naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimisele ning edendada naiste ja meeste sisulist võrdõiguslikkust, sealhulgas naiste õiguste edendamise kaudu;
- töötada välja igakülgne raamistik, poliitikad ja meetmed naistevastase vägivalla ja perevägivalla kõigi ohvrite kaitsmiseks ja abistamiseks;
- edendada rahvusvahelist koostööd naistevastase vägivalla ja perevägivalla likvideerimiseks;
- toetada ja abistada organisatsioone ja õiguskaitseorganeid, et nad teeksid tõhusat koostööd ja võtaksid omaks tervikliku lähenemise naistevastase vägivalla ja perevägivalla likvideerimisele.“

114. Istanbuli konventsiooni sisu hõlmab 81 artiklit, mis on jaotatud 12 peatükiks järgmiste pealkirjadega:

- I peatükk – Eesmärgid, mõisted, võrdõiguslikkus ja mittediskrimineerimine, üldised kohustused;
- II peatükk – Terviklikud poliitikad ja andmete kogumine;
- III peatükk – Ennetamine;
- IV peatükk – Kaitse ja toetus;
- V peatükk – Materiaalõigus;
- VI peatükk – Uurimine, vastutusele võtmine, menetlusõigus ja kaitsemeetmed;
- VII peatükk – Migratsioon ja varjupaik;
- VIII peatükk – Rahvusvaheline koostöö;

⁹⁶ Tuletan sellega seoses meelde, et selline olukord ei ole võrreldav olukorraga, kus pädev asutus leiab üksikotsuse kontekstis ekslikult, et ta on kaalutusõiguseta olukorras (*compétence liée*). Kui asjaomane ametiasutus rikub selliselt tegutsedes oma otsuses õigusnormi, mis on põhjuseks otsuse tühistamisele, siis on selle põhjuseks asjaolu, et kõrgemalseisev nõue kohustas teda kasutama oma kaalutusõigust, võtmaks arvesse ühte või mitut õiguslikku kriteeriumi. Otsuse puhul, millega antakse liidule luba sõlmida rahvusvaheline konventsioon, ei kasutata aga ühtegi õiguslikku kriteeriumi, mida nõukogu peaks kohaldama selleks kasutatava jagatud pädevuse ulatuse kindlaksmääramiseks. Tegemist on puhtalt kaalutusõigusega.

- IX peatükk – Järelevalvemehhanism;
- X peatükk – Seos muude rahvusvaheliste õigusaktidega;
- XI peatükk – Konventsiooni muudatused;
- XII peatükk – Lõppsätted.

115. Istanbuli konventsiooni I peatükk sisaldab sätteid, mis käsitlevad konventsiooni eesmäärke ja mõisteid, konventsiooni seost võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimisega ning üldisi kohustusi. Eelkõige määratletakse selles põhiterminoloogia, mida kasutatakse kogu tekstis,⁹⁷ ja kohustatakse pooli mõistma hukka kõik diskrimineerimise vormid, tagades meeste ja naiste võrdõiguslikkuse põhimõtte kohaldamise oma õiguskorras, ning tehakse selgeks, et võib võtta positiivseid meetmeid.⁹⁸ Kõik konventsiooniosalised on samuti kohustatud tagama, et riigiga seotud üksused hoiduvad igasugusest vägivallast, ning rakendama nõuetekohast hoolsust, et ennetada ja uurida valitsusväliste osalejate toime pandud vägivallaakte ja karistada nende eest ning tagada selliste tegude hüvitamine.⁹⁹ Lõpetuseks sätestatakse selles peatükis, et lepinguosalisel edendavad muu hulgas naiste ja meeste võrdõiguslikkuse poliitikaid ning naiste õigusi.¹⁰⁰

116. Konventsiooni II peatükk kohustab konventsiooniosalisi rakendama terviklikku naistevastasele vägivallale reageerimise poliitikat, luues tõhusa koostöö kõigi asjaomaste asutuste, institutsioonide ja organisatsioonide vahel, kaasates vajaduse korral ka kõik asjaomased osalejad, nagu valitsusasutused, riigi, piirkondlikud ja kohalikud parlamendid ja ametiasutused, riigi inimõigustega tegelevad institutsioonid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid.¹⁰¹ Konventsiooniosalised peavad samuti koguma liigitatud asjakohaseid statistilisi andmeid ja püüdma korraldada korrapärase ajavahemike tagant elanikkonna küsitlusi Istanbuli konventsiooni kohaldamisalasse kuuluvate vägivalla kõikide vormide kohta.¹⁰²

117. Konventsiooni III peatükis kirjeldatakse üksikasjalikult konventsiooniosaliste kohustusi ennetamise valdkonnas. Põhimõtteliselt on konventsiooniosalised kohustatud kasutama mitmekülgset lähenemisviisi, mis hõlmab teadlikkuse tõstmist, soolise võrdõiguslikkuse ja vägivalla küsimuse lülitamist kõikide tasandite haridusse ametlike õppematerjalide ja õppekavade kaudu ning vägivallast hoidumise ja soolise võrdõiguslikkuse edendamise laiendamist vabahariduse programmides, samuti spordi-, kultuuri- ja vaba aja veetmise programmides ja meedias.¹⁰³ Konventsiooniosalistel tuleb tagada, et vägivallategude ohvrite ja toimepanijatega töötavatele spetsialistidele võimaldatakse nõuetekohane koolitus.¹⁰⁴ Samuti tuleb võtta meetmeid, et pakkuda ennetava sekkumise ja teraapia programme¹⁰⁵ ning julgustada erasektorit osalema nende poliitikate väljatöötamises ja rakendamises ning juhiste ja vabatahtlike standardite väljatöötamises.¹⁰⁶

⁹⁷ Artikkel 3.

⁹⁸ Artikkel 4.

⁹⁹ Artikkel 5.

¹⁰⁰ Artikkel 6.

¹⁰¹ Artikkel 7.

¹⁰² Artikkel 11.

¹⁰³ Artiklid 12–14.

¹⁰⁴ Artikkel 15.

¹⁰⁵ Artikkel 16.

¹⁰⁶ Artikkel 17.

118. Konventsiooni IV peatükis määratakse kindlaks lepinguosaliste kohustused seoses ohvrite kaitse ja toetamisega.¹⁰⁷ Nende kohustuste hulka kuulub piisava ja õigeaegse teabe andmine olemasolevate tugiteenuste ja õiguslike meetmete kohta neile mõistetavas keeles¹⁰⁸ ning juurdepääs üldistele tugiteenustele, nagu tervishoiu- ja sotsiaalteenused, õigus- ja psühholoogiline nõustamine, rahaline abi, eluase, haridus, koolitus ja abi töökoha leidmisel,¹⁰⁹ ning spetsiaalsetele tugiteenustele, mille hulka kuuluvad varjupaik, tasuta ja alaliselt kättesaadav tugitelefoni, seksuaalvägivalla ohvritele antav spetsiifiline arstlik ja kohtumeditiiniline abi, ning vägivalla tunnistajaks olnud laste vajaduste arvessevõtmine.¹¹⁰ Lisaks tuleb võtta meetmeid, et julgustada isikuid, kes on olnud vägivallaaktide toimepaneku tunnistajaks või kellel on piisavat alust uskuda, et selline akt võidakse toime panna või et võib eeldada uute vägivallaaktide toimepanekut, teavitama sellest pädevaid organisatsioone või asutusi, ning samuti kehtestada normid tingimuste kohta, mille puhul ei ole riigisisese õigusega teatavatele spetsialistidele kehtestatud üldised konfidentsiaalsusnõuded takistuseks vägivallaaktidest või tõenäolistest vägivallaaktidest teatamisele.¹¹¹

119. Materiaalõigust käsitlev V peatükk sisaldab kõige üksikasjalikumaid sätteid. Esiteks nõutakse selles, et konventsiooniosalised pakuksid ohvritele piisavaid tsiviilõiguskaitsevahendeid füüsilise või psühholoogilise vägivalla toimepanijate vastu, sealhulgas hüvitist; tagaksid, et sunniviisilisel sõlmitud abielusid saab kehtetuks tunnistada, tühistada või lahutada ilma ohvri põhjendamatuid rahalisi või halduskohustusi tekitamata, ning tagaksid, et laste eestkoste- ja külastusõiguste kindlaksmääramisel arvestatakse İstanbuli konventsiooni kohaldamisalasse kuuluva vägivalla juhtumitega.¹¹² Teiseks esitatakse selles peatükis loetelu sellistest käitumisviisidest, mis nõuavad kriminaalõiguslikku reageerimist, nimelt psüühiline vägivald, mis pannakse toime sundi või ähvardusi kasutades, jälitamine, füüsiline vägivald, seksuaalvägivald, sealhulgas vägistamine, sundabielu, naiste suguelundite moonutamine, sundabort või sundsteriliseerimine ning seksuaalne ahistamine.¹¹³ Samuti kohustab see peatükk konventsiooniosalisi kriminaliseerima süütegudele kaasaaitamise ja süüteo katse ning kolmandate isikute ohutamise neid süütegeid toime panema.¹¹⁴ Kolmandaks on V peatükis sätestatud, et konventsiooniosalised peavad võtma meetmeid tagamaks, et „au“ ei saa kasutada ühegi sellise kuriteo õigustuseks,¹¹⁵ ning et konventsioonis sätestatud süüteod kehtivad sõltumata ohvri ja süüteo toimepanija omavahelise suhte iseloomust.¹¹⁶ Neljandaks kohustab see konventsiooniosalisi võtma vajalikke seadusandlikke või muid meetmeid, et kehtestada jurisdiktsioon mis tahes süüteo üle, kui see süütegu on seotud nende territooriumi või nende kodanikuga.¹¹⁷ Viiendaks kohustab see konventsiooniosalisi nägema ette piisavad ja heidutavad karistused¹¹⁸ ning käsitlema konventsioonis loetletud olukordi raskendavate asjaoludena.¹¹⁹ Lõpetuseks võimaldab V peatükk konventsiooniosalistel karistuse määramisel arvestada teise

¹⁰⁷ Artikkel 18. Artikli 18 lõikes 5 on täpsustatud, et „[k]onventsiooniosalised võtavad vajalikke meetmeid konsulaar- ja muu kaitse ja toetuse pakkumiseks oma riigi kodanikele ja teistele ohvritele, kellel on õigus sellisele kaitsele kooskõlas rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustustega“.

¹⁰⁸ Artikkel 19.

¹⁰⁹ Artiklid 20 ja 21.

¹¹⁰ Artiklid 22–26.

¹¹¹ Artiklid 27 ja 28.

¹¹² Artiklid 29–32.

¹¹³ Artiklid 33–40.

¹¹⁴ Artikkel 41.

¹¹⁵ Artikkel 42.

¹¹⁶ Artikkel 43.

¹¹⁷ Artikkel 44.

¹¹⁸ Artikkel 45.

¹¹⁹ Artikkel 46.

konventsiooniosalise poolt seoses konventsioonis määratletud kuritegudega tehtud kohtuotsuseid¹²⁰ ning keelab kohustuslike alternatiivsete vaidluste lahendamise menetluste kehtestamise.¹²¹

120. Konventsiooni VI peatükis käsitletakse menetlusõigust ning uurimise ja kohtumenetluste käigus võetavaid kaitsemeetmeid.¹²² Konventsiooniosalised peavad muu hulgas tagama, et õiguskaitseasutused pakuvad ohvritele kohest kaitset, sealhulgas koguvad tõendeid,¹²³ ning hindavad surmaohtu ja olukorra tõsidust.¹²⁴ Erilist tähelepanu tuleb pöörata sellele, kas vägivaldte toimepanijal on tulirelvi. Õiguskorras tuleb ette näha võimalus kehtestada hädaolukorras rakendatavaid tõkendeid või lähenemiskeelde, ilma et sellega kaasneksid ohvrile liigsed haldus- või rahalised kohustused.¹²⁵ Nende ettekirjutuste rikkumise korral tuleb rakendada tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid kriminaal- ja õiguslikke sanktsioone. Konventsiooniosalised tagavad, et ohvri seksuaalse ajaloo ja käitumisega seotud tõendid on lubatud üksnes siis, kui need on asjakohased ja vajalikud,¹²⁶ ning et kõige raskemate süütegude eest vastutusele võtmine ei sõltuks täielikult ohvri poolt teost teavitamisest ega kaebuse esitamisest.¹²⁷ Samuti peavad konventsiooniosalised andma riiklikele ja valitsusvälistele organisatsioonidele ja perevägivalda küsimustega tegelevatele nõustajatele võimaluse pakkuda ohvritele nende soovil Istanbuli konventsioonis sätestatud süütegudega seotud kohtumenetluste ajal abi ja/või tuge. Selles peatükis sätestatakse avatud loetelu meetmetest, mille eesmärk on kaitsta ohvrite õigusi ja huve, sealhulgas nende kui tunnistajate vajadusi uurimise ja kohtumenetluse kõikidel etappidel. Eriti tuleb arvesse võtta lapsohvrite ja -tunnistajate spetsiifilisi vajadusi.¹²⁸ Lisaks peavad lepinguosalised ette nägema õiguse tasuta õigusabile¹²⁹ ja aegumistähtajad tuleb kehtestada nii, et kõige raskemate süütegude osas võimaldada menetluse alustamist pärast ohvri täisealiseks saamist.¹³⁰

121. Konventsiooni VII peatükis on sätestatud, et lepinguosalised võtavad ka vajalikke seadusandlikke meetmeid, et vägivaldavastased meetmed ei mõjutaks ohvrite elamisõigust¹³¹ ning et sooline vägivald naiste vastu kui tagakiusamise vorm ja tõsise kahju vorm tooks kaasa täiendava/subsidiarse kaitse Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsiooni tähenduses.¹³² Lisaks tuleb konventsiooniosalistel kehtestada sootundlikud varjupaigaprotseduurid. Selle peatüki eesmärk on ka tagada, et naistevastase vägivalda ohvrite suhtes kohaldatakse igas olukorras mittetagasisaatmise põhimõtet.¹³³

122. Konventsiooni VIII peatükk on pühendatud konventsiooniosaliste rahvusvahelise koostöö tagamisele Istanbuli konventsiooni rakendamisel. Eelkõige peavad konventsiooniosalised tagama, et ohvri elukohariigis saab esitada kaebuse kuritegude kohta, mis on toime pandud teise

¹²⁰ Artikkel 47.

