



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA DŽERARDA HOGANA [*GERARD HOGAN*] SECINĀJUMI,
sniegti 2021. gada 11. martā¹

Atzinuma tiesvedība 1/19,

kas uzsākta pēc Eiropas Parlamenta lūguma

Lūgums sniegt atzinumu atbilstoši LESD 218. panta 11. punktam – Konvencija par vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanu un apkarošanu (Stambulas konvencija) – Savienības pievienošanās – Savienības ārējās kompetences – Atbilstoši juridiskie pamati – LESD 78. panta 2. punkts – LESD 82. panta 2. punkts – LESD 83. panta 1. punkts – LESD 84. pants – Lēmuma par parakstīšanu un noslēgšanu sadalīšana divos lēmumos atkarībā no piemērojamā juridiskā pamata – Saderība ar LES un LESD – “Kopējas vienošanās” prakse – Saderība ar LES un LESD – Lūguma sniegt atzinumu pieņemamība

I. Ievads

1. Šīs Tiesas jaunākā judikatūra sniedz plašus pierādījumus tam, ka attiecības starp dalībvalstīm un Savienību saistībā ar tādu starptautisku nolīgumu noslēgšanu, kas saista abas puses, var radīt dažus no visgrūtākajiem un sarežģītākajiem Eiropas Savienības tiesību jautājumiem. Dalībvalstu un Savienības attiecīgo kompetenču (un to savstarpējās mijiedarbības) noteikšana nenovēršami ietver sarežģītus kvalifikācijas jautājumus, kas bieži prasa detalizētu un rūpīgu starptautiskā nolīguma analīzi, kurš ne vienmēr ir ticis izstrādāts, paturot prātā Eiropas Savienības institucionālās uzbūves (un tās kompetenču sadales) smalkos sarežģījumus.

2. Tas diemžēl attiecas arī uz starptautisko nolīgumu, proti, 2011. gada 7. aprīlī Eiropas Padomes Ministru komitejas pieņemto Konvenciju par vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanu un apkarošanu (turpmāk tekstā – “Stambulas konvencija”), kas ir šī lūguma sniegt atzinumu atbilstoši LESD 218. panta 11. punktam priekšmets. Lai gan šīs konvencijas mērķis ir panākt cēlsirdīgo un vēlamu mērķi apkarot vardarbību pret sievietēm un bērniem, jautājums par to, vai tieši šīs konvencijas noslēgšana ir saderīga ar Savienības līgumiem, rada samērā jaunus sarežģītus juridiskus jautājumus, kas, saprotams, atdalīti un bezkaislīgi ir jāizvērtē no juridiskā viedokļa. Šī problēma ir radusies šādi.

II. Stambulas konvencijas priekšvēsture

3. 1979. gadā Apvienoto Nāciju Organizācija pieņēma Konvenciju par jebkuras sieviešu diskriminācijas izskaušanu (turpmāk tekstā – “CEDAW”). Šī konvencija tika papildināta ar ieteikumiem, kurus izstrādājusi CEDAW komiteja, tostarp 1992. gada Vispārējo ieteikumu Nr. 19

¹ Oriģinālvaloda – angļu.

par vardarbību pret sievietēm, kas savukārt tika atjaunots ar 2017. gada Vispārējo ieteikumu Nr. 35 par vardarbību pret sievietēm dzimuma dēļ. Šajos ieteikumos ir precizēts, ka ar dzimumu saistīta vardarbība ir diskriminācija *CEDAW* izpratnē.

4. Eiropas Padome šīs organizācijas locekļiem adresētajā rekomendācijā pirmo reizi Eiropā piedāvāja visaptverošu stratēģiju vardarbības pret sievietēm novēršanai un cietušo aizsardzībai visās Eiropas Padomes dalībvalstīs.

5. 2008. gada decembrī Eiropas Padome izveidoja ekspertu komiteju, sauktu par Ekspertu grupu vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanai (turpmāk tekstā – “*Gre vio*”). Šai struktūrai, kuru veido Eiropas Padomes dalībvalstu valdību pārstāvji, tika uzdots izstrādāt vienu vai vairākus saistošus juridiskus instrumentus, “lai novērstu un apkarotu vardarbību ģimenē, tostarp īpašas vardarbības pret sievietēm formas, citus vardarbības pret sievietēm veidus, kā arī aizsargātu un atbalstītu šādas vardarbības upurus un sauktu pie kriminālatbildības nodarījumu izdarītājus”.

6. *Gre vio* tikās deviņas reizes un pabeidza konvencijas projekta tekstu 2010. gada decembrī. Savienība sarunās nepiedalījās².

7. Eiropas Padomes Ministru komiteja Konvenciju par vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanu un apkarošanu (turpmāk tekstā – “Stambulas konvencija”) pieņēma 2011. gada 7. aprīlī. 2011. gada 11. maijā tā tika atvērta parakstīšanai Ministru komitejas 121. sēdē Stambulā³.

8. 2014. gada 5. un 6. jūnijā Eiropas Savienības Padome tās tieslietu un iekšlietu sastāvā pieņēma secinājumus, aicinot dalībvalstis parakstīt, noslēgt un ieviest šo konvenciju.

9. Pēc tam Komisija 2016. gada 4. martā iesniedza Eiropas Savienības Padomei priekšlikumu Padomes lēmumam par Stambulas konvencijas parakstīšanu Eiropas Savienības vārdā. Priekšlikumā ir precizēts, ka šīs konvencijas noslēgšana ietilpst gan Savienības, gan dalībvalstu kompetencē. Attiecībā uz Savienību Komisijas priekšlikumā bija paredzēts parakstīt Stambulas konvenciju, izmantojot vienotu lēmumu, kurš ir balstīts uz LESD 82. panta 2. punktu un 84. pantu.

10. Kopā ar šo priekšlikumu Padomes lēmumam, ar kuru tiek atļauts Savienības vārdā parakstīt Stambulas konvenciju, Komisija iesniedza Padomei priekšlikumu Padomes vienotam lēmumam, ar kuru tiktu atļauts noslēgt šo konvenciju Savienības vārdā. Komisijas piedāvātais juridiskais pamats bija tas pats, kas tika norādīts Komisijas priekšlikumā par parakstīšanu, proti, arī par tā pamatu izmantojot LESD 82. panta 2. punktu un 84. pantu.

11. Apspriežot lēmuma projektu Padomes sagatavošanas struktūrās, atklājās, ka Stambulas konvencijas noslēgšana Savienībā attiecībā uz noteiktām Komisijas piedāvātām jomām negūtu Padomes locekļu vajadzīgā kvalificētā vairākuma atbalstu. Tādējādi tika nolemts samazināt piedāvāto Stambulas konvencijas noslēgšanas Savienībā apmēru, to attiecinot vienīgi uz tām kompetencēm, kuras šīs sagatavošanas struktūras uzskatīja par tādām, kas ietilpst Savienības ekskluzīvajā kompetencē. Līdz ar to priekšlikuma juridiskie pamati tika grozīti, svītrojot atsauci uz LESD 84. pantu un LESD 82. panta 2. punktam pievienojot LESD 83. panta 1. punktu un

² Eiropas Savienības Padome uzskata, ka iemesls tam ir tas, ka Komisija neiesniedza Eiropas Savienības Padomei priekšlikumu pieņemt lēmumu par sarunu uzsākšanu un par Komisijas pilnvarošanu veikt sarunas Savienības vārdā.

³ Visaptverošākam viedoklim par kontekstu, kādā šī konvencija tika pieņemta, skat. Paskaidrojošo ziņojumu, kas pievienots Eiropas Padomes Konvencijai par vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanu un apkarošanu, *Council of Europe Treaty Series* [Eiropas Padomes līgumu sērija], Nr. 210.

78. panta 2. punktu. Tāpat tika nolemts sadalīt divās daļās Komisijas priekšlikumu Padomes lēmumam par Stambulas konvencijas parakstīšanu un pieņemt divus lēmumus, lai ņemtu vērā Īrijas un Apvienotās Karalistes īpašos apstākļus, kas paredzēti LES un LESD pievienotajā 21. protokolā.

12. Minētos grozījumus, kas tika veikti 2017. gada 26. aprīļa Pastāvīgo pārstāvju komitejas (COREPER) sanāsmē, apstiprināja Komisija.

13. 2017. gada 11. maijā Padome pieņēma divus atsevišķus lēmumus par Stambulas konvencijas parakstīšanu, proti:

- Padomes Lēmumu (ES) 2017/865 (2017. gada 11. maijs) par to, lai Eiropas Savienības vārdā parakstītu Eiropas Padomes Konvenciju par vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanu un apkarošanu attiecībā uz jautājumiem, kas saistīti ar tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās (OV 2017, L 131, 11. lpp.). Šajā lēmumā kā materiālie juridiskie pamati ir minēti LESD 82. panta 2. punkts un 83. panta 1. punkts.
- Padomes Lēmumu (ES) 2017/866 (2017. gada 11. maijs) par to, lai Eiropas Savienības vārdā parakstītu Eiropas Padomes Konvenciju par vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanu un apkarošanu attiecībā uz patvērumu un neizraidīšanu (OV 2017, L 131, 13. lpp.). Šajā lēmumā kā materiālais juridiskais pamats ir norādīts LESD 78. panta 2. punkts.

14. Abu lēmumu 5.–7. apsvērumā ir noteikts:

- “(5) Gan Savienībai, gan tās dalībvalstīm ir kompetence jomās, ko aptver [Stambulas] konvencija.
- (6) [Stambulas] konvencija būtu jāparaksta Savienības vārdā attiecībā uz jautājumiem, kas ir Savienības kompetencē, tiktāl, ciktāl [Stambulas] konvencija var ietekmēt kopīgos noteikumus vai maina to darbības jomu. Tas jo īpaši attiecas uz [Stambulas] konkrētiem konvencijas noteikumiem saistībā ar tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās un uz konvencijas noteikumiem saistībā ar patvērumu un neizraidīšanu. Dalībvalstis patur savu kompetenci, ciktāl [Stambulas] konvencija neietekmē kopīgos noteikumus vai maina [nemaina] to darbības jomu.
- (7) Savienībai arī ir ekskluzīva kompetence uzņemties [Stambulas] konvencijā izklāstītās saistības attiecībā uz savām iestādēm un publisko pārvaldi.”

15. Saskaņā ar Lēmuma 2017/865 10. apsvērumu “Īrijai un Apvienotajai Karalistei ir saistošas [Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2011/36/ES (2011. gada 5. aprīlis) par cilvēku tirdzniecības novēršanu un apkarošanu un cietušo aizsardzību, un ar kuru aizstāj Padomes Pamatlēmumu 2002/629/TI (OV 2011, L 101, 1. lpp.)] un [Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2011/93/ES (2011. gada 13. decembris) par seksuālas vardarbības pret bērniem, bērnu seksuālas izmantošanas un bērnu pornogrāfijas apkarošanu, un ar kuru aizstāj Padomes Pamatlēmumu 2004/68/TI (OV 2011, L 335, 1. lpp.)], un tādēļ tās piedalās šā lēmuma pieņemšanā”.

16. Atbilstoši Lēmuma 2017/866 10. apsvērumam “saskaņā ar 1. un 2. pantu Protokolā Nr. 21 par Apvienotās Karalistes un Īrijas nostāju saistībā ar brīvības, drošības un tiesiskuma telpu, kas pievienots LES un LESD, un neskarot minētā protokola 4. pantu, minētās dalībvalstis nepiedalās šā lēmuma pieņemšanā, un tām šis lēmums nav saistošs un nav jāpiemēro”.

17. Abu lēmumu 11. apsvērumā ir noteikts, ka “saskaņā ar 1. un 2. pantu Protokolā Nr. 22 par Dānijas nostāju, kas pievienots LES un LESD, Dānija nepiedalās šā lēmuma pieņemšanā, un Dānijai šis lēmums nav saistošs un nav jāpieņem”.

18. Saskaņā ar abiem iepriekš minētajiem lēmumiem par Stambulas konvencijas parakstīšanu šī konvencija Savienības vārdā tika parakstīta 2017. gada 13. jūnijā⁴. Tomēr netika pieņemts lēmums par Stambulas konvencijas noslēgšanu.

19. 2019. gada 9. jūlijā Eiropas Parlaments saskaņā ar LESD 218. panta 11. punktu lūdza Tiesu sniegt atzinumu par Eiropas Savienības pievienošanos Stambulas konvencijai. Lūgums sniegt atzinumu ir formulēts šādi⁵:

“[1. a] Vai LESD 82. panta 2. punkts un 84. pants ir piemērots juridiskais pamats Padomes aktam, ar ko Savienības vārdā noslēdz Stambulas konvenciju, vai arī minētajam aktam vajadzētu būt balstītam uz LESD 78. panta 2. punktu, 82. panta 2. punktu un 83. panta 1. punktu[?]”

[1. b] Vai ir nepieciešams vai iespējams šīs juridiskā pamata izvēles rezultātā lēmumus par konvencijas parakstīšanu un noslēgšanu sadalīt divos lēmumos?

[2.] Vai tas, ka Savienība noslēdz Stambulas konvenciju saskaņā ar LESD 218. panta 6. punktu, ir saderīgi ar Līgumiem, ja nav visu dalībvalstu kopīgas vienošanās, ar ko tās sniedz savu piekrišanu tam, ka minētā konvencija tām ir saistoša[?]”

III. Par Eiropas Parlamenta lūguma sniegt atzinumu pieņemamību

20. Ir divi galvenie veidi, kā Savienības noslēgtus starptautiskos nolīgumus var nodot Tiesas izvērtēšanai. Pirmais ir tad, kad Tiesa izvērtē starptautisku nolīgumu, īstenojot savu vispārējo tiesas kompetenci, piemēram, veicot pārbaudi tiesā, izskatot prasības par izpildi vai prejudiciālā nolēmuma tiesvedībās. Otrais, kam ir nozīme šajā lietā, notiek saskaņā ar LESD 218. panta 11. punktā paredzēto procedūru, saskaņā ar kuru, pamatojoties uz dalībvalsts, Eiropas Parlamenta, Padomes vai Komisijas lūgumu, Tiesa ir īpaši pilnvarota sniegt atzinumu par starptautiska nolīguma, kura noslēgšanu ir paredzējusi Savienība, saderību ar Līgumiem⁶.

