



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN LAUSUNTO 1/19 (suuri jaosto)
6 päivänä lokakuuta 2021

Sisällys

I	Lausuntopyyntö	4
II	Asiaa koskevat oikeussäännöt	5
	A Rikosoikeuden alalla tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevat merkitykselliset direktiivit	5
	B Yhteistä turvapaikkapolitiikkaa koskevat merkitykselliset direktiivit	5
	C Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt ja Euroopan unionin muuta henkilöstöä koskevat palvelussuhteen ehdot	8
III	Istanbulin yleissopimus ja sen allekirjoittaminen unionin puolesta	8
	A Istanbulin yleissopimuksen arviointi	8
	B Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevat päätösehdotukset	13
	C Allekirjoittamista koskeva päätös 2017/865	14
	D Allekirjoittamista koskeva päätös 2017/866	16
IV	Parlamentin lausuntopyynnössään esittämät arviot	17
	A Tosiseikat ja menettely	17
	B Asianmukaiset oikeusperustat Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle	17
	C Istanbulin sopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevien toimien jakaminen kahteen erilliseen päätökseen	18
	D Jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö	18
V	Tiivistelmä unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista	19
	A Tosiseikat ja menettely	19
	1. Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittaminen ja ratifiointi jäsenvaltioissa	19

2.	Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista koskeva menettely neuvostossa	20
3.	Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskeva menettely neuvostossa	20
B	Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen	21
1.	Asianmukaiset oikeusperustat Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle.	21
2.	Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevien toimien jakaminen kahteen erilliseen päätökseen	22
3.	Jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö	22
C	Lausuntopyynnön asiakysymys	24
1.	Asianmukaiset oikeusperustat Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle.	24
a)	Unionin ”laaja” vai ”rajoitettu” liittyminen Istanbulin yleissopimukseen	24
b)	Unionin toimivallan määrittämisen perusteet	25
c)	Istanbulin yleissopimuksen ja unionin säännösten välinen suhde	26
d)	SEUT 82 artiklan 2 kohta	30
e)	SEUT 84 artikla	31
f)	SEUT 78 artiklan 2 kohta	31
g)	SEUT 83 artiklan 1 kohta	32
2.	Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä koskevien toimien jakaminen kahteen erilliseen päätökseen	32
3.	Jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö	34
a)	”Yhteistä sopimusta” koskevan käytännön esittely	34
b)	”Yhteistä sopimusta” koskevan käytännön yhteensopivuus SEU 13 artiklan 2 kohdan sekä SEUT 2–6 artiklan ja SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdan kanssa	35
c)	”Yhteistä sopimusta” koskevan käytännön yhteensopivuus annettua toimivaltaa, unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä vilpittöntä yhteistyötä ja unionin ulkoisen edustuksen yhtenäisyyttä koskevien periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden kanssa	36
VI	Unionin tuomioistuimen kannanotto	41
A	Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen	41
B	Jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö	46

C	Asianmukaiset oikeusperustat Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle	53
D	Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskevan toimen jakaminen kahteen erilliseen päätökseen	60
VII	Vastaus lausuntopyyntöön	63

SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla annettu lausunto – Yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin yleissopimus) – Allekirjoittaminen Euroopan unionin puolesta – Sopimuksen tekemistä unionin puolesta koskeva luonnos – SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettun suunnitellun sopimuksen käsite – Unionin ulkoinen toimivalta – Aineellinen oikeusperusta – SEUT 78 artiklan 2 kohta – SEUT 82 artiklan 2 kohta – SEUT 83 artiklan 1 kohta – SEUT 84 artikla – SEUT 336 artikla – Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan (N:o 21) 1–4 a artikla – Irlannin osittainen osallistuminen Istanbulin yleissopimuksen tekemiseen unionin puolesta – Mahdollisuus jakaa kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskeva toimi kahteen erilliseen päätökseen sovellettavien oikeusperustojen mukaan – ”Yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö – Yhteensopivuus EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen kanssa

Lausuntomenettelyssä 1/19,

jossa on kyse SEUT 218 artiklan 11 kohtaan perustuvasta lausuntopyynnöstä, jonka Euroopan parlamentti on esittänyt 9.7.2019,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), A. Prechal, M. Vilaras, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin ja N. Wahl sekä tuomarit T. von Danwitz, F. Biltgen, K. Jürimäe, L. S. Rossi, I. Jarukaitis ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.10.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Euroopan parlamentti, asiamiehinnään D. Warin, A. Neergaard ja O. Hrstková Šolcová,
- Belgian hallitus, asiamiehinnään C. Pochet ja J.-C. Halleux
- Bulgarian hallitus, asiamiehinnään E. Petranova, L. Zaharieva, T. Mitova ja M. Georgieva,
- Tšekin hallitus, asiamiehinnään M. Smolek, J. Vlácil, M. Švarc ja K. Najmanová,
- Tanskan hallitus, asiamiehenään M. P. Jespersen

- Irlanti, asiamiehinään M. Browne, G. Hodge ja A. Joyce, avustajinaan P. McGarry ja S. Kingston, SC,
 - Kreikan hallitus, asiamiehenään K. Boskovits,
 - Espanjan hallitus, asiamiehenään S. Centeno Huerta,
 - Ranskan hallitus, asiamiehinään J.-L. Carré, D. Dubois, T. Stéhelin ja A.-L. Desjonquères,
 - Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér ja P. Csuhány,
 - Itävallan hallitus, asiamiehinään J. Schmoll, E. Samoilova ja H. Tichy,
 - Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna ja A. Miłkowska,
 - Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,
 - Suomen hallitus, asiamiehinään H. Leppo ja J. Heliskoski,
 - Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään S. Boelaert, B. Driessen ja A. Norberg,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään A. Bouquet, T. Ramopoulos, C. Cattabriga ja S. Grünheid,
- kuultuaan julkisasiamiehen 11.3.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

lausunnon

I Lausuntopyyntö

- 1 Euroopan parlamentin unionin tuomioistuimelle esittämän lausuntopyynnön sanamuoto on seuraava:
 - ”[1] [(a)] Muodostavatko SEUT 82 artiklan 2 kohta ja [SEUT] 84 artikla asianmukaisen oikeusperustan [Euroopan unionin] neuvoston toimelle, joka koskee [naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin yleissopimus)] tekemistä [Euroopan] unionin puolesta, vai onko kyseisen toimen perustuttava SEUT 78 artiklan 2 kohtaan, [SEUT] 82 artiklan 2 kohtaan ja [SEUT] 83 artiklan 1 kohtaan ja
 - [(b)] onko välttämätöntä tai mahdollista jakaa [Istanbulin] yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevat päätökset – – kyseisen oikeusperustan valinnan perusteella?
 - [2] Onko Istanbulin yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisesti sopusoinnussa perussopimusten kanssa, vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät ole päässeet yhteiseen sopimukseen kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta?”

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Rikosoikeuden alalla tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevat merkitykselliset direktiivit

- 2 Ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/36/EU (EUVL 2011, L 101, s. 1), jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Tanskan kuningaskuntaa lukuun ottamatta, 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä luodaan vähimmäissäännöt ihmiskauppaan liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelylle. Sillä vahvistetaan myös yhteiset säännökset, joilla tehostetaan ihmiskaupan ehkäisyä ja sen uhrien suojelua ottaen huomioon sukupuolinäkökulma.”

- 3 Lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/93/EU (EUVL 2011, L 335, s. 1), jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Tanskan kuningaskuntaa lukuun ottamatta, 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä säädetään rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä, jotka koskevat lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja seksuaalista riistoa, lapsipornografiaa ja lasten houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin. Lisäksi direktiivillä otetaan käyttöön säännökset, joilla vahvistetaan rikosten ehkäisyä ja uhrien suojelua.”

- 4 Rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/29/EU (EUVL 2012, L 315, s. 57), jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Tanskan kuningaskuntaa lukuun ottamatta, johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään vähimmäissäännöistä. Jäsenvaltiot voivat laajentaa tässä direktiivissä vahvistettuja oikeuksia korkeamman suojelutason tarjoamiseksi.”

B Yhteistä turvapaikkapolitiikkaa koskevat merkitykselliset direktiivit

- 5 Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EUVL 2003, L 251, s. 12), jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Tanskan kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta, 3 artiklan 4 kohdan a alakohdassa ja 5 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

”4. Tämä direktiivi ei estä soveltamasta suotuisampia säännöksiä, jotka sisältyvät:

- a) kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin, joita [unioni] tai [unioni] ja sen jäsenvaltiot ovat tehneet kolmansien maiden kanssa;

--

5. Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia.”

6 Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44), jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Tanskan kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta, 3 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Tämä direktiivi ei estä soveltamasta suotuisampia säännöksiä, joita voi sisältyä

a) kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin, joita [unioni] tai [unioni] ja sen jäsenvaltiot ovat tehneet kolmansien maiden kanssa; tai

b) jäsenvaltion ja kolmannen maan välillä jo tehtyihin kahdenvälisiin sopimuksiin ennen tämän direktiivin voimaantulopäivää”.

7 Kyseisen direktiivin 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat myöntää pysyviä tai rajoittamattoman ajan voimassa olevia oleskelulupia suotuisammin edellytyksin kuin tässä direktiivissä säädetään. Tällaiset oleskeluluvat eivät anna haltijalleen tämän direktiivin III luvun mukaista oikeutta oleskella toisissa jäsenvaltioissa.”

8 Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98), jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Tanskan kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta, 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämä direktiivi ei estä soveltamasta suotuisampia säännöksiä, joita voi sisältyä

a) kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin, joita [unioni] tai [unioni] ja sen jäsenvaltiot ovat tehneet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa;

b) kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin, joita yksi tai useampi jäsenvaltio on tehnyt yhden tai useamman kolmannen maan kanssa.

2. Tämä direktiivi ei estä soveltamasta kolmannen maan kansalaisen kannalta suotuisampia säännöksiä, jotka sisältyvät [unionin] maahanmuutto- ja turvapaikka-alan säännöstöön.

3. Tämä direktiivi ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia niiden henkilöiden kannalta, joihin [sitä] sovelletaan, edellyttäen, että kyseiset säännökset eivät ole tämän direktiivin vastaisia.

4. Niiden kolmansien maiden kansalaisten osalta, joihin ei sovelleta tätä direktiiviä 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti, jäsenvaltioiden on

- a) varmistettava, että heidän kohtelunsa ja suojelun taso ovat vähintään yhtä suotuisat kuin ne, joista säädetään 8 artiklan 4 ja 5 kohdassa (pakkokeinojen käytön rajoitukset), 9 artiklan 2 kohdan a alakohdassa (maastapoistamisen lykkääminen), 14 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdassa (ensiapu ja heikossa asemassa olevien henkilöiden tarpeet) sekä 16 ja 17 artiklassa (säilöönnoton edellytykset); ja
- b) noudatettava palauttamiskiellon periaatetta.”
- 9 Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9), joka on seurannut kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettua neuvoston direktiiviä 2004/83/EY (EUVL 2004, L 304, s. 12) ja jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Tanskan kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta, 3 artiklassa säädetään seuraavaa:
- ”Jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittämiseksi, kuka määritellään pakolaiseksi tai henkilöksi, jolle voidaan antaa toissijaista suojelua, sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittämiseksi, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat tämän direktiivin kanssa.”
- 10 Direktiivin 2004/83, joka – vaikka se onkin kumottu direktiivillä 2011/95 – sitoo edelleen Irlantia, 1 artiklassa säädetään seuraavaa:
- ”Tämän direktiivin tavoitteena on vahvistaa kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi määrittelyä koskevat vähimmäisvaatimukset sekä myönnetyn suojelun sisältö.”
- 11 Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60), jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Tanskan kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta, 5 artiklassa säädetään seuraavaa:
- ”Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä, joita sovelletaan kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä, edellyttäen että säännökset ovat tämän direktiivin mukaisia.”
- 12 Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY (EUVL 2005, L 326, s. 13), joka – vaikka se onkin kumottu direktiivillä 2013/32 – sitoo edelleen Irlantia, 1 artiklassa säädetään seuraavaa:
- ”Tämän direktiivin tarkoituksena on esittää vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevia jäsenvaltioiden menettelyjä varten.”

- 13 Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96), jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Tanskan kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta, 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa hakijoiden ja heidän lähisukulaistensa osalta, jotka oleskelevat samassa jäsenvaltiossa ja ovat hakijasta riippuvaisia, taikka humanitaarisista syistä, vastaanotto-olosuhteita koskevia suotuisampia säännöksiä, sikäli kuin nämä säännökset ovat tämän direktiivin mukaisia.”

C Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt ja Euroopan unionin muuta henkilöstöä koskevat palvelussuhteen ehdot

- 14 Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annetun asetuksen N:o 31 (ETY) 11 (Euratom) (EYVL 1962, 45, s. 1385), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 17.12.2013 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 1416/2013 (EUVL 2013, L 353, s. 24), johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan muun muassa, että Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavilla henkilöstösäännöillä ja Euroopan unionin muuta henkilöstöä koskevilla palvelussuhteen ehdoilla ”taataan, että [Euroopan unionin virkamiehille ja muulle henkilöstölle] annetaan mahdollisuus hoitaa tehtäviään oloissa, jotka takaavat yksikköjen moitteettoman toiminnan”.

III Istanbulin yleissopimus ja sen allekirjoittaminen unionin puolesta

A Istanbulin yleissopimuksen arviointi

- 15 Istanbulin yleissopimus, jonka lopullisen tekstin Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi 7.4.2011, avattiin 11.5.2011 allekirjoittamista varten Istanbulissa (Turkki) pidetyssä ministerikomitean 121. istunnossa. Kyseinen yleissopimus, joka tuli voimaan 1.8.2014, sisältää johdanto-osan, 81 artiklaa, jotka jakautuvat 12 lukuun, ja liitteen, joka koskee erioikeuksia ja vapauksia ja jota sovelletaan kyseisen yleissopimuksen 66 artiklassa mainittuihin ”Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmän” (Grevio) jäseniin.
- 16 Istanbulin yleissopimuksen johdanto-osassa mainitaan muun muassa Roomassa 4.11.1950 allekirjoitettu yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta, Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemiseksi seksuaaliselta riistolta ja hyväksikäytöltä, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1249, s. 13) ja kansainvälinen humanitaarinen oikeus ja erityisesti Genevessä 12.8.1949 allekirjoitettu yleissopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 75, s. 287).
- 17 Kyseisessä johdanto-osassa tiedostetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta ilmentää historiallista naisten ja miesten välistä valtasuhteiden epäyhdenvertaisuutta, jonka johdosta miehet ovat hallinneet ja syrjineet naisia, että naisiin kohdistuva väkivalta on sukupuoleen perustuvana

väkivaltana luonteeltaan rakenteellista ja että naisiin kohdistuva väkivalta on yksi niistä ratkaisevista yhteiskunnan rakenteista, joilla naiset pakotetaan alistettuun asemaan miehiin nähden.

- 18 Istanbulin yleissopimuksen I luvussa, jonka otsikko on ”Tavoitteet, määritelmät, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, yleiset velvoitteet”, olevan 1 artiklan mukaan Istanbulin yleissopimuksella pyritään muun muassa suojelemaan naisia kaikilta väkivallan muodoilta sekä ehkäisemään ja poistamaan tällaista väkivaltaa ja saattamaan väkivallantekijät syytteeseen, edistämään kaikkien naisten syrjinnän muotojen poistamista ja luomaan laaja-alaiset puitteet, toimintaperiaatteet ja toimet uhrien suojelemiseksi ja auttamiseksi. Tässä määräyksessä todetaan myös, että kyseiseen yleissopimukseen liittyy erityinen seurantajärjestelmä.
- 19 Mainitun yleissopimuksen 3 artiklan c alakohdan mukaan ilmaisulla ”sukupuoli” tarkoitetaan yhteiskunnallisesti rakentuneita rooleja, käyttäytymismuotoja, toimintoja ja ominaisuuksia, joita tietty yhteiskunta pitää sopivina naisille ja vastaavasti miehille. Kyseisen artiklan f alakohdan mukaan ilmaisulla ”naiset” tarkoitetaan myös alle 18-vuotiaita tyttöjä.
- 20 Istanbulin yleissopimuksen 5 ja 6 artiklan mukaan kyseisen yleissopimuksen osapuolet sitoutuvat toimimaan ehkäistäkseen, tutkiakseen, rangaistakseen ja hyvittääkseen mainitun yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat väkivallanteot ja sisällyttämään sukupuolinäkökulman kyseisen yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoon ja niiden vaikutusten arviointiin.
- 21 Istanbulin yleissopimuksen 7, 8, 10 ja 11 artiklassa, jotka ovat sen II luvussa, jonka otsikko on ”Yhtenäiset toimintaperiaatteet ja tietojen kokoaminen”, määrätään, että kyseisen yleissopimuksen osapuolet sitoutuvat muun muassa panemaan täytäntöön tehokkaita, laaja-alaisia ja yhteensovitettuja kansallisia toimintaperiaatteita kaikkien kyseisen yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, antamaan tätä varten käyttöön riittävät rahoitus- ja henkilövoimavarat, nimeämään yhden tai useamman virallisen elimen vastaamaan toimintaperiaatteiden yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, kokoamaan säännöllisin väliajoin asiaankuuluvia eriteltyjä tilastotietoja kaikkien saman yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen esiintymisestä ja tukemaan tutkimusta, joka koskee kyseisen yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen perussyitä ja seurauksia, esiintyvyyttä ja tapausten tuomitsemisprosentteja.
- 22 Istanbulin yleissopimuksen III luku, jonka otsikko on ”Ehkäiseminen”, sisältää kyseisen yleissopimuksen 12–16 artiklan, joissa esitetään kyseisen yleissopimuksen osapuolten velvoitteet, joilla pyritään edistämään sosiaalisten ja kulttuuristen käyttäytymismallien muuttamista tarkoituksena poistaa ennakkoluuloja, tapoja, perinteitä ja kaikkia muita käytäntöjä, jotka perustuvat ajatukseen naisten alhaisemmasta asemasta tai kaavamaisiin käsityksiin naisten ja miesten rooleista, estämään kaikki kyseisen yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat väkivallan muodot, asettamaan haavoittuvien henkilöiden ja uhrien erityistarpeet tomissaan etusijalle, varmistamaan, ettei kulttuurin, tavan, uskonnon, perinteen eikä niin sanotun ”kunnian” katsota oikeuttavan mitään väkivallantekoa, toteuttamaan säännöllisesti ja kaikilla tasoilla valistuskampanjoita tai -ohjelmia, sisällyttämään koulutukseen, urheilu-, kulttuuri- ja harrastustoimintaan ja joukkoviestimiin materiaalia, joka käsittelee esimerkiksi naisten ja miesten välistä tasa-arvoa, kaavamaisista käsityksistä vapaita sukupuolirooleja, keskinäistä kunnioitusta, väkivallatonta ristiriitojen ratkaisemista henkilösuhteissa, sukupuoleen perustuvaa

naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä ottamaan käyttöön ohjelmia, joiden tarkoituksena on opettaa perheväkivallan tekijöille väkivallatonta käyttäytymistä.

- 23 Istanbulin yleissopimuksen IV luvun, jonka otsikko on ”Suojelu ja tuki”, 18–28 artiklassa määrätään, että kyseisen yleissopimuksen osapuolet toteuttavat tarvittavat toimet suojellakseen kaikkia väkivallan uhreja uusilta väkivallanteoilta; näihin toimiin kuuluvat järjestelmät, jotka koskevat tehokasta yhteistyötä kaikkien asianomaisten valtion viranomaisten kesken, se, että uhrit saavat asianmukaista ja oikea-aikaista tietoa saatavilla olevista tukipalveluista ja oikeudellisista toimista, oikeudellinen ja psykologinen neuvonta, taloudellinen apu, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut, tieto yksilövalitus- ja ryhmävalitusjärjestelmistä, asianmukaisten, helposti saavutettavien turvakotien perustaminen riittävässä määrin, maksuttomat auttavat puhelimet, tukikeskukset raiskauksen tai muun seksuaalisen väkivallan uhreja varten, psykososiaalinen neuvonta, jota annetaan väkivallan lapsitodistajille heidän ikänsä mukaisesti sovitettuna, ja tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, etteivät tiettyjä ammattihenkilöitä koskevat salassapitosäännökset estä näiden henkilöiden mahdollisuutta tehdä ilmoitus toimivaltaisille viranomaisille siitä, että vakava väkivallanteko on tehty tai on odotettavissa.
- 24 Istanbulin yleissopimuksen V luku, jonka otsikko on ”Aineellinen oikeus”, sisältää yhtäältä yleissopimuksen 29–32 artiklan, joiden mukaan osapuolet sitoutuvat tarjoamaan uhreille asianmukaiset siviilioikeudelliset oikeussuojakeinot väkivallantekijöitä vastaan ja sellaisia valtion viranomaisia vastaan, jotka ovat laiminlyöneet velvollisuutensa toteuttaa toimivaltaansa kuuluvat tarvittavat ennalta ehkäisevät toimet tai suojelutoimet, jotta uhrit saavat kohtuullisessa ajassa asianmukaisena hyvityksenä väkivallantekijöiltä korvausta kaikista rikoksista tai valtion varoista korvauksen vakavista ruumiinvammoista tai terveydellisestä haitasta, siltä osin kuin vahingosta ei saada korvausta muualta. Näissä määräyksissä edellytetään myös, että määrättäessä lasten huoltajuudesta ja tapaamisoikeuksista otetaan huomioon väkivaltatapaukset ja että pakottamalla solmitut avioliitot voidaan mitätöidä tai purkaa aiheuttamatta uhreille kohtuutonta taloudellista tai hallinnollista taakkaa.
- 25 Toisaalta tähän V lukuun sisältyvät kyseisen yleissopimuksen 33–48 artikla, joissa mainitun yleissopimuksen osapuolet hyväksyvät velvoitteen säätää rangaistaviksi siten, että niistä voidaan määrätä tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset, muun muassa seuraavat teot: henkilön henkisen eheyden vahingoittaminen pakottamalla tai uhkaamalla, toiseen henkilöön kohdistuva uhkaava käyttäytyminen, joka saa tämän henkilön pelkäämään turvallisuutensa vaarantumista, ruumiilliset väkivallanteot, toiseen henkilöön ilman tämän suostumusta kohdistuva seksuaalinen teko, aikuisen tai lapsen pakottaminen avioliittoon, naisen sukuelinten poistaminen leikkaamalla, faraoninen ympärileikkaus tai muu silpominen, naisen raskauden keskeyttäminen ilman hänen ennakoitua suostumustaan, sellaisen leikkauksen suorittaminen, jolla poistetaan naisen luontainen lisääntymiskyky, ilman hänen suostumustaan ja kaikki sellaisen ei-toivotun sanallisen, sanattoman tai ruumiillisen seksuaalisen käyttäytymisen muodot, joilla loukataan henkilön ihmisarvoa, erityisesti, jos tämä käyttäytyminen luo uhkaavan, vihamielisen, halventavan, nöyryyttävän tai loukkaavan ilmapiirin, ja näiden tekojen yritys sekä osallisuus ja avunanto niihin.
- 26 Istanbulin yleissopimuksen 44 artiklan 4 kohdassa määrätään myös, että lainkäyttövalta kyseisen yleissopimuksen 36–39 artiklan mukaisesti rangaistaviksi säädettävien tekojen eli seksuaalisen väkivallan, pakkoavioliittojen, sukuelinten silpomisen, raskauden keskeyttämisen ja pakkosterilisoinnin osalta ei edellytä, että rikoksen uhri on tehnyt ensin ilmoituksen tai että se

valtio, jonka alueella rikos on tehty, on tehnyt ensin syyttämispyyntönsä. Mainitun yleissopimuksen 46 artiklan mukaan raskauttavia seikkoja ovat erityisesti tekojen kohdistaminen entiseen tai nykyiseen puolisoon tai kumppaniin, haavoittuviin henkilöihin tai lapsiin. Istanbulin yleissopimuksen 48 artiklan 1 kohdassa määrätään, että sen osapuolet toteuttavat tarvittavat toimet kieltääkseen vaihtoehtoiset ratkaisumenettelyt kaikkien kyseisen yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen osalta.

- 27 Istanbulin yleissopimuksen VI luku, jonka otsikko on ”Tutkinta, syytetoimet, prosessioikeus ja suojelutoimet”, sisältää kyseisen yleissopimuksen 49–58 artiklan, joissa määrätään, että yleissopimuksen osapuolet varmistavat, että vastaavat lainvalvontaviranomaiset toteuttavat tarvittavat toimet nopeasti ja asianmukaisesti suojellen väkivallan uhreja riittävästi ja välittömästi muun muassa suorittamalla tutkinta ja niitä koskevat oikeudenkäynnit ilman tarpeetonta viivästystä, toteuttamalla ennalta ehkäiseviä operatiivisia toimia ja arvioimalla väkivaltatilanteiden vakavuuden sekä niihin liittyvän kuolemanvaaran ja väkivallan toistumisen vaaran.
- 28 Istanbulin yleissopimuksen osapuolten on lisäksi huolehdittava siitä, että on käytettävissä asianmukaiset lähestymiskiellot tai suojelumääräykset aiheuttamatta uhrille kohtuutonta taloudellista tai hallinnollista taakkaa muun muassa välittömän vaaran uhatessa määräämällä perheväkivallan tekijä poistumaan uhrin asunnosta. Uhrien on saatava suojelua kustolta, ja heille on ilmoitettava väkivallantekijän pakenemisesta tai vapauttamisesta. Heidä on tiedotettava heidän oikeuksistaan ja heidän käytettävissään olevista palveluista, heidän on saatava asianmukaisia tukipalveluja, joihin kuuluu oikeudellinen avustaminen ja maksuton oikeusapu, ja heidän on voitava käyttää puhevaltaa tavalla, jolla voidaan estää uhrien ja väkivallantekijöiden joutuminen tekemisiin keskenään, etenkin antamalla todistajanlausuntoja olematta läsnä. Kyseisen yleissopimuksen 54 ja 56 artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on suojeltava uhrien yksityisyyttä ja julkista kuvaa etenkin varmistamalla, että uhrin seksuaalista historiaa ja käyttäytymistä koskeva todistelu sallitaan ainoastaan, jos se on asiaan kuuluvaa ja tarpeellista.
- 29 Mainitun yleissopimuksen 56 artiklan 2 kohdassa määrätään, että naisiin kohdistuvan väkivallan lapsiuhria ja lapsitodistajaa suojellaan erityistoimin, ja saman yleissopimuksen 58 artiklassa määrätään, että vanhentumisajan, jota sovelletaan oikeudenkäynnin vireillepanoon kyseisen yleissopimuksen 36–39 artiklan mukaisesti rangaistaviksi säädettävien tekojen johdosta, on jatkettava niin kauan kuin on tarpeen kyseisen rikoksen vakavuuteen nähden, jotta asiaa koskeva oikeudenkäynti voidaan panna tehokkaasti vireille sen jälkeen, kun uhri on tullut täysi-ikäiseksi.
- 30 Istanbulin yleissopimuksen VII luvussa, jonka otsikko on ”Maahanmuutto ja turvapaikanhaku”, olevassa 59 artiklassa määrätään ensinnäkin kyseisen yleissopimuksen osapuolten velvoitteesta myöntää uhreille, joiden kotipaikka-asema riippuu puolison tai kumppanin kotipaikka-asemasta, uhrien olosuhteiden ollessa erityisen vaikeat itsenäinen oleskelulupa ja velvoitteesta toteuttaa tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että uhrin voivat saada keskeytetyksi maastapoistamismenettelyn, joka liittyy kyseiseen asemaan. Kyseisessä artiklassa määrätään tämän jälkeen uudistettavan oleskeluluvan myöntämisestä silloin, kun uhrien henkilökohtainen tilanne tai uhrien yhteistyö tutkinnassa tai rikosoikeudenkäynnissä edellyttää välttämättä heidän oleskeluaan maassa. Kyseisessä artiklassa määrätään lopuksi, että pakkoavioliittojen uhrien, jotka on tuotu toiseen maahan tällaista avioliittoa varten ja jotka ovat sen vuoksi menettäneet kotipaikka-asemansa vakituudessa asuinmaassaan, on voitava saada kotipaikka-asemansa takaisin.