¹²¹ Artikkel 48.

¹²² Artikkel 49.

¹²³ Artikkel 50.

¹²⁴ Artikkel 51.

¹²⁵ Artiklid 52 ja 53.

¹²⁶ Artikkel 54.

¹²⁷ Artikkel 55.

¹²⁸ Artikkel 56.

¹²⁹ Artikkel 57.

¹³⁰ Artikkel 58.

¹³¹ Artikkel 59.

¹³² Artikkel 60.

¹³³ Artikkel 61.

konventsiooniosalise territooriumil.¹³⁴ Olukorras, kus isikut ähvardab otsene vägivalloht, peaksid konventsiooniosalised sellest üksteisele teatama, et tagada asjakohaste kaitsemeetmete võtmine.¹³⁵ Lisaks annab see kaebajatele õiguse saada teavet nimetatud peatüki alusel võetud meetmete lõpptulemuse kohta, kuivõrd selle alusel korraldatakse sel temal konventsiooniosaliste vahel teabevahetust.¹³⁶

123. Konventsiooni IX peatükis sätestatakse selle rakendamise järelevalvemehhanism, mille rakendamine on usaldatud NVPVEG-le.

124. Konventsiooni X peatükis selgitatakse, et Istanbuli konventsioon ei mõjuta konventsiooniosaliste kohustusi, mis tulenevad muudest rahvusvahelistest õigusaktidest, ning et konventsiooniosalised võivad konventsiooni sätete täiendamiseks või tugevdamiseks sõlmida muid rahvusvahelisi lepinguid konventsiooniga hõlmatud küsimustes.

125. Konventsiooni XI peatükis on sätestatud Istanbuli konventsioonis muudatuste tegemise kord.

126. Konventsiooni XII peatükk sisaldab lõppsätteid. Selles märgitakse konkreetselt ja sõnaselgelt, et Istanbuli konventsioonile võib kirjutada alla Euroopa Liit.¹³⁷ Selles peatükis täpsustatakse ka, et reservatsioonid on võimalikud üksnes piiratud juhtudel ja teatavatel tingimustel.¹³⁸

127. Nagu komisjon märkis oma ettepanekus võtta vastu nõukogu otsus Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalga ja perevägivalga ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta,¹³⁹ puudutab Istanbuli konventsiooni sõlmimine liidu poolt tõenäoliselt suurt hulka pädevusi, mis tal on kas üksi või koos liikmesriikidega. Sellest tulenevalt võivad olla asjakohased paljud EL toimimise lepingus ette nähtud õiguslikud alused, näiteks „artikkel 16 (andmekaitse), artikli 19 lõige 1 (sooline diskrimineerimine), artikkel 23 (kodanike konsulaarkaitse teises liikmesriigis), artiklid 18, 21, 46, 50 (kodanike vaba liikumine, töötajate vaba liikumine ja asutamisvabadus), artikkel 78 (varjupaik ning täiendav ja ajutine kaitse), artikkel 79 (sisseränne), artikkel 81 (õiguslane koostöö tsiviilasjades), artikkel 82 (õiguslane koostöö kriminaalasjades), artikkel 83 (kogu liitu hõlmavate kuritegude ja karistuste määratlemine eriti raskete piiriüleste kuritegude puhul), artikkel 84 (kuritegevuse ennetamise meetmed, mis on ühtlustamata) ja artikkel 157 (võrdsed võimalused ning meeste ja naiste võrdne kohtlemine tööhõive ja elukutse valdkonnas)“. Neile alustele võib lisada, ehkki komisjon ei ole neile viidanud, ELTL artikli 165 (kvaliteetse hariduse arendamine), ELTL artikli 166 (kutseõppepoliitika rakendamine) või ELTL artikli 336 (liidu ametnike ning muude teenistujate teenistustingimused).¹⁴⁰

¹³⁴ Artikkel 62.

¹³⁵ Artikkel 63.

¹³⁶ Artikkel 64.

¹³⁷ Artikli 75 lõige 1.

¹³⁸ Istanbuli konventsiooni täiendab lisa, milles sätestatakse NVPVEG liikmete ja teiste delegatsioonide liikmete eesõigused ja puutumatus nende ülesannete täitmiseks riikide külastamisel.

¹³⁹ COM(2016) 111 final.

¹⁴⁰ Ning EKP ja EIP puhul Euroopa Keskpangade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja käsitleva protokoll (nr 4) artikkel 36 ja Euroopa Investeeringuspanga põhikirja käsitleva protokoll (nr 5) artikli 11 lõige 7.

128. Nagu ma aga selgitasin, ei pea õigusakti õiguslik alus või õiguslikud alused kajastama kõiki pädevusi, mida akti vastuvõtmiseks kasutatakse. Otsus lubada liidul sõlmida Istanbuli konventsioon peaks põhinema üksnes sellel õiguslikul alusel või neil õiguslikel alustel, mis *saavad olema* asjaomase otsuse raskuskeskmeks.

C. Istanbuli konventsiooni liidu nimel sõlmimise lubamist käsitleva otsuse peamiste eesmärkide ja reguleerimisesemete kindlaksmääramine

129. Kui vastus esimese küsimuse osale a sõltuks pelgalt Istanbuli konventsiooni eesmärkidest ja sisust, oleks piisanud märkimisest, et kuigi sellel konventsioonil on mitu reguleerimiseset, on soolise diskrimineerimise kaotamise eesmärk siiski selgelt selle peamine eesmärk ja reguleerimiseset.¹⁴¹ Nagu on märgitud konventsiooni seletuskirjas, on konventsiooni eesmärk selle põhjenduste kohaselt tunnustada, et „naistevastase vägivalda kaotamine on seotud soolise võrdõiguslikkuse saavutamise ja õiguslikult ja faktiliselt“.¹⁴² Lisaks on selles sätestatud, et „naistevastase vägivalda“ mõiste selgitab, et konventsioonis mõistetakse naistevastast vägivalda kui inimõiguste rikkumist ning diskrimineerimise vormi.“¹⁴³ Seega näib konkreetsema õigusliku aluse puudumisel sobiv õiguslik alus olevat ELL artikli 3 lõige 3 koostoimes ELTL artikliga 19, mis annab liidule pädevuse „astuda vajalikke samme, et võidelda diskrimineerimisega soo [...] alusel“.

130. Nagu eespool märgitud, ei tule aga selleks, et määrata kindlaks õiguslik alus, mis on Istanbuli konventsiooni liidu nimel sõlmimiseks loa andva otsuse aluseks, arvesse võtta mitte ainult nimetatud konventsiooni eesmärgid ja reguleerimisesemeid, vaid ka konkreetsemalt selle otsuse enda eesmärgid ja reguleerimisesemeid.

131. Käesoleval juhul peetakse enam-vähem iseenesestmõistetavaks, et nõukogu ei soovi, et liit kasutaks muid pädevusi kui need, mis vastavad parlamendi küsimuses viidatud sätetele, mille hulka ei kuulu ELL artikli 3 lõige 3 ega ELTL artikkel 19.

132. Seega võib Istanbuli konventsiooni liidu nimel sõlmimiseks loa andev otsus põhineda nendel sätetel üksnes juhul, kui saab selgeks vähemalt see, et liit on tingimata kohustatud teostama oma vastavat välispädevust.

133. Sellega seoses tuleb märkida, et soolise diskrimineerimise kaotamine ei ole üks ELTL artikli 3 lõikes 1 sätestatud valdkondadest, milles liidule on sõnaselgelt antud ainupädevus. Mis puudutab ELTL artikli 3 lõikes 2 ette nähtud eri ainuvälispädevuse juhtumeid, siis näib asjakohane ainult selle sätte teises lõigus ette nähtud kolmas olukord (nimelt see, et liidul on ainuvälispädevus rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks seoses viimati nimetatud sätetega, mis võivad mõjutada liidu ühiseeskirju).

134. Nagu olen eespool selgitanud, kuivõrd Istanbuli konventsioonis on sätestatud üksnes miinimumeeskirjad, siis on liidul ainupädevuse tekkimiseks vaja, et ühiseeskirjad, mida kõnealuse konventsiooni sõlmimine võib mõjutada, ei piirduks miinimumstandardite kehtestamisega. Soolise diskrimineerimise vastase võitluse valdkonnas vastu võetud ühiseeskirjad, mis on

¹⁴¹ Vt selle kohta, kuid seoses küsimusega, kas liidu välispädevus diskrimineerimise vastu võitlemisel on ainupädevus, Prechal, S., „The European Union’s Accession to the Istanbul Convention“, teoses Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C., ja Pohjankoski, P. (toim), *An Ever-Changing Union?, Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oxford, 2019, lk 285 jj.

¹⁴² Seletuskirja punkt 31.

¹⁴³ Seletuskirja punkt 40.

sätetatud direktiivis 2000/78,¹⁴⁴ direktiivis 2004/113,¹⁴⁵ direktiivis 2006/54¹⁴⁶ või direktiivis 2010/41,¹⁴⁷ kujutavad endast siiski üksnes miinimumeeskirju, kuna kõigis neis direktiivides on täpsustatud, et liikmesriigid võivad kehtestada või säilitada soodsamaid sätteid.

135. Pidades silmas soolise diskrimineerimise vastast võitlust käsitlevate ühiseeskirjade praegust sisu, tuleb märkida, et liidul ei ole selles valdkonnas ainuvälispädevust. Seetõttu ei ole liit kohustatud Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks teostama oma pädevust soolise diskrimineerimise vastases võitluses.¹⁴⁸ Kuna esitatud küsimus põhineb eeldusel, et liit üldjuhul ei kasuta muid pädevusi peale nende, mis on seotud varjupaiga ja õiguslaselise koostööga kriminaalasjades, siis ei ole ELL artikli 3 lõige 3 ega ELTL artikkel 19 sobivad õiguslikud alused Istanbuli konventsiooni liidu nimel sõlmimise otsuse vastuvõtmiseks.

136. Seda silmas pidades teen nüüd ettepaneku analüüsida, kas leidub õiguslikke aluseid, mis ei hõlma nimetatud konventsiooni küll täielikult, kuid hõlmavad tõenäoliselt selle olulisi osi ja vastavad samas pädevusele, mis liidul on või mida ta plaanib konventsiooni sõlmimise ajal teostada. Asjaolu, et liit peab teostama muid pädevusi kui need, mis vastavad õiguslikele alustele, mida parlament on oma küsimustes maininud, ei ole iseenesest piisav, et neid sel eesmärgil arvesse võtta; samuti on vajalik, et need pädevused hõlmaksid Istanbuli konventsiooni reguleerimisesemeid, mis on vähemalt sama olulised kui need, mida hõlmavad parlamendi mainitud õiguslikud alused.

137. Selleks analüüsin kõigepealt, kas lisaks parlamendi poolt tema küsimuses mainitule eksisteerib muid pädevusi, mis näivad piisavalt asjakohased ning mida liit on kohustatud Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks kasutama.

D. Kas eksisteerib õiguslikke aluseid, mida parlament ei ole oma küsimuses nimetanud ja mis vastavad ühelt poolt pädevustele, mida liit oleks kohustatud kasutama, ning teiselt poolt Istanbuli konventsiooni eesmärkidele ja reguleerimisesemetele, mida võib pidada vähemalt sama oluliseks kui neid, mida hõlmavad parlamendi mainitud alused

138. Käesoleva ettepaneku punktis 127 nimetatud eri pädevuste hulgast, mida Istanbuli konventsioon tõenäoliselt puudutab, näivad vaid neli olevat piisavalt asjakohased, et anda alust põhjalikumaks kontrollimiseks, nimelt ELTL artikkel 165 (kvaliteetse hariduse arendamine), ELTL artikkel 166 (kutseõppepoliitika rakendamine), ELTL artikkel 81 (õiguslane koostöö tsiviilasjades) ja ELTL artikkel 336 (liidu ametnike ja teenistujate teenistustingimused).