21. LESD 218. pantā ir paredzēta vispārpiemērojama procedūra attiecībā uz to starptautisko nolīgumu apspriešanu un noslēgšanu, kurus Savienība ir kompetenta noslēgt tās darbības jomās⁷. Pēdējais punkts – LESD 218. panta 11. punkts – paredz svarīgo *ex ante* mehānismu piedāvātā nolīguma konstitucionālajai uzraudzībai. Šis mehānisms ir svarīgs no juridiskā viedokļa, jo saskaņā ar LESD 216. panta 2. punktu Savienības noslēgtie starptautiskie nolīgumi ir saistoši

⁴ Starptautiskajās tiesībās starptautiska nolīguma parakstīšana ir pielīdzināma iepriekšējās piekrišanas veidam. Tā neietver saistošu pienākumu, bet norāda uz attiecīgās puses nodomu noslēgt nolīgumu. Lai gan šī parakstīšana nav uzskatāma par solījumu noslēgt nolīgumu, tā parakstītājam pusēm liek atturēties no darbībām, kas ir pretrunā nolīguma mērķiem.

⁵ Lūguma sniegt atzinumu iesniegšanas brīdī Stambulas konvenciju bija noslēgusi divdesmit viena Savienības dalībvalsts. Tomēr vismaz divās dalībvalstīs – Bulgārijas Republikā un Slovākijas Republikā – noslēgšanas process tika apturēts. Bulgārijā apturēšana izrietēja no *Konstitutsionen sad* (Konstitucionālā tiesa) nolēmuma, kurā tika konstatēta pretruna starp Stambulas konvenciju un šīs dalībvalsts Konstitūciju. Slovākijā pret noslēgšanu ar lielu balsu pārsvaru nobalsoja *Národná rada Slovenskej republiky* (Slovākijas Republikas Valsts padome).

⁶ Procedūra jau tika iekļauta sākotnējā 1957. gada Eiropas Ekonomikas kopienas dibināšanas līgumā, kas, iespējams, ir pārsteidzoši, ņemot vērā ierobežoto līgumslēgšanas varu, kas tolaik bija tieši piešķirta Eiropas Ekonomikas kopienai. Skat. Cremona, M. “Opinions of the Court of Justice”, no: Ruiz Fabri, H. (red.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Oksforda, pieejama tiešsaistē, 2. punkts.

⁷ Skat., piemēram, spriedumu, 2014. gada 24. jūnijs, Parlaments/Padome (C-658/11, EU:C:2014:2025, 52. punkts).

Savienības iestādēm un tās dalībvalstīm un tādējādi principā var noteikt šo iestāžu pieņemto aktu tiesiskumu. Politiskajā ziņā šāds mehānisms ir nozīmīgs arī tādēļ, ka lūguma sniegt atzinumu iesniegšana pati par sevi rada iespējamus šķēršļus formālai nolīguma noslēgšanai⁸.

22. Lai gan LESD 218. panta 11. punkta procedūra tiek izmantota salīdzinoši reti, Tiesas atzinumiem, kas balstīti uz šo tiesību normu, tomēr parasti ir bijusi ievērojama praktiskā nozīme, it īpaši precizējumu dēļ, kas tajos ir sniegti attiecībā uz Savienības kompetenču apjomu starptautisko tiesību, starptautisko nolīgumu un ar tiem saistītajās jomās. Attiecīgi Tiesas atzinumos ir izklāstīti ārējo attiecību pamatprincipi, sākot no Savienības kompetenču ekskluzivitātes līdz autonomijas principam un tā piemērošanai tieši starptautisko strīdu izšķiršanas gadījumos. Dažos Tiesas atzinumos ir noteikti nozīmīgi konstitucionālie principi, kas pārsniedz uzdoto jautājumu vai pat Savienības ārējo attiecību tiesību robežas⁹.

23. Procedūras jēgu Tiesa ir skaidri izskaidrojusi atzinumā 1/75¹⁰, proti:

“[...] novērst sarežģījumus, kas izrietētu no apstrīdēšanas tiesā saistībā ar [ES] noslēgto starptautisko nolīgumu saderīgumu ar Līgumiem. Faktiski, eventuāls Tiesas nolēmums, ka šāds nolīgums, vai nu ņemot vērā tā saturu vai tā noslēgšanai pieņemto procedūru, nav saderīgs ar Līgumu noteikumiem, ne tikai [ES] kontekstā, bet arī starptautisko attiecību līmenī radītu nopietnas grūtības un varētu nodarīt kaitējumu visām ieinteresētajām pusēm, tostarp trešām valstīm.

Lai izvairītos no šādiem sarežģījumiem, Līgumā ir izmantota izņēmuma procedūra, pirms nolīguma noslēgšanas vispirms vēršoties Tiesā, lai noskaidrotu, vai nolīgums ir saderīgs ar Līgumu.”

24. Kā Tiesa ir norādījusi¹¹, Tiesas nolēmums, ar kuru *pēc* Savienībai saistoša starptautiska nolīguma noslēgšanas eventuāli tiktu konstatēts, ka, ņemot vērā tā saturu vai tā noslēgšanai izraudzīto procedūru, šāds nolīgums nav saderīgs ar Līgumu noteikumiem, ne tikai Savienības iekšienē, bet arī starptautisko attiecību līmenī tik tiešām radītu nopietnas juridiskas un praktiskas grūtības un varētu nodarīt kaitējumu visām ieinteresētajām pusēm, tostarp trešām valstīm.

25. Atzinums, kuru Tiesai tiek lūgts sniegt šajā lietā, liek tai apsvērt svarīgas ievada problēmas saistībā ar jautājumu, kas Tiesai uzdoti šīs izņēmuma procedūras ietvaros, pieņemamību.

A. Lietas dalībnieku izvirzītās iebildes par nepieņemamību

26. Lūguma sniegt atzinumu pieņemamību vairākos aspektos ir apšaubījuši dažādi lietas dalībnieki.

27. Vispirms, attiecībā uz pirmā jautājuma a) daļu, Padome, kā arī Īrijas un Ungārijas valdības apgalvo, ka tas ir nepieņemams, jo esot iesniegts novēloti. Tās apgalvo – tā kā Parlaments varēja apstrīdēt lēmumus par Stambulas konvencijas parakstīšanu un, vajadzības gadījumā, pieņemto

⁸ Cremona, M. “Opinions of the Court of Justice”, no: Ruiz Fabri, H. (red.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Oksforda, pieejama tiešsaistē, 3. punkts.

⁹ Turpat.

¹⁰ Atzinums 1/75 (ESAO vienošanās – Zemo izmaksu standarts), 1975. gada 11. novembris (EU:C:1975:145, 1360.–1361. lpp.). Šajā ziņā skat. arī atzinumu 2/94 (Kopienas pievienošanās ECPAK), 1996. gada 28. marts (EU:C:1996:140, 3.–6. punkts), un atzinumu 2/13 (Eiropas Savienības pievienošanās ECPAK), 2014. gada 18. decembris (EU:C:2014:2454, 145. un 146. punkts).

¹¹ Skat. atzinumu 1/15 (ES un Kanādas PDR nolīgums), 2017. gada 26. jūlijs (EU:C:2017:592, 69. punkts).

juridisko pamatu spēkā esamību, tas vairs nevarot vērsties Tiesā, jo tas nozīmētu, ka tiktu apieti noteikumi par termiņiem prasības atcelt tiesību aktu celšanai, un tādējādi tiktu sagrozīts atzinuma tiesvedības priekšmets.

28. Attiecībā uz pirmā jautājuma b) daļu Padome apstrīd tā pieņemamību, ciktāl tas attiecas uz Stambulas konvencijas parakstīšanu, pamatojoties uz to, ka lēmumi par parakstīšanu ir kļuvuši galīgi.

29. Padome arī norāda uz otrā jautājuma nepieņemamību, pamatojoties uz to, ka tas esot hipotētisks. Papildus tam, ka šis jautājums ir formulēts vispārīgi, tas esot arī balstīts uz pieņēmumu, ka Padome ir rīkojusies saskaņā ar pašas noteiktu kārtību, proti, jaukta nolīguma gadījumā gaidīt, līdz šo nolīgumu noslēdz visas dalībvalstis, un tikai pēc tam to noslēdz Savienība, lai gan Parlaments šādu rīcības kārtību nav noteicis.

30. Vispārīgāk – Padome, kā arī Spānijas un Ungārijas valdības apstrīd lūguma pieņemamību kopumā. Tās vispirms norāda, ka lēmuma pieņemšanas process vēl ir sagatavošanas stadijā un, it īpaši, ka tas nav sasniedzis stadiju, kad Padomei jāpanāk Parlamenta piekrišana. Tā kā Parlamentam tādējādi joprojām būs iespēja iesniegt savus apsvērumus par Stambulas konvencijas noslēgšanas lēmuma projektu, lūgums sniegt atzinumu esot nepieņemams kā priekšlaicīgs.

31. Turklāt Padome uzskata, ka Parlaments patiesībā iebilst pret to, ka noslēgšanas procedūra ir bijusi lēna. Tādā gadījumā Parlamentam esot vajadzējis celt prasību sakarā ar bezdarbību atbilstoši LESD 265. pantam. Tā kā atzinuma tiesvedībai ir cits mērķis un to nevar izmantot, lai piespiestu citu iestādi rīkoties, arī šī pamata dēļ lūgums esot jānoraida kā nepieņemams. Šim viedoklim piekrist Spānijas, Ungārijas un Slovākijas valdības.

32. Visbeidzot – Padome, kā arī Bulgārijas valdība, Īrija un Grieķijas, Spānijas, Ungārijas un Polijas valdības apgalvo, ka, iesniedzot lūgumu sniegt atzinumu, Parlaments patiesībā vēlas apstrīdēt Padomes lēmumu ierobežot Stambulas konvencijas noslēgšanu Savienības vārdā vienīgi ar tiem noteikumiem, kas ietilpst Savienības ekskluzīvajā kompetencē, un līdz ar to apstrīdēt precīzu kompetenču sadalījumu starp Savienību un dalībvalstīm. Tā kā atzinuma tiesvedība var attiekties vienīgi uz lēmuma par noslēgšanu spēkā esamību, lūgums sniegt atzinumu tādējādi esot jānoraida kā nepieņemams.

B. Analīze

33. Vispirms ir jānorāda, ka, ņemot vērā iepriekš aprakstīto LESD 218. panta 11. punktā paredzētās procedūras juridisko un politisko nozīmi, atzinuma tiesvedībai principā būtu jāpiedēvē relatīvi plašs tvērums¹².

34. Jautājumi, kas var tikt uzdoti Tiesai šīs tiesvedības ietvaros, tādējādi var attiekties gan uz lēmuma par nolīguma noslēgšanu materiālo, gan formālo spēkā esamību¹³, un tie, manuprāt, ir pakļauti trīs ierobežojumiem, kuru mērķis būtībā ir nodrošināt, ka Tiesa neatbild uz jautājumu, kam nav konkrētas nozīmes, noslēdzot attiecīgo nolīgumu¹⁴.

¹² Šajā ziņā skat. atzinumu 2/91 (SDO konvencija Nr. 170), 1993. gada 19. marts (EU:C:1993:106, 3. punkts).

¹³ Starptautiskajās tiesībās nolīgums tiek noslēgts, apmainoties, deponējot vai paziņojot instrumentus, kas izsaka līgumslēdzēju pušu galīgo apņemšanos. No Eiropas Savienības viedokļa Padome pēc sarunu vadītāja priekšlikuma pieņem lēmumu par nolīguma noslēgšanu. Skat. LESD 218. pantu un Neframi E. "Accords internationaux, Compétence et conclusion", *Jurisclasseur Fascicule* 192-1, LexisNexis, 2019. gads.

¹⁴ Šajā ziņā skat. atzinumu 1/13 (Trešo valstu pievienošanās Hāgas konvencijai), 2014. gada 14. oktobris (EU:C:2014:2303, 54. punkts).

35. Pirmkārt, uzdotajiem jautājumiem noteikti ir jāattiecas uz starptautisku nolīgumu, kura noslēgšanai, lai tiktu uzsākta 218. panta 11. punkta procedūra, ir jābūt tūlītējai un saprātīgi paredzamai¹⁵. Tas izriet no paša LESD 218. panta 11. punkta formulējuma, kurā ir runa par to, vai “paredzētais nolīgums” ir saderīgs ar Līgumiem. Tādējādi Parlamentam (vai šajā ziņā jebkurai citam 218. panta 11. punktā minētam attiecīgi kvalificētam iesniedzējam), piemēram, nebūtu tiesību atsaukties uz LESD 218. panta 11. punktā paredzēto procedūru, lai, pamatojoties vienīgi uz abstraktu vai pilnībā hipotētisku pamatu, lūgtu Tiesai lemt, vai konkrēta starptautiskā nolīguma noslēgšana būtu pretrunā Savienības tiesībām, ja šī nolīguma noslēgšana nekad nav bijusi paredzēta vai Savienība ir skaidri norādījusi, ka tā nolīgumu neneslēgs.

36. Uzdotie jautājumi principā tomēr var attiekties uz jebkuru iespējamu gadījumu saistībā ar paredzētā nolīguma noslēgšanu, ciktāl tiesvedības mērķis ir novērst sarežģījumus, kas var rasties no starptautiska nolīguma noslēgšanas akta atzīšanas par spēkā neesošu¹⁶. Tā kā šī tiesvedība nav balstīta uz sacīkstes principu un tiek īstenota, pirms Savienība ir noslēgusi piedāvāto nolīgumu, ir acīmredzams, ka nav piemērojama judikatūra, kurā Tiesai tiek ieteikts atturēties no konsultatīvu atzinumu sniegšanas par vispārīgiem vai hipotētiskiem jautājumiem¹⁷. Tā kā šāds *ex ante* pārbaudes veids noteikti ietver kādu hipotētisku elementu, jebkurš pretējs secinājums atņemtu LESD 218. panta 11. punktam tā vispārējo “*effet utile*”. Tikai konkrētā gadījumā, kad vēl nav zināmi noteikti apstākļi, kas ir nepieciešami, lai atbildētu uz uzdoto jautājumu, lūgumu uzdoto jautājumu, manuprāt, var atzīt par nepieņemamu, tomēr nevis tāpēc, ka tas ir hipotētisks, bet drīzāk tāpēc, ka Tiesa faktiski nespēj uz to atbildēt, ņemot vērā sarunu vai procesa stadiju.