- 31 Istanbulin yleissopimuksen 60 artiklan mukaan sukupuoleen perustuva naisiin kohdistuva väkivalta on tunnustettava Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan 2 alakohdassa tarkoitettuna vainon muodoksi ja vakavaksi haitaksi, joka antaa perusteet toissijaiseen suojeluun. Kyseisen 60 artiklan mukaan Istanbulin yleissopimuksen osapuolten on lisäksi varmistettava, että kaikki pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaiset perusteet tulkitaan sukupuoli huomioon ottaen pakolaisaseman myöntämistä silmällä pitäen ja että toimia toteutetaan sukupuolen huomioon ottavien turvapaikanhakijoiden vastaanottomenettelyjen ja tukipalvelujen sekä sukupuolikohtaisten ohjeiden ja sukupuolen huomioon ottavien turvapaikkamenettelyjen kehittämiseksi.
- 32 Istanbulin yleissopimuksen 61 artiklassa määrätään, ettei suojelua tarvitsevia naisiin kohdistuvan väkivallan uhreja saa missään olosuhteissa palauttaa maahan, jossa heidän henkensä vaarantuisi tai heitä saatettaisiin kiduttaa tai kohdella tai rangaista epäinhimillisesti tai halventavasti.
- 33 Kyseisen yleissopimuksen VIII luvussa, jonka otsikko on ”Kansainvälinen yhteistyö”, ovat sen 62–65 artikla, joissa määrätään, että saman yleissopimuksen osapuolet sitoutuvat muun muassa toimimaan yhteistyössä keskenään siviili- ja rikosasioissa ehkäistäkseen ja torjuakseen kaikkia mainitun yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia väkivallan muotoja ja saattaakseen väkivallantekijät syytteeseen, suojellakseen ja auttaakseen uhreja, tutkiakseen rangaistaviksi säädettyjä tekoja tai käydäkseen niitä koskevia oikeudenkäyntejä, pannakseen täytäntöön siviili- ja rikostuomioita, mahdollistaakseen sen, että rangaistaviksi säädettyjen tekojen uhrit voivat tehdä rikosilmoituksen tällaisesta rikoksesta asuinvaltionsa toimivaltaisille viranomaisille, vaikka rikos olisi tehty muun Istanbulin yleissopimuksen osapuolen kuin uhrin asuinvaltion alueella, ja katsoakseen, että Istanbulin yleissopimus toimii oikeusperustana rikosasioissa annettavalle keskinäiselle oikeusavulle, rikoksen johdosta tapahtuvalle luovuttamiselle tai siviili- tai rikostuomioiden täytäntöönpanolle.
- 34 Istanbulin yleissopimuksen 63 ja 64 artiklassa kannustetaan kyseisen yleissopimuksen osapuolia toimittamaan tietoja, jotka voivat auttaa ehkäisemään rikoksia tai panemaan vireille tai suorittamaan tutkintaa, ja viipymättä toimittamaan tiedot, joiden mukaan henkilö on välittömässä vaarassa joutua väkivallanteon kohteeksi, varmistaakseen asianmukaisten suojelutoimien toteuttamisen samalla kun huolehditaan henkilötietojen suojelusta, kuten mainitun yleissopimuksen 65 artiklassa määrätään.
- 35 Istanbulin yleissopimuksen IX luvussa, jonka otsikko on ”Seurantajärjestelmä”, olevassa 66 artiklassa perustetaan Grevio ja annetaan sen tehtäväksi seurata, miten kyseinen yleissopimus pannaan täytäntöön. Mainitun yleissopimuksen 68 artiklan mukaan sen osapuolet toimittavat Grevion käsiteltäväksi Grevion laatimaan kyselyyn perustuvan kertomuksen niistä toimista, jotka ne ovat toteuttaneet Istanbulin yleissopimuksen määräysten täytäntöön panemiseksi, ja Grevio tutkii jokaisen sille toimitetun kertomuksen kyseisen osapuolen edustajien kanssa. Se voi myös saada tietoja mainitusta täytäntöönpanosta kansalaisjärjestöiltä ja kansalaisyhteiskunnalta, ja se ottaa asianmukaisesti huomioon tiedot, jotka ovat saatavissa muista järjestelmistä ja elimistä. Grevio voi lisäksi järjestää maavierailuja, joiden aikana sitä avustavat tarvittaessa asiantuntijat. Grevion tehtävänä on luonnostella arvioinnin kohteena olevasta Istanbulin yleissopimuksen osapuolesta kertomus, jonka tarkoituksena on antaa kyseisen yleissopimuksen 67 artiklassa perustetulle osapuolten komitealle mahdollisuus antaa kyseiselle osapuolelle osoitettuja suosituksia.

- 36 Istanbulin yleissopimuksen X luvussa, jonka otsikko on ”Suhde muihin kansainvälisiin asiakirjoihin”, olevassa 71 artiklassa täsmennetään, että kyseinen yleissopimus ei vaikuta muista kansainvälisistä asiakirjoista johtuviin velvoitteisiin ja että mainitun yleissopimuksen osapuolet voivat tehdä sopimuksia täydentääkseen tai tehostaakseen yleissopimuksen määräyksiä tai helpottaakseen sen periaatteiden soveltamista.
- 37 Saman yleissopimuksen XII luku, jonka otsikko on ”Loppumääräykset”, sisältää sen 73–81 artiklan. Istanbulin yleissopimuksen 73 artiklan mukaan kyseisen yleissopimuksen määräykset eivät vaikuta määräyksiin, joiden mukaan henkilöille myönnetään tai myönnettäisiin parempia oikeuksia.
- 38 Mainitun yleissopimuksen 75 artiklan mukaan yleissopimus on avoinna allekirjoittamista varten Euroopan neuvoston jäsenvaltioille, niille Euroopan neuvoston ulkopuolisille valtioille, jotka ovat osallistuneet yleissopimuksen valmisteluun, ja unionille, ja se voidaan ratifioida.
- 39 Saman yleissopimuksen 77 artiklan mukaan valtio tai unioni voi tämän yleissopimuksen allekirjoittaessaan tai ratifioimiskirjansa tallettaessaan määritellä alueen tai alueet, joihin Istanbulin yleissopimusta sovelletaan, ja yleissopimuksen osapuoli voi milloin tahansa myöhemmin selityksellä ulottaa soveltamisen koskemaan muuta aluetta, jonka puolesta sillä on toimivalta tehdä sitoumuksia tai peruuttaa tällaiset selitykset.
- 40 Kyseisen yleissopimuksen 78 artiklassa määrätään, että mainitun yleissopimuksen määräyksiin ei saa tehdä varauksia, lukuun ottamatta poikkeusta, joka koskee valtion tai unionin mahdollisuutta ilmoittaa, että se varaa itselleen oikeuden olla soveltamatta tai soveltaa ainoastaan erityistapauksissa tai -olosuhteissa määräyksiä, joita ovat Istanbulin yleissopimuksen 30 artiklan 2 kohta; 44 artiklan 1 kohdan e alakohta sekä 3 ja 4 kohta; 55 artiklan 1 kohta siltä osin kuin se koskee 35 artiklaa vähäisten rikosten osalta; 58 artikla siltä osin kuin se koskee 37, 38 ja 39 artiklaa ja 59 artikla, sekä oikeuden säätää, että kyseisen yleissopimuksen 33 ja 34 artiklassa tarkoitetuista menettelyistä määrätään rikosoikeudellisten seuraamusten sijasta muita seuraamuksia.

B Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevat päätösehdotukset

- 41 Euroopan komissio esitti neuvostolle 4.3.2016 sekä ehdotuksensa neuvoston päätökseksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta (COM(2016) 111 final; jäljempänä allekirjoittamista koskeva päätösehdotus) että ehdotuksensa neuvoston päätökseksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin osalta (COM(2016) 109 final; jäljempänä tekemistä koskeva päätösehdotus). Viimeksi mainitussa ehdotuksessa, jonka sisältö on pääosin sama kuin allekirjoittamista koskevan päätösehdotuksen sisältö, todetaan seuraavaa:

”[2.1] EU:n toimivalta tehdä [Istanbulin] yleissopimus

Vaikka jäsenvaltioilla on edelleen toimivalta suuressa osassa [Istanbulin] yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvista asioista, etenkin aineellista rikosoikeutta koskevien ja muiden siihen liittyvien [kyseisen yleissopimuksen] V luvun määräysten osalta, huomattava osa [Istanbulin] yleissopimuksen määräyksistä kuuluu EU:n toimivaltaan, joten sen olisi ratifioitava [mainittu] yleissopimus jäsenvaltioiden rinnalla.

--

[SEUT] 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionilla on yksinomainen toimivalta siltä osin kuin [Istanbulin] yleissopimus voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Tämä koskee esimerkiksi kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden, mukaan lukien kansainvälistä suojelua saavat henkilöt, kotipaikka-asemaan liittyviä asioita siltä osin kuin niistä säädetään unionin lainsäädännössä, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä sekä rikoksen uhrien oikeuksia. Vaikka monet edellä [olevissa kohdissa] mainituista, voimassa olevista säännöksistä ovat vähimmäisvaatimuksia, viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella ei voida pitää mahdollisena, että yleissopimus vaikuttaisi joihinkin niistä tai muuttaisi niiden ulottuvuutta.

2.2 Ehdotetun neuvoston päätöksen oikeusperusta

--

Tämän asian kannalta merkityksellisiä [EUT-]sopimukseen perustuvia oikeudellisia perustoja ovat: 16 artikla (tietosuoja), 19 artiklan 1 kohta (sukupuoleen perustuva syrjintä), 23 artikla (toisen jäsenvaltion kansalaisille annettava konsuliviranomaisten suojelu), 18, 21, 46 ja 50 artikla (kansalaisten vapaa liikkuvuus, työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus), 78 artikla (turvapaikka sekä toissijainen ja tilapäinen suojelu), 79 artikla (maahanmuutto), 81 artikla (oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa), 82 artikla (oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla), 83 artikla (EU:n laajuisen rikollisuuden määritelmä ja seuraamukset erityisen vakavista rajatylittävistä rikoksista), 84 artikla (periaate, jonka mukaan rikollisuuden torjuntatoimenpiteistä annettavaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei yhdenmukaisteta) sekä 157 artikla (tasa-arvoiset mahdollisuudet ja miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu työtä ja ammattia koskevissa kysymyksissä).

Vaikka [Istanbulin] yleissopimus sisältää monenlaisia osia, kokonaisuutena sen päätarkoituksena on naisiin kohdistuvien väkivaltarikosten, mukaan lukien perheväkivalta, torjuminen ja tällaisten rikosten uhrien suojelu. Sen vuoksi vaikuttaa asianmukaiselta käyttää päätöksen perustana [EUT]-sopimuksen V osastosta ja erityisesti sen 82 artiklan 2 kohdasta ja 84 artiklasta johtuvaa unionin toimivaltaa. Muita asioita koskevat [Istanbulin] yleissopimuksen määräykset ovat luonteeltaan täydentäviä tai esimerkiksi tietosuojaan liittyvien toimenpiteiden osalta liitännäisiä niille toimenpiteille, jotka muodostavat [kyseisen] yleissopimuksen ytimen. Näin ollen jotta EU voisi käyttää toimivaltaansa koko [mainitun] yleissopimuksen laajuudelta (lukuun ottamatta elementtejä, jotka eivät kuulu sen toimivaltaan), pääasialliset oikeusperustat ovat SEUT – – 82 artiklan 2 kohta ja [SEUT] 84 artikla.”

C Allekirjoittamista koskeva päätös 2017/865

- 42 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden osalta 11.5.2017 annetun neuvoston päätöksen (EU) 2017/865 (EUVL 2017, L 131, s. 11; jäljempänä allekirjoittamista koskeva päätös 2017/865) johdanto-osan ensimmäisessä viittauskappaleessa todetaan seuraavaa:

”ottaa huomioon [EUT]-sopimuksen ja erityisesti sen 82 artiklan 2 kohdan ja 83 artiklan 1 kohdan yhdessä sen 218 artiklan 5 kohdan kanssa”.

43 Kyseisen päätöksen johdanto-osan 1–11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(1) Unioni osallistui jäsenvaltioiden rinnalla tarkkailijana neuvotteluihin [Istanbulin yleissopimuksesta] – –
- (2) [Istanbulin y]leissopimuksen 75 artiklan mukaisesti yleissopimus on avoinna unionille allekirjoittamista varten.
- (3) [Istanbulin y]leissopimuksella luodaan laaja-alaiset ja monitahoiset oikeudelliset puitteet naisten suojelemiseksi kaikenlaiselta väkivallalta. Sillä pyritään estämään ja poistamaan naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä saattamaan väkivallantekijät syytteeseen. Se kattaa monenlaisia toimenpiteitä tietojen kokoamisesta ja valituksesta oikeudellisiin toimenpiteisiin, joilla naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodot säädetään rangaistaviksi. Se sisältää toimenpiteitä uhrien suojelemiseksi ja tukipalvelujen tarjoamiseksi, ja siinä käsitellään sukupuoleen perustuvan väkivallan ulottuvuutta turvapaikka- ja muuttoliikeasioiden yhteydessä. [Istanbulin y]leissopimuksella perustetaan erityinen valvontamekanismi sen varmistamiseksi, että osapuolet panevat [Istanbulin] yleissopimuksen määräykset tehokkaasti täytäntöön.
- (4) [Istanbulin y]leissopimuksen allekirjoittaminen unionin puolesta edistää naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista kaikilla aloilla, mikä on keskeinen tavoite ja arvo unionin kaikessa toiminnassa [EU-]sopimuksen 2 ja 3 artiklan, [EUT-]sopimuksen 8 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 23 artiklan mukaisesti. Naisiin kohdistuva väkivalta loukkaa heidän ihmisoikeuksiaan, ja se on syrjinnän äärimmäinen muoto, joka perustuu sukupuolten epätasa-arvoon sekä edistää ja vahvistaa sitä. Sitoutumalla [Istanbulin] yleissopimuksen täytäntöönpanoon unioni vahvistaa sitoutuneisuutensa naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseen omalla alueellaan ja maailmanlaajuisesti sekä vahvistaa nykyistä poliittista toimintaansa ja olemassa olevaa oikeudellista kehystään rikosprosessioikeuden alalla, mikä on erityisen tärkeää naisille ja tytöille.
- (5) Sekä unionilla että sen jäsenvaltioilla on toimivaltaa [Istanbulin] yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla.
- (6) [Istanbulin y]leissopimus olisi allekirjoitettava unionin puolesta unionin toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta siltä osin kuin [kyseinen] yleissopimus voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden soveltamisalaa. Tämä koskee erityisesti tiettyjä [mainitun] yleissopimuksen määräyksiä, jotka liittyvät rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön, sekä niitä [saman] yleissopimuksen määräyksiä, jotka koskevat turvapaikanhakua ja palauttamiskieltoa. Jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa siltä osin kuin [Istanbulin] yleissopimus ei vaikuta yhteisiin sääntöihin tai muuta niiden soveltamisalaa.
- (7) Unionilla on myös yksinomainen toimivalta hyväksyä [kyseisessä] yleissopimuksessa määrätyt velvoitteet omien toimielintensä ja julkishallintonsa osalta.
- (8) Koska unionin toimivalta ja jäsenvaltioiden toimivalta liittyvät toisiinsa, unionin olisi liityttävä [mainitun] yleissopimuksen osapuoleksi yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa, jotta ne voivat yhdessä täyttää [Istanbulin] yleissopimuksesta johtuvat velvoitteet ja käyttää oikeuksiaan johdonmukaisella tavalla.

- (9) Tämä päätös koskee rikosoikeuden alalla tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevia [kyseisen] yleissopimuksen määräyksiä siltä osin kuin kyseiset määräykset voivat vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden soveltamisalaa. Se ei koske [mainitun] yleissopimuksen 60 eikä 61 artiklaa, joita käsitellään erillisessä allekirjoittamista koskevassa neuvoston päätöksessä, joka hyväksytään samanaikaisesti tämän päätöksen kanssa.
- (10) Direktiivit [2011/36 ja 2011/93] sitovat Irlantia ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa, joten ne osallistuvat tämän päätöksen hyväksymiseen.
- (11) [EU-]sopimukseen ja [EUT-]sopimukseen liitetyn, Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan [(N:o 22)] 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska[n kuningaskunta] ei osallistu tämän direktiivin hyväksymiseen, direktiivi ei sido Tanska[n kuningaskuntaa] eikä sitä sovelleta Tanska[n kuningaskuntaan].”

44 Mainitun päätöksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Annetaan lupa allekirjoittaa [Istanbulin] yleissopimus – – unionin puolesta rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden osalta sillä varauksella, että mainitun yleissopimuksen tekeminen saatetaan päätökseen.”

D Allekirjoittamista koskeva päätös 2017/866

45 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon osalta 11.5.2017 annetun neuvoston päätöksen (EU) 2017/866 (EUVL 2017, L 131, s. 13; jäljempänä allekirjoittamista koskeva päätös 2017/866) johdanto-osan ensimmäisen viittauskappaleen sanamuoto on seuraavaa:

”ottaa huomioon [EUT-]sopimuksen ja erityisesti sen 78 artiklan 2 kohdan yhdessä sen 218 artiklan 5 kohdan kanssa”.

46 Tämän päätöksen johdanto-osan 1–8 ja 11 perustelukappale ovat samat kuin kyseiset allekirjoittamista koskevan päätöksen 2017/865 johdanto-osan perustelukappaleet. Allekirjoittamista koskevan päätöksen 2017/866 johdanto-osan yhdeksännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(9) Tämä päätös koskee ainoastaan [Istanbulin] yleissopimuksen 60 ja 61 artiklaa. Se ei koske rikosoikeuden alalla tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevia [kyseisen] yleissopimuksen määräyksiä, joita käsitellään erillisessä allekirjoittamista koskevassa neuvoston päätöksessä, joka hyväksytään samanaikaisesti tämän päätöksen kanssa.

(10) [EU-]sopimukseen ja [EUT-]sopimukseen liitettyssä, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyssä pöytäkirjassa [(N:o 21)] olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti nämä jäsenvaltiot eivät osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido näitä jäsenvaltioita eikä sitä sovelleta näihin jäsenvaltioihin, sanotun kuitenkin rajoittamatta mainitun pöytäkirjan 4 artiklan soveltamista.”

47 Allekirjoittamista koskevan päätöksen 2017/866 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Annetaan lupa allekirjoittaa [Istanbulin] yleissopimus – – unionin puolesta turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon osalta sillä varauksella, että mainitun yleissopimuksen tekeminen saatetaan päätökseen.”

IV Parlamentin lausuntopyynnössään esittämät arviot

A Tosiseikat ja menettely

- 48 Parlamentti toteaa, että komissio hyväksyi 4.3.2016 sekä allekirjoittamista koskevan päätösehdotuksen, jonka menettelyllinen oikeusperusta on SEUT 218 artiklan 5 kohta ja aineellinen oikeusperusta SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 84 artikla, että tekemistä koskevan päätösehdotuksen, jonka menettelyllinen oikeusperusta on SEUT 218 artiklan 6 kohta ja aineellinen oikeusperusta sama kuin allekirjoittamista koskevan päätösehdotuksen.
- 49 Valtuutukseen Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamiseen unionin puolesta neuvosto on parlamentin mukaan korvannut nämä aineelliset oikeusperustat SEUT 78 artiklan 2 kohdalla, SEUT 82 artiklan 2 kohdalla ja SEUT 83 artiklan 1 kohdalla.
- 50 Neuvosto on 11.5.2017 hyväksynyt lisäksi kaksi erillistä päätöstä tämän valtuutuksen antamiseksi eli yhtäältä allekirjoittamista koskevan päätöksen 2017/865, joka perustuu SEUT 82 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 83 artiklan 1 kohtaan, ja toisaalta allekirjoittamista koskevan päätöksen 2017/866, joka perustuu SEUT 78 artiklan 2 kohtaan.
- 51 Vaikka Istanbulin yleissopimus allekirjoitettiin unionin puolesta 13.6.2017, neuvosto ei ole tähän mennessä hyväksynyt mitään päätöstä yleissopimuksen tekemisen päätökseen saattamisesta unionin puolesta, koska parlamentin mukaan neuvosto näyttää edellyttävän tällaisen päätöksen hyväksymiseksi, että kaikki jäsenvaltiot pääsevät ensin ”yhteiseen sopimukseen” asiasta.

B Asianmukaiset oikeusperustat Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle

- 52 Kun otetaan huomioon Istanbulin yleissopimuksen tavoitteet, jotka liittyvät väkivallan uhreiksi joutuneiden naisten suojeluun ja tällaisen väkivallan ehkäisyyn – sellaisina kuin ne on ilmaistu kyseisen yleissopimuksen 1, 5 ja 7 artiklassa ja niitä on täsmennetty sen III ja IV luvussa –, komissio saattoi parlamentin mukaan katsoa perustellusti, että ne muodostavat kyseisen yleissopimuksen kaksi määrävää tekijää.
- 53 Parlamentti pohtii siis ensinnäkin syitä, jotka oikeuttavat sen, että neuvosto hylkäsi SEUT 84 artiklan allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 antamisen oikeusperustana, ja sen, että SEUT 78 artiklan 2 kohta lisättiin allekirjoittamista koskevan päätöksen 2017/866 oikeusperustaksi ja SEUT 83 artiklan 1 kohta allekirjoittamista koskevan päätöksen 2017/865 oikeusperustaksi.
- 54 Parlamentti huomauttaa SEUT 78 artiklan 2 kohdan osalta, että kyseinen oikeusperusta koskee ainoastaan turvapaikka-asioita, jotka kuuluvat yksinomaan Istanbulin yleissopimuksen 60 ja 61 artiklan soveltamisalaan, ja pohtii näin ollen, voidaanko viimeksi mainittuja artikloja pitää kyseisen yleissopimuksen itsenäisenä ja määrävänä tekijänä, vai ovatko viimeksi mainitut

artiklat pikemminkin kaikkien väkivallan uhreiksi joutuneiden naisten suojelua koskevan yleisen tavoitteen toisinto turvapaikka-asioiden erityisalalla, joten ne ovat ainoastaan liittämissä määräyksiä, jotka eivät edellytä sitä, että SEUT 78 artiklan 2 kohta on osa mainittujen allekirjoittamista koskevien päätösten aineellista oikeusperustaa.

- 55 Parlamentti huomauttaa SEUT 83 artiklan 1 kohdan osalta, että kyseisen määräyksen mukaan unionin toimivalta koskee vain tiettyjä rikollisuuden aloja, joihin naisiin kohdistuvat väkivallanteot eivät kuulu. Nämä väkivallanteot kuuluvat siten unionin toimivaltaan ainoastaan ihmiskaupan, naisten ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön tai järjestäytyneen rikollisuuden yhteydessä.
- 56 Koska jäsenvaltiot ovat säilyttäneet toimivaltansa keskeisesti Istanbulin yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvan aineellisen rikosoikeuden alalla ja koska aineellisen rikosoikeuden alaan liittyvät kyseisen yleissopimuksen tekijät, joiden osalta unioni on toimivaltainen, vaikuttavat siten toissijaisilta, nämä tekijät eivät näin ollen edellytä SEUT 83 artiklan 1 kohdan lisäämistä allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 perusteeksi.

C Istanbulin sopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevien toimien jakaminen kahteen erilliseen päätökseen

- 57 Parlamentti toteaa, että se, että Irlanti voisi vedota EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan (N:o 21) (jäljempänä pöytäkirja N:o 21) määräykseen Istanbulin yleissopimuksen 60 ja 61 artiklan yhteydessä, ei sellaisenaan voi oikeuttaa käyttämään SEUT 78 artiklan 2 kohtaa kyseisen yleissopimuksen allekirjoittamista koskevan toimen oikeusperustana. Jos mainittujen 60 ja 61 artiklan ei voida katsoa muodostavan kyseisen yleissopimuksen itsenäistä ja määrävää tekijää, SEUT 78 artiklan 2 kohdan käyttäminen oli näin ollen tarpeetonta ja saman yleissopimuksen allekirjoittamista koskevan toimen jakaminen kahteen erilliseen päätökseen perusteetonta.
- 58 Parlamentti huomauttaa lisäksi, että yhteiset säännöt, jotka sitovat Irlantia, kattavat joka tapauksessa laajasti Istanbulin yleissopimuksen 60 ja 61 artiklan, koska direktiivit 2004/83 ja 2005/85 on kumottu ainoastaan niiden jäsenvaltioiden osalta, joita direktiivit 2011/95 ja 2013/32 sitovat. Vaikka oletettaisiin, että SEUT 78 artiklan 2 kohdan lisääminen oikeusperustaksi oli perusteltua, on siis kyseenalaista, oliko mainitun yleissopimuksen allekirjoittamista koskevan toimen jakaminen kahteen erilliseen päätökseen välttämätöntä.

D Jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö

- 59 Parlamentti korostaa, ettei Istanbulin yleissopimuksen, jonka kattamat kysymykset kuuluvat osittain unionin toimivaltaan ja osittain jäsenvaltioille varattuun toimivaltaan, ”sekamuotoisuutta” ole kiistetty. SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaan on kuitenkin niin, että kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi unionin puolesta neuvosto tekee päätöksen määränemmistö päätöksellä parlamentin hyväksynnän saatuaan. Parlamentti kyseenalaistaa siten neuvoston menettelytavan varmistaa ennen Istanbulin yleissopimuksen tekemistä kaikkien jäsenvaltioiden suostumus kyseiseen yleissopimukseen sitoutumiseen.

- 60 Parlamentti myöntää tältä osin, että on tärkeää taata tiivis yhteistyö jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välillä sopimusneuvottelujen aikana, sopimusta tehtäessä ja pantaessa sopimuksella asetettuja velvoitteita täytäntöön, mutta katsoo, että se, että odotetaan, että kaikki jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen” mainitun yleissopimuksen tekemisestä, menee kuitenkin pidemmälle kuin tällainen yhteistyö ja merkitsee käytännössä sitä, että neuvostossa sovelletaan yksimielisyyssääntöä, vaikka EUT-sopimuksen nojalla olisi sovellettava ainoastaan määräenemmistösääntöä.
- 61 Parlamentti katsoo lisäksi, että nyt esillä oleva tilanne eroaa tilanteesta, jossa neuvosto on yhdistänyt unionin ja jäsenvaltioiden päätökset hybridimuotoiseksi toimeksi, koska nyt käsiteltävässä asiassa jäsenvaltioiden ”yhteisen sopimuksen” odottaminen estää tekemästä mitään päätöstä. Parlamentti korostaa kuitenkin, että ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö näyttää olevan neuvoston yleinen käytäntö eikä pelkästään käsiteltävässä tapauksessa sovellettu vaatimus.

V Tiivistelmä unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista

- 62 Nyt vireillä olevassa menettelyssä Bulgarian tasavalta, Tšekin tasavalta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Unkari, Itävallan tasavalta, Puolan tasavalta, Slovakian tasavalta, Suomen tasavalta, neuvosto ja komissio ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle huomautuksia.

A Tosiseikat ja menettely

1. Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittaminen ja ratifiointi jäsenvaltioissa

- 63 Bulgarian tasavallan ja neuvoston mukaan sen jälkeen, kun Istanbulin yleissopimus avattiin allekirjoittamista varten, 21 unionin jäsenvaltiota on Bulgarian tasavaltaa, Tšekin tasavaltaa, Latvian tasavaltaa, Liettuan tasavaltaa, Unkaria ja Slovakian tasavaltaa lukuun ottamatta ratifioinut kyseisen yleissopimuksen, ottamatta huomioon sitä, puututaanko näillä ratifioinneilla mahdollisesti unionin yksinomaiseen toimivaltaan.
- 64 Neuvoston mukaan useat jäsenvaltiot ovat lisäksi tehneet varaumia ja antaneet selityksiä Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittaessaan tai ratifioidessaan muun muassa kyseisen yleissopimuksen tiettyjen määräysten yhteensopivuudesta niiden kansallisen perustuslain kanssa. Jotkut mainitun yleissopimuksen osapuolet, mukaan lukien neljä unionin jäsenvaltiota, ovat lisäksi esittäneet vastalauseita näiden varaumien ja selitysten osalta kansainvälisen oikeuden nojalla.
- 65 Neuvosto korostaa vielä, että on yleisesti tunnettua, että Istanbulin yleissopimukseen sisältyvistä tietyistä seikoista ja määritelmistä on aiheutunut kiistoja joissakin Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa, koska tässä yleissopimuksessa vahvistettujen velvoitteiden yhteensopivuus kansallisten perinteiden, lainsäädäntöjen ja perustuslakien kanssa on kyseenalaista. Jotkut kansalliset valtuuskunnat, jotka ovat olleet mukana perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmässä (FREMP; jäljempänä perusoikeustyöryhmä), joka on neuvoston työryhmä, jonka tehtävänä on muun muassa tutkia Istanbulin yleissopimukseen liittymistä koskevat ehdotukset, ovat todenneet, että niillä on ollut vakavia vaikeuksia ratifioida kyseinen yleissopimus. Yksikään näistä jäsenvaltioista ei kuitenkaan ole virallisesti ilmoittanut neuvostolle näistä vaikeuksista eikä siitä, että esiin tulleet vaikeudet olisivat ylitsepääsemättömiä.

2. Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista koskeva menettely neuvostossa

- 66 Komissio toteaa, että allekirjoittamista koskevassa päätösehdotuksessa, jonka aineellinen oikeusperusta on SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 84 artikla, suunniteltiin, että Istanbulin yleissopimus allekirjoitetaan yhdellä ainoalla päätöksellä, ja todettiin, että toimivalta on unionilla – jolla on yksinomainen tai jaettu toimivalta – ja jäsenvaltioilla. Neuvosto ei kuitenkaan ole noudattanut komission kyseisessä ehdotuksessa esittämää lähestymistapaa.
- 67 Neuvosto toteaa, että perusoikeustyöryhmässä käyty keskustelu allekirjoittamista koskevasta päätösehdotuksesta on ollut monessa suhteessa vaikeaa. Ensinnäkin perusoikeustyöryhmä on kyseenalaistanut annetun toimivallan periaatteen kannalta komission kyseisessä ehdotuksessa esittämän väitteen, jonka mukaan ”huomattava osa [Istanbulin] yleissopimuksen määräyksistä kuuluu EU:n toimivaltaan”, kun otetaan huomioon unionille SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla annettu toimivalta, ja pyytänyt, että neuvostossa arvioidaan tarkasti unionin yksinomaista toimivaltaa Istanbulin yleissopimuksen tekemistä silmällä pitäen. Tämän arvioinnin perusteella perusoikeustyöryhmä on neuvoston mukaan päätellyt, että unionin yksinomainen toimivalta rajoittui tiettyihin rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön sekä turvapaikanhakuun ja palauttamiskieltoon liittyviin kysymyksiin.
- 68 Neuvoston mukaan on toiseksi niin, että vaikka komissio ja parlamentti ovat suositelleet unionin ”laajaa” liittymistä Istanbulin yleissopimukseen siten, että unioni on kyseisen yleissopimuksen osapuoli kaiken toimivaltansa rajoissa riippumatta siitä, onko kyseistä toimivaltaa jo käytetty vai onko se potentiaalista tai onko se yksinomaista vai jaettua, useat perusoikeustyöryhmässä mukana olleet kansalliset valtuuskunnat ovat katsoneet, että tällainen liittyminen voisi johtaa lisävaikeuksiin niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat jo ratifioineet mainitun yleissopimuksen. Koska ”laaja” liittyminen ei saanut riittävää tukea, on neuvoston mukaan ollut selvää, että neuvostossa voidaan saavuttaa määränemmistö ainoastaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan rajoittuvalle allekirjoittamiselle. Valinta samaan yleissopimukseen tapahtuvan ”rajallisen” liittymisen ja ”laajan” liittymisen välillä on kuitenkin neuvostolle kuuluva poliittinen valinta.
- 69 Neuvosto toteaa kolmanneksi katsoneensa, että Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista koskevan päätöksen aineellisena oikeusperustana on oltava SEUT 78 artiklan 2 kohta, SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 83 artiklan 1 kohta. Neuvosto on lisäksi ollut sitä mieltä, että allekirjoittamista koskeva päätös oli oikeudellisesti tarpeen jakaa kahteen erilliseen päätökseen. Pöytäkirjan N:o 21 nojalla ääntenenemmistöt neuvostossa lasketaan näet turvapaikanhakua ja palauttamiskieltoa koskevissa asioissa eri tavalla kuin rikosoikeuden alalla tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevissa asioissa. Irlanti asettuu neuvoston kannalle.

3. Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskeva menettely neuvostossa

- 70 Komissio huomauttaa, että tekemistä koskevasta päätösehdotuksesta, jonka aineellinen oikeusperusta on SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 84 artikla, on keskusteltu neuvostossa 26.4.2016 lähtien. Se, että unioni tekee Istanbulin yleissopimuksen, on siis ollut pysähdyksissä jo vuosien ajan, eikä neuvosto ole aloittanut perussopimuksissa määrättyjä menettelyjä, jotta unioni voisi sitoutua kansainvälisellä tasolla. Tämä tilanne on seurausta jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” koskevasta käytännöstä, jonka nojalla SEU 17 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 218 artiklan 6 kohdassa määrätty päätöksentekomenettely on ”lukossa” niin kauan kuin jäsenvaltiot eivät ole päässeet yksimielisyyteen.

- 71 Tätä käytäntöä sovelletaan komission mukaan sopimukseen, joiden sekamuotoisuuden katsotaan olevan tarpeen jäsenvaltioille varatun toimivallan vuoksi, mutta myös sopimukseen, jotka tehdään jaetun toimivallan nojalla. Neuvoston on nyt käsiteltävässä tapauksessa mahdotonta todeta tätä ”yhteistä sopimusta”, koska ainakin yksi jäsenvaltioista on ilmaissut olevansa asiasta eri mieltä Istanbulin yleissopimuksen ja kyseisen jäsenvaltion valtiosääntöoikeuden välisen mahdollisen ristiriidan vuoksi.
- 72 Vaikka SEUT 218 artiklassa määrätään yhtenäisestä ja yleisesti sovellettavasta menettelystä unionin kansainvälisten sopimusten neuvottelemista, allekirjoittamista ja tekemistä varten, toimielinten lähestymistavat poikkeavat siten toisistaan jaetun toimivallan sopimusten osalta, mikä johtaa pattitilanteisiin, jotka vaikuttavat unionin kykyyn toimia kansainvälisellä tasolla. Juuri tämän pattitilanteen vuoksi parlamentti on esittänyt nyt käsiteltävänä olevan lausuntopyynnön.
- 73 Neuvosto täsmentää, että allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 antamisen jälkeen perusoikeustyöryhmä on toteuttanut useita töitä, jotka koskevat unionin liittymistä Istanbulin yleissopimukseen ja joihin kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden välisten sellaisten käytännesääntöjen laatiminen, joissa on tarkoitus tarkastella kysymyksiä, jotka koskevat esimerkiksi kantojen laatimista, yhteensovittamista ja kertomusten laatimista kyseisen yleissopimuksen valvontajärjestelmien mukaisesti. Perusoikeustyöryhmässä on myös pantu vireille yksityiskohtaisia keskusteluja kyseisen yleissopimuksen tekemisestä unionin puolesta; nyt käsiteltävän lausuntopyynnön johdosta nämä keskustelut ovat kuitenkin keskeytyneet.

B Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen

1. Asianmukaiset oikeusperustat Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle

- 74 Neuvoston mukaan parlamentti ja komissio eivät ole viipymättä riitauttaneet allekirjoittamista koskevia päätöksiä 2017/865 ja 2017/866 SEUT 263 artiklan nojalla. Irlanti ja neuvosto väittävät tältä osin, että näiden päätösten riitauttamisella nyt käsiteltävän lausuntopyynnön yhteydessä yli kaksi vuotta niiden antamisen jälkeen kyseenalaistetaan tällaisen menettelytavan yhteensopivuus SEUT 218 artiklan 10 kohdan tarkoituksen kanssa; kyseisen määräyksen mukaan parlamentille tiedotetaan välittömästi menettelyn kaikissa vaiheissa muun muassa sen varmistamiseksi, että parlamentti voi tarkastaa, onko oikeusperusta valittu sen toimivaltaa kunnioittaen, ja sen mahdollistamiseksi, että parlamentti voi reagoida välittömästi ongelman ilmetessä. Nyt käsiteltävällä lausuntopyynnöllä parlamentti myös sivuuttaa tämän tarkoituksen, kiertää kumoamiskanteen nostamiselle asetettuja määräaikoja, kuten myös Unkari katsoo, sekä mahdollisesti loukkaa vilpittömän yhteistyön periaatetta ja heikentää unionin kansainvälistä asemaa.
- 75 Suomen tasavalta katsoo, että unionin tuomioistuimella on toimivalta tutkia nyt vireillä olevassa lausuntomenettelyssä asianmukainen oikeusperusta sellaisen neuvoston toimen antamiselle, joka koskee Istanbulin yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta, koska virheellinen oikeusperusta voisi johtaa tekemistä koskevan päätöksen kumoamiseen.
- 76 Puolan tasavalta katsoo, että parlamentti pyrkii kyseenalaistamaan neuvoston päätöksen unionin liittymisestä Istanbulin yleissopimukseen pelkästään unionilla olevan yksinomaisen toimivallan perusteella, jotta voitaisiin palata laajaan liittymiseen. Tällainen menettely ei kuitenkaan voi olla

lausuntomenettelyn kohteena, koska tämä valinta on poliittinen ja kuuluu yksin neuvostolle. Unkari yhtyy tähän arvioon ja toteaa vielä, että ensimmäisen kysymyksen, sellaisena kuin se on muotoiltu, perusteella ei voida määrittää unionin yksinomaista toimivaltaa.

- 77 Unkarin mukaan lausuntopyyntö ei koske sitä, onko Istanbulin yleissopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa, ja se koskee vain välillisesti ja marginaalisesti unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa. Siinä on siten korkeintaan kyse unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan rajaamisesta. Vaikka oletettaisiin, että unionin toimivallan laajuus voitaisiin määrittää, tämä ei kuitenkaan oikeuta lausunnon antamista, koska lausunto ei osaltaan estä jäsenvaltioita tai unionia ottamasta vastattavakseen kansainvälisiä velvoitteita, jotka ovat ristiriidassa niiden välisen toimivallan jaon kanssa, ja jäsenvaltioiden ja unionin on joka tapauksessa täytettävä nämä velvoitteet yhteisvastuullisesti. Kun otetaan huomioon allekirjoittamista koskevat päätökset 2017/865 ja 2017/866 sekä se, että kaikki jäsenvaltiot ovat jo allekirjoittaneet Istanbulin yleissopimuksen ja että suurin osa jäsenvaltioista on ratifioinut sen, on vaikea väittää, että lausuntopyyntö olisi omiaan estämään tulevat oikeudelliset lisävaikeudet unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon osalta.
- 78 Lisäksi on niin, että jos ensimmäisen kysymyksen on tarkoitus koskea neuvoston päätöstä Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä, Unkari katsoo, että tämä kysymys on hypoteettinen ja ennenaikainen, koska neuvosto ei ole vielä päättänyt kyseisen päätöksen sisällöstä eikä se ole vielä siinä vaiheessa, jossa sen on haettava parlamentin hyväksyntä, ja parlamentti voi esittää mahdollisia vastalauseitaan tässä vaiheessa.

2. Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevien toimien jakaminen kahteen erilliseen päätökseen

- 79 Unkari kiistää tämän lausunnon 74 ja 78 kohdassa esitettyjä syitä vastaavista syistä myös parlamentin lausuntopyynnössään esittämän ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi ottamisen siltä osin kuin se koskee Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevien toimien jakamista kahteen erilliseen päätökseen. Sama pätee neuvostoon, joka korostaa erityisesti, että kysymys niistä menettelytavoista, joiden mukaisesti se voisi tarkastella tulevaisuudessa Istanbulin yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta, on tässä vaiheessa ennenaikainen.
- 80 Suomen tasavalta sitä vastoin katsoo, että unionin tuomioistuimella on toimivalta tutkia, onko Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevat toimet välttämätöntä tai mahdollista jakaa kahteen erilliseen päätökseen asianmukaisesta oikeusperustasta riippuen, kun otetaan huomioon pöytäkirja N:o 21. Tällaisella jakamisella voitaisiin näet kyseenalaistaa paitsi äänestysäännöt neuvostossa myös Istanbulin yleissopimuksen hyväksymistä koskevan päätöksen oikeusvaikutukset erityisesti Irlantiin nähden.

3. Jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö

- 81 Helleenien tasavalta katsoo parlamentin lausuntopyynnössään esittämän toisen kysymyksen tutkittavaksi ottamisen kiistämiseksi, ettei parlamentti ole riittävästi selventänyt, millä tavoin neuvoston menettely on vahingollista.

- 82 Myös Bulgarian tasavalta ja Unkari kiistävät tämän tutkittavaksi ottamisen ja toteavat tältä osin, ettei tämä toinen kysymys koske Istanbulin yleissopimuksen yhteensopivuutta perussopimusten kanssa, unionin tai sen jonkin toimielimen toimivaltaa tehdä kyseinen yleissopimus eikä neuvoston päätösten oikeusperustaa vaan neuvoston työjärjestystä, joka on liitetty neuvoston työjärjestyksen hyväksymisestä 1.12.2009 tehtyyn neuvoston päätökseen (EUVL 2009, L 325, s. 35). Bulgarian tasavalta katsoo lisäksi, että ”yhteistä sopimusta” koskevalla käytännöllä ei muuteta unionin tai sen toimielinten toimivaltaa eikä SEUT 218 artiklan 8 kohdassa määrättyä menettelyä.
- 83 Unkari toteaa vielä, että niin kauan kuin neuvosto ei ole päättänyt mainitun yleissopimuksen tekemisestä, kaikki kansainväliseen oikeuteen liittyvät lisävaikeudet on suljettu suoralta kädeltä pois, joten lausuntopyyntö ei ole hyödyllinen. Neuvosto väittää myös, että mainittu toinen kysymys on täysin hypoteettinen, koska se perustuu neuvoston toimintatapaan liittyvään spekulaatioon. Irlanti, Helleenien tasavalta ja Espanjan kuningaskunta täsmentävät vastaavasti, ettei neuvosto ole ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin edellyttääkseen jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” ennen kuin se antaa päätöksensä Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä.
- 84 Espanjan kuningaskunta, Unkari ja neuvosto ovat tietoisia siitä, että lausuntomenettelyn avulla voidaan tarkastella sitä, kuuluuko sopimuksen tekeminen unionin toimivaltaan, mutta ne korostavat ensinnäkin, että päätöksentekomenettely neuvostossa on vielä valmisteluvaiheessa perusoikeustyöryhmässä. Unkarin ja neuvoston mukaan Istanbulin yleissopimukseen liittyminen edellyttää lisäksi ennakkovalvontaa unionin toimielinten, elinten ja laitosten sisäisten sääntöjen, mukaan lukien Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen, tarkistamiseksi ja täydentämiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ei kuitenkaan ole vielä ehdotettu. Tämän yleissopimuksen tekeminen saatetaan SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaan neuvoston päätettäväksi menettelyn tavanomaisen kulun päätteeksi. Unkari toteaa vielä, ettei neuvosto ole sidottu mihinkään kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevien päätösten antamiselle asetettuun määräaikaan ja ettei sillä syyllä, jonka vuoksi neuvosto ei anna tällaista päätöstä, ole merkitystä.
- 85 Neuvosto katsoo toiseksi, että parlamentin olisi pitänyt tiedustella, onko se, että unioni tekee mainitun yleissopimuksen, sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden ja jäsenvaltioiden suvereenien oikeuksien kanssa, vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät ole päässeet asiasta ”yhteiseen sopimukseen”. Vaikka neuvoston on huolehdittava siitä, että Istanbulin yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta ei aiheuta ongelmia kansainvälisen oikeuden kannalta, tällainen kysymys ei kuitenkaan voi olla lausuntopyynnön kohteena. Espanjan kuningaskunta katsoo, että parlamentin lausuntopyynnössään esittämän toisen kysymyksen pitäisi koskea sitä, onko annetun toimivallan periaatteen ja SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaista asettaa Istanbulin yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta koskevan päätöksen edellytykseksi se, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta siltä osin kuin on kyse niiden kansallisesta toimivallasta.
- 86 Unioni tekee neuvoston mukaan joka tapauksessa Istanbulin yleissopimuksen SEUT 218 artiklan 6 kohdan nojalla annetulla neuvoston päätöksellä ilman, että mitään lisä-äänestystä tarvittaisiin. Tällaista päätöstä ei myöskään voitaisi pitää pätemättömänä sen vuoksi, että jäsenvaltiot ovat ilmaisseet ensin suostumuksensa kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta siltä osin kuin on kyse niiden kansallisesta toimivallasta. Tällaista suostumuksen ilmausta ei myöskään voida pitää lisävaikeutena, joka lausuntomenettelyllä pyritään välttämään.

- 87 Siinä tilanteessa, että parlamentti katsoo, että neuvoston on toimittava ennen kuin jäsenvaltiot ilmaisevat tahtonsa kyseessä olevaan sopimukseen sitoutumisesta, Espanjan kuningaskunta, Unkari, Slovakian tasavalta ja neuvosto ovat sitä mieltä, että parlamentti olisi voinut nostaa SEUT 265 artiklaan perustuvan laiminlyöntikanteen. Lausuntomenettelyllä on eri tarkoitus, eikä sitä voida käyttää siihen, että neuvosto pakotetaan toimimaan.
- 88 Kolmanneksi se, että unioni antaa päätöksen Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä, on erotettava liittymisasiakirjan tallettamisesta. Koska neuvosto ei ole tässä vaiheessa antanut kumpaakaan näistä toimista ja koska menettely on edelleen vireillä, lausuntopyyntö perustuu virheellisiin oletuksiin ja se on ennenaikainen ja hypoteettinen. Neuvosto myöntää, että Istanbulin yleissopimus on SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettu ”suunniteltu sopimus”, mutta se kiistää, että neuvoston sisäiset menettelyt tai sisäinen aikataulu voisivat olla kyseiseen määräykseen perustuvan lausuntomenettelyn kohteena. Unkari yhtyy tähän kantaan.
- 89 Suomen tasavalta sitä vastoin katsoo, että ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö voi olla tämän lausuntomenettelyn kohteena, koska mainitun yleissopimuksen tekeminen ilman jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” voitaisiin todeta pätemättömäksi, jos perussopimuksissa edellytetään tällaista sopimusta. Lisäksi tässä menettelyssä voitaisiin tutkia paitsi se, onko unionilla toimivalta tehdä tietty kansainvälinen sopimus, myös se, toimiiko unioni perussopimusten mukaisella tavalla.

C Lausuntopyynnön asiakysymys

1. Asianmukaiset oikeusperustat Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle

a) Unionin ”laaja” vai ”rajoitettu” liittyminen Istanbulin yleissopimukseen

- 90 Irlanti ja Suomen tasavalta huomauttavat, että parlamentin esittämä analyysi allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 asianmukaisista oikeusperustoista näyttää koskevan Istanbulin yleissopimusta kokonaisuudessaan. Nämä päätökset koskevat kuitenkin vain kyseisen yleissopimuksen niitä aloja, jotka neuvoston analyysin mukaan kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Neuvoston olisi nimittäin mahdollista rajoittaa unionin liittyminen koskemaan vain näitä aloja.
- 91 Suomen tasavalta katsoo, että asianmukaiset oikeusperustat Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista koskevien päätösten antamiselle on näin ollen määritettävä suhteessa kyseisen yleissopimuksen niihin määräyksiin, jotka kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan, ja toteaa vielä, ettei ole poissuljettua, että neuvosto voi vielä päättää käyttää myös jaettua toimivaltaa.
- 92 Koska unionin toimen – myös kansainvälisen sopimuksen tekemistä varten annetun – oikeusperustan valinnan on perustuttava erityisesti kyseisen toimen tarkoitukseen ja sisältöön, olisi Irlannin mukaan täysin asianmukaista nimetä kyseisen toimen allekirjoittamista koskevien päätösten oikeusperustat yksinomaan näiden päätösten sisällön perusteella eikä suhteessa koko kyseessä olevaan kansainväliseen sopimukseen eli tässä tapauksessa Istanbulin yleissopimukseen.
- 93 Puolan tasavalta korostaa myös, että liittymisen laajuus määrittää Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevien päätösten tarkoituksen ja sisällön. Näiden päätösten oikeusperustan valinta perustuu siis neuvoston poliittiseen päätökseen, jonka parlamentti pyrkii kyseenalaistamaan.

b) Unionin toimivallan määrittämisen perusteet

- 94 Komission mukaan toteamuksen unionin yksinomaisesta ulkoisesta toimivallasta SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla on perustuttava suunnitellun kansainvälisen sopimuksen ja voimassa olevan unionin oikeuden välisen suhteen konkreettiseen arviointiin. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon katetut alat, niiden ennustettavissa olevat kehitysnäkymät sekä niiden sääntöjen ja määräysten luonne ja sisältö sen varmistamiseksi, voiko tällainen sopimus haitata unionin sääntöjen yhtenäistä ja johdonmukaista soveltamista. Tällainen vaara on olemassa silloin, kun jonkun alan kattavat suurelta osin unionin säännöt ja SEUT 82 artiklan 2 kohdan d alakohdan ja SEUT 83 artiklan 1 kohdan loppuosan kaltaiset EUT-sopimuksen määräykset, jotka mahdollistavat tällaiset kehitysnäkymät siltä osin kuin niissä määrätään mahdollisuudesta laajentaa unionin toimivaltaa.
- 95 Neuvoston mukaan unionille Istanbulin yleissopimuksen tekemistä varten tunnustettu yksinomainen toimivalta voi perustua ainoastaan SEUT 3 artiklan 2 kohdassa määrättyyn kolmanteen tilanteeseen eli tilanteeseen, jossa sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Neuvosto täsmentää kuitenkin unionin tuomioistuimen todenneen tämän kolmannen tilanteen yhteydessä, että yksinomainen ulkoinen toimivalta voidaan johtaa sisäisestä toimivallasta ainoastaan, jos tätä on käytetty. Jos näin ei ole, tässä kolmannessa tilanteessa ei voi olla implisiittistä yksinomaista toimivaltaa. Primaarioikeuden määräykset, joihin komissio on viitannut allekirjoittamista koskevassa päätösehdotuksessaan ja tekemistä koskevassa päätösehdotuksessaan, eivät näin ollen voi olla tällaisen toimivallan perustana. SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen unionin ”yhteisten sääntöjen” määrittämiseksi on lisäksi otettava huomioon paitsi unionin oikeuden tila, sellaisena kuin se on unionin toimivaltaa analysoitaessa, myös sen kehitysnäkymät silloin, kun ne ovat ennustettavissa kyseistä analyysiä suoritettaessa, mikä edellyttää sitä, että komissio on ainakin tehnyt ehdotuksen unionin lainsäätäjälle. Toteamus, jonka komissio on esittänyt allekirjoittamista koskevan päätösehdotuksen perusteluissa ja jonka mukaan ”ei voida pitää mahdollisena”, että unionilla on yksinomainen toimivalta tämän yleissopimuksen tiettyjen osien osalta, on neuvoston mukaan ristiriidassa annetun toimivallan periaatteen kanssa ja riittämätön tällaisen toimivallan osoittamiseksi.
- 96 Koska Istanbulin yleissopimus ja unionin merkityksellinen lainsäädäntö sisältävät vain vähimmäisvaatimuksia, neuvosto korostaa, että unionin toimivalta kyseisen yleissopimuksen tekemiseen ei lähtökohtaisesti voi olla SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua yksinomaista toimivaltaa. Neuvosto viittaa tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan vähimmäisvaatimuksia sisältävä kansainvälinen sopimus ei voi johtaa unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan. Suomen tasavalta korostaa, että jo SEUT 82 artiklan 2 kohdan ja SEUT 83 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että unionin toimivalta rajoittuu vähimmäisvaatimusten asettamiseen.
- 97 Neuvosto katsoo kuitenkin, ettei tätä oikeuskäytäntöä pidä soveltaa mekaanisesti vaan että on tutkittava konkreettisesti, jätetäänkö suunnitellussa kansainvälisessä sopimuksessa ja unionin oikeudessa jäsenvaltioille todellista liikkumavaraa. Ainoastaan tällaisen tutkinnan perusteella voidaan ratkaista, voiko se, että ainoastaan jäsenvaltiot liittävät mainittuun sopimukseen, haitata kyseisen sopimuksen tietyn määräyksen osalta unionin oikeuden yhtenäistä ja johdonmukaista soveltamista.

- 98 Bulgarian tasavalta ja neuvosto katsovat näiden arviointiperusteiden valossa, että Istanbulin yleissopimuksen määräykset kuuluvat unionin ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan, unionin täydentävään toimivaltaan, unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja jäsenvaltioille varattuun toimivaltaan. Unioni on nimittäin saanut yksinomaisen toimivallan tiettyjen sellaisten kyseisen yleissopimuksen määräysten osalta, jotka ovat sen IV, V ja VI luvussa, siltä osin kuin nämä määräykset koskevat direktiivien 2011/93 ja 2011/36 soveltamisalaan kuuluvia väkivallan uhreja, sekä mainitun yleissopimuksen VII luvun kolmesta määräyksestä kahden osalta.
- 99 Suomen tasavalta ei ole samaa mieltä tästä analyysistä ja huomauttaa, että unionin tuomioistuin on aikaisemmin todennut pelkästään EY:n perustamissopimuksen määräysten sanamuodon tai johdetun lainsäädännön vähimmäisvaatimusten luonteen perusteella tutkimatta konkreettisesti jäsenvaltioille tarjotun liikkumavaran laajuutta, että unionin yksinomaisen toimivallan edellytykset eivät olleet täyttyneet. Unionin yksinomainen toimivalta on joka tapauksessa niin rajallinen, että on kyseenalaista, olisiko näin täsmällinen liittyminen mahdollista, joten unionin pitäisi liittyä Istanbulin yleissopimukseen myös jaetun toimivaltansa nojalla.

c) Istanbulin yleissopimuksen ja unionin säännösten välinen suhde

- 100 Komission mukaan Istanbulin yleissopimuksen I luvussa ja erityisesti sen 1 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa esitetyt tavoitteet vastaavat SEU 2 artiklassa sekä SEUT 8, SEUT 19 ja SEUT 67 artiklassa tarkoitettuja unionin tavoitteita. Kyseisen yleissopimuksen 3 artiklan a ja b alakohdassa olevat keskeiset määritelmät vastaavat direktiivin 2012/29 22 artiklassa sekä johdanto-osan 17 ja 18 perustelukappaleessa esitettyjä määritelmiä.
- 101 Mainitun yleissopimuksen II luvussa määrättyjä velvoitteita, joilla uhrien oikeudet asetetaan etusijalle kaikissa toimissa, jotka toteutetaan kaikkien saman yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, vastaavat velvoitteet sisältyvät muun muassa direktiivin 2012/29 1, 8, 26 ja 28 artiklaan ja rahoitusohjelmiin, joilla pyritään edistämään naisten ja miesten välistä tasa-arvoa, ja etenkin perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman perustamisesta kaudelle 2014–2020 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1381/2013 (EUVL 2013, L 354, s. 62) johdanto-osan 7, 10, 15 ja 17 perustelukappaleeseen ja 4 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, oikeusalan ohjelman perustamisesta kaudelle 2014–2020 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1382/2013 (EUVL 2013, L 354, s. 73) 5 artiklaan ja demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä 11.3.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 235/2014 (EUVL 2014, L 77, s. 85) johdanto-osan toiseen, kolmanteen ja kymmenenteen perustelukappaleeseen sekä 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ix alakohtaan.
- 102 Istanbulin yleissopimuksen III luvun, joka koskee kaikenlaisten kyseisessä yleissopimuksessa tarkoitettujen väkivallan muotojen ehkäisemistä, kohteena olevia kysymyksiä säännellään unionin oikeudessa SEUT 84 artiklalla, direktiivin 2011/36 18 artiklalla, direktiivin 2011/93 22 ja 23 artiklalla, eurooppalaisen rikosentorjuntaverkoston perustamisesta ja päätöksen 2001/427/YOS kumoamisesta 30.11.2009 annetulla neuvoston päätöksellä 2009/902/YOS (EUVL 2009, L 321, s. 44), rahoitusohjelmilla, joihin kuuluvat asetuksen N:o 1381/2013 5 artiklan 1 kohdan b alakohta, asetuksen N:o 1382/2013 4 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 6 artiklan 1 kohdan b alakohta sekä poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden

- rahastoa ja neuvoston päätöksen 2007/125/YOS kumoamisesta 16.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 513/2014 (EUVL 2014, L 150, s. 93) 3 artiklan 3 kohdan c ja d alakohta, sekä direktiivin 2012/29 25 artiklalla.
- 103 Istanbulin yleissopimuksen IV luvussa määrättyistä toimista, joilla pyritään suojelemaan väkivallan uhreja uusilta väkivallanteoilta, komissio toteaa, että SEUT 82 artiklan 2 kohdan nojalla on annettu direktiivi 2012/29, jolla pyritään varmistamaan, että rikosten uhrit saavat muun muassa tukea, ja SEUT 82 artiklan 2 kohdan ja SEUT 83 artiklan 1 kohdan nojalla on annettu direktiivit 2011/36 ja 2011/93, joilla pyritään suojelemaan tietynluonteisen rikollisuuden uhreja.
- 104 Komissio toteaa kyseisen yleissopimuksen V luvusta, joka sisältää siviili- ja rikosoikeutta koskevat aineelliset määräykset, että unioni on antanut etenkin SEUT 83 artiklan 1 kohdan nojalla direktiivit 2011/36 ja 2011/93, joissa säädetään tietyistä rikoksista, joita myös kyseisessä luvussa tarkoitetaan. Koska unionilla on lisäksi SEUT 83 artiklan 1 kohdan loppuosan nojalla jaettu toimivalta näillä siviili- ja rikosoikeuden aloilla, mikään ei estä unionia käyttämästä sitä tekemällä mainitun yleissopimuksen.
- 105 Saman yleissopimuksen VI luvussa asetetut tutkintaa ja syytetoimia koskevat velvoitteet vastaavat velvoitteita, jotka sisältyvät direktiiveihin 2011/36 ja 2011/93, eurooppalaisesta suojelumääräyksestä 13.12.2011 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2011/99/EU (EUVL 2011, L 338, s. 2), direktiiviin 2012/29 ja yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta 12.6.2013 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 606/2013 (EUVL 2013, L 181, s. 4).
- 106 Istanbulin yleissopimuksen VII luvun kohteena olevan maahanmuuton ja turvapaikanhaun alalla on komission mukaan annettu direktiivit 2011/95, 2013/32 ja 2013/33 kansainvälisestä suojelusta, kansainvälisen suojelun myöntämisestä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä sekä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa koskevista vaatimuksista. Lisäksi direktiivit 2004/83 ja 2005/85, jotka on laadittu uudelleen direktiiveillä 2011/95 ja 2013/32, sitovat tällä alalla edelleen Irlantia.
- 107 Lopuksi komissio toteaa kyseisen yleissopimuksen VIII luvussa tarkoitettusta kansainvälisestä yhteistyöstä siviili- ja rikosasioissa, että unioni on toteuttanut joukon oikeudellisia välineitä niin yksityisoikeudellisissa asioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön kuin rikosoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla.
- 108 Neuvosto huomauttaa heti alkuun, ettei ole olemassa unionin erityislainsäädäntöä, jossa käsiteltäisiin kokonaisvaltaisesti kaikenlaisten naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen ehkäisemistä ja tämän ilmiön torjumista.
- 109 Istanbulin yleissopimuksen I–III luvusta neuvosto toteaa, että ne koskevat parhaassa tapauksessa kysymyksiä, jotka kuuluvat sellaisen jaetun toimivallan piiriin, jota unioni ei ole käyttänyt. Kyseisen yleissopimuksen II luvun soveltamisalaan kuuluvien tutkimusta koskevien velvoitteiden osalta unionin toimivaltaa käytetään SEUT 4 artiklan 3 kohdan mukaan samanaikaisesti jäsenvaltioiden toimivallan kanssa. Rikosten ehkäisemiseen liittyvien velvoitteiden osalta unioni on toimivaltainen ainoastaan tukemaan jäsenvaltioiden toimintaa SEUT 2 artiklan 6 kohdan ja SEUT 84 artiklan nojalla.