Haridust ja kutseõpet käsitlevad Istanbuli konventsiooni aspektid

¹⁴⁴ Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT 2000, L 303, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 79).

¹⁴⁵ Nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega (ELT 2004, L 373, lk 37).

¹⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine) (ELT 2006, L 204, lk 23).

¹⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2010. aasta direktiiv 2010/41/EL füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 86/613/EMÜ (ELT 2010, L 180, lk 1).

¹⁴⁸ Sellega seoses näib mulle, et asjaolu, et 13. detsembril 2007 allkirjastatud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile lisatud deklaratsioonis nr 19 viidatakse vajadusele võidelda igasuguse koduvägivalla vastu, ei sea seda avaldust kahtluse alla, kuna nimetatud deklaratsioonil on vastupidi aluslepingute protokollidele ja lisadele üksnes tõlgendav väärtus.

139. ELTL artikli 6 kohaselt on liidul haridus- ja kutseõppe küsimustes üksnes toetav pädevus. Sellist pädevust ei saa liit juba selle olemuse tõttu ammendavalt endale võtta ja sellest järeldub, et liit ei ole kunagi kohustatud seda teostama.

Tsiviilasjades tehtavat õigusalaast koostööd käsitlevad Istanbuli konventsiooni aspektid

140. ELTL artikli 81 lõike 1 kohaselt kuulub õiguslane koostöö piiriülese toimega tsiviilasjades liidu ja liikmesriikide jagatud pädevusse. Selle sätte teises lauses täpsustatakse, et selline koostöö võib hõlmata meetmete võtmist liikmesriikide õigus- ja haldusnormide lähendamiseks.¹⁴⁹ ELTL artikli 81 lõikes 2 on sätestatud ammendav loetelu eesmärkidest, mida liit võib kõnealuste meetmete võtmisega taotleda.

141. Selle sätte alusel on liit vastu võtnud mitmesuguseid eeskirju. Mõni neist, näiteks nõukogu direktiiv 2003/8/EÜ, mille eesmärk on parandada õiguskaitse kättesaadavust piiriüleste vaidluste korral, kehtestab üksnes miinimumstandardid.¹⁵⁰ Samuti on direktiivi 2008/52¹⁵¹ artikli 1 lõikes 2 täpsustatud, et seda direktiivi ei kohaldata õiguste ja kohustuste suhtes, mis ei ole asjakohaste kohaldatavate õigusaktide alusel poolte otsustada. Seega ei välista nimetatud direktiiv võimalust, et liikmesriigid võivad keelata teatavates valdkondades vahendusmenetluse kasutamise.¹⁵²

142. Samas aga sisaldavad teised õigusaktid eeskirju, mis selgelt ei sätesta pelgalt minimaalseid ettekirjutusi.¹⁵³ Igal juhul on Euroopa Kohus seoses kohtuotsuste tunnustamise mehhanismide loomisega juba otsustanud, et liit on omandanud välispädevuse.¹⁵⁴

143. Niivõrd kui Istanbuli konventsiooni artiklis 62 on sätestatud, et allakirjutanud teevad koostööd täitmaks konventsiooniosaliste kohtute poolt tsiviil- ja kriminaalasjades tehtud otsuseid, sealhulgas lähenemiskeeldu, on liit vähemalt seoses konventsiooni teatavate sätetega, näiteks artikli 62 lõike 1 punktiga a kohustatud teostama oma ainupädevust tsiviilasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas.

Konventsiooni aspektid, mis on seotud tema ametnike ja teenistujate teenistustingimuste kindlaksmääramisega

144. ELTL artikli 336 kohaselt kinnitavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt ja pärast konsulteerimist teiste asjaomaste institutsioonidega määruste abil Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjad ning liidu muude teenistujate teenistustingimused.

¹⁴⁹ Kuna ELTL artikli 81 lõikes 1 ei ole menetlusnorme ette nähtud, tuleb sellest järeldada, et kõnealused ühtlustamismeetmed peavad olema seotud nendes kahes sättes nimetatud eesmärkidega. Kuigi ELTL artikli 81 lõige 3 viitab perekonnaõigusele, on selles silmas peetud üksnes piiriülest toimet omavaid perekonnaõiguse meetmeid (mis tähendab teistpidi, et sellise toimeta perekonnaõiguse aspektid on jäetud liikmesriikide ainupädevusse).

¹⁵⁰ Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/8/EÜ, millega parandatakse õiguskaitse kättesaadavust piiriüleste vaidluste korral, kehtestades sellistes vaidlustes antava tasuta õigusabi kohta ühised miinimumeeskirjad (ELT 2003, L 26, lk 41; ELT eriväljaanne 19/06, lk 90). Vt selle direktiivi artikli 1 lõige 1 ja artikkel 19.

¹⁵¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiiv 2008/52/EÜ vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades (ELT 2008, L 136, lk 3).

¹⁵² Lisaks on selle direktiivi artiklis 4 sätestatud, et liikmesriigid peavad soodustama vahendusmenetluse kasutamist.

¹⁵³ Vt näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2012. aasta määruse (EL) nr 1215/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (ELT 2012, L 351, lk 1) artiklid 67–73.

¹⁵⁴ 7. veebruari 2006. aasta arvamus 1/03 (uus Lugano konventsioon) (EU:C:2006:81, punkt 173).

145. Vastab tõele, et liidu poolt oma personalile kehtestatud teenistustingimused ei puuduta ELTL artiklites 3 ja 6 nimetatud valdkondi. Seega jagab liit seda pädevust vastavalt ELTL artikli 4 lõikele 1 liikmesriikidega. Tuleb siiski märkida, et see pädevus on ammendavalt endale võetud määruse nr 31 (EMÜ), nr 11 (Euratom), millega kehtestatakse Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ametnike personalieeskirjad ja muude teenistujate teenistustingimused¹⁵⁵, vastuvõtmisega ning et seetõttu tuleb asuda seisukohale, et liidul on selles küsimuses ELL artikli 3 lõike 2 kohaselt ainuvälispädevus.

146. Sellest järeldub, et lisaks parlamendi nimetatud õiguslikele alustele on vaja analüüsida ka ELTL artikleid 81 ja 336, et määrata kindlaks, millisel õiguslikul alusel või õiguslikel alustel tuleks võtta vastu otsus anda luba Istanbuli konventsiooni liidu nimel sõlmimiseks.

147. Mis puutub muudesse pädevustesse kui need neli, mida varem analüüsiti, või need, mida parlament oma küsimuses silmas pidas, siis olen seisukohal, et isegi kui Istanbuli konventsiooni teatavad sätted kuuluvad nende pädevuste hulka, ei mõjuta need sätted minu esitatud põhjustel liidu poolt konventsiooni sõlmimiseks vastu võetava otsuse raskuskeset. Seda seetõttu, et liit ei ole kohustatud neid pädevusi teostama, või siis seetõttu, et kõnealuseid sätteid võib antud asjaoludel pidada täiendavateks.

E. Lõpphinnang: nende õiguslike aluste asjakohasus, mida parlament on maininud, ja nende asjakohasus, mille kohta on varem leitud, et need vastavad pädevustele, mida tuleb kasutada, ja hõlmavad piisavalt Istanbuli konventsiooni asjakohaseid eesmärgi ja reguleerimisesemeid

148. Siinkohal näib kõigepealt olevat oluline veel kord rõhutada asjaolu, mis muudab käesoleva juhtumi nii spetsiifiliseks, nimelt et liit ei kasuta kõiki oma pädevusi, mida ta jagab liikmesriikidega. Eelkõige näib, et liit ei pea teostama pädevust, mida tuleks pidada Istanbuli konventsiooni eesmärgi ja ülekaalukaid reguleerimisesemeid hõlmavaks pädevuseks, nimelt võitlust soolise diskrimineerimise vastu.¹⁵⁶

149. Sellest tulenevalt võivad asjakohasteks osutada muud võimalikud õiguslikud alused, mis muidu oleksid olnud kõrvalise tähtsusega. Siiski tuleks meeles pidada, et need hõlmavad Istanbuli konventsiooni eesmärgi ja reguleerimisesemeid vaid osaliselt. Seega ei tule, nagu ma selgitasin, sobiv õiguslik alus või asjakohased õiguslikud alused kindlaks teha mitte absoluutselt, vaid võrdluses teiste võimalike alustega.

150. Oma küsimuses soovib parlament teada, kas otsus anda luba Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks saab vastavalt nõukogu poolt ette nähtule õiguspäraselt põhineda ELTL artikli 82 lõikel 2 ja artiklil 84, või peaks see pigem põhinema ELTL artikli 78 lõikel 2, artikli 82 lõikel 2 ja artikli 83 lõikel 1. Lisaks nendele õiguslikele alustele, mille puhul tuleb eeldada, et need vastavad pädevustele, mida liit on otsustanud kasutada, tuleb eespool nimetatud põhjustel arvesse võtta ka

¹⁵⁵ Nõukogu 29. veebruari 1968. aasta määrus (EMÜ, Euratom, ESTÜ) nr 259/68, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ja muude teenistujate teenistustingimused ning komisjoni ametnike suhtes ajutiselt kohaldatavad erimeetmed (EÜT 1968, L 56, lk 1; ELT eriväljaanne 01/02, lk 5), mida on viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta määrusega (EL, Euratom) nr 1023/2013, millega muudetakse Euroopa Liidu ametnike personalieeskirju ja Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimusi (ELT 2013, L 287, lk 15).

¹⁵⁶ Sellega seoses ei saa välistada, et liikmesriigid olid mures, et kui liit kasutab seda pädevust, annab see ELTL artikli 83 lõike 2 alusel pädevuse tegutseda üksi, et kriminaliseerida nimetatud konventsioonis osutatud käitumine. Vt selle kohta ka 13. septembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-176/03, EU:C:2005:542, punkt 48).

ELTL artikleid 81 ja 336. Teen ettepaneku alustada ELTL artikli 82 lõikest 2, artikli 83 lõikest 1 ja artiklist 84, mis kõik sisalduvad ELTL kolmanda osa V jaotise 4. peatükis ja käsitlevad õigusalasest koostööd kriminaalasjades, ning ELTL artikli 81 lõikest 1.

151. Kõigepealt võib märkida, et ELTL artikli 82 lõikega 2 antakse liidule pädevus kehtestada miinimumeeskirjad kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste vastastikuse tunnustamise ning samuti politsei- ja õiguskooostöö hõlbustamiseks piiriülese mõõtmega kriminaalasjades. Selle sätte teises lõigus täpsustatakse siiski, et kui nõukogu ei ole varem vastu võtnud otsust, millega määratakse enne kindlaks kriminaalmenetluse muud konkreetsed aspektid, käsitlevad need meetmed tõendite vastastikust lubatavust liikmesriikide vahel, isikute õigusi kriminaalmenetluses või kuriteoohvrite õigusi.¹⁵⁷

152. Nagu ma eespool mainisin, on Istanbuli konventsiooni VIII peatüki eesmärk luua rahvusvaheline õiguslane koostöö kriminaalõiguse valdkonnas. Seetõttu kuuluvad selle peatüki sätted tõenäoliselt ELTL artikli 82 lõike 2 kohaldamisalasse.¹⁵⁸ Arvestades asjaolu, et liikmesriigid on suures osas säilitanud ainupädevuse kriminaalasjades, leian ma, et kui läheneda võrdlevalt ja kuivõrd liidul puudub tahe teostada talle kuuluvat pädevust võrdse kohtlemise valdkonnas, siis kujutab võimalikest õiguslikest alustest just ELTL artikli 82 lõige 2 endast õiguslikku alust, mis tõenäoliselt hõlmab selle otsuse õiguslikku raskuskeset, millega lubatakse liidu nimel Istanbuli konventsioon sõlmida. Sellega seoses võib pidada märkimisväärseks, et kolm kirjaliku seisukoha esitanud institutsiooni – Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon – leiavad üksmeelselt, et ELTL artikli 82 lõige 2 on üks sobivaid materiaalõiguslikke aluseid võtta vastu otsus, millega antakse liidule luba Istanbuli konventsioon sõlmida.