37. Otrkārt, lūgumā ir jāapšaubā šāda nolīguma noslēgšanas saderīgums ar Līgumiem¹⁸. Ņemot vērā šīs tiesvedības mērķa nozīmīgumu, proti, novērst sarežģījumus, kas var izrietēt no starptautiska nolīguma noslēgšanas akta atzīšanas par spēkā neesošu, paša noteikuma interpretācijas nolūkos¹⁹ uzdotajam jautājumam tādējādi ir jāattiecas vienīgi uz apstākļiem, kas var ietekmēt noslēgšanas akta spēkā esamību²⁰. Tiesa 1975. gada 11. novembra atzinumā 1/75 (ESAO vienošanās – Noteikumi par vietējiem izdevumiem) (EU:C:1975:145) noteica, ka atzinuma tiesvedībai “jābūt [...] pieejamai visiem attiecīgajiem jautājumiem [...], ja šādi jautājumi rada šaubas par [lēmuma, ar ko atļauj Savienības vārdā noslēgt starptautisku] nolīgumu *materiālo vai formālo spēkā esamību* atbilstoši Līgumam”²¹. Tomēr, lai gan lūgums sniegt atzinumu var attiekties uz jautājumu, vai nolīgums ir jānoslēdz vienīgi dalībvalstīm, Savienībai vai abām kopā, Tiesai atzinuma tiesvedībā nav jālemj par katrai no tām piederošo kompetenču *precīzu norobežošanu*. 2001. gada 6. decembra atzinumā 2/00 (Kartahenas protokols par bioloģisko drošību) (EU:C:2001:664) Tiesa nosprieda, ka tad, ja vienā un tajā pašā jomā ir pierādīta gan

¹⁵ Tiesa dažreiz ņem vērā aktus, kas ir nodalīti no aplūkotā nolīguma, bet ir tieši saistīti ar to. Šajā ziņā skat. atzinumu 1/92 (Otrais atzinums par EEZ nolīgumu), 1992. gada 10. aprīlis (EU:C:1992:189, 23.–25. punkts).

¹⁶ Līdz ar to lūgums sniegt atzinumu var tikt iesniegts Tiesā pirms starptautisko sarunu uzsākšanas, ja ir zināms paredzētā nolīguma priekšmets. Skat. atzinumu 1/09 (Nolīgums par vienotas sistēmas izveidi strīdu izskatīšanai patentu jomā), 2011. gada 8. marts (EU:C:2011:123, 55. punkts).

¹⁷ Kā piemēru šai judikatūrai saistībā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu skat. spriedumu, 2018. gada 10. decembris, *Wightman* u.c. (C-621/18, EU:C:2018:999, 28. punkts).

¹⁸ Tiesas kompetencē ir atzinuma tiesvedības kontekstā paust nostāju par Savienības kompetenci noslēgt konvenciju, par procedūru, kas jāievēro šajā ziņā, vai par šīs konvencijas saderību ar Līgumiem. Šajā ziņā skat. atzinumu 1/15 (ES un Kanādas PDR nolīgums), 2017. gada 26. jūlijs (EU:C:2017:592, 70.–72. punkts).

¹⁹ Atzinums 1/09 (Nolīgums par vienotas sistēmas izveidi strīdu izskatīšanai patentu jomā), 2011. gada 8. marts (EU:C:2011:123, 47.–48. punkts).

²⁰ Līdz ar to jautājums par termiņu lēmuma par starptautiska nolīguma noslēgšanu pieņemšanai nebūtu pieņemams LESD 218. panta 11. punktā paredzētās procedūras ietvaros, jo lēmuma pieņemšanai paredzētais laiks, nepastāvot tiesību normai par pretējo, nav atcelšanas pamats. Šajā ziņā skat., piemēram, rīkojumu, 2000. gada 13. decembris, *SGA/Komisija* (C-39/00 P, EU:C:2000:685, 44. punkts).

²¹ 1361. lpp. Mans izcēlums.

Savienības, gan dalībvalstu kompetenču esamība, to piemērojamība pati par sevi nevar ietekmēt pašu Savienības kompetenci noslēgt protokolu vai, vispārīgāk, protokola materiāltiesisko vai procesuālo spēkā esamību atbilstoši Līgumam²².

38. Papildus šiem diviem materiāltiesiskajiem nosacījumiem ir jāņem vērā arī formāla nosacījuma esamība. Ja ir nolīguma projekts un Tiesai ir jālemj par paredzētā nolīguma noteikumu saderību ar Līguma noteikumiem, Tiesas rīcībā, lai tā varētu efektīvi pildīt savu lomu, ir jābūt pietiekamai informācijai par šī nolīguma faktisko saturu²³. Līdz ar to lūgums, kurā nav ietverts vajadzīgais informācijas par starptautiskā nolīguma raksturu un saturu apmērs, ir jāatzīst par nepieņemamu²⁴.

39. Lietas dalībnieku izvirzītās dažādās iebildes par nepieņemamību tagad ir jāizvērtē minēto principu gaismā.

40. Attiecībā uz *pirmajām divām iebildēm* par nepieņemamību, kas attiecīgi ir pamatotas ar to, ka, pirmkārt, Parlaments parakstīšanas stadijā nav apstrīdējis LESD 78. panta 2. punkta, 82. panta 2. punkta un 83. panta 1. punkta izraudzīšanos par juridisko pamatu, un, otrkārt, ar iespēju uzdot Tiesai jautājumu par to lēmumu spēkā esamību, ar kuriem Savienības vārdā ir atļauts parakstīt Stambulas konvenciju, manuprāt, atzinuma tiesvedībā pēc analogijas ir pilnībā pārņemami apsvērumi, kuri bija pamatā spriedumam, kas 1994. gada 9. martā pieņemts lietā *TWD Textilwerke Deggendorf* (C-188/92, EU:C:1994:90), ciktāl tie attiecas uz vispārējo tiesiskās drošības principu²⁵. Tādējādi, tā kā Parlaments nav apstrīdējis lēmumu par parakstīšanu spēkā esamību, kā tas būtu varējis darīt, un līdz ar to tie ir kļuvuši galīgi, šī iestāde nevar izmantot atzinuma tiesvedību, lai apietu prasības atcelt tiesību aktu termiņus. Līdz ar to, manuprāt, pirmā jautājuma b) daļa būtu jāatzīst par nepieņemamu, bet tikai tiktāl, cik tā attiecas uz lēmumiem par Stambulas konvencijas parakstīšanu.

41. Šādi spriežot, ņemu vērā faktu, ka Tiesa 1995. gada 24. marta atzinumā 2/92 (Trešais pārskatītais ESAO lēmums par valsts režīmu) (EU:C:1995:83) nosprieda, ka “tas, ka zināmus jautājumus var atrisināt ar citiem tiesību aizsardzības līdzekļiem, it īpaši ar prasību atcelt tiesību aktu [..], nav arguments, kas izslēgtu iespēju saņemt Tiesas atzinumu saskaņā ar [LESD 218. panta 11. punktu]”²⁶. Tas tomēr nenozīmē, ka pašu LESD 218. panta 11. punktā paredzēto procedūru var izmantot, lai aizstātu prasību atcelt tiesību aktu attiecībā uz lēmumiem par parakstīšanu, jo šie lēmumi ir kļuvuši galīgi un attiecīgi jebkura parastā prasība tiesā būtu lielā mērā novēlota.

42. Tomēr, kā jau esmu norādījis, attiecībā uz šo lūgumu sniegt atzinumu novēlots ir lēmums par parakstīšanu, kas atšķiras no lēmuma par nolīguma noslēgšanu. Tiesa jau ir norādījusi, ka lēmums, kas pilnvaro parakstīt starptautisku nolīgumu, un lēmums, ar kuru tas tiek noslēgts, ir divi dažādi tiesību akti, kas ieinteresētajām personām rada pēc būtības dažādus tiesiskus pienākumus, un otro

²² 15.–17. punkts.

²³ Skat. atzinumu 1/09 (Nolīgums par vienotas sistēmas izveidi strīdu izskatīšanai patentu jomā), 2011. gada 8. marts (EU:C:2011:123, 49. punkts).

²⁴ Skat. atzinumu 2/94 (Kopienas pievienošanās ECPAK), 1996. gada 28. marts (EU:C:1996:140, 20.–22. punkts); atzinumu 1/09 (Nolīgums par vienotas sistēmas izveidi strīdu izskatīšanai patentu jomā), 2011. gada 8. marts (EU:C:2011:123, 49. punkts), un atzinumu 2/13 (Eiropas Savienības pievienošanās ECPAK), 2014. gada 18. decembris (EU:C:2014:2454, 147. punkts). Ņemot vērā, ka šajā lietā ir zināms Stambulas konvencijas saturs un tās “būtiskas īpašības”, nav iemesla uzdotos jautājumus atzīt par nepieņemamiem, vienīgi pamatojoties uz datumu, kurā šie jautājumi tika uzdoti LESD 218. panta 11. punktā paredzētās procedūras ietvaros. Vienīgais ierobežojums laikā ir tas, ka LESD 218. panta 11. punktā paredzētā procedūra ir jāuzsāk līdz datumam, kurā Savienība noslēdz attiecīgo starptautisko nolīgumu.

²⁵ Spriedums, 1994. gada 9. marts, *TWD Textilwerke Deggendorf* (C-188/92, EU:C:1994:90, 16., 17. un 25. punkts).

²⁶ 14. punkts.

lēmumu nekādā ziņā nevar uzskatīt par pirmā lēmuma apstiprinājumu²⁷. Katrā ziņā to paredz starptautisko līgumu tiesību pamatprincipi. Līdz ar to ikviens lēmums, ar kuru ir atļauts Savienības vārdā noslēgt Stambulas konvenciju, joprojām ir apstrīdams.

43. Izvirzītā *trešā iebilde* attiecas uz to, ka otrais jautājums ir balstīts uz nepareizu pieņēmumu – Padome esot kļūdaini uzskatījusi, ka tai bija pienākums sagaidīt, kamēr visas dalībvalstis noslēdz Stambulas konvenciju, pirms tai tiek atļauts to noslēgt. Tiek apgalvots, ka LESD 218. panta 11. punktā paredzētās procedūras izmantošana šajā nolūkā tādējādi esot balstīta uz nepamatotu pieņēmumu un līdz ar to lūgums esot jānoraida kā nepieņemams.

44. Šajā ziņā, kā paskaidrots iepriekš, ir jānorāda, ka Tiesai lūguma sniegt atzinumu ietvaros uzdotie jautājumi var attiekties uz jebkuru iespējamu gadījumu saistībā ar paredzētā nolīguma noslēgšanu, ciktāl procedūras mērķis ir novērst sarežģījumus, kas var rasties no starptautiska nolīguma noslēgšanas akta atzīšanas par spēkā neesošu.

45. Jāpiekrīt, ka prasības atcelt tiesību aktu ietvaros pamats, kurš balstīts uz Līgumu pārkāpumu, kas izriet no prakses, var izraisīt apstrīdētā lēmuma atcelšanu vienīgi tad, ja prasītājs var pierādīt, ka lēmuma pieņēmējs uzskatīja, ka apgalvotā prakse tam nosaka saistības, vai, alternatīvi, uzskatīja, ka tā ir saistoša, un ka līdz ar to šī prakse bija iemesls šī lēmuma pieņemšanai vai bija tā pamatā²⁸. Tomēr lūguma sniegt atzinumu ietvaros dalībvalstij vai iestādei, kas lūdz šo atzinumu, nav noteikts nekāds pierādīšanas pienākums un var tikt uzdots jebkurš jautājums, ciktāl tas attiecas uz situācijām, kas varētu rasties²⁹. Atzinuma tiesvedības mērķis pēc savas būtības ir noskaidrot Tiesas nostāju par hipotētiskām situācijām, jo tā principā var attiekties vienīgi uz lēmumu par nolīguma noslēgšanu, kas vēl nav ticis pieņemts. Tādējādi tas, ka Parlaments nav pierādījis, ka Padome būtu uzskatījusi attiecīgo praksi par sev saistošu, nav pamats, lai otro jautājumu atzītu par nepieņemamu.

46. Attiecībā uz *ceturto iebildi* par lūguma sniegt atzinumu priekšlaicīgo raksturu ir jāatgādina, ka LESD 218. panta 11. punktā šajā ziņā nav paredzēts nekāds termiņš³⁰. Vienīgais šajā tiesību normā paredzētais laika nosacījums ir tāds, ka ir jāparedz nolīguma noslēgšana. No tā izriet, ka dalībvalsts, Parlaments, Padome vai Komisija var saņemt Tiesas atzinumu par visiem jautājumiem saistībā ar starptautiskā nolīguma noslēgšanai pieņemamā lēmuma saderību ar Līgumiem, ja vien Savienība plāno noslēgt šo nolīgumu³¹, un tik ilgi, kamēr Savienība vēl nav noslēgusi šo nolīgumu. Tā kā lūgums sniegt atzinumu ir jāuzskata par pieņemamu pat tad, ja process, kura rezultātā tiek pieņemts lēmums par šī nolīguma noslēgšanu, vēl atrodas sagatavošanas stadijā, šī iebilde par nepieņemamību nevar tikt apmierināta.

47. Attiecībā uz *piekto iebildi* – Padomes argumentu, ka Parlamentam esot bijusi jāceļ prasība sakarā ar bezdarbību, nevis lūgums sniegt atzinumu, ir jāuzsver, ka LESD 265. pantā paredzētās procedūras mērķis ir panākt, lai Eiropas iestāde tiktu sodīta par prettiesisku bezdarbību no

²⁷ Atzinums 2/00 (Kartahenas protokols par bioloģisko drošību), 2001. gada 6. decembris (EU:C:2001:664, 11. punkts).