- 110 Neuvosto ei yhdy komission näkemykseen, jonka mukaan mainitun yleissopimuksen IV luku sisältää sääntöjä, jotka ovat yleisesti rinnastettavissa direktiivin 2012/29 2 luvussa oleviin sääntöihin, ja katsoo, että tämä IV luku kuuluu kolmea poikkeusta lukuun ottamatta sellaisen jaetun toimivallan piiriin, jota unioni ei ole käyttänyt.
- 111 Ensinnäkin kyseisen direktiivin soveltamisala on rajoitettu, koska direktiiviä sovelletaan vain rikoksen uhreihin erityisesti unionin alueella toteutettavissa rikosoikeudellisissa menettelyissä sillä edellytyksellä, että unionin sisällä on olemassa rajat ylittävä tekijä.
- 112 Toiseksi direktiivit 2012/29 ja 2011/93 sisältävät neuvoston mukaan vähimmäisvaatimuksia, mikä ilmenee direktiivin 2012/29 otsikosta, johdanto-osan 11 ja 67 perustelukappaleesta, 9 artiklan 3 kohdasta ja 26 artiklasta sekä direktiivin 2011/93 johdanto-osan 25, 27, 38, 41 ja 43 perustelukappaleesta ja 1 artiklasta, joten jäsenvaltiot voivat noudattaa myös Istanbulin yleissopimuksen IV luvun määräyksiä ilman, että tätä yleissopimusta tai unionin oikeutta rikottaisiin, ja niiden yksityiskohtainen arviointi vahvistaa, että jäsenvaltioilla on edelleen todellista liikkumavaraa mainitun IV luvun yhteydessä.
- 113 Kolmanneksi neuvosto katsoo, että toisenlainen päätelmä on kuitenkin tehtävä kahden sellaisen erityisen uhriryhmän osalta, joita ovat yhtäältä seksuaalirikosten uhreiksi joutuneet lapset, joilla tarkoitetaan Istanbulin yleissopimuksen mukaan alle 18-vuotiaita naisia ja joihin liittyen unioni on antanut SEUT 82 artiklan 2 kohdan ja SEUT 83 artiklan 1 kohdan perusteella yksityiskohtaisia sääntöjä direktiivissä 2011/93. Merkitystä on myös direktiivin 2012/29 1 artiklan 2 kohdalla, 22 artiklan 4 kohdalla sekä 23 ja 24 artiklalla.
- 114 Toisaalta direktiiviin 2011/36 ja erityisesti sen 12–16 artiklaan sisältyy täsmällisiä velvollisuuksia tukea ja auttaa ihmiskaupan lapsiuhreja. Kyseisten direktiivien yksityiskohtaisissa säännöksissä jätetään nimittäin jäsenvaltioille vain vähän liikkumavaraa, joten kyse on vähimmäisvaatimusten luonteesta huolimatta kahdesta alasta, jotka unionin säännöt suurelta osin kattavat SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 115 Neljänneksi komissio on neuvoston mukaan todennut virheellisesti allekirjoittamista koskevassa päätösehdotuksessa ja tekemistä koskevassa päätösehdotuksessa, että yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi ja päätöksen 95/553/EY kumoamisesta 20.4.2015 annetussa neuvoston direktiivissä (EU) 2015/637 (EUVL 2015, L 106, s. 1), joka perustuu SEUT 23 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on hyväksyttävä tarvittavat säännökset ja aloitettava tällaisen suojelun turvaamiseksi kansainväliset neuvottelut, unionille annetaan yksinomainen toimivalta Istanbulin yleissopimuksen 18 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen konsuliviranomaisten suojelua koskevien näkökohtien osalta. Sen johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan on lisäksi niin, että unionin ulkopuolella, kuten suurlähetystöissä, oleville toimivaltaisille viranomaisille tehdyistä rikosilmoituksista ei aiheutuisi direktiivissä 2012/29 säädettyjä velvoitteita.
- 116 Istanbulin yleissopimuksen V luvusta neuvosto toteaa, että rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/80/EY (EUVL 2004, L 261, s. 15) ja sen 12 artiklan 2 kohta, miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla 13.12.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/113/EY (EUVL 2004, L 373, s. 37) ja sen johdanto-osan 26 perustelukappale ja 7 artikla, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa 5.7.2006 annettu Euroopan

parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY (EUVL 2006, L 204, s. 23) ja sen 27 artikla, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta 7.7.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/41/EU (EUVL 2010, L 180, s. 1) ja sen johdanto-osan 18 ja 23 perustelukappale, direktiivi 2011/36 ja sen 17 artikla sekä direktiivi 2012/29 sisältävät Istanbulin yleissopimuksen 29 artiklan 1 kohdassa ja 30 artiklan 1, 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja aloja koskevia vähimmäisvaatimuksia, jotka eivät johda unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Lisäksi direktiivin 2004/113 3 artiklan 3 kohdassa ja direktiivin 2006/54 8 artiklassa on poikkeuksia niiden aineellisesta soveltamisalasta. Ei myöskään ole olemassa mitään unionin lainsäädäntöä, joka koskisi muita kyseiseen lukuun sisältyviä määräyksiä. Unioni on saanut kuitenkin yksinomaisen toimivallan Istanbulin yleissopimuksen V luvun määräysten osalta siltä osin kuin ne koskevat direktiivien 2011/93 ja 2011/36 soveltamisalaan kuuluvia uhreja.

117 Neuvosto katsoo, että kyseisen yleissopimuksen VI luvussa olevat 49–54 ja 56 artikla koskevat velvoitteita, jotka vastaavat suurelta osin direktiivin 2012/29 1, 3, 4, 6, 8, 9, 11, 18–20 ja 22–24 artiklassa olevia velvoitteita, ja merkitystä on myös direktiivin 2011/93 15 artiklan 2 kohdalla ja 20 artiklalla sekä jäsenvaltioiden välistä vastavuoroista tunnustamista siviili- ja rikosasioissa koskevilla välineillä eli asetuksella 606/2013, oikeussuojakeinojen parantamisesta rajat ylittävissä riita-asioissa vahvistamalla oikeusapuun kyseisissä riita-asioissa liittyvät yhteiset vähimmäisvaatimukset 27.1.2003 annetulla neuvoston direktiivillä 2003/8/EY (EYVL 2003, L 26, s. 41, ja oikaisu EUVL 2003, L 32, s. 15), direktiiveillä 2004/80 ja 2011/99, Euroopan unionin jäsenvaltioissa annettujen tuomioiden huomioon ottamisesta uudessa rikosprosessissa 24.7.2008 annetulla neuvoston puitepäätöksellä 2008/675/YOS (EUVL 2008, L 220, s. 32), vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta tuomioihin ja valvontapäätöksiin valvontatoimenpiteiden ja vaihtoehtoisten seuraamusten valvomiseksi 27.11.2008 annetulla neuvoston puitepäätöksellä 2008/947/YOS (EUVL 2008, L 337, s. 102), jäsenvaltioiden välisen rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä ja sisällöstä 26.2.2009 annetulla neuvoston puitepäätöksellä 2009/315/YOS (EUVL 2009, L 93, s. 23) ja eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) perustamisesta puitepäätöksen 2009/315/YOS 11 artiklan mukaisesti 6.4.2009 annetulla neuvoston päätöksellä 2009/316/YOS (EUVL 2009, L 93, s. 33). Vähimmäisvaatimusten osalta neuvosto toteaa, ettei unioni ole kuitenkaan saanut yksinomaista toimivaltaa lukuun ottamatta toimivaltaa, joka sille on annettu direktiivien 2011/93 ja 2011/36 tietyissä säännöksissä tarkoitetuissa asioissa.

118 Mainitun yleissopimuksen VII lukuun sisältyvistä kolmesta artiklasta neuvosto on sitä mieltä, että Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38 (EUVL 2004, L 158, s. 77, ja oikaisu EUVL 2004, L 229, s. 35) 13 artiklan 1 ja 2 kohtaan, direktiivin 2003/86 3 artiklan 5 kohtaan ja 15 artiklan 3 kohtaan, direktiiviin 2003/109 ja muihin Istanbulin yleissopimuksen 59 artiklan 1–3 kohdan kannalta merkityksellisiin unionin oikeuden välineisiin sisältyy vain vähimmäisvaatimuksia ja ettei millään voimassa olevalla unionin lainsäädännöllä ole liittymäkohtaa 59 artiklan 4 kohtaan.

119 Kyseisen yleissopimuksen 60 artiklan 1–3 kohdan ja 61 artiklan soveltamisalaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltioiden liikkumavara on sitä vastoin vain teoreettinen, kun otetaan huomioon ne täsmälliset vaatimukset, jotka perustuvat muun muassa direktiivin 2011/95 – joka ei kuitenkaan sido Irlantia eikä Tanskan kuningaskuntaa – johdanto-osan 30 ja 39 perustelukappaleeseen,

- 4 artiklan 3 kohdan c alakohtaan ja 4 kohtaan, 9 artiklan 2 kohdan a ja f alakohtaan, 10 artiklan 1 kohdan d alakohtaan ja 30 artiklaan, direktiivin 2013/32 10 artiklan 3 kohdan d alakohtaan, 18 ja 24 artiklaan sekä sen johdanto-osan 32 perustelukappaleeseen, direktiivin 2013/33 11 artiklaan, 17 artiklan 2 kohtaan, 18 artiklan 3, 4 ja 7 kohtaan, 19 ja 21–25 artiklaan sekä direktiivin 2008/115 5 artiklaan.
- 120 Neuvosto katsoo siis, että kun otetaan huomioon voimassa oleva unionin oikeus, unionilla on yksinomainen toimivalta Istanbulin yleissopimuksen 60 ja 61 artiklan soveltamisalaan kuuluvissa asioissa muttei sen 59 artiklassa tarkoitetuissa asioissa, jotka kuuluvat sellaisen jaetun toimivallan piiriin, jota unioni ei ole käyttänyt.
- 121 Neuvosto toteaa Istanbulin yleissopimuksen VIII, IX ja XI luvusta, että toimivalta jakautuu oikeuskäytännön mukaan samalla tavalla kuin sen on todettu jakautuvan kyseisen yleissopimuksen edeltävien lukujen osalta, joten kyseiset luvut kuuluvat osittain unionin jaettuun toimivaltaan, osittain sen täydentävään toimivaltaan, osittain sen yksinomaiseen toimivaltaan ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan, kun taas mainitun yleissopimuksen X ja XII luvun osalta ei ole tarpeen tehdä mitään erillistä analyysiä.
- 122 Lopuksi neuvosto huomauttaa, ettei neuvostossa ollut riittävää tukea unionin ”laajalle” liittymiselle Istanbulin yleissopimukseen, joten se on päättänyt määränemistöllä allekirjoittaa yleissopimuksen vain unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta.
- 123 Irlanti yhtyy neuvoston kantaan.
- d) SEUT 82 artiklan 2 kohta**
- 124 Komissio ja Slovakian tasavalta toteavat, että parlamentin, neuvoston ja komission mukaan SEUT 82 artiklan 2 kohta on yksi Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskevan päätöksen asianmukaisista oikeusperustoista, ja katsovat, ettei kyseinen määräys edellytä erityistä tarkastelua.
- 125 Neuvosto katsoo, että unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä Istanbulin yleissopimus eräiden sellaisten kyseisen yleissopimuksen erityisten artiklojen osalta, jotka koskevat oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla, siltä osin kuin kyseiset artiklat koskevat direktiivien 2011/93 ja 2011/36 kattamia väkivallan uhreja.
- 126 Suomen tasavalta ja Puolan tasavalta katsovat, että SEUT 82 artiklan 2 kohdan sanamuotokin estää – siltä osin kuin siinä annetaan unionille vain toimivalta säätää vähimmäissäännöistä – sen, että unionilla voisi olla yksinomainen toimivalta tehdä Istanbulin yleissopimus siltä osin kuin kyse on niistä yleissopimuksen määräyksistä, jotka koskevat oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla.
- 127 Jos unioni sitä vastoin haluaisi liittyä tähän yleissopimukseen myös sen jaettuun toimivaltaan kuuluvien kysymysten osalta, kyseinen määräys muodostaa Suomen tasavallan mielestä yhden Istanbulin yleissopimuksen tekemisen asianmukaisista oikeusperustoista.

e) SEUT 84 artikla

- 128 Komissio katsoo, että Istanbulin yleissopimuksen tavoitteena on naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen ja uhrien suojelu. Tekemällä kyseisen yleissopimuksen unioni tukisi jäsenvaltioiden toimintaa torjunnan alalla luomalla kehykset niiden yksittäisille ja erityisille toimenpiteille. Jos sopimuksen tekeminen unionin puolesta rajoittuisi pelkkään uhrien suojeluun, unionin toimielinten voitaisiin katsoa olevan vapautetut torjuntaa koskevista velvoitteista, mikä olisi epä johdonmukaista.
- 129 Pelkästään SEUT 82 artiklan 2 kohta ei myöskään voi kattaa kaikkia torjuntaa koskevia toimenpiteitä, jotka eivät liity SEUT 82 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin rikosoikeudellisiin menettelyihin. Naisiin kohdistuvan väkivallan erityisessä asiayhteydessä tällaisia toimenpiteitä ei kuitenkaan usein ole, ja kyseisellä yleissopimuksella pyritään korjaamaan tämä puute.
- 130 Puolan tasavalta toteaa, ettei SEUT 84 artiklassa anneta unionille yksinomaista toimivaltaa eikä jaettua toimivaltaa vaan siinä ainoastaan määritellään toimet jäsenvaltioiden toiminnan tukemiseksi. Kyseisellä määräyksellä ei siis voida antaa unionille yksinomaista toimivaltaa, ja unionin liittyminen Istanbulin yleissopimukseen kyseisen artiklan perusteella johtaisi siihen, ettei yleissopimus sitoisi unionia vaan jäsenvaltioita.
- 131 Suomen tasavalta katsoo, että jos unioni haluaisi liittyä kyseiseen yleissopimukseen käyttämällä jaettua toimivaltaansa, mainittu 84 artikla olisi asianmukainen oikeusperusta.

f) SEUT 78 artiklan 2 kohta

- 132 Siltä osin kuin Istanbulin yleissopimuksen 60 ja 61 artikla kattavat asioita, jotka eivät kuulu SEUT 82 artiklan 2 kohdan eivätkä SEUT 84 artiklan soveltamisalaan, komissio katsoo, että nämä asiat ovat liitännäisiä, joten ne kattavien oikeusperustojen lisääminen ei ole mahdollista. Kyseisen yleissopimuksen 60 ja 61 artikla, joilla pyritään varmistamaan, että kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevissa päätöksissä ja väkivallan uhrien vastaanotto-olosuhteissa otetaan huomioon sukupuolinäkökulma, ovat näet vain mainitun yleissopimuksen yleisten tavoitteiden toisinto turvapaikka-asioiden alalla, eikä yleissopimus ole niiden johdosta turvapaikka-oikeutta koskeva toimi.
- 133 Neuvosto katsoo, että unionilla on yksinomainen toimivalta asioissa, jotka kuuluvat näiden kahden Istanbulin yleissopimuksen määräyksen soveltamisalaan. Se on Slovakian tasavallan tavoin lisäksi sitä mieltä, ettei näitä asioita voida pitää liitännäisinä niihin kyseisen yleissopimuksen määräyksiin nähden, jotka koskevat oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla.
- 134 Suomen tasavalta ja Puolan tasavalta katsovat, että koska merkityksellisessä johdetussa oikeudessa vahvistetaan näissä asioissa vain vähimmäisvaatimukset, unionilla ei voi olla yksinomaista toimivaltaa Istanbulin yleissopimuksen tekemiseen kyseisen yleissopimuksen 60 ja 61 artiklan osalta. Jos unioni haluaa liittyä Istanbulin yleissopimukseen käyttämällä jaettua toimivaltaansa, SEUT 78 artiklan 2 kohta koskee Suomen tasavallan mukaan vain Istanbulin yleissopimuksen liitännäistä näkökohtaa, joten kyseinen määräys ei ole asianmukainen oikeusperusta.

g) SEUT 83 artiklan 1 kohta

- 135 Komissio korostaa, että vaikka Istanbulin yleissopimusta sovelletaan myös ihmiskaupan sekä naisten ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön uhreihin, sen henkilöllinen soveltamisala on paljon laajempi. Näihin uhreihin sovelletaan lisäksi Euroopan neuvoston erityisiä yleissopimuksia sekä unionin tasolla direktiivejä 2011/36 ja 2011/93. Kyseinen yleissopimus ei siis ole toimi, jonka pääasiallisena tarkoituksena on torjua näitä erityisiä rikollisuuden muotoja.
- 136 Neuvosto katsoo, että unionilla on täydentävää toimivaltaa mainitun yleissopimuksen tiettyjen määräysten kattamilla aloilla.
- 137 Suomen tasavalta ja Puolan tasavalta katsovat, että SEUT 83 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan – koska siinä annetaan unionille ainoastaan toimivalta säätää vähimmäisvaatimuksista – ei ole mahdollista katsoa, että siinä annetaan unionille yksinomainen toimivalta Istanbulin yleissopimuksen tekemiseen.

2. Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevien toimien jakaminen kahteen erilliseen päätökseen

- 138 Bulgarian tasavalta huomauttaa, että jos kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevalla päätöksellä on kaksi tarkoitusta, joista toinen on pääasiallinen ja toinen liitännäinen, sen on perustuttava yhteen ainoaan pääasialliseen oikeusperustaan. Jos päätöksellä pyritään sitä vastoin kahteen tavoitteeseen eikä kumpikaan niistä ole toiseen nähden liitännäinen, sen on perustuttava vastaaviin useisiin oikeusperustoihin. Tässä tapauksessa kaksi päätöstä voisi osoittautua tarpeelliseksi, jos sovellettavat menettelyt ovat keskenään ristiriidassa.
- 139 Komissio huomauttaa jälleen kerran, ettei SEUT 78 artiklan 2 kohta ole asianmukainen oikeusperusta Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle. Tämän määräyksen lisäämisestä ei missään tapauksessa seuraa, että kyseisen yleissopimuksen tekemistä koskeva päätös on jaettava kahteen erilliseen toimeen, koska asiaa koskeva unionin säännöstö sitoo Irlantia. Kyse ei tosin ole uusimmasta säännöstöstä, mutta pöytäkirjalla N:o 21 ei voida vapauttaa tätä jäsenvaltiota sen velvollisuuksista eikä sillä muuteta asianmukaisen oikeusperustan määrittämisen perusteita.
- 140 Merkityksetöntä on siis se, että pöytäkirjassa N:o 21 olevassa 4 a artiklassa pelkästään annetaan Irlannille mahdollisuus olla osallistumatta voimassa olevaan sääntöön siinä muodossa kuin se on muutettuna, koska yksinomaista ulkoista toimivaltaa koskevat säännöt vahvistetaan SEUT 3 artiklassa ja koska mahdollisuutta turvautua opt-out-järjestelmään ei voida pitää jäsenvaltiolle annettuna toimivaltana tehdä kansainvälisiä sopimuksia SEUT 3 artiklan 2 kohdan vastaisesti.
- 141 Suomen tasavalta toteaa, että neuvoston päätösten tekemiseen sovelletaan kaikkien suunniteltujen oikeusperustojen osalta pöytäkirjaa N:o 21 eikä Irlanti näin ollen ole velvollinen osallistumaan tällaisiin päätöksiin. Koska päätöksentekomenettely oli siis sama, Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista koskevaa päätöstä ei ollut tarvetta jakaa kahteen osaan.
- 142 Neuvosto huomauttaa, että SEUT 78 artiklan 2 kohta ja SEUT 82 artiklan 2 kohta johtavat pöytäkirjan N:o 21 ja EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 22) (jäljempänä pöytäkirja N:o 22) soveltamiseen. Koska yksikään Istanbulin yleissopimuksen tekemisen kannalta merkityksellisistä johdetun oikeuden toimista ei sido Tanskan kuningaskuntaa, pöytäkirjan N:o 22 sovellettavuus ei kuitenkaan aiheuta mitään erityisiä vaikeuksia. Koska Irlanti osallistuu direktiiveillä 2011/36 ja 2011/93 käyttöön otettuun

oikeudelliseen yhteistyöhön rikosoikeuden alalla mutta turvapaikkaoikeutta koskevat direktiivit 2011/95, 2013/32 ja 2013/33 eivät sido sitä, kyseisen jäsenvaltion sitä vastoin piti osallistua allekirjoittamista koskevan päätöksen 2017/865 antamiseen muttei pöytäkirjan N:o 21 1, 3 ja 4 artiklan nojalla allekirjoittamista koskevan päätöksen 2017/866 antamiseen, joten kahden erillisen allekirjoittamista koskevan päätöksen antaminen oli välttämätöntä. Bulgarian tasavalta, Irlanti, Ranskan tasavalta ja Slovakian tasavalta yhtyvät tähän analyysiin.

- 143 Irlanti on sitä mieltä, että näin ollen pelkästään kahden erillisen päätöksen antaminen mahdollistaa sen, että se voi käyttää pöytäkirjan N:o 21 nojalla oikeuttaan siihen, että ainoastaan EUT-sopimuksen V osastoon kuuluvat Istanbulin yleissopimuksen toimenpiteet, joiden antamiseen se haluaa osallistua, sitovat sitä. Jos neuvosto olisi antanut yhden ainoan päätöksen, kyseisen jäsenvaltion olisi näet ollut mahdotonta erottaa niitä päätöksen näkökohtia, joiden osalta unionin toimivalta perustuu sitä sitovaan säännöstyön, niistä näkökohdista, joiden osalta tämä toimivalta perustuu säännöstyön, joka ei sido sitä.
- 144 Tällainen lähestymistapa olisi kuitenkin Irlannin mukaan pöytäkirjan N:o 21 vastainen ja loukkaisi unionin sisäisen ja ulkoisen toimivallan vastaavuutta koskevaa perusperiaatetta, joka on perustana 31.3.1971 annettuun tuomioon komissio v. neuvosto (22/70, EU:C:1971:32) perustavalle opille eli niin kutsutulle ERTA-opille, sellaisena kuin se on vahvistettu SEUT 3 artiklan 2 kohdassa. Vaadittu konkreettinen analyysi koskee näet suunnitellun sopimuksen ja "voimassa olevan" unionin oikeuden välistä suhdetta; unionin oikeus ei kuitenkaan ole voimassa kyseisessä jäsenvaltiossa eikä sopimus voi näin ollen vaikuttaa kyseiseen oikeuteen SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Irlanti toteaa vielä, että koska se on voinut antaa näitä asioita koskevaa lainsäädäntöä, se joutuisi erittäin vaikeaan tilanteeseen, jos se olisi unionin oikeuden nojalla sidottu myös poikkeaviin velvoitteisiin.
- 145 Irlanti huomauttaa, että parlamentti on tiedustellut paitsi sitä, onko kahden erillisen päätöksen antaminen "välttämätöntä", myös sitä, onko tällainen antaminen "mahdollista", selittämättä, mistä syystä näin ei ehkä ole. Irlannin mukaan mikään syy ei kuitenkaan estä kahden erillisen päätöksen antamista, jolla ei millään tavoin heikennetä näiden päätösten asiasisältöä. Myös Bulgarian tasavalta katsoo, ettei kahden päätöksen antamisella puututa SEUT 218 artiklassa määrättyyn menettelyyn.
- 146 Neuvosto toteaa, että koska Irlanti on allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 antamisen jälkeen päättänyt osallistua direktiiviin 2013/33, tilanne saattaa olla erilainen Istanbulin yleissopimuksen mahdollisen tekemisen osalta.
- 147 Bulgarian tasavalta huomauttaa, että pöytäkirjassa N:o 22 olevan 7 artiklan nojalla Tanskan kuningaskunta voi vapaasti luopua enää vetoamasta kyseiseen pöytäkirjaan tai sen osaan, joten ei ole mahdotonta, että neuvostossa on tarpeellista äänestää sen mukaan, mikä Istanbulin yleissopimuksen eri osien sisältö on, siten, että kyseinen jäsenvaltio joko osallistuu tähän äänestykseen tai se ei osallistu siihen.

3. Jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö

a) ”Yhteistä sopimusta” koskevan käytännön esittely

- 148 Itävallan tasavalta toteaa, että ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö on kehittynyt EY:n perustamissopimuksen soveltamisalalla ja se on vahvistettu eräiden kauppapolitiikan alalla tehtyjen jaetun toimivallan sopimusten osalta EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tämän alan erityisen toimivaltarakenteen vuoksi, minkä johdosta on ollut tarpeen, että Euroopan yhteisö ja jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa kumulatiivisesti. Tämän käytännön mukaan neuvoston puheenjohtaja varmistaa tiedustelemalla kaikilta jäsenvaltioilta, että ne suostuvat sitoutumaan asianomaiseen jaetun toimivallan sopimukseen, ennen kuin neuvosto hyväksyy asianomaisen jaetun toimivallan sopimuksen tekemisen.
- 149 Itävallan tasavalta toteaa vielä, että ”yhteistä sopimusta” koskevan käytännön mukaan tietyinä ajankohtana vain todetaan jäsenvaltioiden yksimielisyys siitä, että ne suostuvat sitoutumaan kyseessä olevaan jaetun toimivallan sopimukseen, mutta ratifiointi voi myöhemmin epäonnistua jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksissa. Mikään ei myöskään estä sitä, että jaetun toimivallan sopimuksesta tulee epäsymmetrinen sen jälkeen, kun unioni on liittynyt kyseiseen sopimukseen, koska jäsenvaltiot voivat vetäytyä sopimuksesta milloin tahansa.
- 150 Ranskan tasavalta täsmentää, että mainitulla käytännöllä pyritään varmistamaan jäsenvaltioiden suostumus sitoutua niiden kansalliseen toimivaltaan kuuluviin sopimuksen määräyksiin, kun unionin ja jäsenvaltioiden liittyminen yhdessä tähän sopimukseen on välttämätöntä eli kun sopimusta ei voitaisi panna täytäntöön johdonmukaisesti, jolleivät unioni ja sen jäsenvaltiot tee sitä yhdessä. Näin on sen mukaan silloin, kun mainitun sopimuksen määräykset, jotka kuuluvat unionin toimivaltaan, ja sen määräykset, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, liittyvät erottamattomasti toisiinsa, kuten nyt käsiteltävässä asiassa.
- 151 Komissio väittää, että neuvosto on sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin ei ollut hyväksynyt sitä, että se oli antanut ”hybridimuotoisia toimia” eli neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksiä sopimusten tekemisestä, muuttanut lähestymistapaansa muuttamatta kuitenkaan aikaisemman käytäntönsä tavoitetta. Neuvosto pyrkii nimittäin komission mukaan ottamaan uudelleen käyttöön ”hybridimuodon” lisäämällä vaiheen, joka edeltää perussopimuksissa vahvistettujen menettelyjen mukaista muodollista päätöksentekoa ja jonka aikana se tarkastaa, ovatko jäsenvaltiot päässeet ”yhteiseen sopimukseen”.
- 152 Tästä käytännöstä seuraa, että komission ehdotukset yleissopimusten ja sopimusten allekirjoittamisesta ja tekemisestä ovat lukuisissa asioissa neuvostossa edelleen pattitilanteessa, vaikka vaadittu määräenemmistö selvästi saavutetaan.
- 153 Neuvosto korostaa, että se on lakannut turvautumasta ”hybridimuotoisiin toimiin” ja että sen nykyinen käytäntö johtuu legitiimistä pyrkimyksestä huolehtia siitä, ettei sen hyväksymien kansainvälisen oikeuden instrumenttien ulottuvuudesta ja pätevyydestä unionin oikeusjärjestyksessä ole epäilyksiä. Tätä varten se huolehtii siitä, että kaikki asianomaiset jäsenvaltiot suostuvat sitoutumaan kansallisen toimivaltansa nojalla ennen kuin neuvoston päätös annetaan vaaditulla enemmistöllä.
- 154 Toisin kuin parlamentti antaa ymmärtää, tämä käytäntö ei ole äänestyssääntö eikä erityinen menettely, koska jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää käytännön menettelytavoista, joiden avulla yksimielisyys voidaan todeta. Yksimielisyys on siis voitu ilmaista hallitusten edustajien neuvoston

istunnoissa tai niiden yhteydessä tekemillä päätöksillä, neuvoston tai pysyvien edustajien komitean (Coreper) istuntojen pöytäkirjoissa olevilla maininnoilla, työryhmien muistiinpanoihin sisältyvillä huomautuksilla ja täysin implisiittisillä suostumuksilla. Irlanti täsmentää, että nyt käsiteltävässä asiassa ei ole ryhdytty mihinkään toimenpiteisiin sen tarkastamiseksi, ovatko jäsenvaltiot päässeet ”yhteiseen sopimukseen”.

b) ”Yhteistä sopimusta” koskevan käytännön yhteensopivuus SEU 13 artiklan 2 kohdan sekä SEUT 2–6 artiklan ja SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdan kanssa

- 155 Itävallan tasavalta ja komissio väittävät, että vaatiessaan jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” neuvosto rikkoo SEU 13 artiklan 2 kohdan ensimmäistä virkettä sekä SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohtaa, joissa neuvosto nimetään toimielimeksi, jolla on toimivalta antaa ehdotuksesta ja yhteisymmärryksessä parlamentin kanssa valtuutus siihen, että unioni tekee kansainvälisiä sopimuksia. Näissä määräyksissä ei näet määrätä tällaisesta vaatimuksesta, ja unionin toimielinten tahdonmuodostusta koskevat säännöt vahvistetaan perussopimuksissa, eivätkä ne ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä.
- 156 Vaikka neuvosto voisi päättää olla tekemättä sopimusta esimerkiksi siinä tapauksessa, että määrävähemmistö vastustaa sopimuksen tekemistä, se ei siis sitä vastoin voi – rikkomatta SEU 13 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan kukin toimielin toimii sille annetun toimivallan rajoissa – lisätä sovellettavaan menettelyyn vaihetta, jossa tarkastetaan ensin, ovatko jäsenvaltiot päässeet ”yhteiseen sopimukseen”.
- 157 Koska unionin toimivalta on lisäksi määritelty SEUT 2–6 artiklassa ja koska se on selvästi erotettu jäsenvaltioiden toimivallasta, tällaisella lisäyksellä ei ole mahdollista toteuttaa tosiasiallista sulauttamista hallitustenväliseen päätöksentekomenettelyyn, vaikka nämä kaksi välinettä olisivatkin edelleen muodollisesti erillisiä. Tämä käytäntö vääristää SEUT 218 artiklassa määrättyä menettelyä.
- 158 Vaikka muodollisesti hyväksytty toimi ei tosin ole ”hybridi”, päätöksentekomenettely on nimittäin edelleen ”hybridi”, koska jäsenvaltioiden kanta, joka annetaan erikseen, on ensisijainen unionin kantaan nähden eikä tälle ole mitään perustaa perussopimuksissa tai se on jopa vastoin SEU 4 artiklan 3 kohdan sanamuotoa ja henkeä ja sillä kierretään unionin tuomioistuimen unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyden säilyttämiseksi asettamia vaatimuksia.
- 159 Komissio toteaa, että EU-sopimuksen johdanto-osan mukaan EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen yleisenä tavoitteena on toteuttaa uusi vaihe Euroopan yhdentymiskehityksessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi EUT-sopimuksessa täsmennetään tarkemmin unionin toimivallan jakoa ja sen käyttöä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ulkosuhteiden alalla erityisesti selventämällä unionin toimivaltaa (SEUT 2–6 artikla), täsmentämällä, missä tapauksissa unioni voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia (SEUT 216 artiklan 1 kohta), ja määrittelemällä tarkemmin kaiken tyyppisten kansainvälisten sopimusten neuvottelemista, allekirjoittamista ja tekemistä koskeva menettely (SEUT 218 artikla).
- 160 Komissio katsoo näin ollen, että on selvästi perussopimusten tavoitteiden vastaista käyttää kaikkiin jaetun toimivallan sopimukseen sovellettavana yleisenä käytäntönä ”hybridimuotoista” päätöksentekomenettelyä, joka haittaa unionin kykyä päättää sitoutua kansainvälisellä tasolla ja joka osoittaa kansainväliselle yhteisölle, että unionilla ei ole toimivaltaa tehdä itsenäistä päätöstä vaan se on olennaisesti riippuvainen jäsenvaltioiden osallistumisesta.