153. Nendel tingimustel ei saa ELTL artikli 81 lõige 1 minu arvates olla üheks õiguslikuks aluseks otsusele anda luba Istanbuli konventsiooni liidu nimel sõlmimiseks. Nähtub ju selle konventsiooni ülesehitusest, et selle eesmärgid ja reguleerimisesemed, mis võivad olla hõlmatud tsiviilasjades tehtava õiguslasest koostööga, on kriminaalasjades tehtava rahvusvahelise koostöö sisseadmisega võrreldes täiendava iseloomuga. Nii VIII peatüki sätetest (artiklid 62–65) kui ka konventsiooni üldisest ülesehitusest nähtub, et konventsiooni eesmärk on seada esikohale kriminaalõiguslik reageerimine naistevastasele vägivaldale ning et kavandatav rahvusvaheline koostöö on oma loomult eelkõige kriminaalne. Neil asjaoludel leian ma, et Istanbuli konventsiooni sätted, mis käsitlevad õiguslasest koostöö sisseadmist tsiviilõiguse valdkonnas, on konventsioonis ette nähtud kriminaalasjades tehtava koostöö sisseadmise suhtes sisuliselt kõrvalise tähtsusega.

154. Mis puudutab ELTL artikli 83 lõiget 1, siis annab see sätte liidule pädevuse kehtestada miinimumeeskirjad kuritegude ja karistuste määratlemiseks eriti ohtlike piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul tulenevalt nende kuritegude olemusest või mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel. Teises lõigus on samas ammendavalt loetletud asjaomased valdkonnad, nimelt terrorism, inimkaubandus ning naiste ja laste seksuaalne ärakasutamine,

¹⁵⁷ Selleks et ELTL artikli 83 lõikel 1 oleks soovitatav toime, tuleb mõistet „kuriteoohvrite õigused“ minu arvates mõista nii, et see välistab teatud tegude kriminaliseerimise.

¹⁵⁸ Tõsi, võib märkida, et esiteks on konventsiooni VI peatüki artiklis 54 kehtestatud teatavad tõendamiskohustused. Teiseks on sama peatüki artiklites 49–53 ja 56–58 eesmärk näha ohvritele ette teatavad õigused kriminaalmenetluses. Kolmandaks on IV peatükis ja V peatüki artiklites 29–32 kuriteoohvrite huvides ette nähtud teatavad menetlusnormid. Siiski tuleb meenutada, et ELTL artikli 82 lõike 2 sõnastuse kohaselt annab see sätte liidule pädevuse võtta vastu meetmeid, mis käsitlevad „tõendite vastastikust lubatavust liikmesriikide vahel, isikute õigusi kriminaalmenetluses või kuriteoohvrite õigusi“. Samas ei ole nende mitmesuguste sätete eesmärk hõlbustada kohtuotsuste tunnustamist ja minu arvates on raske väita, et naistevastane vägivald oleks piiriülese mõõtmega kriminaalõiguslik küsimus, välja arvatud juhul, kui asuda seisukohale, et igasugune kriminaalne tegevus omab sellist mõõdet. Märgin sellega seoses, et 13. juuni 2019. aasta kohtuotsuses Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, punktid 29–37) vältis Euroopa Kohus väga hoolikalt selles küsimuses seisukohta võtmast.

ebaseaduslik uimastikaubandus, ebaseaduslik relvaäri, rahapesu, korrupsioon, maksevahendite võltsimine, arvutikuriteod ja organiseeritud kuritegevus. Kuigi kolmandas lõigus on sätestatud, et nõukogu võib võtta vastu otsuse selle loetelu laiendamise kohta, ei ole ta seda võimalust seni kasutanud.¹⁵⁹

155. Praegu ELTL artikli 83 lõikega 1 hõlmatud valdkondade loetelust nähtub, et Istanbuli konventsiooni materiaalse karistusõiguse sätted ei kuulu liidu pädevusse, vaid on pigem jäetud liikmesriikide pädevusse. Minu arvates ei ole asjaolu, et mõnel juhul võib selle konventsiooniga hõlmatud vägivald kuuluda inimkaubanduse või naiste ja laste seksuaalse ärakasutamise katusmõiste alla, *iseenesest* piisav võimaldamaks teha järeldust, et Istanbuli konventsiooni teatavad sätted võivad olla hõlmatud ELTL artikli 83 lõikest 1 tulenevalt liidule kuuluva pädevusega. Seega näib mulle, et tuginemine sellele õiguslikule alusele on igal juhul välistatud.

156. Mis puudutab ELTL artiklit 84, siis selle sätte eesmärk on võimaldada liidul kehtestada meetmeid liikmesriikide tegevuse edendamiseks ja toetamiseks kuritegevuse ennetamise alal, ilma et see kohustaks liikmesriike oma õigus- ja haldusnorme ühtlustama. Seega tuleb küsida, kas Istanbuli konventsiooniga nõutakse, et liit võtaks konventsiooni sõlmimise korral toetavaid meetmeid.

157. Sellega seoses nähakse nimetatud konventsiooniga selle allkirjastanud osalistele ette rida kohustusi võtta teatavaid ennetavaid ja kaitsemeetmeid, milleks konventsiooniosalised on otseselt kohustatud. Leian siiski, et ELTL artiklit 84 ei tule tõlgendada liialt kitsendavalt, nii et see lubab üksnes liikmesriikidele adresseeritud meetmete võtmist, vaid pigem lubab nimetatud säte – nagu nähtub selle sõnastusest – lisaks riikide võetavatele meetmetele ka riigi tegevust toetavate meetmete võtmist, välistamata seejuures, et see võib otseselt puudutada füüsilisi isikuid.

158. Seoses Istanbuli konventsiooni nende eesmärkide ja reguleerimisesemete olulisusega, mis on seotud kuritegevuse ennetamisega, sest nagu ma juba selgitasin, ei kasuta liit kõiki oma pädevusi ja eelkõige oma pädevust soolise diskrimineerimise vastases võitluses, muutub õigusliku aluse peamise iseloomu hindamine suhteliseks. Teisisõnu tuleb teatavate asjaomaste eesmärkide ja reguleerimisesemete ülekaalukat või peamist iseloomu hinnata võrdluses Istanbuli konventsiooni muude eesmärkide ja reguleerimisesemetega, mis on liidule siduvad, sest liit on otsustanud teostada vastavaid pädevusi.

159. Taolistel asjaoludel, kuna nõukogu kavatses piirata nende õiguslike kohustuste ulatust, millele liit Istanbuli konventsiooni sõlmimise ajal alla kirjutas, tundub mulle, et need liidule kõnealuse konventsiooni sõlmimiseks loa andmise otsuse eesmärgid ja reguleerimisesemed, mis tõenäoliselt kuuluvad ELTL artikli 84 alla, on sama ülekaalukad kui need, mis on hõlmatud ELTL artikli 82 lõikega 2. Lisaks käsitletakse nii kriminaalasjades tehtavat õiguslast koostööd kui ka naistevastase vägivalla ennetamist kumbagi terves konventsiooni peatükis.

¹⁵⁹ Nõukogu võiks juhul, kui liikmesriik ei ratifitseeri Istanbuli konventsiooni, seda võimalust kasutada selleks, et vähendada liidu riski, et teda peetakse vastutavaks selle eest, et liikmesriik ei täida põhjendamatult Istanbuli konventsiooni. ELTL artikli 83 lõige 2 nõuab küll, et tehtaks kindlaks, et „[liikmesriikide] kriminaalõiguse alaste õigus- ja haldusnormide lähendamine osutub möödapääsmatuks liidu poliitika tulemusliku elluviimise tagamiseks valdkonnas, kus on rakendatud ühtlustamismeetmeid“, kuid just nii see ongi juhul, kui peaks selguma, et liikmesriik ei täida Istanbuli konventsiooni või isegi ei sõlmi seda. Järelikult võiks liit kasutada seda sätet selleks, et anda endale ainupädevus kõigi selle konventsiooni sätete suhtes, mille eesmärk on kriminaliseerida teatav tegevus, ning võtta sellest tulenevalt riigi õigusjärgluse teooria kohaselt üksi endale sellest konventsioonist tulenevad kohustused. Vt selle kohta ka Prechal, S., „The European Union’s Accession to the Istanbul Convention“, teoses Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C., ja Pohjankoski, P. (toim), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oxford, 2019, lk 290.

160. Mis puudutab ELTL artikli 78 lõiget 2, siis selles sättes viidatakse liidu pädevusele luua ühine varjupaigasüsteem. Nagu parlament on märkinud, sisaldab Istanbuli konventsioon tõepoolest ainult kolme artiklit, mis käsitlevad rännet ja varjupaika. Konventsiooni artikkel 59 kohustab konventsiooniosalisi sätestama oma siseriiklikes õigusaktides naissoost sisserändajatest ohvritele võimaluse saada iseseisev elamisluba ning vastavalt konventsiooni artiklid 60 ja 61 nõuavad sisuliselt, et pooled tunnustaksid naistevastast vägivalda tagakiusamise vormina, vaataksid pagulasseisundi taotlused läbi sootundliku tõlgenduse alusel ning järgiksid naistevastase vägivalda ohvrite mittetagasisaatmise põhimõtet.

161. Tuleb siiski tähele panna, et esiteks moodustavad need kolm sätet ikkagi eraldi peatüki, mis näitab, et Istanbuli konventsioonis peetakse neid küsimusi sama tähtsaks kui õigusala koostööd või ennetavaid meetmeid. Teiseks ei vasta need sätted erinevalt enamikust sätetest, mille suhtes liit on pädev, praegu liidus kehtivale õigusele. Käesoleval ajal ei näe liidu õigus üldiselt ette, et kohustus võtta arvesse naistevastast vägivalda kui üht tagakiusamise vormi, mis võib tuua kaasa pagulasseisundi, ja sellise sõnaselge kohustuse võtmine võiksid omada olulist praktilist mõju. Kolmandaks tuleb eelkõige silmas pidada, et kuna nõukogu kavandas konventsiooni sõlmimist piiratud vaid teatavate pädevuste osas, ei ole väga suur hulk Istanbuli konventsiooni sätteid liidu õiguse seisukohast liidule siduvad.

162. Sellega seoses olen seisukohal, et ELTL artikli 78 lõige 2 peaks samuti kuuluma Istanbuli konventsiooni liidu nimel sõlmimise otsuse õiguslike aluste hulka, kuna see hõlmab eesmärgi ja reguleerimisesemeid, mida tuleks vähemalt selle otsuse teiste eesmärkide ja reguleerimisesemetega võrreldes pidada ülekaalukaiks. Isegi kui võiks väita, et Istanbuli konventsiooni teatavad eesmärgid või reguleerimisesemed võivad kuuluda liidu ainupädevusse, mida ma ei ole maininud, võivad need tegelikult parimalgi juhul olla üksnes täiendavat laadi.

163. Lõpuks, mis puudutab liidu personali teenistustingimusi, siis näib mulle ilmne, et tavaliselt ei piisa ELTL artikli 336 kui õigusliku aluse mainimise põhjuseks üksnes asjaolust, et rahvusvaheline leping puudutab tõenäoliselt ka liidu subjekte, vaid kõnealuse lepingu kohaldamine nimetatud subjektide suhtes peaks olema selle lepingu sõlmimise otsuse eesmärk või peamine reguleerimise.

164. Kuna käesoleval juhul aga ei kavatse liit kasutada oma pädevust soolise diskrimineerimise vastases võitluses, siis märgin, et ülejäänud õiguslikud alused hõlmavad kõnealust lepingut vaid väga osaliselt. Oluline osa Istanbuli konventsiooni eesmärkidest ja reguleerimisesemetest, eelkõige need, mille eesmärk on kriminaliseerida teatav käitumine, kuuluvad liikmesriikide ainupädevusse. Kohustused, mida liit peab võtma, kui ta ei muuda oma kavatsust ühineda konventsiooniga piiratud ulatuses, on tegelikult üsna piiratud. Neil asjaoludel näib mulle, et konventsiooni eesmärgid ja reguleerimisesemed, mis võivad olla hõlmatud ELTL artikliga 336, on liidu seisukohast suhteliselt niisama olulised kui ELTL artikli 78 lõikega 2, artikli 82 lõikega 2 ja artikliga 84 hõlmatud eesmärgid ja reguleerimisesemed. Liidu ühinemisel Istanbuli konventsiooniga on nimelt liidu teenistujatele täielik õigusmõju. Seetõttu on kohustustel, mille toob kaasa konventsiooni ratifitseerimine liidu jaoks tema teenistujate seisukohast, laiem esemeline kohaldamisala kui nendel, mis liidu kodanike jaoks tulenevad liidu muude pädevuste teostamisest. Neil asjaoludel näib mulle, et piiratud ühinemine loob erilise olukorra, kus avalikku teenistust kui reguleerimiseset ei saa pidada muude pädevuste suhtes kõrvaliseks.

165. On tõsi, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb õigusakt põhimõtteliselt vastu võtta ühelainsal õiguslikul alusel. Kuid nagu olen eespool selgitanud, niipea kui liit valib piiratud ühinemise, loobudes oma pädevusest soolise diskrimineerimise vastase võitluse valdkonnas, näib

õiguslike aluste kumuleerumine olevat teiste pädevuste killustatuse tõttu vältimatu.¹⁶⁰ Lisaks näevad kõik need õiguslikud alused sisepädevuste teostamiseks ette sama menetluse, nimelt seadusandliku tavamenetluse, millest tulenevalt kohaldatakse välispädevuse teostamise suhtes vastavalt ELTL artiklile 218 sama hääletuskorda. Need õiguslikud alused ja liidu välispädevuse teostamine on seega täielikult ühildatavad.