²⁸ Tam būtu nepieciešams, lai aplūkotā prakse būtu viens no apstrīdētā lēmuma iemesliem vai arī lai tā būtu konkretizēta iekšējos noteikumos, vai arī lai Padome uz to būtu atsaukusies prasības sakarā ar bezdarbību ietvaros pieņemtajā nostājas dokumentā.

²⁹ Atzinuma tiesvedības mērķis ir novērst starptautiska rakstura sarežģījumus, kas rastos, ja lēmums noslēgt starptautisku nolīgumu vēlāk tiktu atzīts par spēkā neesošu. Tādējādi šajā "konsultatīvajā procedūrā" ir jābūt iespējai izskatīt jebkuru jautājumu, kas var ietekmēt šī lēmuma spēkā esamību. Manuprāt, Tiesai nav jālemj par paredzētās situācijas ticamību vai neticamību, jo pēc definīcijas Padomes procesuālās izvēles var kļūt zināmas un atzītas vienīgi pēc tam, kad ir ticis pieņemts lēmums par noslēgšanu.

³⁰ Skat. Adam, S., *La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*. Bruylant, Brisele, 2011, 166. lpp.

³¹ Atzinums 1/09 (Nolīgums par vienotas sistēmas izveidi strīdu izskatīšanai patentu jomā), 2011. gada 8. marts (EU:C:2011:123, 53. punkts). Pirms sarunu uzsākšanas par starptautiska nolīguma noslēgšanu lūgums sniegt atzinumu var attiekties vienīgi uz Savienības kompetenci noslēgt nolīgumu attiecīgajā jomā, ar nosacījumu, ka ir jau zināms precīzs paredzētā nolīguma priekšmets. Šajā ziņā skat. atzinumu 2/94 (Kopienas pievienošanās ECPAK), 1996. gada 28. marts (EU:C:1996:140, 16.–18. punkts).

Savienības tiesību viedokļa. Šajā lietā, lai arī Tiesas lietas materiālos patiešām ir elementi, kas ļauj uzskatīt, ka Parlaments vēlas paātrināt Stambulas konvencijas procesa noslēgšanu, tomēr neviens no Parlamenta uzdotajiem jautājumiem neattiecas uz iespējamu bezdarbību. Tādējādi šis lūgums sniegt atzinumu nevar tikt atzīts par nepieņemamu šāda iemesla dēļ³².

48. Saistībā ar *sesto iebildi* par nepieņemamību, kas izvirzīta, pamatojoties uz to, ka uzdotie jautājumi patiesībā attiecas uz kompetenču sadalījumu starp Savienību un dalībvalstīm, ir jānorāda, ka šī konkrētā iebilde attiecas vienīgi uz pirmā jautājuma a) daļu. Tā ir balstīta uz pieņēmumu, ka, tā kā atbilde, ko Tiesa sniegs uz šo jautājumu, nekādā gadījumā nevar attiekties uz lēmuma noslēgt konvenciju spēkā esamību, tā mērķis patiesībā esot noteikt precīzu kompetenču sadalījumu starp dalībvalstīm un Savienību.

49. Šajā ziņā ir jāatgādina, kā Tiesa to ir vairākkārt uzsvērusi, ka atsevišķi pārkāpumi saistībā ar atbilstoša juridiskā pamata izvēli ne vienmēr izraisa attiecīgā tiesību akta spēkā neesamību. Drīzāk ir jāpierāda, ka minētie trūkumi var ietekmēt piemērojamo likumdošanas procedūru³³ vai Savienības kompetenci³⁴.

50. Piemēram, tās 2014. gada 18. decembra spriedumā Apvienotā Karaliste/Padome (C-81/13, EU:C:2014:2449, 67. punkts) Tiesa nosprieda, ka “kļūda apstrīdētā lēmuma pamata norādē” (viena no juridiskajiem pamatiem neminēšana) ir tikai formāla rakstura trūkums, kas neietekmē aplūkotā lēmuma spēkā esamību. Līdzīgi 2017. gada 25. oktobra spriedumā Komisija/Padome (PRK-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), lai arī Tiesa uzsvēra juridisko pamatu konstitucionālo nozīmību³⁵, tā pārliecinājās, ka šīs lietas apstākļos attiecīgais pārkāpums varēja ietekmēt Komisijas un Padomes pilnvaras, kā arī to attiecīgās lomas apstrīdētā akta pieņemšanas procedūrā³⁶. Konkrētāk, lai arī minētā sprieduma 55. un 56. punktā Tiesa nosprieda, ka ar to, ka nav nekādu atsauču uz juridisko pamatu, pietiek, lai pamatotu attiecīgā tiesību akta atcelšanu pamatojuma neesamības dēļ, tā tomēr norādīja, ka atsauces neesamība uz konkrētu Līguma noteikumu, ja ir minēti citi pamati, atsevišķos gadījumos var nebūt būtisks trūkums.

51. Taisnība, ka šajā lietā dažādajos juridiskajos pamatos, kas minēti pirmā jautājuma a) daļā, proti, LESD 78. panta 2. punktā, 82. panta 2. punktā, 83. panta 1. punktā un 84. pantā, ir paredzēta parastās likumdošanas procedūras piemērošana un to visu rezultātā lēmums par nolīguma noslēgšanu tiktu pieņemts, balstoties uz vienu un to pašu procedūru, proti, LESD 218. panta 6. punkta a) apakšpunkta v) punktā un 8. punktā paredzēto procedūru.

³² Vispārīgi, tā kā lūgums sniegt atzinumu ir formulēts tādējādi, ka tas atbilst pieņemamības nosacījumiem, kas izriet no šīs tiesvedības formulējuma un mērķiem, to nevar atzīt par nepieņemamu. Šajā ziņā skat. atzinumu 3/94 (Pamatnolīgums par banāniem), 1995. gada 13. decembris (EU:C:1995:436, 22. punkts).

³³ Šajā ziņā skat. spriedumu, 2009. gada 1. oktobris, Komisija/Padome (C-370/07, EU:C:2009:590, 48. punkts). Vispārīgāk – saskaņā ar Tiesas judikatūru procesuāla noteikuma pārkāpums izraisītu apstrīdētā tiesību akta atcelšanu vienīgi tad, ja šis noteikums varētu ietekmēt šī tiesību akta saturu. Skat. spriedumu, 1980. gada 29. oktobris, *van Landewyck* u.c./Komisija (no 209/78 līdz 215/78 un 218/78, EU:C:1980:248, 47. punkts). Tomēr pietiek ar to, ka trūkums *būtu varējis* ietekmēt lēmumu, lai šāds lēmums tiktu atcelts. Skat. *a contrario* spriedumu, 1990. gada 21. marts, Beļģija/Komisija (C-142/87, EU:C:1990:125, 48. punkts).

³⁴ Šajā ziņā skat. atzinumu 1/15 (ES un Kanādas PDR nolīgums), 2017. gada 26. jūlijs (EU:C:2017:592, 70. un 71. punkts).

³⁵ 49. punkts. Kā Tiesa paskaidroja savā 2017. gada 26. jūlija atzinumā 1/15 (ES un Kanādas PDR nolīgums) (EU:C:2017:592, 71. punkts), tiesību akta juridisko pamatu norādīšanas konstitucionālā nozīme izriet no tā, ka, tā kā Savienībai ir tikai tai piešķirtās pilnvaras, tas ļauj Savienības pieņemtos tiesību aktus sasaistīt ar tiem Līgumu noteikumiem, ar kuriem tā faktiski tiek pilnvarota to darīt.

³⁶ Skatīt 51. punktu. Tomēr ir jāatgādina, ka tās 2017. gada 25. oktobra spriedumā Komisija/Padome (PRK-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), kā arī tās 2009. gada 1. oktobra spriedumā Komisija/Padome (C-370/07, EU:C:2009:590), kurā arī Tiesa atzina tiesību aktu par spēkā neesošu juridisko pamatu problēmu dēļ, aplūkotajā tiesību aktā nebija nekādu norāžu par juridiskajiem pamatiem, ar kuriem tas bija pamatots.

52. Protams, no vienas puses, LESD 82. panta 3. punktā un 83. panta 3. punktā ir paredzēta iespēja dalībvalstij, kura uzskata, ka tiesību akts, uz kuru attiecas šie juridiskie pamati, ietekmē tās tiesību sistēmas pamatprincipus, vērsties Eiropadomē. No otras puses – šie pamati ietilpst jomā, kurā var piemērot 21. un 22. protokolu, kas pievienoti LES un LESD.

53. Tomēr, pirmkārt, tā kā vērsšanās Eiropadomē vienīgi aptur likumdošanas procedūru, šī dalībvalstīm sniegtā iespēja ar jautājumu vērsties Eiropadomē nešķiet tāda, kas nebūtu savienojama ar LESD 78. un 84. pantā paredzētajām procedūrām. Otrkārt, Tiesa jau ir nospriedusi, ka 21. un 22. protokols nekādā ziņā nevar ietekmēt jautājumu par atbilstošu juridisko pamatu piemērošanu³⁷. Šo viedokli attiecībā uz 22. protokolu Tiesa nesen atkārtoti apstiprināja 2017. gada 26. jūlija atzinumā 1/15 (ES un Kanādas PDR līgums) (EU:C:2017:592)³⁸.

54. Tādējādi būtībā, lai gan šie protokoli noteikti var ietekmēt balsošanas noteikumus, kas jāievēro Padomē saistībā ar attiecīgā tiesību akta pieņemšanu, tie neietekmē tā juridisko pamatu izvēli³⁹. Apstākļa, ka uz kādu tiesību akta daļu attiecas LESD Trešās daļas V sadaļa, sekas noteikti ir tādas, ka attiecīgie šī akta noteikumi, izņemot īpašus gadījumus, nav saistoši ne Īrijai, ne Dānijas Karalistei. Tomēr tas pats par sevi nenozīmē, ka joma, uz kuru attiecas šī tiesību akta noteikumi, kuri ietilpst LESD Trešās daļas V sadaļā, būtu jāuzskata par dominējošu, kā rezultātā atbilstošu juridisko pamatu norādīšana būtu obligāta. Tas nozīmē tikai to, ka, pieņemot attiecīgos noteikumus, būs jāievēro šajos protokolos paredzētie balsošanas noteikumi Padomē, pat ja nav minēts neviens juridiskais pamats, kas attiektos uz LESD Trešās daļas V sadaļu.

55. Šajā kontekstā līdz ar to var pamatoti uzdot jautājumu, vai pirmā jautājuma a) daļas mērķis patiesībā ir noteikt precīzu Savienības un dalībvalstu kompetenču robežpunktu. Ja atbilde uz šo jautājumu būtu apstiprinoša, tas nozīmētu, ka daļa no jautājuma atrastos ārpus atzinuma tiesvedības, kas pamatota ar LESD 218. panta 11. punktu, piemērošanas jomas.

56. Tomēr var norādīt, ka, lai atbildētu uz pirmā jautājuma a) daļu, būs jāizvērtē ne tikai juridiskie pamati, kurus Parlaments minējis savā jautājumā, bet arī tas, vai lēmumā par nolīguma noslēgšanu būs jāiekļauj kāds cits juridiskais pamats vai pamati. Tā kā nav izslēgts, ka par atbilstošu var tikt uzskatīts kāds cits juridiskais pamats, kuru Parlaments nav minējis, tāpat nevar arī izslēgt, ka Tiesas atbilde uz uzdotajiem jautājumiem var ietekmēt lēmuma atļaut Savienībai noslēgt Stambulas konvenciju spēkā esamību⁴⁰. Tādējādi, manuprāt, nav pamata pirmā jautājuma a) daļu uzskatīt par nepieņemamu tādēļ, ka tā skar jautājumus, kuri nav saistīti ar lēmuma par Stambula konvencijas noslēgšanu spēkā esamību.

57. Attiecībā uz pirmā jautājuma b) daļu un otro jautājumu, papildus tam, ka šiem jautājumiem nav nekādas saistības ar kompetenču sadalījumu starp Savienību un dalībvalstīm, manuprāt, jebkurā gadījumā un ņemot vērā, ka Tiesa nekad nav veikusi padziļinātu pārbaudi par jautājumu, vai šie pienākumi var ietekmēt lēmuma noslēgt starptautisku nolīgumu saturu, uz šiem jautājumiem ir jāsniedz atbilde – tieši tāpēc, lai lemtu par šiem jautājumiem⁴¹.

³⁷ Spriedumi, 2014. gada 27. februāris, Apvienotā Karaliste/Padome (C-656/11, EU:C:2014:97, 49. punkts), un 2013. gada 22. oktobris, Komisija/Padome (C-137/12, EU:C:2013:675, 73. punkts).

³⁸ 117. punkts.

³⁹ Manuprāt, šo protokolu piemērošanu nosaka nevis juridiskā pamata vai pamatu izvēle, bet gan attiecīgā akta tvērums.

⁴⁰ Pat prasības atcelt tiesību aktu ietvaros pamata efektīvais vai neefektīvais raksturs attiecas vienīgi uz tā spēju gadījumā, ja tas būtu pamatots, izraisīt prasītāja lūgto atcelšanu, bet nekādi neietekmē šī pamata pieņemamību.

⁴¹ Atzinums 1/15 (ES un Kanādas PDR līgums), 2017. gada 26. jūlijs (EU:C:2017:592, 74. punkts).

58. Tomēr pretēji tam, ko apgalvo atsevišķi lietas dalībnieki, otro jautājumu nevar interpretēt tādējādi, ka tas attiektos vienīgi uz jautājumu, vai Padomei ir tiesības gaidīt, līdz visas dalībvalstis ir noslēgušas Stambulas konvenciju⁴². Pat pieņemot, ka šāda prakse būtu jāuzskata par nesaderīgu ar Līgumiem, šis apstāklis neizraisītu lēmuma noslēgt šo konvenciju spēkā neesamību, jo, atkārtos, kavēšanās šajā jomā principā nav spēkā neesamības pamats. Lai izpildītu šo pieņemamības kritēriju, šis jautājums noteikti ir jāsaprot tieši tā, kā tas ir formulēts, proti, kā tāds, kas attiecas uz jautājumu, vai lēmums noslēgt Stambulas konvenciju būtu saderīgs ar Līgumiem, ja tas tiktu pieņemts, pirms šo konvenciju ir noslēgušas visas dalībvalstis.