- 161 Neuvosto loukkaa ”yhteistä sopimusta” koskevalla käytännöllä komission mukaan myös SEU 13 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä vahvistettua vilpittömän yhteistyön velvollisuuttaan; vilpittömän yhteistyön periaatetta sovelletaan myös toimielinten välisiin suhteisiin.
- 162 Tämä käytäntö horjuttaa lisäksi unionin toimielinten välistä tasapainoa, koska siinä annetaan jäsenvaltioille unionissa sellainen rooli, josta ei määrätä perussopimuksissa, sillä SEUT 218 artiklassa kuvaillaan ainoastaan parlamentin, neuvoston, komission sekä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan oikeuksia ja velvollisuuksia. Jäsenvaltioille näin annettu rooli vaarantaa kuitenkin komission mukaan unionin toimielinjärjestelmän tehokkuuden ja saattaa asettaa jäsenvaltioiden edut etusijalle unionin etuihin nähden.
- 163 Komissio huomauttaa, että SEUT 218 artiklan 8 kohdassa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, ja päättelee tästä, että jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö rikkoo tätä määräystä, koska se tekee siitä tehottoman. Tämä käytäntö vaarantaa unionin menettelyjen tehokkuuden. Itävallan tasavalta jakaa tämän kannan ja korostaa, että perussopimuksissa on tyhjentävät määräykset menettelyistä, jonka mukaan unioni tekee sopimuksia, ja ne estävät ”yhteiseen sopimukseen” pääsemistä koskevan alustavan vaiheen lisäämisen.
- 164 Slovakian tasavalta väittää sitä vastoin, että koska neuvosto ei ole vielä äänestänyt, se ei ole voinut rikkoa SEUT 218 artiklan 8 kohtaa.
- 165 Irlannin mukaan on selvää, että SEUT 218 artiklan 6 ja 8 kohdassa säännellään äänestysmenettelyä ja että neuvosto ja jäsenvaltiot eivät voi poiketa tästä määräyksestä. Siltä osin kuin neuvosto pyrkii ennen äänestystä yhteensovittamaan unionin ja jäsenvaltioiden toiminnan, ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö perustuu silloin, kun unionin toimivalta ja jäsenvaltioiden toimivalta liittyvät läheisesti toisiinsa, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, vilpittömän yhteistyön velvollisuuteen.
- 166 Koska se, että jäsenvaltiot pyrkivät pääsemään ”yhteiseen sopimukseen”, edeltää Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskevan päätöksen antamista SEUT 218 artiklan 6 ja 8 kohdan nojalla, Ranskan tasavalta ja Unkari katsovat, ettei tämä käytäntö vaikuta mainittuun päätökseen tai määräenemmistöä koskevaan äänestysääntöön eikä se tarkoita ”hybridimuotoisen toimen” antamista.

c) ”Yhteistä sopimusta” koskevan käytännön yhteensopivuus annettua toimivaltaa, unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä vilpittömää yhteistyötä ja unionin ulkoisen edustuksen yhtenäisyyttä koskevien periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden kanssa

- 167 Komissio huomauttaa, että unionin kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksesta seuraa yhteistyövelvoite, jota sovelletaan siihen, miten jäsenvaltiot ja unioni tekevät Istanbulin yleissopimuksen kaltaisia jaetun toimivallan sopimuksia. Tehokkuusperiaate ja velvollisuus suojella unionin mainetta ja kansainvälistä uskottavuutta edellyttävät lisäksi, että unionin toimielimet ja sen jäsenvaltiot helpottavat unionin tekemien päätösten täytäntöönpanoa.
- 168 Jäsenvaltioiden on siis heti allekirjoittamisesta lähtien ja varsinkin siitä lähtien, kun jaetun toimivallan sopimus on tehty unionin puolesta, avustettava unionia kyseisen sopimuksen täytäntöönpanossa. Koska se, että unioni ja sen jäsenvaltiot tekevät Istanbulin yleissopimuksen yhdessä, on SEUT 216 artiklassa tarkoitettulla tavalla välttämätöntä ihmisarvon suojelemista koskevien perussopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, jäsenvaltioiden on siis pyrittävä

- poistamaan esteet, joiden vuoksi unioni ei voi jättää jäsenvaltioiden kanssa ratifioimisasiakirjoja Euroopan neuvostolle. Niiden on siis ainakin tehtävä kaikki aiheelliset ehdotukset toimivaltaisissa kansallisissa elimissä helpottaakseen kyseisen yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta.
- 169 Komissio on joka tapauksessa sitä mieltä, että on mahdollista liittää unionin mainittuun yleissopimukseen liittymistä koskevaan asiakirjaan selitys, jossa muistutetaan unionin toimivallan kehittyvästä luonteesta, jossa todetaan, ettei unionilla ole toimivaltaa kaikilla yleissopimuksen kattamilla aloilla, ja jossa täsmennetään ne alat, joilla unioni toteuttaa täytäntöönpanotoimiaan. Koska Euroopan neuvosto on hyvin tietoinen unionin toimivallan rajallisuudesta, tällainen mahdollisuus kuuluu nimittäin erottamattomasti määräykseen, joka mahdollistaa unionin liittymisen.
- 170 Suomen tasavalta toteaa, ettei missään unionin oikeuden säännöksessä tai määräyksessä aseteta Istanbulin yleissopimuksen tekemisen edellytykseksi sitä, että kaikki unionin jäsenvaltiot liittyvät kyseiseen yleissopimukseen. Näin ollen ”yhteistä sopimusta” koskevalle käytännölle ei ole oikeusperustaa. Suomen tasavallan ja Itävallan tasavallan mukaan myöskään pelkästään sen perusteella, että jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten on tehtävä tiivistä yhteistyötä kansainvälisten sopimusten neuvottelemisessa, tekemisessä ja täytäntöönpanossa, ei ole mahdollista päätellä, että jäsenvaltioiden ”yhteinen sopimus” olisi tarpeen sille, että unioni voi sitoutua, tai että jäsenvaltiot tarvitsisivat neuvoston suostumuksen sitoutuakseen oman toimivaltansa rajoissa, koska kukin niistä voi toimia yksin toimivaltansa rajoissa.
- 171 Jaetun toimivallan sopimusta tehtäessä unioni ja sen jäsenvaltiot ovat Itävallan tasavallan mukaan toisiinsa sidoksissa olevia mutta erillisiä sopimuspuolia, joista jokaisen on toimittava toimivaltansa rajoissa ja kaikkien muiden sopimuksen osapuolten toimivaltaa kunnioittaen, kun ne soveltavat omia perustuslaillisia menettelyjään, jotka koskevat neuvottelemista, allekirjoittamista, tekemistä ja ratifiointia. Suomen tasavalta korostaa, että unionin liittyminen ilman jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” ei voi johtaa siihen, että unioni olisi sidottu yleissopimukseen muutoin kuin oman toimivaltansa puitteissa, ja tätä mieltä on myös Itävallan tasavalta.
- 172 Suomen tasavalta katsoo näiden seikkojen valossa, että jäsenvaltioiden ”yhteisen sopimuksen” edellyttäminen olisi paitsi SEU 13 artiklan 2 kohdan ja SEUT 218 artiklan myös unionin oikeuden autonomiaa koskevan periaatteen vastaista, koska unioni ei voisi käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa itsenäisesti ja koska neuvoston päätöksen antaminen edellyttäisi pikemminkin jäsenvaltioiden yksimielisyyttä kuin määräenemmistöä. Myös vilpittömän yhteistyön periaate, joka sitoo myös jäsenvaltioita, on esteenä tällaiselle vaatimukselle.
- 173 Neuvosto korostaa heti alkuun yhtäältä, että annetun toimivallan periaatteesta, sellaisena kuin se on vahvistettu SEU 5 artiklassa, seuraa, että toimivalta, jota ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille, ja katsoo tästä seuravan, ettei mikään unionin toimielin voi määrätä jäsenvaltioita antamaan niiden toimivaltaan kuuluvia toimia. Toisaalta neuvostolla ei ole mitään velvollisuutta antaa päätöstä Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä, eikä sitä voida pakottaa käyttämään unionin potentiaalista toimivaltaa silloin, kun vaadittua enemmistöä ei saavuteta. Neuvosto ja Unkari näet toteavat, ettei SEUT 218 artiklan 6 kohdassa määrätä mistään määräajasta tällaisen päätöksen antamista varten.
- 174 Neuvosto muistuttaa, että muista kansainvälisistä sopimuksista poiketen Istanbulin yleissopimus on neuvoteltu ilman unionin aktiivista osallistumista, ja päättelee tästä, ettei Istanbulin yleissopimusta ole neuvoteltu ottamalla huomioon unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallan rajat. Neuvosto toteaa tältä osin, että vaikka kyseisen yleissopimuksen tietyissä

määräyksissä tarkoitettu toimivalta on mahdollista rajata selkeästi, näin ei sitä vastoin ole sen IV–VI ja VIII–XII luvun osalta. Erityisesti siltä osin kuin SEUT 3 artiklan 2 kohtaan perustuva unionin yksinomainen toimivalta koskee vain tiettyjä direktiivien 2011/36 ja 2011/93 näkökohtia, myös jäsenvaltioilla on toimivaltaa jokaisen mainitun yleissopimuksen asianomaisen määräyksen suhteen niiden näkökohtien osalta, joita nämä direktiivit eivät kata.

- 175 Kyseinen toimielin katsoo, että unionin toimivalta ja jäsenvaltioiden toimivalta liittyvät siis nyt käsiteltävässä asiassa erottamattomasti toisiinsa, ja muistuttaa, että EY 133 artiklan 6 kohdan mukaan neuvosto ei voinut tehdä tiettyjä sopimuksia, jos niihin sisältyi määräyksiä, jotka ylittivät unionin toimivallan. Siltä osin kuin tietyt alat kuuluivat unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan, kyseisessä määräyksessä täsmennettiin, että tällaisista sopimuksista neuvottelemisen edellytti jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” ja että unionin ja jäsenvaltioiden oli tehtävä nämä sopimukset yhdessä. Se, että tällaista määräystä ei ole EUT-sopimuksessa, ei kuitenkaan merkitse kyseisen käytännön hylkäämistä vaan on seurausta siitä, että unionille on SEUT 207 artiklan 1 ja 4 kohdassa siirretty toimivaltaa kauppapolitiikan alalla.
- 176 Lisäksi Euratom-sopimuksen 102 artiklassa määrätyllä vaatimuksella, jonka mukaan unioni voi tehdä jaetun toimivallan sopimuksen ainoastaan, jos kaikki asianomaiset jäsenvaltiot ratifioivat sen, varmistetaan unionin kansainvälisen toiminnan johdonmukaisuus ja se, miten toimivalta ja valtuudet jakautuvat sisäisesti, unionin ulkoisen edustuksen yhtenäisyyttä koskevan periaatteen mukaisesti.
- 177 Neuvoston mukaan myös SEUT 207 artiklan 6 kohdasta, jossa määrätään, että kyseisellä artiklalla annettun toimivallan käyttäminen ei vaikuta unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon eikä voi johtaa jäsenvaltioiden lakien tai asetusten yhdenmukaistamiseen siltä osin kuin tällainen yhdenmukaistaminen ei ole perussopimusten mukaan mahdollista, seuraa, että unioni ei voi omaa toimivaltaansa käyttäessään jättää huomiotta jäsenvaltioiden toimivaltaa. Unionin kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden periaate edellyttää neuvoston mukaan jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välistä vastavuoroista yhteistyötä koko jaetun toimivallan sopimusten neuvottelemisen, tekemisen ja täytäntöönpanon ajan.
- 178 Espanjan kuningaskunta katsoo, että koska Istanbulin yleissopimus koskee toisiinsa erottamattomasti liittyviä aloja, tämä periaate edellyttää muun muassa kyseisen yleissopimuksen allekirjoittamisen, tekemisen ja mahdollisuuksien mukaan voimaantulon yhteensovittamista. ”Yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö on kuitenkin ainoa käytäntö, jolla voidaan taata toimivallan vastavuoroinen kunnioittaminen tällaisessa tilanteessa. Bulgarian tasavalta katsoo, että jos unioni liittyisi mainittuun yleissopimukseen siitä huolimatta, etteivät jotkut jäsenvaltiot halua liittyä siihen, unioni ylittäisi toimivaltansa, jättäisi huomiotta jäsenvaltioiden toimivallan ja loukkaisi näin ollen annettun toimivallan periaatetta.
- 179 Bulgarian tasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Unkari korostavat, että tällaisten jaetun toimivallan sopimusten yhteydessä kunkin osapuolen on toimittava toimivaltansa rajoissa ja kaikkien muiden sopimuksen osapuolten toimivaltaa kunnioittaen. Kun otetaan huomioon se, että unionin toimivalta ja jäsenvaltioiden toimivalta liittyvät erottamattomasti toisiinsa Istanbulin yleissopimuksen tekemisen osalta, annettun toimivallan periaate, oikeusvarmuus, vilpityn yhteistyö ja velvoitteiden johdonmukainen täytäntöönpano edellyttävät niiden mukaan, että unionista ja jäsenvaltioista tulee kyseisen yleissopimuksen osapuolia. Espanjan kuningaskunta korostaa, että mainitun yleissopimuksen täytäntöönpano edellyttää mukautuksia sekä unionin oikeuteen että jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin.

- 180 Neuvosto korostaa tältä osin, että 23.5.1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1155, s. 331; jäljempänä Wienin yleissopimus) 27 ja 46 artiklan mukaan unioni ja sen jäsenvaltiot eivät voi vedota muihin Istanbulin yleissopimuksen osapuoliin nähden niiden väliseen toimivallan jakoon perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Ranskan tasavalta ja neuvosto väittävät lisäksi, ettei unionin oikeuden itsenäisyyden kanssa ole yhteensopivaa se, että Greviossa vedotaan toimivaltaongelmaan, koska Grevion ratkaistavaksi saatetaan näin ongelma, joka kuuluu unionin tuomioistuimelle varatun toimivallan piiriin.
- 181 Bulgarian tasavalta, Tšekin tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Unkari päättelevät tästä, että jos jäsenvaltiot eivät ole päässeet ”yhteiseen sopimukseen”, unioni ei voi taata niiden sitoumustensa moitteetonta täytäntöönpanoa, jotka koskevat Istanbulin yleissopimusta kokonaisuudessaan, joten se voisi joutua kansainvälisesti vastuuseen sellaisen toimen tai laiminlyönnin osalta, jonka suhteen sille ei ole annettu mitään toimivaltaa.
- 182 Jos unioni antaisi sitoumuksia, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, sen katsottaisiin näet Helleenien tasavallan ja neuvoston mukaan kuitenkin olevan kansainvälisen oikeuden mukaan vastuussa koko sopimuksen täytäntöönpanosta. Lisäksi unionin liittyminen sopimukseen, jonka osalta se on vain osittain toimivaltainen, johtaisi tilanteessa, jossa kaikki jäsenvaltiot eivät ole siihen liittyneet, ”velvoitteiden tilkkutäkkiin” asianomaisesta jäsenvaltiosta riippuen, minkä lisäksi heräisi kysymys siitä, onko sopimus voimassa jäsenvaltioiden alueella ja missä määrin. Siltä osin kuin liittyminen ylittää unionin toimivallan, liittymisasiakirja voidaan lisäksi kumota.
- 183 Lisäksi on niin, että vaikka tietyissä monenvälisissä sopimuksissa määrätään mahdollisuudesta antaa toimivaltaa koskeva selitys, näin ei ole Istanbulin yleissopimuksen osalta, kuten myös Helleenien tasavalta ja Unkari huomauttavat. Neuvoston mukaan tällainen selitys on joka tapauksessa kyseenalainen, kun otetaan huomioon unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon kehittyminen.
- 184 Tšekin tasavalta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Unkari ja neuvosto ovat edellä esitetyn perusteella sitä mieltä, että jos – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – sopimuksesta johtuvien kansainvälisten sitoumusten täysimääräinen täytäntöönpano on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista ainoastaan silloin, kun kaikki jäsenvaltiot osallistuvat siihen, mutta ne kaikki eivät hyväksy kyseiseen sopimukseen sitoutumista niiden kansallisen toimivaltansa osalta, vilpittömän yhteistyön ja unionin ulkoisen edustuksen yhtenäisyyden ja annetun toimivallan periaatteet kieltävät unionia antamasta päätöksiä mainitun sopimuksen allekirjoittamisesta tai tekemisestä siitä syystä, että tällä puututtaisiin jäsenvaltioiden toimivaltaan.
- 185 Neuvosto kiistää sen, että vilpittömän yhteistyön velvoite merkitsee, ettei jäsenvaltio voisi vastustaa sitä, että unioni liittyy yleissopimukseen, jonka osalta unionilla on osittainen toimivalta, minkä seurauksena jäsenvaltioilla on velvollisuus liittyä siihen itse. Tämä velvoite ei näet voi aiheuttaa jäsenvaltiolle mitään velvollisuutta ratifioida sopimus, kuten myös Tšekin tasavalta, Ranskan tasavalta, Unkari ja Itävallan tasavalta katsovat, ja Ranskan tasavalta toteaa vielä, että mainitun velvollisuuden tällainen tulkinta olisi ristiriidassa annetun toimivallan periaatteen kanssa ja loukkaisi lisäksi kansainvälistä oikeutta, jossa – kuten Wienin yleissopimuksen johdanto-osasta ilmenee – tunnustetaan periaate valtioiden vapaasta suostumuksesta sitoutua kansainväliseen sopimukseen. Tšekin tasavallan mukaan tällainen tulkinta loukkaisi myös

kansainvälisen oikeuden ”pacta tertiis nec nocent nec prosunt” -periaatetta (”kansainväliset sopimukset eivät haittaa eivätkä hyödytä kolmansia”), sellaisena kuin se on kodifioitu Wienin yleissopimuksen 34–38 artiklaan.

- 186 Vaikka oikeuskäytännöstä näet ilmenee, että vilpittömän yhteistyön velvoite voi erityisesti silloin, kun unionin tasolla on vireillä liittymismenettely, estää sen, että jäsenvaltiot tekevät sopimuksia, Ranskan tasavallan ja neuvoston mukaan tähän mennessä ei ole todettu mitään jäsenvaltioiden velvollisuutta toimia unionin toimivallan alalla, mikä pätee sitä suuremmalla syyllä aloilla, joilla unionilla ei ole mitään toimivaltaa. Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja neuvosto katsovat, että unionin tahto liittyä johonkin sopimukseen ei voi olla ensisijainen suhteessa jäsenvaltion oikeuteen olla liittymättä siihen, koska vilpittömä yhteistyötä koskeva velvoite sitoo myös unionin toimielimiä jäsenvaltioita kohtaan.
- 187 Ranskan tasavalta päätelee tästä, että tällainen velvoite edellyttää, että unioni odottaa, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen”, ja päätelee tästä, että se, että unioni tekee Istanbulin yleissopimuksen ilman tällaista ”yhteistä sopimusta”, on vastoin sekä unionin oikeutta että kansainvälistä oikeutta. Espanjan kuningaskunta toteaa vielä, että sen perusteella, että jäsenvaltioiden suostumuksen saaminen voi olla vaikeaa, ei voida olettaa, että unionin toimivallan käyttöön olisi puututtu.
- 188 Vaikka neuvoston nykyinen käytäntö vaikuttaa hankalalta, koska se voi viivästyttää huomattavan pitkän aikaa jaetun toimivallan sopimuksen tekemistä, institutionaaliset ja poliittiset näkökohdat, joihin kuuluu jaetun toimivallan sopimusten legitimizeetti, oikeuttavat sen mukaan tämän käytännön. Näiden sopimusten ja myös unionin legitimizeetti näet vaarantuisi, jos unioni velvoittaisi jäsenvaltion ratifioimaan jaetun toimivallan sopimuksen kielteisestä kansanäänestystä tai valtion elimen vastustuksesta huolimatta eikä antaisi aikaa löytää inklusiivista ratkaisua, jonka avulla ilmenneet vaikeudet voitaisiin voittaa.
- 189 Neuvosto ja Unkari toteavat vielä, että Istanbulin yleissopimukseen liittyvät seikat voivat koskea tiettyjen jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, jota unioni kunnioittaa, mikä taataan jäsenvaltioille SEU 4 artiklan 2 kohdassa. Bulgarian tasavalta toteaa tältä osin, että Konstitutsionen sadin (perustuslakituomioistuimien, Bulgaria) mukaan tietyt kyseisen yleissopimuksen määräykset sisältävät käsitteitä, jotka ovat ristiriidassa Bulgarian perustuslain ja oikeusjärjestyksen perusteiden kanssa ja joihin kuuluvat yhteiskunnallisesti rakentuneiden roolien, kaavamaisten käsitysten ja sukupuolen käsitteet, joilla pyritään määrittelemään biologisen sukupuolen käsite tavalla, joka on ristiriidassa Bulgarian perustuslaissa hyväksytyt määritelmän kanssa. Jos unioni kuitenkin liittyisi mainittuun yleissopimukseen, Bulgarian tasavalta saattaisi unionin kansainvälisten sitoumusten noudattamisen varmistamiseksi olla pakotettu toteuttamaan perustuslakinsa vastaisia toimenpiteitä. Tällainen liittyminen loukkaa näin ollen vilpittömän yhteistyön periaatetta.
- 190 Myös Slovakian tasavalta, joka omaksuu vastaavan lähestymistavan kuin neuvosto, väittää, että Národná rada Slovenskej republiky (Slovakian tasavallan kansallisneuvosto) on vastustanut sitä, että Slovakian tasavalta ja unioni ratifioivat Istanbulin yleissopimuksen.
- 191 Irlanti, Espanjan kuningaskunta ja Slovakian tasavalta katsovat joka tapauksessa, että neuvosto voi odottaa, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen”, koska se on unionin toimielin ja koska se on tällä perusteella riippumaton. Toimielinten välinen tasapaino merkitsee muun muassa sitä, ettei neuvoston tarvitse antaa päätöstä Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä, koska sillä on sen

toimivaltaan kuuluva valinnanvapaus. Odottamalla, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen”, ei näin ollen rikota mitään unionin oikeuden säännöstä tai määräystä, vaan sen avulla voidaan välttää tarve ratkaista poliittisia konflikteja.

VI Unionin tuomioistuimen kannanotto

A *Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen*

- 192 SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaan jäsenvaltio, parlamentti, neuvosto tai komissio voi hankkia unionin tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa.
- 193 Ensinnäkin on todettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisen määräyksen tarkoituksena on ehkäistä vaikeuksia, jotka voisivat aiheutua oikeudenkäynneistä, jotka koskisivat unionia sitovien kansainvälisten sopimusten yhteensopivuutta perussopimusten kanssa. On nimittäin niin, että tuomioistuimen ratkaisusta, jossa mahdollisesti todetaan unionia sitovan kansainvälisen sopimuksen tekemisen jälkeen, että tällainen sopimus on joko sisältönsä tai sopimuksen tekemisessä käytetyn menettelytavan vuoksi yhteensopimaton perussopimusten määräysten kanssa, aiheutuisi paitsi unionin sisällä myös kansainvälisissä suhteissa vakavia vaikeuksia ja mahdollisesti vahinkoa kaikille osapuolille, joita asia koskee, kolmannet valtiot mukaan lukien (lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 69 kohta).
- 194 Kun otetaan huomioon SEUT 218 artiklan 11 kohdassa määrätyn menettelyn tehtävä, joka on ehkäistä unionin tuomioistuimelta etukäteen pyydetävän lausunnon välityksellä unionin tasolla ja kansainvälisellä tasolla mahdollisia vaikeuksia, jotka voisivat aiheutua kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevan toimen kumoamisesta, pelkkä tällaisen kumoamisen riski riittää siihen, että unionin tuomioistuimelta voidaan pyytää lausuntoa (lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 74 kohta).
- 195 Kyseisen menettelyn tarkoituksena ei sitä vastoin ole erityisesti suojata lausuntopyynnön esittäneen jäsenvaltion tai unionin toimielimen etuja tai oikeuksia, koska näillä on käytössään tätä varten sekä kumoamiskanne sopimuksen tekemistä koskevasta neuvoston päätöksestä että mahdollisuus hakea tässä yhteydessä välitoimien määräämistä väliaikaista oikeussuojaa koskevalla hakemuksella (ks. vastaavasti lausunto 3/94 (Banaanien puitesopimus), 13.12.1995, EU:C:1995:436, 21 ja 22 kohta).
- 196 Tällä menettelyllä ei myöskään pyritä voittamaan vaikeuksia, jotka liittyvät sellaisen suunnitellun sopimuksen täytäntöönpanoon, joka kuuluisi unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan (lausunto 2/00 (Cartagenan bioturvallisuuspyytäkirja), 6.12.2001, EU:C:2001:664, 17 kohta).
- 197 Toiseksi on huomautettava, että oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 218 artiklan 11 kohdassa määrätyn menettelyn yhteydessä on siten voitava tutkia kaikki kysymykset, jotka ovat omiaan herättämään epäilyksiä sopimuksen aineellisesta tai muodollisesta pätevyydestä perussopimusten kannalta. Sen arviointi, onko sopimus yhteensopiva perussopimusten kanssa, voi tämän osalta erityisesti riippua paitsi toimivaltaa, menettelyä tai unionin toimielinjärjestelmää koskevista määräyksistä myös aineellisoikeudellisista määräyksistä (lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 70 kohta).