166. Eeltoodut arvestades teen Euroopa Kohtule seega 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.

V. Esimese eelotsuse küsimuse osa b: kas loa Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks võib anda kahe eraldi otsusega

167. Parlamendi esimese küsimuse osa b puudutab sisuliselt küsimust, kas juhul, kui muu hulgas õiguslike aluste valiku tõttu antakse luba liidu poolt Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks kahe eraldi otsusega, oleks selline luba omakorda kehtetu.

168. Parlament on märkinud, et allakirjutamise etapis põhjendati kahe eraldi otsuse vastuvõtmist sellega, et Istanbuli konventsiooni artiklid 60 ja 61 kuuluvad ELTL artiklis 78 osutatud varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika valdkonda. See oleks muutnud eriti keerukaks protokoll nr 21 kohaldamise, kuna selle kohaselt ei ole nimetatud valdkonnas võetud meetmed Iirimaale siduvad ega kuulu tema suhtes kohaldamisele ning seetõttu ei osale ta nende vastuvõtmisel, välja arvatud juhul, kui ta nõustub selles osalema. Parlament leiab siiski, et protokolliga nr 21 seoses väljendatud mured ei ole põhjendatud, kuna juhul, kui liit peaks sõlmima Istanbuli konventsiooni, oleks see sõlmimine Iirimaale siduv kõikide pädevuste osas, mida liit tulenevalt sellest konventsioonist teostab. Ma ei saa sellega siiski nõustuda, sest selle argumendiga väidetakse sisuliselt, et kui see juhtub, siis langeb protokoll nr 21 võimalik mõju ära, kuna need konventsiooni sätted käsitlevad suures osas ühiseeskirju, millega Iirimaa on nõustunud.

169. Kõigepealt märgin, et see parlamendi küsimus puudutab Istanbuli konventsiooni sõlmimise otsuse vormilist kehtivust tulevikus.

170. Sellega seoses tuleb meenutada, et ELTL artiklist 263 tuleneb, et akti vormilist kehtivust saab kahtluse alla seada üksnes siis, kui on rikutud olulist menetlusnõuet. Seetõttu võib küsida: mis on selles tähenduses oluline vorminõue?

171. Nagu ma eespool selgitasin, hõlmavad need nõuded menetlus- ja vorminõudeid, mis võivad mõjutada asjaomase akti sisu¹⁶¹ või seoses põhjendamiskohustusega tekitada segadust vaidlustatud akti laadi või ulatuse osas.¹⁶² Seega tuleb selleks, et kahe eraldiseisva otsuse – mitte ainult ühe –

¹⁶⁰ Vt näitena õiguslike aluste kumuleerumise kohta 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 54).

¹⁶¹ Vt 29. oktoobri 1980. aasta kohtuotsus van Landewyck jt vs. komisjon (209/78–215/78 ja 218/78, EU:C:1980:248, punkt 47). Piisab aga sellest, et viga võis tõenäoliselt asjaomast otsust mõjutada, kuna liidu kohtunikul ei ole õigust haldusorganit asendada ja ta ei saa seega hinnata vaidlusaluse vea konkreetset mõju asjaomasele otsusele. Vt nt 21. märtsi 1990. aasta kohtuotsus Belgia vs. komisjon (C-142/87, EU:C:1990:125, punkt 48).

¹⁶² Sellega seoses tuleb rõhutada, et käesoleval juhul on tegemist otsusega, millega antakse liidule luba Istanbuli konventsioon sõlmida. Selle lepingu sõlmimine toimub põhimõtteliselt üheainsa aktiga, see tähendab kirjaga, mis on adresseeritud lepingu hoiulevõtjale, käesoleval juhul Euroopa Nõukogule.

vastuvõtmine oleks liidu õigusega vastuolus, analüüsida esiteks, kas see, mida võib nimetada „splitting“-menetluseks, rikub mingit normi või põhimõtet, ja teiseks, kas kõnealust reeglit või põhimõtet saab pidada selles mõttes „oluliseks“.

172. Sellise reegli või põhimõtte olemasolu kohta võib märkida, et ükski aluslepingute või nõukogu sisemiste menetluseeskirjade säte ei sisalda nõuet, mis keelaks jagada rahvusvahelise lepingu sõlmimise loa andmise otsuse kaheks eraldi otsuseks.

173. On tõsi, et ELTL artikli 218 lõige 6 viitab seoses lepingu sõlmimise menetlusega sellele, et nõukogu võtab vastu otsuse sellise lepingu sõlmimise kohta. Siiski on selge, et inglise keeles määratlemata artikli „a“ kasutamine viitab mõistele „otsus“ kui üldmõistele, tähistades nõukogu või komisjoni sellise akti tavapärasest vormi, mis ei ole üldakt. Seetõttu ei viita see kontinentaalõiguse riikides kasutatavale mõistele „instrumentum“ (vorm) vastandatuna mõistele „negotium“ (sisu). Seega võib kõnealust normi selle õiges kontekstis lugedes kahelda, kas koostajad soovisid selles pelgalt määratlemata artikli kasutamisega välistada võimaluse, et selline otsus võib võtta kahe eraldi akti kuju.

174. Samuti võib olla raske mõista seda, kuidas saab rahvusvahelise lepingu sõlmimise loa andmise otsuse jagamine kaheks eraldi aktiks rikkuda ELL artikli 17 lõiget 2 või ELTL artiklit 293. Kuigi mõlemad sätted puudutavad üksnes seadusandlikku menetlust,¹⁶³ tuleneb ELTL artikli 218 paiknemisest – see säte asub viienda osa V jaotises (mis on pühendatud liidu välistegevusele), mitte kuuenda osa I jaotise 2. peatüki 2. jaos nagu seadusandlik menetlus – ja selle sätte sisust, et rahvusvaheliste lepingute sõlmimise menetlus on konkreetne ja eriline. Tegelikult ei erine iga menetluse puhul mitte ainult eri institutsioonide eesõigused, vaid erinev on ka aluslepingutes kasutatud terminoloogia. Näiteks näeb ELTL artikli 218 lõige 3 ette, et rahvusvahelise lepingu allkirjastamise menetlust alustatakse „soovitusega“, samas kui ELTL artikli 294 lõikes 2 on märgitud, et seadusandlik menetlus algab „ettepanekuga“.¹⁶⁴

175. Lisaks, isegi kui eeldada, et ühte neist sätetest võiks pidada nõuet kehtestavaks, ei tundu mulle, et seda võiks pidada „oluliseks“ ELTL artikli 263 tähenduses.

176. Selles kontekstis on ainus norm või põhimõte, mis võib kujutada endast olulist menetlus- või vorminõuet – ja mis seega takistaks nõukogul rahvusvahelise lepingu sõlmimist lubavat otsust kaheks eri õigusaktiks jagamast –, lihtsalt see, et austatakse teiste institutsioonide ja liikmesriikide eesõigusi ning kohaldatavat hääletuskorda,¹⁶⁵ kuna institutsioonid ei saa neid eeskirju ise muuta.¹⁶⁶

177. Nii näiteks otsustas Euroopa Kohus kohtuotsuses komisjon *vs.* nõukogu,¹⁶⁷ mida üldiselt nimetatakse „hübriidakti kohtuotsuseks“, et nõukogu ja liikmesriikide valitsuste esindajad ei saa sulandada üheks otsuseks akti, millega antakse luba allkirjastada liidu ja kolmandate riikide või

¹⁶³ Vt selle kohta 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* komisjon (C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 71). Lisaks on ELL artikli 17 lõikes 2 täpsustatud, et aktid, eelkõige õigusaktid võetakse vastu komisjoni ettepaneku alusel, „välja arvatud juhul, kui aluslepingutes on sätestatud teisiti“. Mis puudutab ELTL artiklit 293, siis selles on märgitud, et seda kohaldatakse ainult siis, kui „nõukogu teeb [...] otsuse komisjoni ettepaneku põhjal“.

¹⁶⁴ Isegi kui asuda seisukohale, et seadusandlik menetlus on osaliselt kohaldatav, näeb ELL artikli 17 lõige 2 ette, et liit võtab seadusandlikud aktid vastu komisjoni ettepaneku alusel, „kui aluslepingud ei näe ette teisiti“, samas kui ELTL artiklis 218 sätestatud menetluse kohta on selles sättes märgitud, et otsus anda liidule luba lepingu sõlmimiseks tehakse läbirääkija ettepaneku alusel ning see läbirääkija ei pruugi olla komisjon. Samamoodi on ELTL artiklis 293 sätestatud, et seda kohaldatakse üksnes siis, kui „nõukogu teeb [...] otsuse komisjoni ettepaneku põhjal“.

¹⁶⁵ 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 42).

¹⁶⁶ Vt nt 6. mai 2008. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 54).

¹⁶⁷ 28. aprilli 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (C-28/12, EU:C:2015:282).

rahvusvaheliste organisatsioonide vaheline leping, ja akti, mis käsitleb selle lepingu ajutist kohaldamist liikmesriikide poolt. Nagu Euroopa Kohus märkis, tuleneb see asjaolust, et liikmesriikidel puudub pädevus võtta vastu esimene otsus ja vastupidi, nõukogul kui liidu institutsioonil ei ole liikmesriikide poolt segalepingu ajutist kohaldamist käsitleva akti vastuvõtmisel mingit rolli. Viimati nimetatud akt jääb iga nimetatud riigi riigisisese õiguse reguleerida.¹⁶⁸ Lisaks märkis Euroopa Kohus, et sellisel praktilisel võis olla mõju kohaldatavale hääletuskorrale, kuna esimene akt tuleb vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 8 vastu võtta nõukogu kvalifitseeritud hääletenamusega, samas kui segalepingu ajutine kohaldamine liikmesriikide poolt eeldab iga liikmesriigi riigisisese õiguse kohaselt nende riikide esindajate konsensust ja seega nende ühehäälsel nõusolekul.¹⁶⁹

178. Käesoleval juhul ei näi Istanbuli konventsiooni sõlmimine ühe otsuse asemel kahe otsusega siiski olevat sellist laadi, et see võiks tekitada sarnaseid probleeme nagu need, mille Euroopa Kohus tuvastas „hübriidakti“ kohtuotsuses.

179. Esiteks on selge, et olenemata vastuvõetavate otsuste arvust, kuulub nende vastuvõtmine liidu pädevusse.

180. Teiseks, mis puudutab hääletamisreegleid, siis tuleb märkida, et otsuse jagamine kaheks eraldi aktiks võib muuta rahvusvahelise lepingu sõlmimise kehtetuks, kui esimene selline 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.¹⁷⁰ Ent käesoleval juhul tingivad kõik asjaomased õiguslikud alused kõigil minu poolt vastuvõetavuse hindamise käigus esitatud põhjustel sama menetluse kohaldamise.

181. On tõsi, et vastusest esimese küsimuse osale a tuleneb, et Istanbuli konventsiooni allakirjutamine liidu poolt – ja kui see peaks lõpuks aset leidma, siis ka selle sõlmimine – tähendab, et liit kasutab teatavaid pädevusi, mis kuuluvad ELTL kolmanda osa V jaotise kohaldamisalasse. Sellest järeldub, et liidule kõnealuse konventsiooni sõlmimiseks loa andva otsuse vastuvõtmist, nagu parlament on seda kavandanud, tuleb pidada protokollidega nr 21 ja nr 22 hõlmatud liidu pädevusse kuuluvaks. Kuid vastupidi sellele, mida väidab parlament, on konventsiooni sõlmimise jagamisel kaheks eraldi aktiks siiski mõju, mis seisneb selles, et järgitakse – mitte ei rikota – kohaldatavaid hääletusreegleid ja Iirimaa eriseisundit, mis on tagatud protokolliga nr 21.¹⁷¹

182. Seega ongi ilmselt vaja võtta vastu kaks otsust, kui õigusakti on mitu eesmärki või kui sellel on mitu reguleerimiseset, millest üks ei ole teise suhtes kõrvalise tähtsusega, ning kui need erinevad alused ei ole omavahel ühitatavad, kuna eeldavad erinevate hääletusreeglite kohaldamist.¹⁷² Minu arvates vastab samuti tõele, et mitme eraldi akti vastuvõtmine on vajalik, kui akt sisaldab reguleerimisesemeid, mis võivad vähemalt osaliselt kuuluda protokollide nr 21 ja nr 22 kohaldamisalasse. Protokollist nr 21 tulenevalt ei osale Iirimaa ELTL kolmanda osa V jaotise

¹⁶⁸ Sealsamas, punktid 49 ja 50.

¹⁶⁹ Sealsamas, punktid 51 ja 52.