59. Tāpēc uzskatu, ka visi Tiesai uzdotie Parlamenta jautājumi ir jāuzskata par pieņemamiem, izņemot pirmā jautājuma b) daļu, bet tikai tiktāl, cik tas attiecas uz lēmumu parakstīt Stambulas konvenciju.

IV. Pirmā jautājuma a) daļa: atbilstošie juridiskie pamati Stambulas konvencijas noslēgšanai

60. Ar pirmā jautājuma a) daļu Parlaments lūdz Tiesu nospriest, vai LESD 82. panta 2. punkts un 84. pants ir atbilstošie juridiskie pamati Padomes lēmumam par Stambulas konvencijas noslēgšanu Savienības vārdā vai arī šim aktam ir jābūt pamatotam ar LESD 78. panta 2. punktu, 82. panta 2. punktu un 83. panta 1. punktu.

61. Parlaments norāda, ka Komisijas lēmuma priekšlikumā atļaut Savienības vārdā parakstīt Stambulas konvenciju un tās lēmuma priekšlikumā atļaut Savienībai noslēgt Stambulas konvenciju LESD 218. pants ir minēts kā procesuālais juridiskais pamats un LESD 82. panta 2. punkts un 84. punkts – kā materiālais juridiskais pamats. Tomēr, kad Padome pieņēma lēmumu atļaut parakstīt Stambulas konvenciju, Padome grozīja šos materiālos juridiskos pamatus, atsaucoties uz LESD 78. panta 2. punktu, 82. panta 2. punktu un 83. panta 1. punktu.

62. Ņemot vērā Stambulas konvencijas mērķus, kas – kā izriet no tās 1., 5. un 7. panta, kā arī no tās III un IV nodaļas – ir aizsargāt sievietes, kuras ir cietušas no vardarbības, un novērst šādu vardarbību, Parlaments jautā, vai Komisijai bija pamats LESD 82. panta 2. punktu un 84. pantu identificēt kā divus šīs konvencijas galvenos elementus. Parlaments tādējādi vēlas noskaidrot, vai Padomei būtu tiesību atteikties no LESD 84. panta kā materiālā juridiskā pamata, tā vietā pievienojot LESD 78. panta 2. punktu un 83. panta 1. punktu, kā tā darīja, pieņemot lēmumu atļaut parakstīt Stambulas konvenciju.

63. Parlaments it īpaši šaubās par LESD 78. panta 2. punktu, jo šis juridiskais pamats attiecas vienīgi uz Stambulas konvencijas 60. un 61. pantu. Tas jautā, vai šīs abas tiesību normas var tikt uzskatītas par šīs konvencijas autonomu un dominējošu elementu, vai arī ar šīs konvencijas 60. un 61. pantu konkrētajā patvēruma jomā vienkārši tiek transponētas vispārējās rūpes aizsargāt visas sievietes, kas cietušas no vardarbības. Šādā gadījumā šīm abām Stambulas konvencijas normām būtu papildu raksturs un nebūtu nepieciešams pievienot īpašu juridisko pamatu.

64. Attiecībā uz LESD 83. panta 1. punktu Parlaments norāda, ka ar šo tiesību normu Savienībai ir piešķirta kompetence krimināltiesībās tikai dažās jomās, kas neietver pašu vardarbību pret sievietēm. Tātad kriminālatbildība par šādu vardarbību Savienības līmenī varētu tikt noteikta, ja tā būtu saistīta ar cilvēku tirdzniecību, sieviešu un bērnu seksuālu izmantošanu, kā arī organizēto

⁴² Šāds arguments faktiski būtu derīgs vienīgi prasības sakarā ar bezdarbību kontekstā.

noziedzību, kas ir pašas Stambulas konvencijas galvenais akcents. Turklāt, tā kā dalībvalstis ir saglabājušas savu kompetenci lielākajā daļā no materiālajām krimināltiesībām, uz kurām attiecas Stambulas konvencija, un šķiet, ka elementi, kas ir Savienības kompetencē, pēc sava rakstura ir sekundāri, īpaša ar krimināltiesībām saistīta juridiskā pamata pievienošana nebūtu nepieciešama.

65. Tādējādi no iepriekš minētā izriet, ka pirmais jautājums attiecas uz juridisko pamatu izvēli, nevis, kā to var noprast no dažu lietas dalībnieku argumentiem, uz to, vai Savienībai ir vai nav ekskluzīva kompetence noslēgt Stambulas konvenciju. Līdz ar to tas, vai atsevišķas kompetences ir vai nav ekskluzīvas, ir jāizvērtē, tomēr vienīgi, ciktāl tas ir nepieciešams, lai atbildētu uz šo jautājumu. Šajā saistībā, pirms tiek pārbaudīts Stambulas konvencijas saturs, var būt lietderīgi izteikt dažas piezīmes par metožu izvēli.

A. Metodoloģiskas piezīmes

66. Saskaņā ar pastāvīgo Tiesas judikatūru Savienības tiesību akta, tostarp tā, kas pieņemts starptautiska nolīguma noslēgšanas nolūkā, juridiskā pamata izvēle ir jābalsta uz objektīviem elementiem, kurus var pārbaudīt tiesā, tostarp uz tiesību akta mērķi un saturu⁴³.

67. Ja analizē par kādu Savienības tiesību aktu atklājas, ka tam ir divi mērķi vai divas sastāvdaļas, un ja vienu no šiem mērķiem vai sastāvdaļām var atzīt par galveno, bet otram ir tikai palīgraksturs, tad tiesību akts ir jāpamato tikai ar vienu juridisko pamatu, proti, ar to, ar kuru ir saistīts galvenais vai izšķirošais mērķis vai sastāvdaļa⁴⁴.

68. Izņēmuma kārtā, ja ir pierādīts, ka tiesību aktam vienlaicīgi ir vairāki mērķi vai vairākas sastāvdaļas, kas ir nesaraujami saistītas un kam attiecībā pret citām nav palīgrakstura, līdz ar ko ir piemērojamas dažādas Līguma tiesību normas, šāds pasākums ir pamatojams ar atbilstošajiem dažādajiem juridiskajiem pamatiem⁴⁵. Tomēr divu juridisko pamatu norādīšana nav pieļaujama, ja procedūras, kas ir paredzētas vienam vai otram juridiskajam pamatam, nav savstarpēji saderīgas⁴⁶.

69. Tādējādi tiesību akta juridisko pamatu – vai atsevišķos gadījumos vairākus tā juridiskos pamatus – nosaka tiesību akta mērķi un sastāvdaļas, nevis Savienības kompetenču ekskluzīvais vai dalītais raksturs attiecībā uz šo aktu⁴⁷. Kā vēlāk ierosināšu paskaidrot, ir taisnība, ka šo kompetenču ekskluzīvais vai dalītais raksturs no Savienības tiesību viedokļa noteikti var ietekmēt

⁴³ Spriedums, 2018. gada 4. septembris, Komisija/Padome (Nolīgums ar Kazahstānu) (C-244/17, EU:C:2018:662, 36. punkts).

⁴⁴ Spriedumi, 2018. gada 4. septembris, Komisija/Padome (Nolīgums ar Kazahstānu) (C-244/17, EU:C:2018:662, 37. punkts), un 2019. gada 3. decembris, Čehijas Republika/Parlaments un Padome (C-482/17, EU:C:2019:1035, 31. punkts). Šī pieeja reizēm arī tiek apzīmēta kā "ietverošā doktrīna". Skat. Maresceau, M., "Bilateral Agreements Concluded by the European Community", *Recueil Des Cours De L'Academie De Droit International – Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 309. sēj., 2006, Martinus Nijhoff, Hāga, 157. lpp. Būtībā tiek uzskatīts, ka tiesību akta pamatsastāvdaļa(-s) vai dominējošā(-s) daļas ietver jebkuru citu mērķi vai sastāvdaļu. Skat. spriedumus, 1999. gada 23. februāris, Parlaments/Padome (C-42/97, EU:C:1999:81, 43. punkts); 2001. gada 30. janvāris, Spānija/Padome (C-36/98, EU:C:2001:64, 60., 62. un 63. punkts), un, it īpaši, 2012. gada 19. jūlijs, Parlaments/Padome (C-130/10, EU:C:2012:472, 70.–74. punkts). Skat. arī ģenerālvokātes J. Kokotes [J. Kokott] secinājumus lietās Komisija/Padome (C-94/03, EU:C:2005:308, 31. punkts) un Parlaments/Padome (C-155/07, EU:C:2008:368, 66. punkts).

⁴⁵ Atzinums 1/15 (ES un Kanādas PDR nolīgums), 2017. gada 26. jūlijs (EU:C:2017:592, 77. punkts), un spriedums, 2018. gada 4. septembris, Komisija/Padome (Nolīgums ar Kazahstānu) (C-244/17, EU:C:2018:662, 37. punkts). No judikatūras izriet, ka divu pamatu izmantošanai ir jābūt izpildītiem diviem nosacījumiem, proti, pirmkārt, attiecīgajam tiesību aktam vienlaikus ir jāatbilst vairākiem mērķiem vai tam ir jābūt vairākām sastāvdaļām, kam attiecībā pret citām nav palīgrakstura, lai būtu piemērojami dažādi Līgumu noteikumi. Otrkārt, šiem mērķiem vai sastāvdaļām ir jābūt nesaraujami saistītām (netieši, jo pretējā gadījumā akts būs jāsadala).

⁴⁶ Atzinums 1/15 (ES un Kanādas PDR nolīgums), 2017. gada 26. jūlijs (EU:C:2017:592, 78. punkts).

⁴⁷ Šajā ziņā skat. Komisijas priekšlikuma Padomes lēmumam par to, lai Eiropas Savienības vārdā parakstītu Eiropas Padomes Konvenciju par vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanu un apkarošanu, COM(2016) 111 *final*, 31. zemsvītras piezīmi.

starptautiska nolīguma noslēgšanas apjomu un tādējādi ierobežot pieejamos juridiskos pamatus. Tomēr tas, kuru no īstenotajām kompetencēm atbilstošajiem juridiskajiem pamatiem izvēlēties, būs atkarīgs vienīgi no attiecīgā akta mērķiem un satura.

70. Kā ir norādījusi ģenerālvokāte J. Kokote, šāda pieeja nav jāpiemēro kompetences, kas attiecīgi ir Savienībai un dalībvalstīm, noteikšanai. “Ja [...] [Savienības] kompetencē ietilpst tikai atsevišķas paredzētās darbības sastāvdaļas, bet pārējās ir dalībvalstu kompetencē, [Savienība] pamatojoties uz galvenā uzdevuma izvērtējumu, nevar vienkārši paziņot par savu vispārējo kompetenci. Pretējā gadījumā tā neievērotu pilnvaru piešķiršanas principu.”⁴⁸

71. Līdzīgas bažas varētu rasties saistībā ar to, kā starp Savienības kompetencēm noteikt tās, ar kurām ir jāpamato attiecīgā tiesību akta pieņemšana, un līdz ar to noteikt atbilstošos juridiskos pamatus tiesību akta pieņemšanai. Atbilstoši “smaguma centra” testam procedūra, kas piemērojama akta pieņemšanai, tiek noteikta, balstoties tikai uz vienu galveno juridisko pamatu. Līdz ar to šāda pieeja pievērš uzmanību vienīgi galvenās(-o) kompetences(-ču) īstenošanai. Attiecīgi ir būtiski, lai nevarētu apiet ar citām kompetencēm saistītas procesuālās garantijas, piemēram, vienprātīgu balsojumu Padomē. Lai gan tiesību norma, iespējams, būtu obligāti jāpieņem, pamatojoties uz konkrētu juridisko pamatu, ja tā būtu vienīgā tiesību norma kādā tiesību aktā, tad, ja tā tiek iekļauta tiesību aktā kopā ar citām normām, šo tiesību normu var pieņemt uz cita juridiskā pamata, kurā, piemēram, tiek paredzēts atšķirīgs balsošanas noteikums. Tā rezultātā faktiski tiktu izmantotas “Trojas zirga” (*cavalier législatif*) [ar tiesību akta mērķi nesaistīta norma] ieviešanas stratēģijas⁴⁹.

72. Tiesa tomēr savā judikatūrā sistemātiski atsaucas uz “dominējošo mērķu un sastāvdaļu” testu (dēvētu arī par “smaguma centra testu”). Piemēram, Tiesa savā 2018. gada 4. septembra spriedumā Komisija/Padome (Nolīgums ar Kazahstānu) (C-244/17, EU:C:2018:662, 38. punkts) atkārtoti norādīja, ka tad, ja “lēmumam ir vairākas sastāvdaļas vai vairāki mērķi, no kuriem uz dažiem attiecas [kopējā ārpolitika un drošības politika], tā pieņemšanai piemērojamā balsošanas kārtība ir jānosaka atkarībā no tā galvenā vai izšķirošā mērķa vai sastāvdaļas”. Tā rezultātā, lai gan tiesību aktam var būt vairāki mērķi un tam var būt nepieciešams “mobilizēt” dažādas kompetences, juridiskais pamats, kas ir tā pieņemšanas pamatā, neatspoguļos visas kompetences, kas tiek īstenotas šī akta pieņemšanai, bet vienīgi to vai tās, kas atbilst tiesību akta galvenajam mērķim vai mērķiem vai sastāvdaļai vai sastāvdaļām⁵⁰. Turklāt dažu iepriekš minēto procesuālo noteikumu apiešanas risks ir ticis samazināts kopš Lisabonas līguma stāšanās spēkā, ar kuru būtiski tika samazinātas atsevišķu procedūru īpatnības.