- 198 Unionin sisäisistä säännöistä on kuitenkin todettava, että koska ne ovat luonteeltaan unionin sisäistä oikeutta, ne eivät voi olla lausuntomenettelyn kohteena, joka voi koskea ainoastaan kansainvälisiä sopimuksia, joita unioni suunnittelee tekevänsä (lausunto 2/13 (Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), 18.12.2014, EU:C:2014:2454, 149 kohta).
- 199 Kolmanneksi on muistutettava, että suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan neuvoston päätöksen asianmukaisen oikeusperustan valinnalla on perustuslaillinen merkitys, sillä koska unionilla on vain annettua toimivaltaa, unionin on kytkettävä antamansa toimet EUT-sopimuksen määräyksiin, joissa sille todellakin annetaan toimivalta tähän tarkoitukseen. Virheellisen oikeusperustan käyttäminen voi siis johtaa itse sopimuksen tekemistä koskevan toimen pätemättömyyteen ja tehdä siten pätemättömäksi unionin suostumuksen sitoutua allekirjoittamaansa sopimukseen (ks. vastaavasti lausunto 2/00 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja), 6.12.2001, EU:C:2001:664, 5 kohta ja lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 71 ja 72 kohta).
- 200 Tästä on kysymys etenkin silloin, kun perussopimuksessa ei anneta unionille riittävää toimivaltaa sopimuksen ratifioimiseen kokonaisuudessaan, jolloin on tutkittava sitä, miten toimivalta jakautuu unionin ja jäsenvaltioiden välillä suunnitellun sopimuksen tekemisen osalta, tai silloin, kun mainitun tekemistä koskevan toimen asianmukaisessa oikeusperustassa määrätään muusta lainsäädäntömenettelystä kuin siitä, jota unionin toimielimet ovat todellisuudessa noudattaneet (ks. vastaavasti lausunto 2/00 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja), 6.12.2001, EU:C:2001:664, 5 kohta).
- 201 Neljänneksi on huomautettava, että unionin tuomioistuimella on ollut tilaisuus todeta, että toimi, jolla valtuutetaan kansainvälisen sopimuksen allekirjoittaminen, ja toimi, jolla sopimus tehdään, ovat kaksi erillistä oikeudellista tointa, joista seuraavat oikeudelliset velvoitteet osapuolille, joita asia koskee, ovat perustavanlaatuisesti erilaiset, eikä jälkimmäinen toimi merkitse mitenkään ensin mainitun toimen vahvistamista. Tämän vuoksi se, ettei ensin mainitusta toimesta ole nostettu kumoamiskannetta, ei estä nostamista tällaista kannetta suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevasta toimesta, eikä se myöskään merkitse sitä, että lausuntopyyntö sopimuksen yhteensopivuudesta perussopimuksen kanssa olisi jätettävä tutkimatta (lausunto 2/00 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja), 6.12.2001, EU:C:2001:664, 11 kohta).
- 202 Myöskään se, että tietyt kysymykset voidaan käsitellä muita oikeussuojakeinoja käyttäen eli erityisesti nostamalla kumoamiskanne, ei ole sellainen argumentti, jonka nojalla voitaisiin katsoa, ettei unionin tuomioistuimelta voida pyytää etukäteen lausuntoa SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla (lausunto 2/00 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja), 6.12.2001, EU:C:2001:664, 12 kohta).
- 203 Lausuntomenettelyssä on näet kyettävä ratkaisemaan kaikki kysymykset, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman arvioinnin kohteena, kunhan nämä kysymykset ovat kyseisen menettelyn tarkoituksen mukaisia (lausunto 1/13 (Kolmansien valtioiden liittyminen Haagin yleissopimukseen), 14.10.2014, EU:C:2014:2303, 54 kohta).
- 204 Viidenneksi on huomautettava, että SEUT 218 artiklan 11 kohtaan perustuva mahdollisuus esittää lausuntopyyntö ei edellytä, että toimielimet, joita asia koskee, ovat ensin päässeet keskenään lopulliseen yhteisymmärrykseen. On nimittäin niin, että neuvostolle, parlamentille, komissiolle ja jäsenvaltioille annettua oikeutta pyytää unionin tuomioistuimelta lausuntoa voidaan käyttää

- erillisesti ilman minkäänlaista yhteistoimintaa ja joutumatta odottamaan asiaan liittyvän lainsäädäntömenettelyn lopputulosta (lausunto 1/09 (Sopimus yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamisesta), 8.3.2011, EU:C:2011:123, 55 kohta).
- 205 Näin ollen se, että kyseinen sopimus voidaan tehdä vasta parlamentin kuulemisen tai tarvittaessa hyväksynnän jälkeen ja että siihen liittyvät mahdolliset unionin lainsäädäntötoimet on annettava mainitun toimielimen osallistumista edellyttävässä lainsäädäntömenettelyssä, ei vaikuta mahdollisuuteen, joka parlamentilla on SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla pyytää lausuntoa unionin tuomioistuimelta (lausunto 1/09 (Sopimus yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamisesta), 8.3.2011, EU:C:2011:123, 55 ja 56 kohta).
- 206 Sitä, voidaanko parlamentin esittämät kysymykset ottaa tutkittaviksi, on tarkasteltava tämän oikeuskäytännön valossa.
- 207 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava ensinnäkin ensimmäisen kysymyksen a kohdan tutkittavaksi ottamisesta, että – toisin kuin Unkari väittää – sillä pyritään määrittämään asianmukainen oikeusperusta Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskevan unionin toimen antamiselle, mikä vastaa lausuntomenettelyn tarkoitusta, kun otetaan huomioon tämän lausunnon 193, 195, 197, 199 ja 200 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö.
- 208 Siltä osin kuin Unkari kuitenkin epäilee nyt vireillä olevan menettelyn hyödyllisyyttä, koska sekä unionin että jäsenvaltioiden liittyminen kyseiseen yleissopimukseen on välttämätöntä kahdessa parlamentin ensimmäisen kysymyksen a kohdassa mainitsemassa tilanteessa, on riittävää todeta, että jos mainitun yleissopimuksen tekemiselle unionin puolesta vahvistettaisiin epäasianmukaisen oikeusperusta, tekemistä koskevan toimen pätevyys voitaisiin myöhemmin kyseenalaistaa unionin tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä, mikä aiheuttaisi siis vaikeuksia, joita lausuntomenettelyllä pyritään nimenomaan ehkäisemään, kuten tämän lausunnon 193 kohdassa on huomautettu.
- 209 Siltä osin kuin Puolan tasavalta ja Unkari väittävät, että lausuntopyynnön ensimmäisen kysymyksen a kohta merkitsee sen neuvoston poliittisen valinnan kyseenalaistamista, joka koskee osittaista liittymistä Istanbulin yleissopimukseen, on todettava, että tällainen seikka – olettaen, että se pitää paikkaansa – voisi vaikuttaa sen ”suunnitellun sopimuksen” ulottuvuuteen, jonka kannalta asianmukainen oikeusperusta kyseisen yleissopimuksen tekemiseksi on määritettävä. Koska lausuntopyynnön kohteena voi olla muun muassa – kuten tämän lausunnon 199 ja 200 kohdassa on huomautettu – asianmukaisen oikeusperustan valitseminen suunnitellun kansainvälisen sopimuksen tekemiselle, mainittu seikka voi näin ollen vaikuttaa yksinomaan ensimmäisen kysymyksen a kohtaan annettavaan vastaukseen, eikä sillä voida kyseenalaistaa tämän kysymyksen tutkittavaksi ottamista.
- 210 Siitä Unkarin mainitsemasta seikasta, jonka mukaan parlamentin tarkoituksena on osallistua myöhemmin Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskevaan menettelyyn ja se voisi mahdollisesti kieltäytyä antamasta hyväksyntäänsä tässä yhteydessä, on riittävää todeta, että tämän lausunnon 204 ja 205 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei tällainen seikka mitenkään estä sitä, etteikö kyseinen toimielin voisi aloittaa nyt vireillä olevaa menettelyä.
- 211 Siltä osin kuin Unkari väittää, että ensimmäinen kysymys on ennenaikainen ja hypoteettinen siltä osin kuin siinä on kyse tulevasta unionin toimesta, joka koskee Istanbulin yleissopimuksen tekemistä ja jonka sisältöä ei ole vielä lopullisesti vahvistettu, on todettava, että kun otetaan huomioon lausuntomenettelyn tavoite, jona on ehkäistä kansainvälisellä tasolla ja unionissa

- vaikeuksia, joita varmastikin aiheutuu tuomioistuimen ratkaisusta, jolla todetaan, että unionin tekemä kansainvälinen sopimus on yhteensopimaton perussopimusten kanssa, unionin tuomioistuimelle voidaan kyseisellä menettelyllä esittää lausuntopyyntö silloin, kun suunnitellun sopimuksen kohde on tiedossa, vaikka olisikin vielä useita mahdollisia vaihtoehtoja ja vaikka kyseessä olevien tekstien muotoilusta olisikin vielä mielipide-eroja, jos unionin tuomioistuin voi sille toimitettujen asiakirjojen perusteella arvioida riittävän varmasti esitettyä kysymystä (lausunto 1/09 (Sopimus yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamisesta), 8.3.2011, EU:C:2011:123, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 212 Sen lisäksi, että nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimella on käytettävissään Istanbulin yleissopimuksen teksti, lausuntopyynnössä myös annetaan riittävät tiedot sekä sen kyseiseen yleissopimukseen liittymistä koskevan menettelyn kulusta lausuntopyynnön esittämiseen saakka että parlamentin, neuvoston ja komission kannoista tällaiseen liittymiseen, joten unionin tuomioistuin voi arvioida riittävän varmasti suunniteltua sopimusta, jonka valossa asianmukainen oikeusperusta kyseisen yleissopimuksen tekemiseksi unionin puolesta on määritettävä.
- 213 Ei myöskään voida hyväksyä neuvoston, Irlannin ja Unkarin väitettä, jonka mukaan parlamentti kyseenalaistaa lausuntopyynnöllään allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 oikeusperustan valinnan ja kiertää siten määräaikoja, jotka on asetettu kumoamiskanteen nostamiselle näistä päätöksistä. Yhtäältä nimittäin ensimmäisen kysymyksen a kohta ei koske näitä päätöksiä ja toisaalta – kuten tämän lausunnon 201 kohdassa on todettu – se, ettei sopimuksen allekirjoittamista koskevasta päätöksestä ole nostettu kumoamiskannetta, ei estä mainitun sopimuksen yhteensopivuutta perussopimusten kanssa koskevan lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamista.
- 214 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on katsottava, että ensimmäisen kysymyksen a kohta voidaan ottaa tutkittavaksi.
- 215 Toiseksi on todettava ensimmäisen kysymyksen b kohdan tutkittavaksi ottamisesta heti alkuun, että siltä osin kuin tämä kysymys liittyy Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskevan toimen jakamiseen kahteen päätökseen, se koskee kyseisen yleissopimuksen tekemistä koskevaa menettelyä ja siis unionin kyseiseen yleissopimukseen liittymisen muodollista yhteensopivuutta perussopimusten kanssa. Tämän lausunnon 197 kohdassa esitetyn mukaisesti tällainen kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi, koska se vastaa lausuntomenettelyn tarkoitusta.
- 216 Ensimmäisen kysymyksen b kohtaa ei sitä vastoin voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin siinä on kyse Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista unionin puolesta koskevan toimen jakamisesta kahteen päätökseen.
- 217 On nimittäin selvää, että Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittaminen unionin puolesta, mihin on annettu valtuutus allekirjoittamista koskevilla päätöksillä 2017/865 ja 2017/866, tapahtui 13.6.2017 eli yli kaksi vuotta ennen nyt käsiteltävän lausuntopyynnön esittämistä, ja sillä on näin ollen ollut vaikutuksia kyseisestä päivämäärästä lähtien.
- 218 Vaikka oletettaisiin, että kansainvälisen sopimuksen allekirjoittamista koskevasta toimesta voidaan sellaisenaan esittää lausuntopyyntö, on näin ollen todettava, että SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tavoiteltua ehkäisevää päämäärää ei joka tapauksessa voitaisi enää

saavuttaa tällaisen toimen osalta, jos sen yhteensopivuus perussopimusten kanssa saatetaan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi vasta sen antamisen jälkeen (ks. analogisesti lausunto 3/94 (Banaanien puitesopimus), 13.12.1995, EU:C:1995:436, 19 kohta).

- 219 Irlanti, Unkari ja neuvosto huomauttavat tässä yhteydessä perustellusti, että parlamentti olisi voinut riitauttaa allekirjoittamista koskevat päätökset 2017/865 ja 2017/866 kumoamiskanteella ja että SEUT 218 artiklan 10 kohdassa määrätyn parlamentin tiedottamista koskevan vaatimuksen noudattamisella pyritään etenkin antamaan tälle toimielimelle mahdollisuus harjoittaa hyvissä ajoin neuvoston toimintaan kohdistuvaa valvontaansa.
- 220 Ensimmäisen kysymyksen b kohta voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi vain siltä osin kuin siinä on kyse Istanbulin yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta koskevasta toimesta.
- 221 Kolmanneksi on todettava toisen kysymyksen – joka koskee käytäntöä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on päästävä ”yhteiseen sopimukseen” ennen jaetun toimivallan sopimuksen tekemistä – tutkittavaksi ottamisesta, että heti alkuun on hylättävä Helleenien tasavallan väite, jonka mukaan parlamentti ei ole yksilöinyt riittävästi neuvoston vahingollista menettelyä. Tällä kysymyksellä ei nimittäin pyritä yksilöimään tällaista menettelyä vaan sillä pyritään selvittämään, onko Istanbulin yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta yhteensopivaa perussopimusten ja etenkin SEUT 218 artiklan kanssa, vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät ole päässeet ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla.
- 222 Tästä seuraa myös, että – toisin kuin Bulgarian tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Unkari ja neuvosto väittävät – mainittu kysymys ei koske nyt käsiteltävän lausunnon 82 kohdassa mainittua neuvoston työjärjestystä, neuvoston istuntokalenteria tai sen sisäisiä menettelyjä eikä kansainvälistä oikeutta eikä myöskään jäsenvaltioiden suvereenia oikeuksia, vaan se koskee todella perussopimuksista ja etenkin SEUT 218 artiklasta seuraavia menettelyyn liittyviä vaatimuksia Istanbulin yleissopimuksen tekemiseksi.
- 223 Kuten Suomen tasavalta on huomauttanut, jos perussopimusten mukaan olisi odotettava tällaiseen ”yhteiseen sopimukseen” pääsemistä, Istanbulin yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta ennen tällaiseen yhteiseen sopimukseen pääsemistä voitaisiin kuitenkin todeta pätemättömäksi, mikä aiheuttaisi siis vaikeuksia, joita lausunntomenettelyllä pyritään nimenomaan ehkäisemään, kuten tämän lausunnon 193 kohdassa on huomautettu.
- 224 Tästä seuraa myös, ettei toisella kysymyksellä pyritä sen toteamiseen – mikä olisi mahdollista SEUT 265 artiklassa määrätyllä laiminlyöntikanteella –, että neuvosto on perussopimusten vastaisesti laiminlyönyt ratkaisun tekemisen, ja että Espanjan kuningaskunta, Unkari, Slovakian tasavalta ja neuvosto eivät siis voi tehokkaasti väittää, että toinen kysymys merkitsee lausunntomenettelyn väärinkäyttöä.
- 225 Ei myöskään voi menestyä se neuvoston vastalause, joka perustuu siihen, että kun kaikki jäsenvaltiot ovat kerran päässeet ”yhteiseen sopimukseen” Istanbulin yleissopimukseen sitoutumisesta niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla, kyseinen yleissopimus tehdään noudattamalla tiukasti perussopimusten menettelyllisiä vaatimuksia. Tällaisella väitteellä ei nimittäin voida ratkaista kysymystä siitä, onko ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö perussopimuksissa nimenomaisesti määrättyjen menettelyjen mukainen, eikä se näin ollen voi olla esteenä tämän kysymyksen tutkittavaksi ottamiselle.

- 226 Lopuksi on riittävää huomauttaa siltä osin kuin Irlanti, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Unkari ja neuvosto väittävät, että toinen kysymys on ennenaikainen ja hypoteettinen, että – kuten tämän lausunnon 211 kohdasta ilmenee – unionin tuomioistuimelle voidaan esittää lausuntopyyntö silloin, kun suunnitellun sopimuksen kohde on tiedossa, vaikka olisikin vielä useita mahdollisia vaihtoehtoja ja vaikka kyseessä olevien tekstien muotoilusta olisikin vielä mielipide-eroja, jos unionin tuomioistuin voi sille toimitettujen asiakirjojen perusteella arvioida riittävän varmasti esitettyä kysymystä.
- 227 Koska suunnitellun sopimuksen kohde on tiedossa, koska nyt vireillä olevaan menettelyyn osallistuvat jäsenvaltiot ja neuvosto eivät ole kiistäneet ”yhteistä sopimusta” koskevan käytännön olemassaoloa ja koska neuvosto korostaa, että sen tarkoituksena on tehdä Istanbulin yleissopimus unionin puolesta vasta, kun tähän ”yhteiseen sopimukseen” on päästy, toisen kysymyksen osalta ei voida katsoa, että se on jätettävä tutkimatta sen vuoksi, että sen väitetään olevan ennenaikainen tai hypoteettinen.
- 228 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella lausuntopyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi lukuun ottamatta ensimmäisen kysymyksen b kohtaa siltä osin kuin siinä on kyse Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta.

B Jäsenvaltioiden ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö

- 229 Parlamentti tiedustelee toisella kysymyksellään, joka on tutkittava ensiksi, lähinnä, annetaanko perussopimuksissa neuvostolle mahdollisuus odottaa ennen Istanbulin yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla, tai edellytetäänkö perussopimuksissa, että se toimii näin.
- 230 On palautettava mieleen, että – toisin kuin tavanomaisilla kansainvälisillä sopimuksilla – unionin perussopimuksilla on perustettu uusi oikeusjärjestys, jolla on omat toimitukset, jonka hyväksi sen jäseninä olevat valtiot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan yhä laajemmilla aloilla ja jonka oikeussubjekteja ovat sekä nämä valtiot että niiden kansalaiset (ks. mm. lausunto 1/09 (Sopimus yhdenmukaistetun patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamisesta), 8.3.2011, EU:C:2011:123, 65 kohta; lausunto 2/13 (Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), 18.12.2014, EU:C:2014:2454, 157 kohta ja tuomio 28.4.2015, komissio v. neuvosto, C-28/12, EU:C:2015:282, 39 kohta).
- 231 Lisäksi jäsenvaltiot ovat unioniin kuulumisensa vuoksi hyväksyneet sen, että niiden välisiä suhteita säännellään aloilla, joilla toimivalta on siirretty jäsenvaltioilta unionille, unionin oikeudessa eikä missään muussa oikeudessa, jos siinä näin vaaditaan (lausunto 2/13 (Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), 18.12.2014, EU:C:2014:2454, 193 kohta ja tuomio 28.4.2015, komissio v. neuvosto, C-28/12, EU:C:2015:282, 40 kohta).
- 232 Lisäksi unionin toimielinten päätöksentekoa koskevat säännöt vahvistetaan perussopimuksissa, eivätkä ne ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä (tuomio 28.4.2015, komissio v. neuvosto, C-28/12, EU:C:2015:282, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 233 SEU 13 artiklan 2 kohdan mukaan kukin toimielin toimii siten sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti.

- 234 Siltä osin kuin on erityisesti kyse kansainvälisistä sopimuksista, jotka unioni on toimivaltainen tekemään toimialoillaan, on todettava, että SEUT 218 artiklassa määrätään selvyyden, johdonmukaisuuden ja rationalisoinnin vaatimusten täyttämiseksi yhtenäistetystä ja yleisesti sovellettavasta menettelystä erityisesti tällaisten sopimusten neuvottelemisen ja tekemisen osalta, lukuun ottamatta tapauksia, joissa perussopimuksissa määrätään erityismenettelyistä (ks. vastaavasti tuomio 4.9.2018, komissio v. neuvosto (Kazakstanin kanssa tehty sopimus), C-244/17, EU:C:2018:662, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 235 Unionin tuomioistuin on huomauttanut, että kyseisessä menettelyssä on juuri sen yleisen luonteen vuoksi otettava huomioon ne erityispiirteet, joista perussopimuksissa määrätään kunkin unionin toimialan osalta, erityisesti siltä osin kuin kyse on toimielinten toimivallasta, ja että sillä on tarkoitus ilmentää ulkoisella tasolla sitä toimielinten välistä toimivallan jakoa, jota sovelletaan sisäisellä tasolla, erityisesti muodostamalla symmetria unionin toimenpiteiden toteuttamista sisäisellä tasolla koskevan menettelyn ja kansainvälisten sopimusten hyväksymistä koskevan menettelyn välillä sen takaamiseksi, että suhteessa tiettyyn alaan parlamentilla ja neuvostolla on sama toimivalta, perussopimuksissa vahvistettua toimielinten välistä tasapainoa kunnioittaen (tuomio 4.9.2018, komissio v. neuvosto (Kazakstanin kanssa tehty sopimus), C-244/17, EU:C:2018:662, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 236 SEUT 218 artiklan 1 kohdassa edellytetään siten, että unionin ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen väliset sopimukset, jotka SEUT 216 artiklan 2 kohdan mukaan sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita niiden tekemisen jälkeen, neuvotellaan ja tehdään SEUT 218 artiklan sovellettavissa kohdissa määrättyä menettelyä noudattaen.
- 237 SEUT 218 artiklan 2 ja 6 kohdan mukaan on tältä osin niin, että neuvosto antaa päätöksen tällaisten sopimusten tekemisestä mahdollisesti parlamentin hyväksynnän saatuaan tai sitä kuultuaan. Jäsenvaltioille ei kuitenkaan ole annettu mitään toimivaltaa tällaisen päätöksen antamisen osalta.
- 238 SEUT 218 artiklan 8 kohdasta ilmenee lisäksi, että edellisessä kohdassa mainitun kaltaisen päätöksen osalta neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, jos tällainen päätös ei kuulu mihinkään niistä tilanteista, joissa SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään yksimielisyyttä (ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, komissio v. neuvosto (Armenian kanssa tehty sopimus), C-180/20, EU:C:2021:658, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 239 Nyt vireillä olevan menettelyn osapuolet ovat nyt käsiteltävässä asiassa yhtä mieltä ensinnäkin siitä, että Istanbulin yleissopimuksesta tulee mahdollisesti jaetun toimivallan sopimus, jonka unioni ja jäsenvaltiot tekevät sellaisena, tämän jälkeen siitä, että neuvoston päätös, joka koskee kyseisen yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta, voidaan antaa vasta parlamentin hyväksynnän jälkeen, ja lopuksi siitä, että neuvoston on mahdollisesti annettava mainittu päätös SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisen alakohdan määräysten mukaisesti tekemällä ratkaisunsa määräenemmistöllä, koska tällainen päätös ei kuulu mihinkään niistä tilanteista, joissa SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään yksimielisyyttä.
- 240 Kolmansien valtioiden kanssa tehdyn jaetun toimivallan sopimuksen yhteydessä sopimuspuolia ovat unioni ja jäsenvaltiot. Tällaista sopimusta koskevien sopimusneuvottelujen aikana ja sopimusta tehtäessä kunkin näistä sopimuspuolista on toimittava käytettävissään olevan toimivallan puitteissa ja kunnioittaen kunkin muun sopimuspuolen toimivaltaa (tuomio 28.4.2015, komissio v. neuvosto, C-28/12, EU:C:2015:282, 47 kohta).

- 241 Unionin tuomioistuin on tosin katsonut, että silloin, kun sopimuksessa pyritään sopimaan asiasta, joka osittain kuuluu unionin ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan, on tärkeää taata tiivis yhteistyö viimeksi mainittujen ja unionin toimielinten välillä niin sopimusneuvottelujen aikana ja sopimusta tehtäessä kuin pantaessa sopimuksella asetettuja velvoitteita täytäntöön (tuomio 28.4.2015, komissio v. neuvosto, C-28/12, EU:C:2015:282, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 242 Tällä tiivistä yhteistyötä koskevalla periaatteella ei voida kuitenkaan oikeuttaa sitä, että neuvosto vapauttaisi itsensä SEUT 218 artiklassa määrättyjen menettelysääntöjen ja äänestysmenettelyn noudattamisesta (tuomio 28.4.2015, komissio v. neuvosto, C-28/12, EU:C:2015:282, 55 kohta).
- 243 Unionin tuomioistuimella on siten ollut tilaisuus täsmentää, ettei kahta eri toimea, joista toinen edellyttää jäsenvaltioiden edustajien konsensusta ja siis heidän yksimielistä sopimustaan, kun taas toinen on annettava SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti, jossa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa unionin puolesta määräenemmistöllä, voidaan keskittää yhteen päätökseen eikä antaa yhdessä menettelyssä (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2015, komissio v. neuvosto, C-28/12, EU:C:2015:282, 52 kohta).
- 244 Nyt käsiteltävässä asiassa on tosin selvää, ettei ”yhteistä sopimusta” koskeva käytäntö johda siihen, että kaksi eri toimea, joista toinen perustuu jäsenvaltioiden konsensukseen ja joista toinen on unionin antama, keskitetään yhteen senkaltaiseen hybridimuotoiseen päätökseen, joka kumottiin edellisessä kohdassa mainitussa tuomiossa.
- 245 Siltä osin kuin tämä käytäntö merkitsee sitä, että sen toteaminen, että jäsenvaltiot ovat päässeet ”yhteiseen sopimukseen” sitoutumisesta jaetun toimivallan sopimukseen niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla, katsotaan neuvoston mielestä välttämättömäksi ennakoedellytykseksi SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdassa määrätyn sopimuksen tekemistä koskevan menettelyn aloittamiselle ylipäänsä, se johtaa kuitenkin siihen, että tähän menettelyyn lisätään vaihe, josta ei määrätä perussopimuksissa ja joka näin ollen on ristiriidassa tämän lausunnon 232 kohdassa mainitun oikeuskäytännön ja tämän lausunnon 237 ja 243 kohdassa esitettyjen toteamusten kanssa.
- 246 Kuten Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta, parlamentti ja komissio ovat perustellusti väittäneet, erityisesti siltä osin kuin mainitussa käytännössä asetetaan tämän menettelyn aloittamisen edellytykseksi jäsenvaltioiden edustajien konsensus ja siis heidän yksimielinen sopimuksensa, kun taas SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdan mukaan se, että unioni tekee kansainvälisen sopimuksen, on unionin itsenäinen toimi, joka annetaan neuvostossa määräenemmistöllä tarvittaessa parlamentin hyväksynnän tai kuulemisen jälkeen, sillä otetaan käyttöön hybridimuotoinen päätöksentekomenettely, joka on ristiriidassa näissä määräyksissä asetettujen vaatimusten kanssa ja vastoin 28.4.2015 annettuun tuomioon komissio v. neuvosto (C-28/12, EU:C:2015:282) perustuvaa oikeuskäytäntöä.
- 247 Jos nimittäin ”yhteistä sopimusta” koskevalla käytännöllä olisi tämän lausunnon 245 kohdassa esitetyn kaltainen ulottuvuus, jopa unionilla oleva mahdollisuus tehdä jaetun toimivallan sopimus riippuisi täysin kunkin jäsenvaltion tahdosta sitoutua tällaiseen sopimukseen toimivaltaansa kuuluvilla aloilla ja näin ollen valinnoista, jotka jäsenvaltiot tekevät suvereenisti näillä aloilla.
- 248 SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdassa määrätään kuitenkin, että kun neuvostolle ehdotetaan kansainvälisen sopimuksen tekemistä, yksin sen tehtävänä on päättää kyseisen sopimuksen tekemisestä tekemällä ratkaisunsa lähtökohtaisesti määräenemmistöllä ja mahdollisesti parlamentin hyväksynnän saatuaan tai sitä kuultuaan. Tältä osin on lisäksi todettu, että neuvosto

voi tässä yhteydessä päättää, että unioni käyttää yksin ulkoista toimivaltaa, jonka se jakaa jäsenvaltioiden kanssa asianomaisella toimialalla, kunhan neuvostossa on saatu kokoon tähän vaadittu enemmistö (ks. vastaavasti tuomio 5.12.2017, Saksa v. neuvosto, C-600/14, EU:C:2017:935, 68 kohta).

- 249 Tästä seuraa, että sen lisäksi, ettei perussopimuksissa edellytetä, että neuvosto odottaa ennen Istanbulin yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen” sitoutumisesta kyseiseen yleissopimukseen niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla, niissä myös kielletään neuvostoa asettamasta SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdassa määrätyn, kyseisen yleissopimuksen tekemistä koskevan menettelyn aloittamisen edellytykseksi, että ensin todetaan tällainen ”yhteinen sopimus”.
- 250 Kansainvälisen sopimuksen tekeminen unionin puolesta riippuu kuitenkin siitä, voidaanko neuvostossa saada kokoon vaadittu enemmistö.
- 251 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 200 kohdassa todennut, perussopimuksissa ei myöskään vahvisteta mitään määräaikaa, jonka kuluessa neuvoston olisi annettava päätös tällaisen sopimuksen tekemisestä.
- 252 Tästä seuraa, että SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdassa määrätyn menettelyn rajoissa ja sillä varauksella, että parlamentti antaa hyväksyntänsä, kun sitä vaaditaan, neuvoston poliittisen harkintavallan piiriin kuuluu sekä siitä päättäminen, hyväksytäänkö kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskeva ehdotus ja mahdollisesti missä laajuudessa, että sen valitseminen, milloin on asianmukainen ajankohta tällaisen päätöksen antamiselle.
- 253 Tästä ilmenee, että siltä osin kuin neuvosto toimii työjärjestyksensä mukaisesti ja SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdan tehokas vaikutus taataan, mikään ei estä neuvostoa jatkamasta siinä käytäviä keskusteluja, jotta etenkin saavutettaisiin mahdollisimman suuri enemmistö kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi tai vaadittu enemmistö unionin ulkoisen toimivallan laajemmalle käytölle taikka, jos kyse on jaetun toimivallan sopimuksista, jotta jäsenvaltiot ja unionin toimielimet saataisiin tekemään tiiviimpää yhteistyötä sopimuksen tekemistä koskevassa menettelyssä, mikä voi edellyttää sitä, että jäsenvaltioiden odotetaan pääsevän ”yhteiseen sopimukseen”.
- 254 Sillä, että jäsenvaltiot ja unionin toimielimet tekevät tällaista tämän lausunnon 241 ja 242 kohdassa mainitun periaatteen edellyttämää tiivistä yhteistyötä Istanbulin yleissopimuksen kaltaisen jaetun toimivallan sopimuksen tekemistä koskevan menettelyn yhteydessä erityisesti silloin, kun unionin toimivaltaan kuuluvat kyseisen sopimuksen määräykset ja jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvat määräykset liittyvät erottamattomasti toisiinsa, voidaan nimittäin ottaa huomioon – kuten neuvosto on huomauttanut – tarvittaessa keskusteluja jatkamalla sellaiset toimielimiin liittyvät ja poliittiset näkökohdat, jotka voivat vaikuttaa käsitykseen legitimitetistä ja unionin ulkoisen toiminnan tehokkuuteen.
- 255 Tältä osin on kuitenkin korostettava, että SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaan tätä poliittista harkintavaltaa käytetään lähtökohtaisesti määräenemmistöllä, joten tällainen enemmistö neuvostossa voi milloin tahansa ja neuvoston työjärjestyksessä vahvistettujen sääntöjen mukaan, joihin kuuluvat etenkin säännöt, joilla jokaiselle jäsenvaltiolle ja komissiolle annetaan oikeus pyytää äänestysmenettelyn aloittamista ja joilla säännellään kyseisen menettelyn avoimuutta SEUT 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti, vaatia keskustelujen päättämistä ja kansainvälisen

sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen antamista. Neuvoston on näin ollen tapauskohtaisesti ja sitä mukaa kuin neuvostossa käydyt keskustelut etenevät käytettävä mainittua harkintavaltaa SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdassa määrättyjä vaatimuksia täysimääräisesti noudattaen.