¹⁷⁰ Selle argumendi puhul eeldatakse, et õigusakti õiguslik alus ei pruugi täpselt kajastada kasutatud pädevust (vt küsimus 1a). Kui see nii ei oleks, vastaks ühe otsusena vormistatud meetmes kasutatud õiguslik alus selle meetme kaheks jagamisel mõlemas otsuses nimetatud õiguslike aluste kombinatsioonile. Järelikult oleks menetlus kas identne või kui nimetatud aluseid ei ole võimalik omavahel ühitada, siis oligi vaja jagada meede kaheks otsuseks.

¹⁷¹ Siinkohal soovin tähelepanu juhtida sellele, et nende protokollide kohaldamine sõltub kõnealuse akti sisust, mitte õiguslikest alustest. Järelikult, ükskõik millise vastuse Euroopa Kohus esimesele küsimusele ka annab, tuleb juhul, kui liit kavatseb protokollide alla kuuluvaid pädevusi kasutada, neid arvesse võtta.

¹⁷² Vt selle kohta 24. juuni 2014. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 57).

alusel nõukogu poolt kavandatavate meetmete vastuvõtmisel, välja arvatud juhul, kui kõnealune liikmesriik väljendab oma soovi osaleda.¹⁷³ Vastavalt protokollile nr 22 ei osale Taani Kuningriik ELTL kolmanda osa V jaotise kohaselt nõukogu poolt kavandatavate meetmete vastuvõtmisel ning need ei ole tema suhtes siduvad, välja arvatud juhul, kui ta pärast meetmete vastuvõtmist otsustab neid rakendada.¹⁷⁴

183. Kuna Taani Kuningriik ei osale ühegi ELTL kolmanda osa V jaotise alla kuuluva meetme vastuvõtmisel nõukogu poolt ja Iirimaa osaleb üksnes siis, kui ta väljendab oma kavatsust seda teha, siis iga kord, kui liidu õigusakt võetakse vastu mitme õigusliku aluse alusel, millest mõni kuulub ELTL kolmanda osa V jaotise alla ja teised aluslepingu muude sätete alla, võib osutada vajalikuks jagada see akt mitmeks otsuseks.

184. Käesoleval juhul kuuluvad kõik pädevused, mida liit peab kasutama või kavatses kasutada, ELTL kolmanda osa V jaotise kohaldamisalasse. Seega ei ole kumbki neist otsustest Taani Kuningriigile siduv ja ta ei osale kummagi otsuse vastuvõtmise hääletusel. Protokoll nr 22 ei muuda seega tõenäoliselt kohaldatavat hääletuskorda.

185. Seoses Iirimaa olukorraga leiab parlament, et kuivõrd leping oleks suures osas hõlmatud ühiseeskirjadega, millega Iirimaa on nõustunud, siis oleks tulevane leping sellele liikmesriigile tingimata siduv ja seega oleks ta kohustatud hääletamisel osalema.

186. Nagu ma juba märkisin, ei saa ma siiski sellega nõustuda. Esimesele küsimusele antud vastusest ei nähtu mitte ainult, et liidu teised õigusaktid ei hõlma täielikult valdkondi, mis vastavad pädevustele, mida liit on kohustatud kõnealuse konventsiooni sõlmimiseks kasutama, ega pädevustele, mida parlament oma taotluses silmas pidas, vaid samuti ei kohusta minu arvates asjaolu, et Iirimaa on juba nõustunud osalema teatavate liidu õigusaktide vastuvõtmises, teda nõustuma sellise rahvusvahelise lepingu sõlmimisega, millel on sama ese. See tuleneb minu meelest protokoll nr 21 artiklist 4a, milles on sätestatud, et protokoll sätteid kohaldatakse [...] ka nende meetmete suhtes, mis on vastu võetud või kavandatud Euroopa Liidu toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise kohaselt ja millega muudetakse olemasolevat meetet, mis on nende suhtes siduv.¹⁷⁵ Seega, kuivõrd Istanbuli konventsiooni sõlmimine võib mõjutada teatavaid olemasolevaid varjupaigalaseid meetmeid, nagu on märgitud esimese küsimuse osa a analüüsimisel, siis näib olevat selge, et protokoll nr 21 alusel võib Iirimaa otsustada mitte olla seotud otsusega anda luba Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks ja seega ei pruugi ta selles küsimuses hääletamisel osaleda.

187. Tõsi, Euroopa Kohus leidis oma arvamuses 1/15, et protokollide nr 21 ja nr 22 kohaldamine ei mõjutanud hääletuskorda nõukogus.¹⁷⁶ Ent selle kohtuotsuse põhjendusi tuleb mõista selles kohtuasjas vaidluse all olnud asjaolude kontekstis. Nimetatud kohtuasjas teatasid Iirimaa ja Ühendkuningriik oma soovist osaleda asjaomase otsuse vastuvõtmisel, mistõttu protokoll nr 21 artikli 3 kohaselt ei olnud vaja kohaldada protokoll artiklis 1 sätestatud hääletuskorda. Protokoll nr 22 osas leidis Euroopa Kohus sisuliselt, et arvestades kavandatava lepingu sisu, ei ole selle lepingu sätted Taani Kuningriigile siduvad ning järelikult ei osale Taani Kuningriik kõnealuse otsuse vastuvõtmisel olenemata selle õiguslikust alusest.¹⁷⁷

¹⁷³ Kuna Ühendkuningriik on Euroopa Liidust lahkunud, ei ole vaja teda arvesse võtta.

¹⁷⁴ Nimetatud protokoll artikli 4 kohaselt võib Taani Kuningriik otsustada meetme üle võtta, kuid kui ta seda teeb, loob kõnealune meede Taani Kuningriigi ja teiste liikmesriikide vahel kohustuse igal juhul üksnes rahvusvahelise õiguse alusel.

¹⁷⁵ Kohtujuristi kursiiv. Sellisel juhul näeb artikli 4a lõige 2 ette erimehhanismi juhuks, kui Iirimaa mitteosalemine muudab asjaomase meetme elluviimise teiste liikmesriikide jaoks tõenäoliselt mittetoimivaks. Kuid isegi sellisel juhul ei ole Iirimaa siiski kohustatud meetet kohaldama.

¹⁷⁶ 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punktid 110 ja 117).

¹⁷⁷ 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (ELi-Kanada broneeringuinfo leping) (EU:C:2017:592, punktid 111 ja 113).

188. Siinkohal tuleb märkida, et vastupidi komisjoni poolt kohtuistungil esitatud argumentidele ei saa asjaolu, et liidul on selles olukorras ELTL artikli 3 lõike 2 alusel ainupädevus, välistada protokoll nr 21 kohaldamist. Kui see oleks nii, puuduks protokoll nr 21 artiklil 4a tegelik tähendus, sest minu arvates on selle sätte eesmärk just täpsustada, et protokoll kohaldatakse ka siis, kui liidul on ainupädevus, kuna kavandatav meede võib muuta olemasolevaid õigusakte.

189. Ma usun, et isegi nende Istanbuli konventsiooni sätete puhul, millega ei muudeta kehtivat meedet, on Iirimaa nõusolek ikkagi vajalik. Kuigi protokoll nr 21 artiklis 4a viidatakse meetmele, millega muudetakse olemasolevat meedet, on siiski tõsi – nagu rõhutab sõna „ka“ kasutamine –, et isegi kui meetmega ei muudeta ega täiendata olemasolevat õigusakti, kohaldatakse kõnealuse protokoll artiklit 1 siiski alati, kui kavandatav meede sisaldab sätteid, mis kuuluvad ELTL kolmanda osa V jaotise alla.

190. Mõistagi on tõsi, et kuna Iirimaa on nõustunud järgima teatavaid liidu õigusakte, ei saa ta seejärel sõlmida konventsiooni või muud rahvusvahelist lepingut, mis kahjustaks sellesama õigusakti toimimist. Vastupidine ei ole aga õige. Asjaolu, et Iirimaa on nõustunud end nende liidu õigusaktidega siduma, ei tähenda, et Iirimaa oleks sellest tulenevalt kohustatud osalema sellise õigusakti vastuvõtmisel, millega sõlmitakse konventsioon ELTL kolmanda osa V jaotisega hõlmatud valdkonnas. Selline järeldus oleks vastuolus protokoll nr 21 selge sõnastusega.

191. On selge, et liidu suhtes jõustudes mõjutab Istanbuli konventsioon liidu varjupaigavaldkonna õigusakte, kuid protokoll nr 21 mõjul ei ole see konventsioon liidu õiguse seisukohast hinnates Iirimaaale siduv ühegi pädevuse osas, mida ta selle konventsiooni sõlmimise ajal kasutas, välja arvatud juhul, kui ta väljendab ühtlasi oma tahet olla seotud. Järelikult, kui Iirimaa nõustub olema seotud liidu otsusega anda luba Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks üksnes selle konventsiooni teatavate sätete osas, siis on vaja vastu võtta kaks eraldi otsust.

192. Lisaks ei sea asjaolu, et Iirimaa on juba Istanbuli konventsiooni sõlminud, minu arvates eeltoodud analüüsi kahtluse alla.¹⁷⁸ Seda seetõttu, et selle sõlmimise tagajärjed ei ole samad kui juhul, kui Iirimaa nõustuks olema seotud liidu otsusega kõnealuse konventsiooni sõlmimise kohta. Eelkõige, kui Iirimaa nõustub olema seotud liidu ühinemisega kõnealuse konventsiooniga, toob see ühelt poolt kaasa selle, et isegi kui nimetatud liikmesriik peaks kõnealuse konventsiooni vastavalt selle artiklile 80 kunagi denonsseerima, jääks ta sellega seotuks liidu pädevusse kuuluvates küsimustes. Teisest küljest ei pruugi see liikmesriik soovida, et liidu tehtav otsus oleks tema suhtes siduv, kuna sõltuvalt ühinemise ulatusest võib see otsus olla Iirimaa väljendatud reservatsioonide suhtes esimuslik.

193. Sellises olukorras, sõltuvalt Iirimaa kavatsustest, ei oleks kahe otsuse vastuvõtmine mitte ainult kehtiv, vaid selline lähenemisviis oleks ka asjakohane ja võib olla isegi õiguslikult vajalik.

194. Neil asjaoludel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata parlamendile, et Istanbuli konventsiooni sõlmimine liidu poolt kahe eraldi aktiga ei muuda neid akte kehtetuks.

VI. Teine küsimus

195. Oma teises küsimuses soovib parlament teada, kas liidu otsus sõlmida Istanbuli konventsioon oleks kehtiv, kui selle vastuvõtmisel puuduks kõigi liikmesriikide ühine kokkulepe anda oma nõustumus olla konventsiooniga seotud.

¹⁷⁸ Euroopa Nõukogu veebisaidil esitatud teabe kohaselt ratifitseeris Iirimaa konventsiooni 8. märtsil 2019.

196. Sellega seoses tunnistab parlament, kui oluline on tagada tihe koostöö liikmesriikide ja liidu institutsioonide vahel rahvusvahelise lepingu üle läbirääkimiste pidamisel, selle sõlmimisel ja rakendamisel. Ta leiab siiski, et kui nõukogu ootaks, kuni kõik liikmesriigid on nimetatud lepingu sõlminud, enne kui liit seda teeb (praktika, mida parlament nimetab „ühise kokkuleppe“ praktikaks), läheks see taolisest koostööst kaugemale. Parlament väidab, et tegelikkuses tähendaks see, et hoolimata kvalifitseeritud hääleteenamuse reegli olemasolust oleks rahvusvahelise lepingu vastuvõtmiseks vaja nõukogu ühehäälselt otsust. Lisaks tähendaks selline praktika, et otsus lubada liidul sõlmida rahvusvaheline leping muudetakse hübriidaktiks.

197. Kohtuistungil näis nõukogu möönvat, et segalepingu puhul on tema üldine praktika enamasti oodata enne selle lepingu sõlmimiseks liidule loa andva otsuse hääletamiseks esitamist ära selle lepingu sõlmimine liikmesriikide poolt (või oodata vähemalt seni, kuni liikmesriigid kinnitavad, et nad sõlmivad kõnealuse lepingu). Nõukogu väidab siiski, et ta ei pea seda praktikat enda jaoks siduvaks, kuid selline äraootav seisukoht on Istanbuli konventsiooni sõlmimisel täiesti põhjendatud.

198. Sellega seoses tuleb kõigepealt meenutada, et kui liit otsustab oma pädevust teostada, tuleb seda teha viisil, mis on kooskõlas rahvusvahelise õigusega.¹⁷⁹

199. Rahvusvahelise õiguse kohaselt ei kinnita üksuse poolt rahvusvahelise lepingu allakirjutamine põhimõtteliselt tema nõusolekut olla siduv ega kohusta seega teda põhimõtteliselt seda lepingut sõlmima ega isegi tingimata käivitama oma põhiseaduslikku menetlust (näiteks taotledes asjakohast seadusandlikku või parlamentaarset heakskiitu) sõlmimisele loa saamiseks. Ainus sellistele lepinguosalistele pandud kohustus on 23. mai 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni¹⁸⁰ artiklis 18 ette nähtud kohustus tegutseda heas usus ja hoiduda lepingu mõtte ja eesmärgiga vastuolus olevatest toimingutest.