⁴⁸ Skat. ģenerālvokātes J. Kokotes secinājumus lietā Komisija/Padome (C-13/07, EU:C:2009:190, 113. punkts).

⁴⁹ Gadījumā, ja tā jebkad notiktu, manuprāt, tas būtu uzskatāms par procedūras ļaunprātīgu izmantošanu, kā rezultātā attiecīgais noteikums varbūtēji varētu tikt atcelts.

⁵⁰ Jāatzīst, ka 2009. gada 30. novembra atzinumā 1/08 (Nolīgumi, ar kuriem grozīti īpašo saistību saraksti atbilstoši GATS) (EU:C:2009:739) Tiesa 166. punktā atzina, ka, noskaidrojot akta juridisko pamatu vai pamatus, nav jāņem vērā noteikumi, kuri ir uzskatāmi par papildu elementu kādam no šā akta mērķiem un kuri pēc būtības ir ļoti šauri. Tāpat arī 2018. gada 4. septembra spriedumā Komisija/Padome (Nolīgums ar Kazahstānu) (C-244/17, EU:C:2018:662, 45. un 46. punkts) Tiesa uzskatīja, ka tie starptautiska nolīguma noteikumi – ar kuriem ir vienīgi izklāstīti līgumslēdzēju pušu apsvērumi par sadarbības mērķiem un kuros nav konkrētizēts, kā tieši šie mērķi tiktu īstenoti, – netiek ņemti vērā, noskaidrojot attiecīgo juridisko pamatu. Tomēr nav acīmredzami, vai no tā izriet pretējais secinājums, proti, ka noteikumi, uz kuriem neattiecas šis konkrētais gadījums, būtu uzskatāmi par akta galveno sastāvdaļu vai mērķi. Jāatzīst, ka Tiesa pēc tam ir turpinājusi atgādināt “smaguma centra” testu. Manuprāt apstākļi, ka Tiesa ir parūpējusies, lai tiktu formulēts visnotaļ pašsaprotamais jautājums, ka papildu vai ļoti šauri noteikumi nav ņemami vērā, nosakot attiecīgo juridisko pamatu, pierāda, ka Tiesa šobrīd veic daudz padziļinātāku vērtējumu nekā iepriekš un pašreiz ir gatava pieņemt vairākus juridiskos pamatus, vienlaikus neatsacīdamās no uzskata, ka akta juridiskajam pamatam nav jāatspoguļo visas īstenotās kompetences, lai šo aktu pieņemtu, un līdz ar to nav jāatspoguļo visi akta mērķi un elementi. Skat. piemēram, atzinumu 1/15 (ES un Kanādas PDR līgums), 2017. gada 26. jūlijs (EU:C:2017:592, 90. punkts).

73. Atsevišķos spriedumos, sākot ar 2006. gada 10. janvāra spriedumu Komisija/Padome (C-94/03, EU:C:2006:2, 55. punkts), Tiesa, protams, ir uzsvērusi, ka juridiskais pamats var tikt izmantots ne tikai, lai noteiktu piemērojamo procedūru un pārbaudītu, vai Savienībai vismaz daļēji ir kompetence parakstīt attiecīgo nolīgumu, bet arī, lai informētu trešās personas par īstenotās Savienības kompetences apjomu⁵¹ un attiecīgā akta tvērumu⁵². Līdz ar to var rasties vēlme no šī judikatūras virziena secināt, ka, lai uzņemtos šādu lomu, tiesību akta juridiskajiem pamatiem ir jāatspoguļo *visas kompetences*, ko Savienība īsteno, lai pieņemtu attiecīgo tiesību aktu. Konkrētāk, šāda pieeja var šķist pamatota, ja starptautisks nolīgums ietilpst vairākās Savienības un dalībvalstu dalītajās kompetencēs, jo Savienība varētu nolemt neīstenot kādu no savām kompetencēm, kas līdz ar to nozīmētu, ka dalībvalstīm būs jāīsteno šī nolīguma atbilstošais noteikums vai noteikumi⁵³.

74. Šāda pieeja tomēr būtu pretrunā pieejai, ko Tiesa līdz šim ir izmantojusi, lai izvairītos no jebkāda juridisko pamatu konflikta⁵⁴. Piemēram, 2017. gada 26. jūlija atzinumā 1/15 (ES un Kanādas PDR nolīgums) (EU:C:2017:592), kurā Tiesa nosprieda, ka lēmumam atļaut Savienībai noslēgt attiecīgo starptautisko nolīgumu ir jābūt diviem juridiskajiem pamatiem, Tiesa vēlreiz atsaucās uz iepriekš minēto judikatūru⁵⁵.

75. Turklāt, lai arī šie jautājumi, protams, ir būtiski svarīgi Savienības iekšējai kārtībai (un Savienības un tās dalībvalstu kompetenču dalījumam), tomēr tiem nav nekādas tiesas nozīmes attiecībā uz trešām valstīm, jo saskaņā ar Vīnes 1969. gada 23. maija Konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām (*Recueil des traités des Nations unies*, 1155. sēj., 331. lpp.) – līguma, kurā ir kodificētas starptautiskās paražu tiesības attiecībā uz starptautiskiem nolīgumiem un kurš ir saistošs Eiropas Savienībai⁵⁶, – 27. pantu starptautiska nolīguma puses neatkarīgi no tā, vai tās ir valsts vai starptautiska organizācija, nevar atsaukties uz nacionālo tiesību normu prasībām, lai attaisnotu līguma neizpildi⁵⁷.

76. Attiecībā uz dalībvalstīm, lai gan viņu interesēs ir pilnībā apzināties Savienības īstenotās kompetences līguma slēgšanas brīdī, šī informācija neizriet vienīgi no juridiskā pamata. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru LESD 296. panta 2. punktā paredzētais pienākums norādīt pamatojumu ir izvērtējams, ņemot vērā tiesību akta saturu kopumā⁵⁸, īpaši tā apsvērumus⁵⁹. Līdz ar to, lai gan ir svarīgi, ka dalībvalstis var noteikt, kāda ir Savienības īstenotā kompetence, kad tā noslēdz

⁵¹ Tas rada zināmu paradoks, jo no iepriekš minētās judikatūras izriet, ka tiesību akta juridiskais pamats atspoguļo tikai daļu no īstenotās kompetences. Skat. spriedumu, 2006. gada 10. janvāris, Komisija/Padome (C-94/03, EU:C:2006:2, 35. un 55. punkts).

⁵² Skat. arī spriedumus, 2009. gada 1. oktobris, Komisija/Padome (C-370/07, EU:C:2009:590, 49. punkts), un 2017. gada 25. oktobris, Komisija/Padome (PRK-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, 58. punkts).

⁵³ Vienīgais nosacījums, lai Savienība īstenotu dalītu kompetenci, ir tas, lai šī īstenošana būtu saderīga ar starptautiskajām tiesībām. Skat. spriedumu, 2018. gada 20. novembris, Komisija/Padome (Antarktikas AJT) (C-626/15 un C-659/16, EU:C:2018:925, 127. punkts).

⁵⁴ Šajā ziņā skat. spriedumu, 2006. gada 10. janvāris, Komisija/Parlaments un Padome (C-178/03, EU:C:2006:4, 57. punkts), vai spriedumu, 2012. gada 19. jūlijs, Parlaments/Padome (C-130/10, EU:C:2012:472, 49. punkts).

⁵⁵ Lai secinātu, ka attiecīgā lēmuma dominējošā sastāvdaļa ir arī pasažieru datu reģistra datu aizsardzība, Tiesa pamatojās uz to, ka “šis nolīgums attiecas *tostarp* [(“notamment” franču valodā)] uz tādās sistēmas ieviešanu, kuru veido personas datus aizsargājošu noteikumu kopums”. Vārda “tostarp” lietojums ir samērā nozīmīgs, jo tas norāda, ka Tiesa uzskata, ka attiecīgais nolīgums nav izsmeloši jāizvērtē. Atzinums 1/15 (ES un Kanādas PDR līgums), 2017. gada 26. jūlijs (EU:C:2017:592, 89. punkts). Šajā ziņā skat. arī spriedumu, 2013. gada 22. oktobris, Komisija/Padome (C-137/12, EU:C:2013:675, 57. un 58. punkts).

⁵⁶ Spriedums, 2010. gada 25. februāris, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, 42. punkts). Vispārīgi par starptautisko tiesību un Savienības tiesību mijiedarbību skat. Malenovský, J., “À la recherche d’une solution inter-systémique aux rapports du droit international au droit de l’Union européenne”, *Annuaire français de droit international*, LXV sēj., CNRS Éditions, 2019, 3. lpp.

⁵⁷ Turklāt jāuzsver, ka Eiropas Savienība atšķiras no klasiskām starptautiskām organizācijām, jo Savienības un tās dalībvalstu kompetenču dalījums nemitīgi mainās, tādējādi no starptautisko tiesību viedokļa tas var apgrūtināt šo kompetenču dalījuma analīzi.

⁵⁸ Skat., piemēram, spriedumu, 2013. gada 5. decembris, *Solvay*/Komisija (C-455/11 P, nav publicēts, EU:C:2013:796, 91. punkts).

⁵⁹ Skat., piemēram, spriedumu, 2011. gada 28. jūlijs, *Agrana Zucker* (C-309/10, EU:C:2011:531, 34.–36. punkts).

konkrētu nolīgumu, fakts, ka šo informāciju nav iespējams izsecināt no juridiskajiem pamatiem, kas faktiski ir izmantoti, lai pamatotu tā lēmuma pieņemšanu, ar kuru tiek atļauta šāda nolīguma noslēgšana, nešķiet noteicošs.

77. Lai gan šajā kontekstā ir daudz ko teikt par apgalvojumu, ka tiesību akta juridiskajam pamatam ir ticami jāatspoguļo kompetences, ko Savienība ir izmantojusi, lai pieņemtu šo tiesību aktu, tomēr var norādīt, ka šāda pieeja nebūtu pilnā mērā atbilstoša judikatūrai⁶⁰.

78. Tādējādi pārējā šo secinājumu daļā es ierosinu ievērot Tiesas judikatūru, saskaņā ar kuru, ja tiesību aktam ir vairāki mērķi vai vairākas sastāvdaļas, šis tiesību akts principā ir jābalsta tikai uz vienu juridisko pamatu un – izņēmuma kārtā – uz vairākiem šādiem pamatiem. Šiem juridiskajiem pamatiem ir jābūt tādiem, ko prasa dominējošais vai vismaz galvenais starptautiskā nolīguma mērķis vai sastāvdaļa. No tā izriet, ka nav nozīmes, vai attiecīgā akta pieņemšanā tika īstenotas citas kompetences, ja vien šīs citas kompetences attiecas uz mērķiem vai sastāvdaļām, kurām būtībā ir papildinošs vai gadījuma raksturs.

79. Tāpat ir jānorāda, ka saskaņā ar iepriekš norādīto Tiesas judikatūru vērā ņemamie mērķi un sastāvdaļas ir attiecīgā Savienības tiesību akta mērķi un sastāvdaļas. Tātad attiecībā uz starptautiska nolīguma noslēgšanu izšķiroša nozīme, nosakot izmantojamos juridiskos pamatus, ir lēmuma atļaut šādu noslēgšanu, nevis paša starptautiskā nolīguma, mērķiem un precīzam saturam.

80. Taisnība, ka praksē šī lēmuma mērķis un saturs galvenokārt būs tāds pats kā paredzētajam nolīgumam, jo šāds akts pēc sava rakstura ir paredzēts, lai norādītu uz Savienības piekrišanu uzņemties saistības ar šo nolīgumu⁶¹. Tomēr tas ne vienmēr tā ir. Proti, ir jāpatur prātā, ka šajā ziņā pastāv būtiska atšķirība starp starptautisko tiesību un Savienības tiesību nostāju, kam šajā lietā ir noteicoša nozīme.

81. No starptautisko tiesību viedokļa jauktu nolīgumu gadījumā tiek uzskatīts, ka Savienība un dalībvalstis tiem ir pievienojušās kopīgi, nevis paralēli⁶². Attiecīgi, ja vien nav izdarīta atruna par kompetenču sadali – kas nozīmē, ka nolīgums neizslēdz šādu iespēju –, nolīguma noslēgšana

⁶⁰ Patiesībā šķiet, ka iepriekš minētajos spriedumos Tiesa faktu, ka akta juridiskais pamats var sniegt informāciju par īstenoto kompetenci, ir uzsvērusi, lai “noliktu malā” divus citus judikatūras virzienus. Pirmkārt, precīza Līguma noteikuma nenorādīšana ne vienmēr ir būtisks procedūras noteikumu pārkāpums, ja tiesību akta pieņemšanai izmantotos juridiskos pamatus var noteikt no tā satura. Skat. spriedumus, 2009. gada 1. oktobris, Komisija/Padome (C-370/07, EU:C:2009:590, 56. punkts), un 2014. gada 18. decembris, Apvienotā Karaliste/Padome (C-81/13, EU:C:2014:2449, 65.–67. punkts). Otrkārt, kā tika atgādināts iepriekš, lai pārkāpumi atbilstoši juridisko pamatu izvēlē izraisītu attiecīgā tiesību akta atcelšanu, principā ir jāpierāda, ka šie trūkumi var ietekmēt piemērojamo likumdošanas procedūru vai Savienības kompetenci. Šajā ziņā skat. spriedumus, 2002. gada 10. decembris, *British American Tobacco (Investments)* un *Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 98. punkts), un 2003. gada 11. septembris, Komisija/Padome (C-211/01, EU:C:2003:452, 52. punkts). Vispārējā tiesa bieži atsaucas uz šo judikatūru. Skat., piemēram, spriedumu, 2011. gada 18. oktobris, *Reisenhel/ITSB – Dynamic Promotion* (augļu kastēs un grozi) (T-53/10, EU:T:2011:601, 41. punkts).

⁶¹ Šajā ziņā skat. spriedumu, 2014. gada 26. novembris, Parlaments un Komisija/Padome (C-103/12 un C-165/12, EU:C:2014:2400, 52. punkts). Šajā sakarā ir jāatgādina, ka saskaņā ar 1969. gada Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 27. pantu starptautiska nolīguma puse nevar atsaukties uz nacionālo tiesību normu prasībām, lai attaisnotu līguma neizpildi.