- 256 Näitä toteamuksia ja etenkin toteamusta, jonka mukaan neuvosto ei voi vastoin SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdassa määrättyä kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevaa menettelyä asettaa edellytykseksi Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla, ei kumoa se Bulgarian tasavallan, Tšekin tasavallan, Irlannin, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Unkarin, Slovakian tasavallan ja neuvoston argumentaatio, joka perustuu siihen, että se, että unioni tekee kyseisen yleissopimuksen tällaisen yhteisen sopimuksen puuttuessa, on ristiriidassa annetun toimivallan, vilpittömän yhteistyön, oikeusvarmuuden, unionin ulkoisen edustuksen yhtenäisyyden ja unionin itsenäisyyden periaatteiden kanssa sekä sen kanssa, että unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, eikä se näiden jäsenvaltioiden ja neuvoston argumentaatio, joka perustuu vaaraan siitä, että unioni joutuu kansainväliseen vastuuseen, jos unionin on tehtävä mainittu yleissopimus, vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät ole liittyneet siihen toimivaltaansa kuuluvilla aloilla.
- 257 Ensinnäkin on todettava, että kyseiset jäsenvaltiot ja neuvosto eivät voi menestyksekkäästi väittää, että jos yksi tai useampi jäsenvaltio jättää liittymättä Istanbulin yleissopimukseen toimivaltaansa kuuluvilla yleissopimuksen aloilla, unionin liittymisellä tähän yleissopimukseen puututtaisiin mainittujen jäsenvaltioiden toimivaltaan ja loukattaisiin tästä syystä annetun toimivallan, vilpittömän yhteistyön, oikeusvarmuuden ja unionin ulkoisen edustuksen yhtenäisyyden periaatteita.
- 258 Tämän lausunnon 240 kohdassa on nimittäin huomautettu, että etenkin jaetun toimivallan sopimusta koskevien sopimusneuvottelujen aikana ja sopimusta tehtäessä unionin ja jäsenvaltioiden on toimittava käytettävissään olevan toimivallan puitteissa ja kunnioittaen kunkin muun sopimuspuolen toimivaltaa.
- 259 Tästä seuraa, että se, että unioni ja jäsenvaltiot tekevät jaetun toimivallan sopimuksen, ei tarkoita mitenkään sitä, että jäsenvaltiot käyttävät tässä yhteydessä unionin toimivaltaa tai että unioni käyttää jäsenvaltioiden toimivaltaa, vaan se tarkoittaa sitä, että kukin näistä osapuolista toimii yksinomaan toimivaltansa puitteissa, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän lausunnon 248 kohdassa mieleen palautettua neuvoston mahdollisuutta päättää, että unioni käyttää yksin toimivaltaa, jonka se jakaa jäsenvaltioiden kanssa asianomaisella toimialalla, kunhan neuvostossa on saatu kokoon tähän vaadittu enemmistö.
- 260 Näin on myös silloin, kun jäsenvaltiot päättävät olla tekemättä jaetun toimivallan sopimuksen, jonka unioni puolestaan päättää tehdä yksinomaan sille annetun toimivallan perusteella.
- 261 Istanbulin yleissopimuksesta on todettava, että – kuten Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Espanjan kuningaskunta, Itävallan tasavalta ja komissio ovat väittäneet ja kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 217 kohdassa huomauttanut – Euroopan neuvosto on tietoinen unionin toimivallan rajoitetusta luonteesta, joten mikään ei anna aihetta olettaa, että kyseisen yleissopimuksen 75 artiklassa tarkoitettaisiin unionin liittymistä siten, että unioni ylittää toimivaltansa, kun siinä täsmennetään, että kyseinen yleissopimus on avoinna allekirjoittamista varten muun muassa ja nimenomaisesti ”Euroopan unionille”.

- 262 Unionin tuomioistuimella on ollut tältä osin tilaisuus todeta, että valitsemalla oikeusperustat, joihin kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskeva päätös perustuu, unioni antaa myös tällaisen sopimuksen muille osapuolille tietoja ensinnäkin kyseisen päätöksen oikeudellisesta ulottuvuudesta, tämän jälkeen unionin toimivallan laajuudesta kyseiseen sopimukseen nähden ja lopuksi unionin ja sen jäsenvaltioiden välisestä toimivallan jaosta, joka on myös otettava huomioon sopimuksen täytäntöönpanovaiheessa unionin tasolla (ks vastaavasti tuomio 1.10.2006, komissio v. neuvosto, C-94/03, EU:C:2006:2, 55 kohta; tuomio 1.10.2009, komissio v. neuvosto, C-370/07, EU:C:2009:590, 49 kohta ja tuomio 25.10.2017, komissio v. neuvosto (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, 58 kohta).
- 263 Kuten Belgian kuningaskunta, Tšekin tasavalta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta, parlamentti ja komissio ovat lisäksi todenneet unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, ei vaikuta poissuljetulta, että neuvosto ja parlamentti voisivat Istanbulin yleissopimukseen liittyessään päättää antaa unionin toimivaltaa koskevan selityksen, jolla voitaisiin mahdollisesti selkeyttää entisestään esimerkinomaisesti sen toimivallan rajoja.
- 264 Nyt vireillä olevassa menettelyssä ei näin ollen ole mitenkään osoitettu, että Istanbulin yleissopimuksen tekemisellä unionin puolesta, vaikka jäsenvaltiot eivät ole päässeet ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla, voitaisiin puuttua jäsenvaltioiden toimivaltaan.
- 265 Toiseksi on todettava, että sama pätee erityisesti siihen Bulgarian tasavallan, Unkarin ja Slovakian tasavallan argumentaatioon, jonka mukaan tällainen unionin liittyminen merkitsisi sitä, että unioni laiminlyö vilpittömän yhteistyön velvollisuutensa ja SEU 4 artiklan 2 kohdassa ilmaistun velvollisuutensa kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, koska se voisi merkitä sitä, että näiden jäsenvaltioiden on unionin kansainvälisten sitoumusten noudattamisen varmistamiseksi pantava täytäntöön perustuslakinsa vastaisia toimenpiteitä.
- 266 On nimittäin todettava, että kyseiset jäsenvaltiot pyrkivät tällä argumentaatiolla kyseenalaistamaan Istanbulin yleissopimuksen unionin puolesta tekemisen yhteensopivuuden edellisessä kohdassa mainittujen unionin velvollisuuksien kanssa. Tällaisen tekemisen mahdollinen yhteensopimattomuus mainittujen velvollisuuksien kanssa voitaisiin kuitenkin todeta vasta sen jälkeen, kun velvoitteita, jotka unioni on mahdollisesti hyväksynyt tekemällä Istanbulin yleissopimuksen, on tutkittu täsmällisesti, mitä nyt käsiteltävä lausuntopyyntö ei koske ja mikä ei siis kuulu tämän menettelyn piiriin.
- 267 Kolmanneksi on huomautettava, että Ranskan tasavalta ja neuvosto väittävät, että Istanbulin yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta, vaikka jäsenvaltiot eivät ole päässeet ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta toimivaltaansa kuuluvilla aloilla, ei ole yhteensopivaa unionin oikeuden itsenäisyyden kanssa, koska se merkitsisi unionin ja sen jäsenvaltioiden toimivallan jakoa koskevan unionin sisäisen kysymyksen ulkoistamista etenkin Greviolle.
- 268 Unionin tuomioistuin on tosin jo todennut, ettei voi olla yhteensopivaa perussopimusten kanssa, että kansainväliselle tuomioistuimelle annetaan tehtäväksi arvioida unionin oikeussääntöjä, joilla säännellään unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa ja niitä perusteita, jotka koskevat vastuuseen joutumista unionin ja sen jäsenvaltioiden toimista tai laiminlyönneistä, jotta se tekisi tältä osin lopullisen päätöksen, joka sitoisi sekä jäsenvaltioita että unionia (lausunto 2/13 (Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), 18.12.2014, EU:C:2014:2454, 224, 231

- ja 234 kohta). On kuitenkin huomautettava, että unionin tuomioistuin on esittänyt tämän toteamuksen erityisesti suhteessa kansainvälisen tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin, jotka ovat luonteeltaan lopullisia sekä unionia ja sen jäsenvaltioita sitovia, ja tutkiessaan yksityiskohtaisesti suunnitellun sopimuksen aineellista yhteensopivuutta perussopimusten kanssa tarkastelemalla tilannetta, jossa sekä unioni että sen kaikki jäsenvaltiot sitoutuisivat kyseessä olevaan sopimukseen.
- 269 Tästä seuraa, että jotta voidaan selvittää, voidaanko tällaista toteamusta soveltaa – kuten Ranskan tasavalta ja neuvosto väittävät – tilanteessa, jossa yhtäältä Istanbulin yleissopimus sitoo unionia muttei jotakin sen jäsenvaltiota ja jossa toisaalta toimii Grevion kaltainen elin, jolla on tämän lausunnon 35 kohdassa mainittu toimivalta, on tutkittava täsmällisesti Istanbulin yleissopimuksen aineellista yhteensopivuutta perussopimusten kanssa, mitä nyt käsiteltävä lausuntopyyntö ei koske ja mikä ei siis kuulu tämän menettelyn piiriin.
- 270 Neljänneksi on huomautettava, että Bulgarian tasavalta, Tšekin tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Unkari ja neuvosto katsovat, että kansainvälisten sitoumusten täysimääräinen täytäntöönpano, johon unioni ryhtyy niiden mukaan tekemällä Istanbulin yleissopimuksen, on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista ainoastaan silloin, kun kaikki jäsenvaltiot osallistuvat näihin sitoumuksiin, ja päättelevät tämän perusteella, että jos jäsenvaltiot eivät pääse ”yhteiseen sopimukseen”, unioni ei voisi taata niiden sitoumustensa moitteetonta täytäntöönpanoa, jotka koskevat kyseistä yleissopimusta kokonaisuudessaan, joten se voisi joutua kansainvälisesti vastuuseen sellaisen toimen tai laiminlyönnin osalta, jonka suhteen sille ei ole annettu mitään toimivaltaa.
- 271 Tältä osin on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tosin niin, että kun unioni päättää käyttää toimivaltaansa, toimivallan käyttämisen on tapahduttava kansainvälistä oikeutta noudattaen (tuomio 20.11.2018, komissio v. neuvosto (Etelämantereen merelliset suojelualueet), C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, 127 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 272 SEUT 218 artiklan 11 kohdan sanamuodostakin ilmenee kuitenkin, että lausuntomenettely koskee sitä, ovatko kansainväliset sopimukset, joiden tekemistä unioni suunnittelee, sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Tästä seuraa, että kyseinen menettely ei koske sitä, onko se, että unioni tekee kansainvälisen sopimuksen, sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden kanssa, eikä näin ollen niitä seurauksia, joita kansainvälisen oikeuden mahdollisesta noudattamatta jättämisestä voi aiheutua tulevaisuudessa, kun tällainen sopimus pannaan täytäntöön. Erityisesti unionin kansainvälisen vastuun mahdollinen syntyminen Istanbulin yleissopimuksen täytäntöönpanovaiheessa sillä perusteella, ettei unioni ehkä takaa sitoumustensa moitteetonta täytäntöönpanoa, ei sellaisenaan voi kyseenalaistaa sen päätöksen pätevyyttä, jolla neuvosto on tehnyt kyseisen yleissopimuksen unionin puolesta.
- 273 Tämän lausunnon 258 ja 264 kohdassa on lisäksi todettu, ettei ole osoitettu, että tekemällä Istanbulin yleissopimuksen, vaikka jäsenvaltiot eivät ole päässeet ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta toimivaltaansa kuuluvilla aloilla, unioni sitoutuisi tavalla, jolla se ylittää oman toimivaltansa.
- 274 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että jollei SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdassa määrättyjen vaatimusten täysimääräisestä noudattamisesta jatkuvasti muuta johdu, perussopimuksissa ei kielletä neuvostoa, joka toimii työjärjestyksensä mukaisesti, odottamasta ennen päätöksen antamista Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen

sitoutumisesta toimivaltaansa kuuluvilla kyseisen yleissopimuksen aloilla. Niissä sitä vastoin kielletään sitä lisäämstä kyseisessä artiklassa määrättyyn sopimuksen tekemistä koskevaan menettelyyn ylimääräistä vaihetta asettamalla mainitun yleissopimuksen tekemistä koskevan päätöksen antamisen edellytykseksi sen, että ensin todetaan tällainen ”yhteinen sopimus”.

C Asianmukaiset oikeusperustat Istanbulin yleissopimuksen tekemiselle

- 275 Parlamentti tiedustelee ensimmäisen kysymyksensä a kohdalla lähinnä, muodostavatko SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 84 artikla asianmukaisen oikeusperustan sellaisen neuvoston toimen antamiselle, joka koskee Istanbulin yleissopimuksen tekemistä unionin puolesta, vai onko kyseisen toimen perustuttava SEUT 78 artiklan 2 kohtaan, SEUT 82 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 83 artiklan 1 kohtaan.
- 276 Kun otetaan huomioon menettelyn osapuolten ensimmäisen kysymyksen a kohdan yhteydessä esittämä argumentaatio, on heti alkuun täsmennettävä tähän kysymykseen vastaamiseksi suoritettavan tutkinnan kohde ja ulottuvuus.
- 277 Kuten tämän lausunnon 234–239 kohdassa on todettu, SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdan mukaan neuvoston on annettava päätös Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä määräenemmistöllä parlamentin hyväksynnän saatuaan.
- 278 Näin ollen nyt käsiteltävässä lausuntopyynnössä esitettyjen kysymysten rajoissa ensisijaisesti neuvoston ja parlamentin asiana on täsmentää unionin tuomioistuimelle sen SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettun ”suunnitellun sopimuksen” laajuus, joka on tämän menettelyn kohteena ja jonka valossa on arvioitava oikeusperustaa, johon neuvoston toimen, joka koskee kyseisen sopimuksen tekemistä unionin puolesta, on tarvittaessa perustuttava.
- 279 Tältä osin on aluksi selvää, ettei neuvosto eikä parlamentti suunnittele unionin liittymistä Istanbulin yleissopimuksen sellaisiin osiin, jotka eivät kuulu unionin toimivaltaan.
- 280 Tämän jälkeen on todettava, että vaikka neuvosto on ilmoittanut, että se haluaa rajata unionin liittymisen tähän yleissopimukseen vain sen sellaisiin aloihin, joiden osalta sillä on yksinomainen ulkoinen toimivalta, ja että allekirjoittamista koskevat päätökset 2017/865 ja 2017/866 kuvastavat neuvoston tämän perusteella määrittämiä oikeusperustoja, on todettava, että lausuntopyynnön ensimmäisen kysymyksen a kohdassa ei ole tällaista rajoitusta, koska parlamentti suunnittelee siinä mainitun yleissopimuksen tekemistä tuossa kysymyksessä tarkoitettujen oikeusperustojen nojalla siitä riippumatta, onko unionilla tältä osin SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan yksinomainen toimivalta vai ei.
- 281 Lopuksi on todettava, että siltä osin kuin parlamentti ja komissio viittaavat tilanteeseen, jossa Istanbulin yleissopimukseen liitytään kaikkien niiden kyseisen yleissopimuksen osien osalta, jotka kuuluvat unionin toimivaltaan, neuvosto on väittänyt, ettei neuvostossa ole voitu saavuttaa vaadittua enemmistöä tällaista liittymistä varten. Tästä seuraa, että tällainen liittyminen on tässä vaiheessa luonteeltaan hypoteettinen eikä sitä näin ollen voida käyttää vertailukohtana määriteltäessä ”suunniteltua sopimusta”, jonka valossa lausuntopyynnön ensimmäisen kysymyksen a kohtaan on vastattava.

- 282 Unionin tuomioistuimen on näin ollen tutkittava lausuntopyynnön ensimmäisen kysymyksen a kohta ottamalla lähtökohdaksi se, että SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettun ”suunnitellun sopimuksen” laajuus määritellään tämän kysymyksen sanamuodon ja allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 sisällön avulla.
- 283 Siltä osin kuin komissio ja useat jäsenvaltiot väittävät, että tällainen suunniteltu sopimus, joka merkitsee unionin osittaista, vain osaan sen toimivallasta rajoittuvaa liittymistä Istanbulin yleissopimukseen, olisi vastoin kyseisen yleissopimuksen tavoitteita ja sanamuotoakin ja erityisesti vastoin sen 78 artiklaa, tämän lausunnon 272 kohdassa on huomautettu, että lausuntomenettelyssä on kyse siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa, eikä siitä, onko tällainen sopimus sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden kanssa erityisesti siltä osin kuin on kyse mainitussa sopimuksessa siihen liittymisen osalta asetetuista edellytyksistä.
- 284 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen – kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi annettava toimi mukaan lukien – oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat kyseisen toimen asiayhteys, tarkoitus ja sisältö (lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 76 kohta; tuomio 4.9.2018, komissio v. neuvosto (Kazakstanin kanssa tehty sopimus), C-244/17, EU:C:2018:662, 36 kohta ja tuomio 20.11.2018, komissio v. neuvosto, (Etelämantereen merelliset suojelualueet), C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, 76 kohta).
- 285 Jos unionin toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä ainoaa oikeusperustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää. Jos sen sijaan todetaan, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai siinä on useita tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen, jolloin on mahdollista soveltaa useita perussopimusten määräyksiä, tällaista toimea annettaessa on poikkeuksellisesti käytettävä vastaavia eri oikeusperustoja (lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 77 kohta ja tuomio 4.9.2018, komissio v. neuvosto (Kazakstanin kanssa tehty sopimus), C-244/17, EU:C:2018:662, 37 kohta).
- 286 Kun kyse on erityisesti kansainvälisestä sopimuksesta, jolla on useampi tarkoitus tai jossa on useita tekijöitä, on näin ollen tarkastettava, ovatko ne kyseisen sopimuksen määräykset, joilla on jokin tarkoitus tai jotka muodostavat jonkin tämän sopimuksen tekijän, liitännäisinä tarpeen kyseisen sopimuksen sellaisten määräysten tehokkuuden turvaamiseksi, joilla on muita tarkoituksia tai jotka muodostavat muita tekijöitä, vai onko niiden ulottuvuus ”äärimmäisen rajallinen” (ks. vastaavasti lausunto 1/08 (Sopimukset erityisten sitoumusten listojen muuttamisesta GATS-sopimuksen mukaisesti), 30.11.2009, EU:C:2009:739, 166 kohta). Kummassakaan näistä tapauksista kyseisen tarkoituksen tai kyseisen tekijän olemassaolo ei nimittäin oikeuta sitä, että se nimenomaisesti kuvastuu sen päätöksen aineellisessa oikeusperustassa, joka koskee mainitun sopimuksen allekirjoittamista tai tekemistä unionin puolesta.
- 287 Niihin perusteisiin, joiden avulla voidaan yksilöidä se, onko toimen jokin tarkoitus tai tekijä luonteeltaan liitännäinen, kuuluu lisäksi niiden määräysten lukumäärä, jotka sitä koskevat, kun otetaan huomioon kyseisen toimen kaikki määräykset sekä näissä määräyksissä esitettyjen

velvollisuuksien sisältö ja ulottuvuus (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto, C-377/12, EU:C:2014:1903, 56 kohta ja tuomio 4.9.2018, komissio v. neuvosto (Kazakstanin kanssa tehty sopimus), C-244/17, EU:C:2018:662, 44 ja 45 kohta).

288 Kahden oikeusperustan käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia (lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 78 kohta).

289 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen asiayhteydestä, sellaisena kuin se on määritetty tämän lausunnon 282 kohdassa, että allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 johdanto-osan ensimmäisestä kolmanteen perustelukappaleesta ilmenee, että unioni on osallistunut jäsenvaltioiden rinnalla tarkkailijana neuvotteluihin Istanbulin yleissopimuksesta, että kyseinen yleissopimus on sen 75 artiklan mukaisesti avoinna unionille allekirjoittamista varten ja että sillä luodaan laaja-alaiset ja monitahoiset oikeudelliset puitteet naisten suojelemiseksi kaikenlaiselta väkivallalta. Siinä todetaan näiden puitteiden osalta, että

- kyseisellä yleissopimuksella pyritään estämään ja poistamaan naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä saattamaan väkivallantekijät syytteeseen
- se kattaa monenlaisia toimenpiteitä tietojen kokoamisesta ja valistuksesta oikeudellisiin toimenpiteisiin, joilla naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodot säädetään rangaistaviksi
- se sisältää toimenpiteitä uhrien suojelemiseksi ja tukipalvelujen tarjoamiseksi
- siinä käsitellään sukupuoleen perustuvan väkivallan ulottuvuutta turvapaikka- ja muuttoliikeasioiden yhteydessä ja
- sillä perustetaan erityinen valvontamekanismi sen varmistamiseksi, että osapuolet panevat sen määräykset tehokkaasti täytäntöön.

290 Istanbulin yleissopimuksen sisältö, sellaisena kuin se on esitetty lyhyesti tämän lausunnon 15–40 kohdassa, tukee tätä analyysiä.

291 Suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen tarkoituksesta on huomautettava, että allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että Istanbulin yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta

- edistää naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista kaikilla aloilla, mikä on keskeinen tavoite ja arvo unionin kaikessa toiminnassa SEU 2 ja SEU 3 artiklan, SEUT 8 artiklan ja perusoikeuskirjan 23 artiklan mukaisesti, ja
- antaa unionille mahdollisuuden vahvistaa sitoutuneisuutensa naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseen omalla alueellaan ja maailmanlaajuisesti sekä vahvistaa nykyistä poliittista toimintaansa ja olemassa olevaa keskeistä oikeudellista kehystä rikosprosessioikeuden alalla, mikä on erityisen tärkeää naisille ja tytöille.

292 Näiden allekirjoittamista koskevien päätösten johdanto-osan kuudennesta ja seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee kuitenkin, että suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevalla toimella pyritään saavuttamaan nämä monialaiset tavoitteet ainoastaan Istanbulin

yleissopimuksen niiden määräysten osalta, jotka sekä kuuluvat unionin toimivaltaan että koskevat ensinnäkin rikosoikeuden alalla tehtävää oikeudellista yhteistyötä, tämän jälkeen turvapaikanhakua ja palauttamiskieltoa sekä lopuksi unionin toimielimiä ja julkishallintoa. Vaikka mainittujen allekirjoittamista koskevien päätösten 1 artikla ei koske tätä viimeksi mainittua unionin toimielimiin ja julkishallintoon liittyvää osaa, neuvosto on kuitenkin täsmentänyt vastauksena unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että on edelleen ajateltavissa, että kyseisen yleissopimuksen tekemistä koskeva toimi kattaa mainitun osan.

293 Tätä suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen rajallista tarkoitusta tukee se aineellinen oikeusperusta, joka esitetään sekä allekirjoittamista koskevissa päätöksissä 2017/865 ja 2017/866 – eli SEUT 78 artiklan 2 kohta, SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 83 artiklan 1 kohta – että lausuntopyynnön ensimmäisen kysymyksen a kohdassa, jossa mainitaan nämä samat määräykset ja SEUT 84 artikla.

294 Lausuntopyynnön ensimmäisen kysymyksen a kohtaan vastattaessa päättelyn lähtökohtana on siis pidettävä sitä, että suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen sisältö liittyy Istanbulin yleissopimuksen niihin määräyksiin, joilla on yhteys rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön, turvapaikanhakuun ja palauttamiskieltoon sekä unionin toimielimille ja julkishallinnolle kuuluviin velvoitteisiin, siltä osin kuin nämä määräykset kuuluvat unionin toimivaltaan (jäljempänä suunnitellun sopimuksen kohteena oleva Istanbulin yleissopimuksen osa).

295 Ensimmäiseksi on huomautettava rikosoikeuden alalla tehtävästä oikeudellisesta yhteistyöstä ensinnäkin, että Istanbulin yleissopimuksen V luvussa olevat 44, 47 ja 48 artikla, sen VI lukuun sisältyvät 49, 50 ja 54–58 artikla sekä sen VIII lukuun sisältyvät 62–65 artikla koskevat – kuten etenkin näiden lukujen tiivistelmästä, joka on esitetty tämän lausunnon 25–29, 33 ja 34 kohdassa, ilmenee – alueellista toimivaltaa kyseisessä yleissopimuksessa tarkoitettuja rikoksia koskevien syytetoimien osalta, mainitun yleissopimuksen toisen osapuolen alueella annettujen tuomioiden huomioon ottamista, vaihtoehtoisten ratkaisumenettelyjen kieltoa, tehokkaiden, nopeiden ja tarvittaessa ex officio tai ex parte toteuttavien sellaisten tutkintojen, syytetoimien ja oikeudenkäyntien tarvetta, joissa otetaan aina huomioon uhrin oikeudet, uhrien asianmukaista suojelua, tiedottamista, avustamista ja oikeusapua, hyväksyttävää todistelua, uhrin oikeutta tulla kuulluksi ja todistajien suojelua, rikosten vanhentumista, rikosasioissa tehtävää yhteistyötä kaikkien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ja väkivallantekijöiden syytteesen saattamiseksi, uhrien suojelemiseksi ja auttamiseksi, rikosten tutkimiseksi tai niitä koskevien oikeudenkäyntien käymiseksi ja rikostuomioiden täytäntöön panemiseksi, muun Istanbulin yleissopimuksen osapuolen alueella tehdyn rikoksen uhrien oikeutta tehdä rikosilmoitus asuinvaltionsa toimivaltaisille viranomaisille, rikosasioissa annettavaa keskinäistä oikeusapua, rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista tai rikostuomioiden täytäntöönpanoa, sellaisten tietojen, jotka voivat auttaa ehkäisemään rikoksia tai panemaan vireille tai suorittamaan tutkintaa, ja sellaisten tietojen vaihtoa, joiden mukaan henkilö on välittömässä vaarassa joutua väkivallanteon kohteeksi, sekä henkilötietojen suojelusta huolehtimista.

296 Kuten parlamentti, neuvosto ja komissio sekä useat tämän menettelyn osapuolina olevat jäsenvaltiot katsovat, nämä määräykset kuuluvat suurelta osin unionin toimivaltaan, josta määrätään SEUT 82 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan unioni voi sikäli kuin se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajatylittävissä rikosasioissa säätää vähimmäissäännöistä, jotka koskevat muun muassa todisteiden hyväksyttävyyttä jäsenvaltioissa, yksilön oikeuksia rikosasioiden käsittelyssä ja rikosten uhrien oikeuksia. Kun otetaan huomioon

mainittujen määräysten lukumäärä ja ulottuvuus, on siis katsottava, että SEUT 82 artiklan 2 kohdan on oltava yksi suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen oikeusperustoista.

297 Istanbulin yleissopimuksen II luvussa olevissa 7, 8, 10 ja 11 artiklassa, sen III luvussa olevissa 12–16 artiklassa, sen IV lukuun sisältyvissä 18–28 artiklassa, sen VI luvussa olevissa 51–53 artiklassa ja sen VIII luvussa esitetyissä 62 ja 63 artiklassa kyseisen yleissopimuksen osapuolet veloitetaan toiseksi muun muassa panemaan täytäntöön tehokkaita, laaja-alaisia ja yhteensovitettuja kansallisia toimintaperiaatteita kaikkien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, antamaan käyttöön riittävät rahoitus- ja henkilövoimavarat, nimeämään viralliset elimet vastaamaan toimintaperiaatteiden yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, kokoamaan tilastotietoja, tukemaan tutkimusta, joka koskee väkivallan perussyitä ja seurauksia, esiintyvyyttä ja tapausten tuomitsemisprosentteja, edistämään käyttäytymismallien muuttamista tarkoituksena poistaa käytäntöjä, jotka perustuvat ajatukseen naisten alhaisemmasta asemasta tai kaavamaisiin käsityksiin naisten ja miesten rooleista, estämään kaikki mainitun yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat väkivallan muodot, asettamaan haavoittuvien henkilöiden ja uhrien erityistarpeet toimissaan etusijalle, varmistamaan, ettei kulttuurin, tavan, uskonnon, perinteen eikä niin sanotun ”kunnian” katsota oikeuttavan mitään väkivallantekoja, toteuttamaan valistusohjelmia, ottamaan käyttöön ohjelmia, joiden tarkoituksena on opettaa perheväkivallan tekijöille väkivallatonta käyttäytymistä, toteuttamaan tarvittavat toimet suojellakseen kaikkia väkivallan uhreja uusilta väkivallanteoilta – näihin toimiin kuuluvat järjestelmät, jotka koskevat tehokasta yhteistyötä kaikkien asianomaisten valtion viranomaisten kesken, asianmukainen ja oikea-aikainen tieto saatavilla olevista tukipalveluista ja oikeudellisista toimista, oikeudellinen ja psykologinen neuvonta, taloudellinen apu, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut, tieto yksilövalitus- ja ryhmävalitusjärjestelmistä, riittävä määrä asianmukaisia, helposti saavutettavia turvakoteja, maksuttomat auttavat puhelimet, tukikeskukset raiskauksen tai muun seksuaalisen väkivallan uhreja varten ja psykososiaalinen neuvonta, jota annetaan väkivallan lapsitodistajille heidän ikänsä mukaisesti sovitettuna –, säätämään tarvittavista toimista sen varmistamiseksi, etteivät salassapitosäännökset estä mahdollisuutta tehdä ilmoitus siitä, että vakava väkivallanteko on tehty tai on odotettavissa, toteuttamaan ennalta ehkäiseviä operatiivisia toimia, arvioimaan uhreille aiheutuvia vaaroja, mahdollistamaan lähestymiskieltojen antamisen, säätämään uhrien asianmukaisesta suojelusta, tiedottamisesta, avustamisesta ja oikeusavusta, toimimaan yhteistyössä keskenään rikosasioissa ehkäistäkseen ja torjuakseen kaikkia väkivallan muotoja ja saattaakseen väkivallantekijät syytteeseen, suojellakseen ja auttaakseen uhreja, tutkiakseen rikoksia tai käydäkseen niitä koskevia oikeudenkäyntejä ja pannakseen täytäntöön rikostuomioita, ja vaihtamaan sellaisia tietoja, jotka voivat auttaa ehkäisemään rikoksia tai panemaan vireille tai suorittamaan tutkintaa, ja sellaisia tietoja, joiden mukaan henkilö on välittömässä vaarassa joutua väkivallanteon kohteeksi.