200. Kui ei ole sätestatud teisiti, ei ole institutsioonid liidu õiguse seisukohast kohustatud vastu võtma üldkohaldatavat akti. Samuti ei ole nad kohustatud seda tegema teatava aja jooksul. Leian, et rahvusvahelise lepingu sõlmimise korral – isegi kui liit on sellele juba alla kirjutanud – võib nõukogu oma otsuse edasi lükata, kui ta peab seda teadliku otsuse tegemiseks vajalikuks, kuna aluslepingutes ei ole sätestatud tähtaega, mille jooksul nõukogu peab selles küsimuses otsuse vastu võtma, ning kuna minu hinnangul on sellel institutsioonil kõnealuse otsuse tegemisel suur kaalutusõigus¹⁸¹.

201. Erinevalt parlamendi väitest ei tähenda ootamine, kuni kõik liikmesriigid on kõnealuse segalepingu sõlminud, et muudetakse liidule kõnealuse lepingu sõlmimiseks loa andva otsuse tegemise eeskirju, või et kavandatav otsus muutuks seetõttu hübriidaktiks. Selline käitumine ei tähenda, et kui mõni liikmesriik peaks lõpuks otsustama nimetatud lepingut mitte sõlmida, siis liit seda ei sõlmiks. Seega ei ole taoline praktika mingil juhul samaväärne rahvusvahelise lepingu sõlmimise riigisisese menetluse ja ERTL artiklis 218 ette nähtud menetluse sulandamisega.

¹⁷⁹ 20. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (Antarktika merekaitsealad) (C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 127).

¹⁸⁰ *Recueil des traités des Nations unies*, 1155. kd, lk 331 (edaspidi „Viini konventsioon“).

¹⁸¹ Otsus sõlmida rahvusvaheline leping võib tõepoolest hõlmata poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete valikute tegemist, lahknevate huvide tähtsuse järjekorda seadmist või keeruliste hinnangute andmist. Sellest tulenevalt tuleb nõukogule anda selles kontekstis ulatuslik kaalutusõigus. Vt analoogia alusel 7. märtsi 2017. aasta kohtuotsus RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, punkt 54).

202. Kuigi Euroopa Kohtu ülesanne ei ole otsustada sellise käitumise asjakohasuse üle, näib selline praktika olevat täiesti õiguspärane. Nagu ma juba selgitasin, vastutavad liit ja liikmesriigid pärast segalepingu sõlmimist rahvusvahelise õiguse seisukohast ühiselt lepingu põhjendamatu täitmata jätmise eest.¹⁸² Istanbuli konventsiooniga seoses on mitu liikmesriiki märkinud, et neil on olnud riigisisel tasandil tõsiseid raskusi selle sõlmimisega.

203. On tõsi, et kui liit kavatses sõlmida segalepingu, on liikmesriikidel nii läbirääkimiste pidamise ja sõlmimise protsessi kui ka võetud kohustuste täitmise osas kohustused, mis tulenevad ühtsuse nõudest liidu rahvusvahelisel esindamisel.¹⁸³ Sellised kohustused ei tähenda siiski, et liikmesriigid oleksid kohustatud sellise lepingu sõlmima. Selline lähenemine rikuks ELL artikli 4 lõikes 1 sätestatud pädevuse jaotuse põhimõtet.

204. Taolisel juhul võib ta ühepoolselt kehtestada kõige rohkem kohustuse tegevusest hoidumiseks.¹⁸⁴ Igal juhul, kuna lojaalse koostöö kohustus toimib ka liikmesriikide huvides, kohustades liitu austama liikmesriikide pädevusi,¹⁸⁵ ei saa liit sellele tuginedes kohustada liikmesriike sõlmima rahvusvahelist lepingut.

205. Selles kontekstis võib segalepingu sõlmimine liidu poolt tuua rahvusvahelise õiguse alusel kaasa liidu vastutuse teatud liikmesriikide tegevuse eest, isegi kui viimased tegutseksid seoses sellega oma ainupädevuse raames. See on aga liidu sisemise konstitutsiooniõiguses ette nähtud pädevuste jaotuse põhimõtte lahutamatu tagajärg.

206. Mis puudutab käesolevat kohtuasja, siis on kokku lepitud, et Istanbuli konventsiooni sõlmimiseks ei teosta liit teatavaid jagatud pädevusi, eelkõige seda, mis on seotud võitlusega soolise diskrimineerimise vastu. Sellest tulenevalt kuulub märkimisväärne hulk kõnealuses konventsioonis sätestatud kohustusi liikmesriikide pädevusse. Mitu liikmesriiki on märkinud, et neil on olnud oma riigis tõsiseid raskusi seoses lepingu sõlmimisega. Kõik see tähendab, et nõukogul on õigus rakendada kõnealuse lepingu sõlmimise suhtes ettevaatlikku ja hoolikat lähenemisviisi.

207. Sellega seoses on vahel väidetud, et nõukogul ei oleks õiguslikult lubatav oodata ära liikmesriikide „ühist kokkulepet“ segalepingu sõlmimiseks, kuna liit saaks kõik tekkinud raskused lahendada lihtsalt reservatsiooni väljendamisega pädevuse jaotuse kohta liidu ja liikmesriikide vahel. Konkreetselt Istanbuli konventsiooni puhul on aga selle artikli 78 lõikes 1 sätestatud, et reservatsioonid ei ole lubatud, välja arvatud konventsiooni artikli 78 lõigetes 2 või 3 sätestatud juhtudel. Kumbki neist sätetest ei näe ette võimalust, et liit esitab pädevusdeklaratsiooni sel viisil reservatsiooni kujul.

208. Mitu menetlusosalist väidavad siiski, et olenemata konventsiooni sätetest võib liit esitada pädevusdeklaratsiooni, kuna nende väitel ei kujuta see endast tegelikult reservatsiooni rahvusvahelise õiguse tähenduses. Selline pädevusdeklaratsioon ei kujutaks endast nende

¹⁸² Vt Cremona, M., „Disconnection clauses in EU Law and Practice“, Hillon, C., ja Koutrakos, P. (toim), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010, lk 180. On tõsi, et liit on eriline rahvusvaheline organisatsioon, kuna vastavalt 15. juuli 1964. aasta kohtuotsuse *Costa vs. Enel* (6/64, EU:C:1964:66, punkt 593) formuleeringule on ta loonud oma õiguskorra, mis on asutamislepingu jõustumisel integreeritud liikmesriikide õiguskorda ja mis on nende kohtutele siduv. Vt samuti 28. aprilli 2015. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 39). Kuid nagu nähtub 20. novembri 2018. aasta kohtuotsusest komisjon vs. nõukogu (Antarktika merekaitsealad) (C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, punktid 125–135), ei saa see asjaolu viia selleni, et kolmandatele riikidele pannakse ühepoolselt kohustus järgida pädevuse jaotust käsitlevaid õigusnorme.

¹⁸³ Vt nt 19. märtsi 1996. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-25/94, EU:C:1996:114, punkt 48).

¹⁸⁴ Vt *a contrario* 20. aprilli 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Rootsi (C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 75).

¹⁸⁵ 28. novembri 1991. aasta kohtuotsus Luksemburg vs. parlament (C-213/88 ja C39/89, EU:C:1991:449, punkt 29) ja 28. aprilli 2015. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 47).

menetlusosaliste arvates reservatsiooni, sest sellel oleks teistsugune eesmärk. Nad väidavad, et deklaratsioon peegeldab üksnes objektiivset õiguslikku olukorda, nimelt seda, et rahvusvahelise lepingu osapoolel puudub täielik võime seda sõlmida, samas kui reservatsioon peegeldab selle poole subjektiivset valikut mitte sõlmida asjaomast lepingut täies ulatuses. Seetõttu võib deklaratsiooni esitada ka juhul, kui asjaomases lepingus on reservatsioonid välistatud.

209. Ma ei ole sellega siiski nõus. Viini konventsiooni¹⁸⁶ artikli 2 lõike 1 punktist d on selge, et reservatsioon tähendab mis tahes sõnastuses ja mis tahes nimetusega ühepoolset avaldust, mille riik on teinud lepingule allakirjutamisel, selle ratifitseerimisel, heakskiitmisel või sellega ühinemisel ja millega ta soovib välistada või muuta lepingu teatavate sätete õigusmõju nende kohaldamisel enda suhtes.¹⁸⁷

210. Seega näib, et rahvusvahelise õiguse kohaselt ei ole deklaratsiooniga taotletaval eesmärgil tähtsust selle kindlakstegemisel, kas seda tuleks käsitada reservatsioonina või mitte. Ainus küsimus on see, kas kõnealuse deklaratsiooni ülesanne on lepingu teatavate sätete õigusliku toime välistamine või muutmine.¹⁸⁸

211. Sellega seoses võib meelde tuletada, et üks peamisi rahvusvahelisi lepinguid reguleerivad põhimõtteid, mis on sätestatud Viini konventsiooni artiklis 27 ning 21. märtsi 1986. aasta riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni¹⁸⁹ artiklis 27, on see, et osalisriik ei tohi viidata lepingu täitmatajätmise õigustusena oma riigisisesele õigusele. See oleks aga just nimelt pädevus deklaratsiooni ese, kui seda kasutatakse piiramaks ohtu, et liidul tekib vastutus segalepingu täitmata jätmise tõttu liikmesriigi poolt.¹⁹⁰ Seega tuleb seda pidada „reservatsiooniks“ Viini konventsiooni artikli 2 lõike 1 punkti d tähenduses.

¹⁸⁶ *Recueil des traités des Nations unies*, 1155. kd, lk 331.

¹⁸⁷ Rahvusvahelise õiguse komisjoni 2011. aastal 63. istungjärgul vastu võetud suuniste „Guide to Practice on Reservations to Treaties 2011“, mis esitati peaassambleele selle istungjärgu tööd käsitleva komisjoni aruande (A/66/10, punkt 75) osana ning on avaldatud rahvusvahelise õiguse komisjoni 2011. aasta aastaraamatu II köite teises osas, punktis 1.1 on samuti märgitud, et mõiste „reservatsioon“ on mis tahes sõnastuses ja mis tahes nimetusega ühepoolne avaldus, mille riik või rahvusvaheline organisatsioon on teinud lepingule allakirjutamisel [...] et välistada või muuta lepingu teatavate sätete õigusmõju nende kohaldamisel selle riigi või rahvusvahelise organisatsiooni suhtes.

¹⁸⁸ Rahvusvahelise õiguse praktika näitab, et deklaratsiooni võib liigitada reservatsiooniks, kui see on esitatud samal eesmärgil: Vt Edwards Jr., R. W., „Reservations to Treaties“, *Michigan Journal of International Law*, 10. kd, 1989, lk 368. Vt selle kohta ka Tomuschat, C., „Adclusionibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties“, *Heidelberg Journal of International Law*, 27. kd, 1967, lk 465, või Meek, M. R., „International Law: Reservations to Multilateral Agreements“, *Depaul Law Review*, 5. kd, 1955, lk 41.

¹⁸⁹ *Recueil des traités des Nations unies*, 1155. kd, lk 331. See konventsioon ei ole aga jõustunud, kuna hoiule ei ole antud 35 riigi ratifitseerimiskirju.

¹⁹⁰ Igal juhul, niivõrd kui liit võib või ei või otsustada kasutada osa oma liikmesriikidega jagatud pädevusest, ei saa liidu avaldust, mis käsitleb tema poolt rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks teostatava pädevuse ulatust, lugeda objektiivsetele faktidele tuginevaks.