⁶² Šajā ziņā skat. spriedumu, 1994. gada 2. marts, Parlaments/Padome (C-316/91, EU:C:1994:76, 26. un 29. punkts). Skat., piemēram, Marín Durán, G., “Untangling the International Responsibility of the European Union and Its Member States in the World Trade Organization Post-Lisbon: A Competence/Remedy Model”, *European Journal of International Law*, 28. sēj., Nr. 3, 2017, 703. un 704. lpp.: “No starptautisko tiesību viedokļa, kamēr vien Savienība un tās dalībvalstis ir PTO līguma (un tā aptverto nolīgumu) puses, tiek pieņemts, ka katrai no tām ir saistoši visi tajā paredzētie pienākumi un tās nevar atsaukties uz nacionālajām normām, lai pamatotu to neizpildi [Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām starp valstīm un starptautiskām organizācijām vai starptautiskajām organizācijām 27. panta 1.–2. punkts] [...] Akadēmiskajā literatūrā valda uzskats, ka visi PTO tiesību noteikumi Savienībai un tās dalībvalstīm ir saistoši kopīgi, [...] šādu nostāju ir paudušas arī PTO strīdu izšķiršanas iestādes.”

Savienībai uzliek pienākumu to piemērot kopumā⁶³. Tādi jautājumi kā juridiskais pamats, kas izvēlēts šāda nolīguma noslēgšanai, vai nolīguma jauktais raksturs tiek uzskatīti par iekšējiem Eiropas Savienības tiesību sistēmas jautājumiem⁶⁴, kas paši par sevi nevar būt par šķērslī starptautiskai atbildībai nepamatotas neizpildes gadījumā⁶⁵.

82. Tomēr no Savienības tiesību viedokļa raugoties, Savienībai pievienojoties starptautiskai konvencijai, tā to dara kompetenču, kas īstenotas, lai pieņemtu lēmumu noslēgt šo nolīgumu, apmērā⁶⁶. Tik tiešām, tai ir jāīsteno savas ekskluzīvās ārējās kompetences, tomēr saskaņā ar pastāvīgo Tiesas judikatūru, noslēdzot nolīgumu, Savienībai nav pienākuma īstenot tās dalītās kompetences⁶⁷. Attiecīgi, atkarībā no dalītajām kompetencēm, kuras Savienība izvēlēties īstenot šajā gadījumā, var mainīties *lēmuma par nolīguma noslēgšanu* “smaguma centrs”, mainot arī piemērojamos juridiskos pamatus. Juridisko pamatu, kas atspoguļo, piemēram, ekskluzīvo kompetenci, zināmā mērā līdz ar to var pārspēt cits juridiskais pamats, kas atspoguļo dalīto kompetenci, kuru Savienība ir izvēlējusies īstenot.

83. Tā kā lēmumam, ar kuru ir atļauts Savienības vārdā noslēgt starptautisku nolīgumu, varētu būt ierobežojošāks mērķis un saturs nekā šim nolīgumam, šis lēmums varētu būt jāpieņem, pamatojoties tikai uz vienu juridisko pamatu, savukārt, piemēram, ja Savienība būtu īstenojusi visas kompetences, ko tā līdz šim bija dalījusi ar dalībvalstīm, varētu būt nepieciešams izmantot divus vai vairāk juridiskos pamatus, jo šis lēmums tādējādi varētu aptvert citus svarīgus mērķus un sastāvdaļas.

84. Turklāt gadījumos, kad Savienība izvēlas neīstenot kompetences, kas aptvertu attiecīgā starptautiskā nolīguma galvenos mērķus un sastāvdaļas, atsevišķi mērķi un sastāvdaļas, kas citādi būtu bijušas papildinošas, lēmuma, ar kuru tiek atļauts noslēgt šo nolīgumu, kontekstā kļūst par dominējošiem. Tādēļ, manuprāt, ir svarīgi līguma mērķi un sastāvdaļas nodalīt no, iespējams, šaurākā lēmuma, ar kuru tiek atļauts noslēgt starptautisku nolīgumu.

⁶³ Skat., piemēram, Fry, J.D., “Attribution of Responsibility”, no: Nollkaemper, A., un Plakokefalos, I., (red.), *Principles of Shared Responsibility in International Law*, Kembriža, CUP, 2014, 99. lpp.: “[...] jauktos nolīgumos, kas noslēgti starp Eiropas Savienību (ES) un tās dalībvalstīm un kuros nav skaidri norādīts pilnvaru sadalījums, abas puses tiek uzskatītas par kopīgi atbildīgām par pārkāpumu, nenosakot vainojamību par rīcību. Tas norāda uz to, ka Savienība vai dalībvalstis ir atbildīgas pat tad, ja pārkāpumā var vainot otru pusi.”

⁶⁴ Turklāt jāatgādina, ka Tiesa ir uzsvērusi, ka LESD 344. pants nepieļauj, ka Savienības tiesību normas, kurās regulēta kompetenču sadale starp Savienību un tās dalībvalstīm, tiek nodotas tiesai, kas nav Tiesa. Skat. atzinumu 2/13 (Eiropas Savienības pievienošanās ECPAK), 2014. gada 18. decembris (EU:C:2014:2454, 201. un nākamie punkti), kā arī spriedumu, 2018. gada 6. marts, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, 32. punkts). No tā izriet, ka tad, ja Savienība ir iesaistīta starptautiskā strīdā, tā nevar atsaukties uz faktu, ka aplūkotā nepamatotā neizpilde ietilpst dalībvalstu kompetencē, lai šajā ziņā izvairītos no savas atbildības starptautiskajās tiesībās, jo šāds arguments varētu likt starptautiskajai tiesai, kurā celta prasība, lemt par Savienības tiesību normām, ar ko ir regulēta kompetenču sadale starp Savienību un tās dalībvalstīm.

⁶⁵ Vienīgais izņēmums no iepriekš minētā, manuprāt, ir tieši tad, ja šajā ziņā ir izdarīta atruna vai ja līgumā visām starptautiskām organizācijām ir paredzēts pienākums paziņot savu kompetenču apjomu. Šajā gadījumā starptautiskā tiesa piemēros minēto atrunu vai deklarāciju, nevērtējot tās saderību vai nesaderību ar Savienības tiesību normām, kurās regulēta kompetenču sadale starp Savienību un tās dalībvalstīm, un līdz ar to tiks ievērota prasība stingri nodalīt kompetences starp Tiesu un starptautisko tiesu – šis jautājums tika uzsvērts 2019. gada 30. aprīļa atzinumā 1/17 (ES un Kanādas *CET* nolīgums) (EU:C:2019:341, 111. punkts). Tieši šo iemeslu dēļ parasti būtu vēlams, lai Savienība, apspriežot šādus jauktus nolīgumus, pieprasītu, lai attiecīgajā starptautiskajā nolīgumā tiktu paredzēta šādas atrunas iespēja. Daļu no grūtībām šajā lietā rada tas, ka Stambulas konvenciju Eiropas Padomes līmenī apsprieda atsevišķas dalībvalstis, sākotnēji vispār neiesaistot Eiropas Savienību. Šķiet, ka tā rezultātā konvencijas izstrādātāji vienkārši neparedzēja iespēju izteikt atrunas.

⁶⁶ Skat., piemēram, Olson, P.M., “Mixity from the Outside: The Perspective of a Treaty Partner”, no: Hillion, C., un Koutrakos, P., (red.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oksforda, Hart Publishing, 2010, 344. lpp.: “Lai gan kompetenču sadalījums var ietekmēt *veidu, kādā Savienība īsteno jaukta nolīguma noteikumus*, šāds sadalījums nenosaka atbildi uz jautājumu par atbildību starptautiskā līmenī.” (Mans izcēlums)

⁶⁷ Šajā ziņā skat. atzinumu 2/15 (Brīvās tirdzniecības nolīgums ar Singapūru), 2017. gada 16. maijs (EU:C:2017:376, 68. punkts).

85. Tā ir šīs lietas pamatproblēma, jo ir skaidrs, ka Padome uzskata, ka Savienībai Stambulas konvencija būtu jānoslēdz tikai daļēji. Tādēļ ir jāņem vērā nevis Stambulas konvencija kopumā, bet gan drīzāk tās šīs konvencijas daļas, kas no Savienības tiesību viedokļa būs saistošas Savienībai.

86. Prasības atcelt tiesību aktu ietvaros šis jautājums nerada īpašas grūtības, jo Tiesa veiks *ex post* pārbaudi, tiklīdz būs pieņemts attiecīgais leģislatīvs akts un līdz ar to – tiklīdz būs zināmas īstenotās kompetences.

87. Tomēr lūguma sniegt atzinumu ietvaros, kad – kā tas ir šajā lietā – lēmuma projekta vēl nav, apstākļi, ka Padome var īstenot lielāku vai mazāku dalītās kompetences apmēru, varētu sarežģīt juridiskā pamata noteikšanu vai pat to padarīt par neiespējamu, jo Tiesai tiek lūgts izskatīt šo jautājumu perspektīvā veidā.

88. Jāatzīst, ka varētu šķist lietderīgi sākt ar to, ka attiecībā uz katru nolīguma daļu tiek izvērtēts, vai tā ietilpst Savienības ekskluzīvajā kompetencē, ciktāl Savienībai šīs kompetences noteikti būs jāīsteno. Tomēr kā – tiklīdz šī analīze ir pabeigta – var noteikt, kāds būs *lēmuma noslēgt* šo nolīgumu smaguma centrs, ja, kā tika izklāstīts iepriekš, šis centrs būs atkarīgs arī no grozītās dalītās kompetences, ko Savienība brīvprātīgi izvēlēšies īstenot? Ja vien Padome jau nav balsojusi par lēmuma projektu un Tiesai jautājums netiek uzdots vienlaikus ar šī projekta nodošanu Parlamentam, īstenoto dalīto kompetenču apjomu nevar uzskatīt par noteiktu⁶⁸.

89. Manuprāt, šajā ļoti specifiskajā gadījumā, kas attiecas uz jautājumu, kuru Tiesa nekad iepriekš nav izskatījusi, no lūguma (vai vismaz no lietas apstākļiem) ir jāsecina, kādas konkrētās dalītās kompetences Savienība, visticamāk, īsteno. Pretējā gadījumā, kā esmu paskaidrojis šo secinājumu daļā par pieņemamību, es nesaprotu, kā Tiesa varētu lemt par to – kā to lūdz Parlaments –, kādam vajadzētu būt lēmuma noslēgt Stambulas konvenciju juridiskajam pamatam⁶⁹. Tomēr šajos apstākļos Tiesas formulētā atbilde tādējādi būs derīga vienīgi tad, ja faktiski īstenošies paredzētais scenārijs.

90. Šajā gadījumā no Parlamenta uzdotā jautājuma formulējuma skaidri izriet, ka tas ir balstīts uz pieņēmumu, saskaņā ar kuru, pieņemot lēmumu, ar ko Savienības vārdā tiek atļauts noslēgt Stambulas konvenciju, Savienība, kā minimums, īsteno savas kompetences, pirmkārt, tiesu iestāžu sadarbības krimināllietās jomā un, otrkārt, patvēruma un imigrācijas jomā. Šī pieņēmuma atbilstību turklāt apstiprina to lēmumu saturs, ar kuriem Savienības vārdā tiek atļauts parakstīt Stambulas konvenciju, kas, neraugoties uz šo secinājumu 42. punktā minēto judikatūru, var tikt uzskatīts par kompetenču, kuras tiks īstenotas minētās noslēgšanas brīdī, zināmā mērā paredzēšanu.

91. Tomēr šādam pieņēmumam ir jābūt vismaz saderīgam ar pašreizējo kompetenču sadalījumu. Tam ir nepieciešams izvērtēt, vai papildus šīm kompetencēm nolīgums attiecas uz citām Savienības kompetencēm, kas ir jāīsteno, jo tās ir ekskluzīvas. Kā esmu paskaidrojis, tas nozīmē, ka ir jāņem vērā ne tikai kompetences, kuras Savienība vēlas īstenot, bet arī kompetences, kuras, ņemot vērā to ekskluzīvo piederību Savienībai, ir obligāti jāīsteno, ja tā vēlas noslēgt šo nolīgumu.

⁶⁸ Šajā sakarā var atgādināt, ka saskaņā ar Tiesas judikatūru lēmums, ar kuru Savienībai tiek atļauts noslēgt starptautisku nolīgumu, nekādā ziņā nav lēmuma, ar kuru tiek atļauts parakstīt šo nolīgumu, apstiprinājums. Atzinums 2/00 (Kartahenas protokols par bioloģisko drošību), 2001. gada 6. decembris (EU:C:2001:664, 11. punkts).

⁶⁹ Pretējā gadījumā, manuprāt, jautājums būtu jāuzskata par tik abstraktu, ka tas būtu jāatzīst par nepieņemamu.

92. Šajā sakarā ir jāatgādina, ka LESD 3. panta 1. punktā ir noteikts to kompetenču saraksts, kuras pēc savas būtības ir ekskluzīvas. Papildus šim sarakstam LESD 3. panta 2. punktā ir noteikts, ka “Savienības ekskluzīvā kompetencē ir arī noslēgt starptautisku līgumu, ja tā slēgšana ir paredzēta Savienības legislatīvajā aktā vai ja tas ir nepieciešams, lai ļautu Savienībai īstenot tās iekšējo kompetenci, vai ciktāl līguma slēgšana ietekmē Savienības kopīgos noteikumus vai maina to darbības jomu”⁷⁰.

93. Kā skaidri izriet no Tiesas judikatūras, pastāv risks, ka starptautiskās saistības var kaitēt Savienības kopīgiem noteikumiem vai grozīt to darbības jomu, kas attaisno Savienības ekskluzīvo ārējo kompetenci, ja šie noteikumi ir piemērojami šīm saistībām⁷¹.