298 Tällaiset veloitteet kuuluvat – kuten muun muassa parlamentti ja komissio huomauttavat – suurelta osin rikollisuuden torjunnan alaan, jonka osalta SEUT 84 artiklassa annetaan unionille toimivalta säätää toimenpiteistä, joilla kannustetaan ja tuetaan jäsenvaltioiden toimintaa. Kun otetaan huomioon niiden edellisessä kohdassa mainittujen määräysten lukumäärä ja ulottuvuus, joihin sisältyy – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 158 kohdassa todennut – veloitteita, jotka ovat suurelta osin itsenäisiä tämän lausunnon 295 kohdassa yhteenvedonomaaisesti esitettyihin veloitteisiin nähden, on katsottava, että suunnitellun sopimuksen tämä osa ei ole puhtaasti liitännäinen viimeksi mainittuihin veloitteisiin nähden eikä sen ulottuvuus ole ”äärimmäisen rajallinen”. Tästä seuraa, että myös SEUT 84 artiklan pitäisi sisältyä suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen oikeusperustoihin.

- 299 Istanbulin yleissopimuksen V lukuun sisältyvät 33–43 artikla koskevat kolmanneksi erityisesti sopimuspuolten sitoutumista säätämään rangaistaviksi siten, että niistä voidaan määrätä tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset, seuraavat teot: henkilön henkisen eheyden vahingoittaminen pakottamalla tai uhkaamalla, toiseen henkilöön kohdistuva uhkaava käyttäytyminen, joka saa tämän henkilön pelkäämään turvallisuutensa vaarantumista, ruumiilliset väkivallanteot, ilman suostumusta tapahtuvat seksuaaliset teot, aikuisen tai lapsen pakottaminen avioliittoon, naisen sukuelinten poistaminen leikkaamalla, faraoninen ympärileikkaus tai muu silpominen, naisen raskauden keskeyttäminen ilman hänen ennakolta annettua suostumustaan, sellaisen leikkauksen suorittaminen, jolla poistetaan naisen luontainen lisääntymiskyky, ilman hänen suostumustaan ja kaikki sellaisen ei-toivotun sanallisen, sanattoman tai ruumiillisen seksuaalisen käyttäytymisen muodot, joilla loukataan henkilön ihmisarvoa, erityisesti, jos tämä käyttäytyminen luo uhkaavan, vihamielisen, halventavan, nöyryyttävän tai loukkaavan ilmapiirin, ja näiden tekojen yritykset sekä osallisuus ja avunanto niihin.
- 300 SEUT 83 artiklan 1 kohdassa annetaan unionille tältä osin toimivalta säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä muun muassa ihmiskaupan sekä naisten ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön alalla.
- 301 Kuten muun muassa komissio on väittänyt ja kuten julkisasiamies on pääosin todennut ratkaisuehdotuksensa 155 kohdassa, yhtäältä Istanbulin yleissopimukseen kirjattujen velvoitteiden, sellaisina kuin ne on esitetty tämän lausunnon 299 kohdassa, ja toisaalta unionille SEUT 83 artiklan 1 kohdan nojalla kuuluvan toimialan päällekkäisyys on niin rajallista, että on katsottava, että mainitun yleissopimuksen kyseiseen osaan sisältyvien velvoitteiden, jotka kuuluvat tämän toimialan piiriin, ulottuvuus on unionin osalta ”äärimmäisen rajallinen” ja että kyseisen määräyksen ei siis tarvinnut sisältyä suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen oikeusperustoihin.
- 302 Toiseksi on huomautettava Istanbulin yleissopimuksen VII luvussa tarkoitetuista turvapaikanhausta ja palauttamiskiellosta, että tämän lausunnon 30–32 kohtaan sisältyvästä kyseisen yleissopimuksen 59–61 artiklaa koskevasta yhteenvedosta ilmenee, että näissä määräyksissä vahvistetaan pääosin velvoitteita, jotka koskevat itsenäisten ja uudistettavien oleskelulupien myöntämistä, pakkoavioliiton vuoksi menetetyt kotipaikka-aseman takaisin saamista, maastapoistamismenettelyn keskeyttämistä, toissijaisen suojelun antamista, Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150) mukaisten perusteiden tulkittamista sukupuoli huomioon ottaen pakolaisaseman myöntämistä silmällä pitäen ja palauttamisen kieltämistä tietyissä olosuhteissa.
- 303 Kuten nyt vireillä olevaan menettelyyn osallistuvien kesken on selvää, tällaiset velvoitteet kuuluvat SEUT 78 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.
- 304 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 160–162 kohdassa huomauttanut, on niin, että vaikka Istanbulin yleissopimus sisältää vain kolme artiklaa, jotka koskevat tämän lausunnon 302 kohdassa mainittuja asioita, nämä artikkelit muodostavat kuitenkin kyseisen yleissopimuksen erillisen luvun ja niissä määrätään sellaisista täsmällisistä ja olennaisista velvoitteista, jotka edellyttävät sitä, että mainitun yleissopimuksen osapuolten lainsäädäntöä tarvittaessa mukautetaan näissä asioissa. Tätä osaa ei näin ollen voida pitää tämän lausunnon 285 ja 286 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla liitännäisenä tai ulottuvuudeltaan ”äärimmäisen rajallisena”, joten SEUT 78 artiklan 2 kohdan pitää sisältyä tämän suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen oikeusperustoihin.

- 305 Kolmanneksi on todettava olevan aluksi selvää, että merkittävä osa ennalta ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamista koskevista velvoitteista, joista määrätään Istanbulin yleissopimuksen II luvussa olevissa 7, 8, 10 ja 11 artiklassa, sen III lukuun sisältyvissä 12–16 artiklassa, sen IV luvussa olevissa 18–28 artiklassa, sen VI luvussa esitetyissä 51–53 artiklassa ja sen VIII luvussa olevissa 62 ja 63 artiklassa ja jotka on esitetty yhteenvedonomaisesti tämän lausunnon 297 kohdassa, sitoisi pääosin unionia myös suhteessa sen hallinnon henkilöstöön sekä suhteessa yleisöön, joka käy sen toimielinten, elinten ja laitosten toimitiloissa ja rakennuksissa. Sama koskisi niin ikään useita velvoitteita, jotka perustuvat kyseisen yleissopimuksen VI luvussa oleviin 49, 50 ja 56 artiklaan sekä sen VIII luvussa esitettyihin 63–65 artiklaan ja jotka on esitetty yhteenvedonomaisesti tämän lausunnon 295 kohdassa. Lopuksi on ilmeistä, että mainitun yleissopimuksen 30 artiklassa määrätyn kaltaiset lisävelvoitteet, jotka koskevat asianmukaisen korvauksen maksamista väkivallan uhreille, voivat sitoa unionia erityisesti sen julkishallinnon osalta.
- 306 Kuten neuvosto on katsonut pääosin allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa, tällaiset velvoitteet kuuluvat SEUT 336 artiklan soveltamisalaan.
- 307 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 164 kohdassa huomauttanut, SEUT 82 artiklan 2 kohdan ja SEUT 84 artiklan kattamista aloista poiketen unionin ei olisi kuitenkaan julkishallintonsa osalta vain otettava käyttöön vähimmäisvaatimuksia tai liitännäistoimenpiteitä, vaan sen olisi itse varmistettava, että tämän lausunnon 305 kohdassa kuvatut velvoitteet täytetään kokonaisuudessaan.
- 308 Tästä seuraa, että kun otetaan huomioon kyseessä olevien määräysten lukumäärä ja niiden velvoitteiden ulottuvuus, joita unionille olisi asetettu tällä perusteella sen julkishallinnon suhteen, sekä suunnitellun sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien asioiden vähäinen lukumäärä, suunnitellun sopimuksen tämä osa ei ole puhtaasti liitännäinen eikä sen ulottuvuus ole ”äärimmäisen rajallinen” ja että SEUT 336 artiklan pitäisi näin ollen sisältyä kyseisen yleissopimuksen tekemistä koskevan toimen oikeusperustoihin.
- 309 Neljänneksi on niin, että niiden unionia sitovien velvoitteiden osalta, jotka johtuisivat Istanbulin yleissopimuksen IX luvussa olevista 66–70 artiklasta ja sen XII luvussa esitetystä 74 artiklasta, jotka koskevat seurantajärjestelmää ja riitojen ratkaisemista, on riittävää muistuttaa, että kansainvälisten sitoumusten tekemistä koskevaan unionin toimivaltaan kuuluu toimivalta liittää näihin sitoumuksiin institutionaalisia määräyksiä. Sillä, että niitä on sopimuksessa, ei ole vaikutusta sopimuksen tekemistä koskevan toimivallan luonteeseen. Nämä määräykset ovat nimittäin luonteeltaan liitännäisiä, ja ne kuuluvat siis samaan toimivaltaan kuin aineelliset määräykset, joihin ne on liitetty (ks. vastaavasti lausunto 2/15 (Vapaakauppasopimus Singaporen kanssa), 16.5.2017, EU:C:2017:376, 276 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 310 On vielä täsmennettävä – kuten julkisasiamies on tehnyt ratkaisuehdotuksensa 165 kohdassa –, että tässä lausunnossa määritettyjen asianmukaisten oikeusperustojen kumuloituminen ei ole ristiriidassa tämän lausunnon 288 kohdassa mainitun oikeuskäytännön kanssa, koska suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen antamismenettely on SEUT 218 artiklan nojalla sama kaikkien näiden oikeusperustojen osalta, joista jokaisessa määrätään sisäisellä tasolla tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen noudattamisesta.

311 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella lausuntopyynnön ensimmäisen kysymyksen a kohtaan on vastattava, että asianmukaisen aineellisen oikeusperustan sellaisen neuvoston toimen antamiselle, joka koskee SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettua suunnitellun sopimuksen kohteena olevan Istanbulin yleissopimuksen osan tekemistä unionin puolesta, muodostavat SEUT 78 artiklan 2 kohta, SEUT 82 artiklan 2 kohta, SEUT 84 artikla ja SEUT 336 artikla.

D Istanbulin yleissopimuksen tekemistä koskevan toimen jakaminen kahteen erilliseen päätökseen

312 Kun otetaan huomioon tämän lausunnon 228 ja 294 kohdassa esitetyt toteamukset, on katsottava, että parlamentti tiedustelee lausuntopyynnön ensimmäisen kysymyksen b kohdalla lähinnä, onko toimi, joka koskee suunnitellun sopimuksen kohteena olevan Istanbulin yleissopimuksen osan tekemistä unionin puolesta, välttämätöntä tai mahdollista jakaa kahteen erilliseen päätökseen.

313 Kuten lausuntopyynnöstä ja unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee, tämä kysymys liittyy pöytäkirjan N:o 21 sovellettavuuteen Irlannin osalta, koska muun muassa SEUT 78 artiklan 2 kohta, SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 84 artikla, jotka sisältyvät EUT-sopimuksen kolmannen osan V osastoon, on määritetty asianmukaisiksi oikeusperustoiksi kyseisen yleissopimuksen tekemiselle. Vaikka Bulgarian tasavalta on lisäksi tuonut esiin myös pöytäkirjan N:o 22 mahdollisen merkityksen mainitun kysymyksen kannalta, neuvosto on kuitenkin todennut, ettei kyseisen pöytäkirjan soveltaminen ole aiheuttanut mitään erityisiä vaikeuksia nyt käsiteltävässä asiassa.

314 Allekirjoittamista koskevista päätöksistä 2017/865 ja 2017/866 ilmenee pöytäkirjan N:o 21 osalta, että Irlanti aikoi näet kyseisen pöytäkirjan perusteella olla osallistumatta siihen, että unioni tekee turvapaikanhakua ja palauttamiskieltoa koskevan Istanbulin yleissopimuksen osan, mutta se aikoi osallistua kyseisen yleissopimuksen muiden osien tekemiseen.

315 Kuten allekirjoittamista koskevan päätöksen 2017/865 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta sekä Irlannin ja neuvoston argumentaatiosta ilmenee, tämä eron tekeminen Istanbulin yleissopimuksen näiden eri osien välillä perustuu siihen, että direktiivit 2011/36 ja 2011/93 sitovat Irlantia, kun taas direktiivit 2011/95 ja 2013/32 eivät sido sitä.

316 Tältä osin on huomautettava, että pöytäkirjassa N:o 21 olevan 1 artiklan mukaan Irlanti ”e[i] osallistu [EUT-sopimuksen] kolmannen osan V osaston nojalla ehdotettujen toimenpiteiden hyväksymiseen neuvostossa”.

317 Kyseisen pöytäkirjan 2 artiklan mukaan ”[EUT-sopimuksen] kolmannen osan V osaston määräykset, mainitun osaston nojalla hyväksytyt toimenpiteet, unionin kyseisen osaston nojalla tekemän kansainvälisen sopimuksen määräykset tai Euroopan unionin tuomioistuimen tällaista määräystä tai toimenpidettä tulkitsevat päätökset eivät sido” Irlantia ”eikä niitä sovelleta [kyseisessä valtiossa]”; nämä ”määräykset, toimenpiteet tai päätökset eivät vaikuta [kyseisen valtion] toimivaltuuksiin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin”. Mainitut määräykset, toimenpiteet tai päätökset ”eivät myöskään vaikuta yhteisön eikä unionin säännöstöön eivätkä ne ole osa unionin oikeutta kun niitä sovelletaan” kyseiseen jäsenvaltioon.

318 Mainitun pöytäkirjan 3 artiklan mukaan kuitenkin Irlanti ”voi ilmoittaa – –, että se haluaa osallistua ehdotetun toimenpiteen antamiseen tai soveltamiseen, jolloin kyseisellä [jäsen]valtiolla on oikeus tehdä niin”.

- 319 Pöytäkirjassa N:o 21 olevan 4 artiklan mukaan ”Irlanti voi milloin tahansa sen jälkeen, kun neuvosto on antanut toimenpiteen [EUT-sopimuksen] kolmannen osan V osaston nojalla, ilmoittaa – – aikomuksestaan hyväksyä kyseinen toimenpide”.
- 320 Pöytäkirjassa N:o 21 olevan 4 a artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että pöytäkirjan määräyksiä ”sovelletaan – – Irlannin osalta myös [EUT-sopimuksen] kolmannen osan V osaston nojalla ehdotettuihin tai hyväksytyihin toimenpiteisiin, joilla muutetaan [tätä] jäsenvaltio[ta] sitovaa voimassa olevaa toimenpidettä”.
- 321 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 186–189 kohdassa todennut, pöytäkirjassa N:o 21 olevista 1–4 a artiklasta seuraa, ettei voida katsoa, että Irlannin osallistuminen direktiiveihin 2011/36 ja 2011/93 merkitsisi automaattisesti sitä, että kyseisen jäsenvaltion on osallistuttava Istanbulin yleissopimuksen vastaavan osan tekemiseen unionin puolesta. Näissä määräyksissä nimittäin täsmennetään yksiselitteisesti, että – jollei kyseisen pöytäkirjan 4 a artiklan 2 kohdassa määrätystä menettelystä, jonka soveltamista ei ole tarkasteltu nyt vireillä olevassa menettelyssä, muuta johdu – Irlanti ei osallistu EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston soveltamisalaan kuuluviin alkuperäisiin toimenpiteisiin eikä tämän saman osaston soveltamisalaan kuuluviin toimenpiteisiin, joilla muutetaan voimassa olevaa ja Irlantia sitovaa toimenpidettä, jollei se ilmoita haluavansa osallistua ehdotetun toimenpiteen antamiseen tai soveltamiseen.
- 322 Tätä tulkintaa tukee pöytäkirjan N:o 21 systemaattinen tarkastelu, josta ilmenee, ettei pöytäkirjan 2 artiklaa voida tulkita ja soveltaa kyseisen pöytäkirjan 1 artiklasta riippumatta. Mainitun 2 artiklan sääntö, jonka mukaan siinä tarkoitetut toimenpiteet, määräykset ja päätökset eivät kyseisen 1 artiklan nojalla, ja jollei kyseisen pöytäkirjan 3, 4 ja 6 artiklasta muuta johdu, sido Irlantia, liittyy nimittäin erottamattomasti mainitun 1 artiklan sääntöön, jonka mukaan kyseinen jäsenvaltio ei osallistu EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston soveltamisalaan kuuluvien toimenpiteiden antamiseen, joten mainittuja kahta sääntöä ei voida ymmärtää tarkastelemalla niitä toisistaan erillään (ks. analogisesti lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 115 ja 116 kohta).
- 323 Olisi siis pöytäkirjan N:o 21 tavoitteen vastaista, jos Irlannin annettaisiin osallistua unionin toimen antamiseen, vaikkei kyseinen toimi sido sitä, ja myös jos tällaisen toimen katsottaisiin sitovan kyseistä jäsenvaltiota, vaikkei se ole osallistunut sen antamiseen (ks. vastaavasti ja analogisesti lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 116 kohta).
- 324 Unionin tuomioistuin on myös täsmentänyt, ettei pöytäkirja N:o 21 voi mitenkään vaikuttaa kysymykseen asianomaisen päätöksen antamisen asianmukaisesta oikeusperustasta (lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 108 kohta).
- 325 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostettu sääntö, jonka mukaan toimen aineellinen oikeusperusta ratkaisee toimen antamiseksi noudatettavat menettelyt, pätee paitsi sisäisen toimen antamista varten vahvistettujen menettelyjen osalta myös niiden menettelyjen osalta, joita sovelletaan kansainvälisten sopimusten tekemiseen (tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto, C-658/11, EU:C:2014:2025, 57 kohta).
- 326 Asianmukaiset oikeusperustat suunnitellun sopimuksen tekemiselle ratkaisevat siis pöytäkirjassa N:o 21 olevan 1 artiklan sovellettavuuden, ja kyseisen määräyksen nojalla se, osallistuuko Irlanti tämän sopimuksen tekemistä koskevan toimen antamiseen, ratkaisee puolestaan kyseisessä

pöytäkirjassa olevan 2 artiklan nojalla sen, onko tätä tekemistä koskevaa toimea pidettävä kyseistä jäsenvaltiota sitovana ja siis sovelletaanko siihen suunnitellun sopimuksen kohteena olevia Istanbulin yleissopimuksen määräyksiä.

- 327 Nämä pöytäkirjassa N:o 21 olevien 1 ja 2 artiklan väliset luontaiset yhteydet ja se, ettei kyseisen pöytäkirjan yhdessäkään määräyksessä tarkastella osittaista osallistumista johonkin toimenpiteeseen, estävät kuitenkin valikoivan osallistumisen samaan kyseisissä artikloissa tarkoitettuun toimenpiteeseen. Tätä toteamusta tukee mainitun pöytäkirjan 3 artiklan sanamuoto, jossa tarkastellaan ainoastaan Irlannilla olevaa mahdollisuutta ilmoittaa haluavansa osallistua ”ehdotetun toimenpiteen” antamiseen tai soveltamiseen.
- 328 Tästä seuraa, ettei pöytäkirjassa N:o 21 anneta lupaa suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen jakamiseen kahteen päätökseen, jotta Irlanti voisi osallistua jommankumman päätöksen antamiseen muttei toisen, vaikka allekirjoittamista koskevien päätösten 2017/865 ja 2017/866 tavoin kumpikin sopimuksen tekemistä koskeva päätös koskisi EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston piiriin kuuluvia toimenpiteitä, jotka kuuluvat siis kyseisen pöytäkirjan soveltamisalaan.
- 329 Tällainen suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen jakaminen kahteen tai useampaan päätökseen voisi lisäksi olla ristiriidassa sekä tämän lausunnon 285–287 kohdassa mainitun oikeuskäytännön ja sen SEU 13 artiklan 2 kohdan sanamuodon kanssa, jonka mukaan toimielinten on toimittava erityisesti perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti, että sen tämän lausunnon 232 kohdassa mieleen palautetun oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan unionin toimielinten päätöksentekoa koskevat säännöt vahvistetaan perussopimuksissa, eivätkä ne ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä.
- 330 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 182 kohdassa huomauttanut, on kuitenkin niin, että jos osoitetaan, että kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevalla toimella on useita sellaisia tavoitteita tai siinä on useita sellaisia tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista minkään ei voida katsoa olevan toiseen nähden liitännäinen, jolloin mainittuun toimeen sovelletaan eri oikeusperustoja, neuvoston äänestysääntöjen väliset erot voivat johtaa siihen, etteivät nämä oikeusperustat sovi keskenään yhteen (ks. vastaavasti lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 109 kohta).
- 331 Tällaisessa tapauksessa voi osoittautua tarpeelliseksi antaa kaksi päätöstä tai useampia päätöksiä suunnitellun kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevan toimen antamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, komissio v. neuvosto (Armenian kanssa tehty sopimus), C-180/20, EU:C:2021:658, 40 kohta).
- 332 Tästä seuraa, että voi olla tilanteita, joissa objektiivisesti arvioiden on tarpeen jakaa suunnitellun sopimuksen tekemistä koskeva toimi kahteen tai useampaan päätökseen.
- 333 Näin voi olla muun muassa, jos tällaisella jakamisella pyritään ottamaan huomioon se, että Irlanti ei osallistu kansainvälisen sopimuksen tekemisen perusteella suunniteltuihin toimenpiteisiin, jotka kuuluvat pöytäkirjan N:o 21 soveltamisalaan, kun taas muut tämän tekemisen perusteella suunnitellut toimenpiteet eivät kuulu kyseisen pöytäkirjan soveltamisalaan.

- 334 Näin voi olla myös, jos tällaisella jakamisella pyritään ottamaan huomioon se, että Tanskan kuningaskunta ei osallistu kansainvälisen sopimuksen tekemisen perusteella suunniteltuihin toimenpiteisiin, jotka kuuluvat pöytäkirjan N:o 22 soveltamisalaan, kun taas muut tämän kyseisen sopimuksen tekemisen perusteella suunnitellut toimenpiteet eivät kuulu mainitun pöytäkirjan soveltamisalaan.
- 335 Tältä osin on huomautettava, että pöytäkirjalla N:o 22 on tarkoitus perustaa – kuten sen johdanto-osan kolmannesta viidenteen kohdasta ilmenee – oikeudellinen järjestely, jonka avulla jäsenvaltiot voivat kehittää edelleen yhteistyötään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen alalla antamalla ilman Tanskan kuningaskunnan osallistumista toimenpiteitä, jotka eivät sido mainittua jäsenvaltiota, samalla kun tälle tarjotaan mahdollisuus osallistua mainitun alan toimenpiteiden hyväksymiseen ja sitoutua niihin kyseisen pöytäkirjan 8 artiklassa määrättyin edellytyksin. Tätä varten pöytäkirjassa N:o 22 olevan 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että Tanskan kuningaskunta ei osallistu neuvostossa sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joita ehdotetaan EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston nojalla, ja kyseisen pöytäkirjan 2 artiklassa määrätään, etteivät tällaiset toimenpiteet sido Tanskan kuningaskuntaa (ks. vastaavasti lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 111 ja 112 kohta).
- 336 Nyt käsiteltävässä asiassa ensimmäisen kysymyksen a kohtaan annetusta vastauksesta ilmenee, että yhtenä suunnitellun sopimuksen tekemistä koskevan toimen aineellisen oikeusperustan osana on SEUT 336 artikla, joka ei kuulu EUT-sopimuksen kolmannen osan V osastoon eikä siis pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 soveltamisalaan. Voidaan siis todeta, että kyseisen sopimuksen tekemistä koskeva toimi on objektiivisesti arvioiden tarpeen jakaa sen huomioon ottamiseksi, että Irlanti tai Tanskan kuningaskunta eivät osallistu sopimuksen tekemiseen, siltä osin kuin sopimuksen tekeminen merkitsee sitä, että unioni käyttää SEUT 78 artiklan 2 kohtaan, SEUT 82 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 84 artiklaan perustuvaa ulkoista toimivaltaansa.
- 337 Lausuntopyynnön ensimmäisen kysymyksen b kohtaan on näin ollen vastattava, että pöytäkirjat N:o 21 ja N:o 22 oikeuttavat jakamaan kahteen erilliseen päätökseen neuvoston toimen, joka koskee suunnitellun sopimuksen kohteena olevan Istanbulin yleissopimuksen osan tekemistä unionin puolesta, yksinomaan siltä osin kuin tällaisella jakamisella pyritään ottamaan huomioon se, että Irlanti tai Tanskan kuningaskunta eivät osallistu kyseisen sopimuksen tekemisen nojalla toteutettuihin toimenpiteisiin, jotka kuuluvat kyseisten pöytäkirjojen soveltamisalaan, kun näitä toimenpiteitä tarkastellaan kokonaisuutena.

VII Vastaus lausuntopyyntöön

- 338 Kaikista edellä esitetystä seikoista seuraa, että
- jollei SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdassa määrättyjen vaatimusten täysimääräisestä noudattamisesta jatkuvasti muuta johdu, perussopimuksissa ei kielletä neuvostoa, joka toimii työjärjestyksensä mukaisesti, odottamasta ennen päätöksen antamista Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta toimivaltaansa kuuluvilla kyseisen yleissopimuksen aloilla. Niissä sitä vastoin kielletään sitä lisäämstä kyseisessä artiklassa määrättyyn sopimuksen tekemistä koskevaan menettelyyn ylimääräistä vaihetta asettamalla mainitun yleissopimuksen tekemistä koskevan päätöksen antamisen edellytykseksi sen, että ensin todetaan tällainen ”yhteinen sopimus”

- asianmukaisen aineellisen oikeusperustan sellaisen neuvoston toimen antamiselle, joka koskee SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettua suunniteltua sopimuksen kohteena olevan Istanbulin yleissopimuksen osan tekemistä unionin puolesta, muodostavat SEUT 78 artiklan 2 kohta, SEUT 82 artiklan 2 kohta, SEUT 84 artikla ja SEUT 336 artikla
- pöytäkirjat N:o 21 ja N:o 22 oikeuttavat jakamaan kahteen erilliseen päätökseen neuvoston toimen, joka koskee suunniteltua sopimuksen kohteena olevan Istanbulin yleissopimuksen osan tekemistä unionin puolesta, yksinomaan siltä osin kuin tällaisella jakamisella pyritään ottamaan huomioon se, että Irlanti tai Tanskan kuningaskunta eivät osallistu kyseisen sopimuksen tekemisen nojalla toteutettuihin toimenpiteisiin, jotka kuuluvat kyseisten pöytäkirjojen soveltamisalaan, kun näitä toimenpiteitä tarkastellaan kokonaisuutena.

Näin ollen unionin tuomioistuin (suuri jaosto) antaa seuraavan lausunnon:

- 1) **Jollei SEUT 218 artiklan 2, 6 ja 8 kohdassa määrättyjen vaatimusten täysimääräisestä noudattamisesta jatkuvasti muuta johdu, perussopimuksissa ei kielletä Euroopan unionin neuvostoa, joka toimii työjärjestyksensä mukaisesti, odottamasta ennen päätöksen antamista naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin yleissopimus) tekemisestä Euroopan unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen” kyseiseen yleissopimukseen sitoutumisesta toimivaltaansa kuuluvilla kyseisen yleissopimuksen aloilla. Niissä sitä vastoin kielletään sitä lisäämästä kyseisessä artiklassa määrättyyn sopimuksen tekemistä koskevaan menettelyyn ylimääräistä vaihetta asettamalla mainitun yleissopimuksen tekemistä koskevan päätöksen antamisen edellytykseksi sen, että ensin todetaan tällainen ”yhteinen sopimus”.**
- 2) **Asianmukaisen aineellisen oikeusperustan sellaisen neuvoston toimen antamiselle, joka koskee SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettua suunniteltua sopimuksen kohteena olevan Istanbulin yleissopimuksen osan tekemistä unionin puolesta, muodostavat SEUT 78 artiklan 2 kohta, SEUT 82 artiklan 2 kohta, SEUT 84 artikla ja SEUT 336 artikla.**
- 3) **Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehty pöytäkirja (N:o 21) ja Tanskan asemasta tehty pöytäkirja (N:o 22) oikeuttavat jakamaan kahteen erilliseen päätökseen neuvoston toimen, joka koskee suunniteltua sopimuksen kohteena olevan Istanbulin yleissopimuksen osan tekemistä unionin puolesta, yksinomaan siltä osin kuin tällaisella jakamisella pyritään ottamaan huomioon se, että Irlanti tai Tanskan kuningaskunta eivät osallistu kyseisen sopimuksen tekemisen nojalla toteutettuihin toimenpiteisiin, jotka kuuluvat kyseisten pöytäkirjojen soveltamisalaan, kun näitä toimenpiteitä tarkastellaan kokonaisuutena.**

Lenaerts

Silva de Lapuerta

Arabadjiev

Prechal

Vilaras

Ilešič

Bay Larsen

Kumin

Wahl

von Danwitz

Biltgen

Jürimäe

Rossi

Jarukaitis

Jääskinen

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä lokakuuta 2021.

Kirjaaja

A. Calot Escobar

Presidentti

K. Lenaerts