212. Sellest tuleneb, et rahvusvahelise õiguse tähenduses tuleb rahvusvahelise organisatsiooni ja selle liikmete vahelist pädevuse jaotust käsitlevat deklaratsiooni pidada reservatsiooniks¹⁹¹ ja seega võib seda väljendada üksnes siis, kui see on lubatud asjaomase rahvusvahelise lepingu sättega, nagu see oli näiteks Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni IX lisa artikli 2 puhul, mida analüüsiti segaoksiidkütusetehase kohtuotsuses.¹⁹²

213. Praktikas on paljudes liidu osalusega konventsioonides sätestatud võimalus esitada reservatsioone või isegi nõuda, et neid konventsioone sõlmivad rahvusvahelised organisatsioonid esitaksid deklaratsiooni oma pädevuse kohta.¹⁹³ Kõige tuntum näide sellise kohustuse ette nägevast konventsioonist on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni IX lisa artikkel 2.¹⁹⁴

214. Kuna aga Istanbuli konventsioon ei võimalda lepinguosalisel teha reservatsioone kohtualluvuse eeskirjade suhtes, võib liidu sellekohast deklaratsiooni pidada rahvusvahelise õiguse tähenduses õiguslikult mõjutuks. Komisjon väitis 6. oktoobril 2020 peetud kohtuistungil kõigepealt, et võimalik on kasutada pädevusdeklaratsiooni. Siiski möönis ta lõpuks, kui temalt selle kohta täpsemalt uuriti, et rahvusvahelise õiguse seisukohast ei ole sellisel avaldusel mingit õiguslikku väärtust ja see oleks üksnes informatiivne.¹⁹⁵

215. Minu arvates ei saa sellist lähenemist pidada rahuldavaks. Iga selline avaldus ei oleks mitte ainult rahvusvahelise õiguse seisukohast asjasse puutumatu, vaid sellest vaatevinklist võiks sellist avaldust pidada isegi eksitavaks. Seega peaks liit minu arvates hoiduma taolise pädevusdeklaratsiooni esitamisest, kui kõnealune konventsioon ei võimalda teha reservatsioone.¹⁹⁶

216. Samamoodi võiks märkida, et ootamine oleks mõttetu, arvestades et Istanbuli konventsiooni artiklis 77 on sätestatud, et iga riik või Euroopa Liit võib konventsioonile alla kirjutades või ratifitseerimis-, heakskiitmis- või ühinemiskirja hoiule andes täpsustada territooriumi või

¹⁹¹ Vt näiteks Prantsuse Vabariigi pädevusdeklaratsiooni kohta, mida käsitati reservatsioonina, *ad hoc* vahekohtu 30. juuni 1977. aasta kohtuotsus *Delimitation of the Continental Shelf (Ühendkuningriik vs. Prantsusmaa)*, 54 I.L.R. 6, 18 I.L.M. 397. Vt ka Dolmans, J. F. M., „Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States“, Asser Instituut, Haag, 1984, lk 65 ja 66.

¹⁹² 30. mai 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-459/03, EU:C:2006:345). Sellega seoses märkin, et isegi kui leping võimaldaks reservatsioonide tegemist, oleks liidu ja liikmesriikide vahelise pädevuse jaotusega seotud reservatsioonil vaid piiratud mõju. Võttes arvesse, et liit võib senise jagatud pädevuse hiljem ammendavalt endale võtta, oleks selline deklaratsioon tingimata ajutine. Seega tuleb selliseid liidu reservatsioone, mille eesmärk on anda märku sellest, et liit ei ole teatud jagatud pädevust kasutanud, pidada keelatuks, kui kõnealune leping ei võimalda reservatsioone tagasi võtta. Vastasel juhul tähendaks see, et kui selline reservatsioon kohustaks liitu kõnealusest jagatud pädevusest lõplikult loobuma, muudaks see asjaomase pädevuse liikmesriikide ainupädevuseks, rikkudes nii esmase õiguse norme. Lisaks, isegi kui aluslepingus on ette nähtud võimalus või isegi kohustus pädevusdeklaratsioone ajakohastada, näib liit seda praktikas harva tegevat. Jed Odermatti andmeil leidis 2017. aastal vaid üks näide ajakohastatud pädevusdeklaratsioonidest, seda ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni raames. Vt Odermatt, J., „The Development of Customary International Law by International Organizations“, *International and Comparative Law Quarterly*, 66(2), kd, 2017, lk 506 ja 507.

¹⁹³ Vt nt 10. detsembri 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-29/99, EU:C:2002:734, punkt 70). Vt nende konventsioonide loetelu, millele liit on alla kirjutanud ja milles on sätestatud liidu kohustus esitada pädevusdeklaratsioon, Heliskoski, J., „EU declarations of competence and international responsibility“, teoses Evans, M., ja Koutrakos, P. (toim), *The International Responsibility of the European Union International and European Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2013, lk 201. Viidatud artiklis käsitleb autor ainult seda stsenaariumi. Vt lk 189.

¹⁹⁴ Vt Heliskoski, J., „EU Declarations of Competence and international Responsibility“, teoses Evans, M., ja Koutrakos, P. (toim), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2013, lk 189.

¹⁹⁵ Võib küll väita, et niivõrd kui kolmandad riigid on pädevusdeklaratsioonide esitamise praktikast alati aktsepteerinud, on tekkinud sellekohane tava. Sellise argumenti ebakindel olemus (kuna see on muu hulgas vastuolus Viini konventsiooniga) räägib minu arvates siiski ka selle kasuks, et nõukogu peaks siin üles näitama teatavat ettevaatlikkust.

¹⁹⁶ Huvitav on märkida, et üha rohkem rahvusvahelisi lepinguid sisaldab kohustusi käsitlevaid klausleid, mis kohustavad selliseid piirkondlikke majandusintegratsiooni organisatsioone nagu Euroopa Liit deklareerima, millised lepingu osad kuuluvad nende pädevusalasse. Vt Klamert, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP, Oxford, 2014, lk 195.

territooriumid, mille suhtes konventsiooni kohaldatakse. Kuid minu arvates on sisuliselt kaks põhjust, miks liidul ei ole tegelikult võimalik liidu vastutuse piiramiseks sellele sättele tugineda. Esiteks läheks igasugune püüdlus piirata lepingu territoriaalset kohaldamisala konkreetsete liikmesriikidega vastuollu liidu õiguse elementaarse ühtsusega liidus ning võrdse kohtlemise põhimõttega. Erand sellest liidu õiguse elementaarsest ühtsusest ja terviklikkusest on tavaliselt sõnaselgelt ette nähtud aluslepingu tasandil, millest annavad omalt poolt selgelt tunnistust protokollid nr 20, nr 21 ja nr 32. Teiseks saab Istanbuli konventsiooni artiklit 77 praktikas rakendada alles siis, kui kõikide liikmesriikide seisukoht on teada. Seega, isegi kui eeldada, et sellele sättele tuginemine on tõepoolest võimalik, on olemas kaalukad praktilised ja õiguslikud põhjused, mis räägivad „ühise kokkuleppe“ kasuks.

217. Liidu poolt konventsiooni sõlmimisel rahvusvahelise õiguse normide eiramist ei või õigustada ka asjaoluga, et kõnealune konventsioon võeti vastu liikmesriikide ja liidu vahelise pädevuse jaotuse eeskirjade keerukusest täielikult teadlik oleva Euroopa Nõukogu egiidi all. Ühest küljest kohaldatakse rahvusvahelise õiguse norme eranditult kõikide rahvusvaheliste lepingute suhtes. Teiselt poolt nähtub Istanbuli konventsiooni sõnastusest, et selle koostajad pidasid ilmselgelt silmas liidu erilist olukorda, kuid välistasid ikkagi – võib eeldada, et teadlikult – võimaluse teha pädevuse reservatsioone.¹⁹⁷

218. Selles kontekstis puudub liidul otsene kohustus sõlmida konventsioon kindla aja jooksul, ning – nagu ma just selgitasin – lisaks on olemas kaalukad praktilised põhjused oodata, kuni kõik liikmesriigid on selle sõlminud. Kui üks või mitu liikmesriiki keelduvad Istanbuli konventsiooni sõlmimisest, võib nõukogu otsustada, et liit peaks kasutama rohkem algul kavandatud jagatud pädevust, et vähendada ühinemise ulatust, mis kuulub liikmesriikide pädevusse.¹⁹⁸

219. Istanbuli konventsiooni puhul näib selline lähenemisviis seda asjakohasem, et nõukogu ja parlament võivad mõne liikmesriigi raskustest selle konventsiooni sõlmimisel tuletada erilise vajaduse teatud käitumise vastu võitlemiseks ELTL artikli 83 lõike 1 tähenduses, mis lubaks neil selle sätte kolmanda lõigu alusel laiendada jagatud pädevuse valdkondi kriminaalõigusega seotud valdkondades.

220. Kuigi parlament kritiseerib oma ELT artikli 218 alusel esitatud taotluses Istanbuli konventsiooni sõlmimisega viivitamist, on ta oma küsimuse sõnastanud nii, et sellega palutakse selgitada, kas Istanbuli konventsiooni sõlmimise otsus oleks kehtiv, kui see võetaks vastu, ootamata ära liikmesriikide ühist nõusolekut olla selle konventsiooniga seotud.

221. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba märkinud, et võimalikud raskused, mis võivad tekkida asjaomaste lepingute haldamisel, ei kujuta endast kriteeriumi, mille alusel saab hinnata lepingu sõlmimist lubava otsuse kehtivust.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Samuti ei ole minu arvates võimalik tõsiselt väita, et Istanbuli konventsiooni artikkel 78, mis piirab reservatsioonide tegemise võimalust, ei ole liidu suhtes kohaldatav põhjusel, et liit ei ole oma olemuselt sama mis riik. Nimelt viitab artikli 78 lõige 2 sõnaselgelt nii riikidele kui ka Euroopa Liidule, mis näitab, et konventsiooni koostajate tahe oli tõepoolest välistada ka liidu võimalus teha reservatsioone.

¹⁹⁸ Nimelt „[p]elk asjaolu, et liidu tegevus rahvusvahelisel areenil kuulub liidu ja liikmesriikide jagatud pädevusse, ei välista võimalust, et nõukogus saavutatakse hääletenamus, mis on nõutav, et liit saaks välispädevust teostada üksi“. 20. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (Antarktika merekaitsealad) (C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 126).

¹⁹⁹ Vt selle kohta 30. novembri 2009. aasta arvamus 1/08 (lepingud, millega muudetakse erikohustuste loendeid teenustekaubanduse üldlepingu (GATS) alusel) (EU:C:2009:739, punkt 127).

222. Ma ei usu seega, et nõukogu oleks pidanud liidule taolise lepingu sõlmimiseks loa andmiseks saama kõigepealt liikmesriikidelt kinnituse, et need kavatsevad selle sõlmida.²⁰⁰ Esiteks ei ole aluslepingutes sellist kohustust mainitud. Teiseks, kuigi liit ja liikmesriigid peavad olema oma rahvusvahelises esindatuses ühtsed, nagu eespool märgitud, peab liit austama ka liikmesriikide pädevusi. Lisaks ei takista asjaolu, et liikmesriik ei ole lepingut sõlminud, teda järgimast rahvusvahelises tegevuses liidu õiguse ühtsuse põhimõtet, kuna see nõuab üksnes, et ta hoiduks tegevusest, mis on ilmselgelt vastuolus liidu seisukohtadega.

223. Kõik see viib mind järeldusele, et nõukogu ei ole kohustatud ootama liikmesriikide ühist kokkulepet, samuti ei ole ta kohustatud sõlmima sellist rahvusvahelist lepingut nagu Istanbuli konventsioon viivitamatult pärast sellele allakirjutamist. Pigem on tema ülesanne hinnata, milline on parim lahendus, arvestades selliseid tegureid nagu liikmesriigi poolt kõnealuse segalepingu põhjendamatult täitmata jätmise ohu suurus või võimalus saavutada selles institutsioonis vajalik häälteenus, et teostada üksinda kogu jagatud pädevust, mida kõnealune leping puudutab.

224. Lõpuks, kuigi see ei ole tingimata vajalik, teen ettepaneku käsitleda kohtuistungil mainitud olukorda, mis võib tekkida, kui liikmesriik denonsseerib nimetatud konventsiooni pärast seda, kui liikmesriigid ja liit on selle sõlminud.

225. Neil asjaoludel, kuigi lojaalse koostöö kohustus paneb asjaomasele liikmesriigile kahtlemata kohustuse liitu enne teavitada, ei saa see minna nii kaugele, et takistada liikmesriiki rahvusvahelisest lepingust taganemast. Pädevuse andmise põhimõtte loogiline ja vältimatu tagajärg on nimelt see, et liikmesriik võib segalepingust taganeda seni, kuni lepingu osa kuulub endiselt liikmesriikide pädevusse, kas seetõttu, et liit ei ole veel ammendavalt endale võtnud kõiki jagatud pädevusi, või seetõttu, et lepingu teatavad osad kuuluvad liikmesriikide ainupädevusse. See võimalus ei kohusta aga liitu samuti asjaomasest lepingust lahkuma. Ka siin on minu arvates lihtsalt nõukogu ülesanne vajaduse korral hinnata kompromissi kõnealuse lepingu tähtsuse ning liidu ja liikmesriikide poolt selle puudulikust sõlmimisest tulenevate riskide vahel.

226. Seetõttu teen 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.

VII. Ettepanek

227. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Euroopa Parlamendi küsimustele järgmiselt:

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

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

²⁰⁰ Näiteks sõlmis ühendus 1. aprillil 1998 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni, kuigi Taani Kuningriik ja Luksemburgi Suurhertsogiriik ei olnud seda veel teinud.

Liidu otsus sõlmida İstanbuli konventsioon oleks aluslepingutega kooskõlas, kui see võetaks vastu olukorras, kus kõik liikmesriigid ei ole jõudnud ühisele kokkuleppele nõusoleku suhtes lugeda konventsioon enda jaoks siduvaks. Lisaks 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.