94. Šāda riska konstatējums nenozīmē, ka jābūt pilnīgai saskaņai starp to jomu, uz kuru attiecas starptautiskās saistības, un to, kura regulēta ar Savienības noteikumiem⁷². It īpaši šādas starptautiskas saistības var ietekmēt Savienības kopīgos noteikumus vai manīt to darbības jomu tad, ja šīs saistības ietilpst nozarē, kura lielākoties jau tiek regulēta ar šiem noteikumiem⁷³.

95. Pretēji tam, ko apgalvo Komisija, no Tiesas judikatūras nevar secināt, ka būtu jāizmanto visaptveroša pieeja, lai noteiktu, vai jomās, uz kurām attiecas nolīgums, Savienībai ir ekskluzīva vai dalīta kompetence. Gluži pretēji, tā kā Savienībai ir tikai piešķirtās kompetences, tad jebkuras – īpaši ekskluzīvas – kompetences esamībai ir jābūt pamatotai ar secinājumiem, kas ir izdarīti, visaptveroši un detalizēti analizējot attiecības starp paredzēto starptautisko nolīgumu un spēkā esošajām Savienības tiesībām⁷⁴.

96. Lai noteiktu, vai nolīgums var apdraudēt dažu Savienības kopīgo noteikumu vienvērtīgu un saskaņotu piemērošanu un ar tiem izveidotās sistēmas pienācīgu darbību, šajā analizē ir jāņem vērā jomas, uz kurām attiecas Savienības tiesību normas un paredzētā nolīguma noteikumi, kas būs saistoši Savienībai, jo tie atbilst kompetencei, kuru Savienība ir izvēlējusies īstenot, pieņemdamā lēmumu noslēgt minēto konvenciju, kā arī jāņem vērā šo normu un noteikumu attīstība paredzamā nākotnē⁷⁵.

⁷⁰ Ir skaidrs, ka, lai īstenotu LESD 3. panta 2. punktā norādīto trešo situāciju, tam ir nepieciešams, lai šī kompetence būtu tikusi īstenota. Skat. atzinumu 2/92 (Trešais pārskatītais ESAO lēmums par valsts režīmu), 1995. gada 24. marts (EU:C:1995:83, 36. punkts), un atzinumu 2/15 (Brīvās tirdzniecības nolīgums ar Singapūru), 2017. gada 16. maijs (EU:C:2017:376, 230.–237. punkts).

⁷¹ Skat., piemēram, spriedumu, 2014. gada 4. septembris, Komisija/Padome (C-114/12, EU:C:2014:2151, 68. punkts). Tādēļ, lai noteiktu, vai Savienībai ir ekskluzīva kompetence noslēgt atsevišķas nolīguma daļas, nav nepieciešams ņemt vērā tiesību aktus, ar kuriem tiek ieviestas finansēšanas vai sadarbības programmas, jo šādos aktos nav paredzēti “kopīgi noteikumi”.

⁷² Atzinums 1/13 (Trešo valstu pievienošanās Hāgas konvencijai), 2014. gada 14. oktobris (EU:C:2014:2303, 72. punkts).

⁷³ Atzinums 3/15 (Marrakečas likums par piekļuvi publicētajiem darbiem), 2017. gada 14. februāris (EU:C:2017:114, 107. punkts). Šajā ziņā Tiesa būtībā ir nospriedusi, ka formulējums “kura šādos noteikumos jau lielā mērā ir regulēta” atbilst tam, kā Tiesa 1971. gada 31. marta sprieduma Komisija/Padome (22/70, EU:C:1971:32) 22. punktā ir definējusi to starptautisko saistību raksturu, attiecībā uz kurām dalībvalstīm ir aizliegts slēgt līgumus ārpus Savienības iestāžu ietvara, ja Savienības kopīgie noteikumi ir pieņemti, lai īstenotu Līguma mērķus. Lidz ar to šis formulējums ir jāinterpretē, ņemot vērā precizējumus, ko Tiesa ir sniegusi 1971. gada 31. marta spriedumā Komisija/Padome (22/70, EU:C:1971:32) un no šī sprieduma attīstītajā judikatūrā. Skat. spriedumu, 2014. gada 4. septembris, Komisija/Padome (C-114/12, EU:C:2014:2151, 66. un 67. punkts), kura mērķis ir novērst iespēju dalībvalstīm “vienpusēji vai kopīgi noligt ar trešām valstīm saistības, kas var ietekmēt kopīgos noteikumus vai mainīt to darbības jomu”. Skat. spriedumu, 2018. gada 20. novembris, Komisija/Padome (Antarktikas AJT) (C-626/15 un C-659/16, EU:C:2018:925, 111. punkts).

⁷⁴ Atzinums 1/13 (Trešo valstu pievienošanās Hāgas konvencijai), 2014. gada 14. oktobris (EU:C:2014:2303, 74. punkts).

⁷⁵ Skat., piemēram, atzinumu 1/03 (Jaunā Lugāno konvencija), 2006. gada 7. februāris (EU:C:2006:81, 126., 128. un 133. punkts), vai spriedumu, 2014. gada 26. novembris, *Green Network* (C-66/13, EU:C:2014:2399, 33. punkts). Tomēr, lai nodrošinātu, ka netiek apdraudēts kompetenču sadales princips, un ciktāl nevar tikt paredzēts notiekošo likumdošanas procedūru iznākums, Savienības tiesību stāvokļa paredzamās attīstības ņemšana vērā, manuprāt, šajā kontekstā ir jāsaprot kā tāda, kas attiecas vienīgi uz aktiem, kas ir jau pieņemti, bet vēl nav stājušies spēkā.

97. Attiecībā uz šiem jautājumiem Īrija apgalvo, ka Parlaments savā lūgumā nav veicis pilnīgu un detalizētu Stambulas konvencijas ietekmes uz Savienības atvasinātajām tiesībām analīzi⁷⁶. Tiesa ir nospriedusi, ka šādas analīzes veikšanai attiecīgajam lietas dalībniekam ir jāiesniedz pierādījumi Savienības ārējās kompetences ekskluzīvajam raksturam, uz kuru tas vēlas atsaukties⁷⁷.

98. Tomēr ir būtiski, ka šī judikatūras virziena pamatojums bija ietverts spriedumos, kas pasludināti saistībā ar prasību atcelt tiesību aktu. Šajās lietās Tiesai ir jālemj, pamatojoties uz procesuālajiem rakstiem, ar kuriem ir apmainījušies lietas dalībnieki. Šāda prasība nav piemērojama lūguma sniegt atzinumu procedūrai, kuru raksturo Tiesas, citu Savienības iestāžu un dalībvalstu sadarbības gars un kuras mērķis ir novērst turpmākus sarežģījumus⁷⁸. Tā kā šī procedūra ir *ex ante* un nav balstīta uz sacikstes principu, argumenti, kuru pamatā ir uz sacikstes principu balstīta *ex post* pārbaudes sistēma, kas ietverta prasībā atcelt tiesību aktu, šajā kontekstā ir maznozīmīgi. Līdz ar to uzskatu, ka tam, ka Parlaments nav veicis pilnīgu un detalizētu konvencijas ietekmes uz Savienības atvasinātajām tiesībām analīzi, pašam par sevi nav nozīmes un šāds vērtējums ir jāveic Tiesai.

99. Tomēr jāatgādina, ka saskaņā ar Tiesas judikatūru starptautiska nolīguma pieņemšana neietekmēs kopīgos noteikumus, ja gan Savienības tiesību normas, gan aplūkojamais starptautiskais nolīgums nosaka minimālas prasības⁷⁹. Tādējādi, pat ja starptautisks nolīgums attiecas uz tām pašām jomām kā Savienības kopīgie noteikumi, šī judikatūra liek domāt, ka Tiesa nekonstatēs, ka Savienības noteikumi – un tātad dalītā kompetence – tiek ietekmēti, ja abos tiek noteikti minimālie standarti⁸⁰.

100. Stambulas konvencijas 73. pantā ir paredzēts, ka “šīs Konvencijas noteikumi neskar tos valsts tiesību aktus un saistošos starptautiskos instrumentus, kuri ir spēkā vai var stāties spēkā un kuros ir vai var tikt piešķirtas labvēlīgākas tiesības personām, lai novērstu un apkarotu vardarbību pret sievietēm un vardarbību ģimenē”.

101. Tādējādi šajā kontekstā, lai Savienības un dalībvalstu dalītā kompetence varētu tikt uzskatīta par ekskluzīvo kompetenci (proti, tādu, kas būs jāīsteno Padomei), būtu jāpierāda, ka Savienība jau ir pieņēmusi kopīgus noteikumus šajā jomā, ar kuriem, pirmkārt, nav paredzēti minimālie standarti un, otrkārt, kurus varētu ietekmēt Stambulas konvencijas noslēgšana.

102. Attiecībā uz abiem lēmumiem, kas pilnvaro Savienības vārdā parakstīt Stambulas konvenciju, var rasties šaubas par to, vai Padome ir pamatoti uzskatījusi, ka Savienībai būs jāīsteno šīs kompetences saskaņā ar LESD 3. panta 2. punktā minēto trešo gadījumu.

103. Pirmkārt, kā to ir uzsvērusi Polijas Republika, LESD 82. panta 2. punktā un 83. panta 1. punktā, kas attiecas uz tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās, ir paredzēta vienīgi minimālo noteikumu pieņemšana. Līdz ar to šajā jomā pieņemtajos kopīgajos noteikumos var likumīgi noteikt tikai minimālos standartus.

⁷⁶ Tomēr no šī argumenta neizdarāma nekāds konkrēts secinājums.

⁷⁷ Skat. spriedumu, 2014. gada 4. septembris, Komisija/Padome (C-114/12, EU:C:2014:2151, 75. punkts), kā arī spriedumu, 2018. gada 20. novembris, Komisija/Padome (Antarktiskas AJT) (C-626/15 un C-659/16, EU:C:2018:925, 115. punkts).

⁷⁸ Skat. atzinumu 2/94 (Kopienas pievienošanās ECPAK), 1996. gada 28. marts (EU:C:1996:140, 6. punkts).

⁷⁹ Šajā ziņā skat. atzinumu 2/91 (SDO konvencija Nr. 170), 1993. gada 19. marts (EU:C:1993:106, 18. un 21. punkts), un spriedumu, 2014. gada 4. septembris, Komisija/Padome (C-114/12, EU:C:2014:2151, 91. punkts).

⁸⁰ Šajā ziņā skat. atzinumu 1/03 (Jaunā Lugāno konvencija), 2006. gada 7. februāris (EU:C:2006:81, 123. un 127. punkts), un spriedumu, 2014. gada 4. septembris, Komisija/Padome (C-114/12, EU:C:2014:2151, 91. punkts). Tomēr šis risinājums nav piemērojams, ja Savienības tiesību normas ļauj dalībvalstīm pilnībā saskaņotā jomā ieviest izņēmumu vai ierobežojumu attiecībā uz saskaņotu noteikumu. Skat. atzinumu 3/15 (Marrākešas līgums par piekļuvi publicētajiem darbiem), 2017. gada 14. februāris (EU:C:2017:114, 119. punkts).

104. Otrkārt, attiecībā uz LESD 78. panta 2. punktu, ar kuru Savienībai ir piešķirta kompetence patvēruma un imigrācijas jomā, sākotnēji šķiet, ka Savienības pieņemtajos kopīgajos noteikumos patvēruma un imigrācijas politikas jomā ir paredzēti tikai minimālie noteikumi vai arī jomās, kur tas tā nav, šos noteikumus, manuprāt, Stambulas konvencijas normas nevar ietekmēt.

105. Šajā sakarā tik tiešām jānorāda, ka Stambulas konvencijā ir ietvertas trīs tiesību normas, kurām var būt nozīme patvēruma un imigrācijas politikas jomā, proti, šīs konvencijas 59.–61. pants, kas veido tās VII nodaļu.

106. Runājot pat Stambulas konvencijas 59. pantu, kas ir saistīts ar sievieti, kuras cietušas no vardarbības, uzturēšanās statusu, Savienības noteikumos attiecībā uz uzturēšanos ir paredzētas vienīgi minimālās prasības⁸¹. Konkrētāk, kā ģenerāladvokāts Ī. Bots [*Y. Bot*] minējis lietā *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:174, 64. punkts), ar Direktīvu 2004/38⁸² ir ieviesta minimāla saskaņošana, jo tās mērķis it īpaši ir atzīt uzturēšanās tiesības Savienības pastāvīgā iedzīvotāja ģimenes loceklim noteiktās situācijās, neizslēdzot, ka uzturēšanās tiesības var tikt piešķirtas arī citos gadījumos.

107. Tāpat ir taisnība, ka atsevišķi spriedumi attiecībā uz Direktīvu 2004/38, piemēram, NA⁸³ vai *Diallo*⁸⁴, varēja radīt šaubas par dažu šajā direktīvā ietverto prasību minimālo raksturu. Tomēr šie lēmumi ir jāaplūko to īpašajā kontekstā. Tik tiešām, tā kā prejudiciālā nolēmuma tiesvedībā Tiesai nav kompetences ne interpretēt valsts tiesības, ne piemērot Savienības tiesības konkrētam gadījumam, pieņemot nolēmumu, tā vienmēr lemj, atsaucoties uz uzdotajā jautājumā vai jautājumos paredzēto situāciju, kas var attiekties tikai uz noteiktiem strīda aspektiem. Līdz ar to, ja Tiesai tiek lūgts interpretēt kādu konkrētu direktīvas normu, pat ja šajā direktīvā ir paredzēts, ka tā nosaka tikai minimālos standartus, Tiesa atkarībā no tā, kā ir uzdots jautājums par interpretāciju, kas jāsniedz aplūkotajai tiesību normai, visbiežāk izvēlēsies sniegt atbildi neatkarīgi no dalībvalsts iespējas pieņemt augstākus standartus⁸⁵. Tādējādi šāda veida situācijā sniegtā atbilde neietekmē valstu iespēju, pamatojoties vienīgi uz savām valsts tiesībām, piešķirt iecelšanas un uzturēšanās tiesības ar labvēlīgākiem nosacījumiem⁸⁶. Attiecīgi, pārņemot NA⁸⁷ vai *Diallo*⁸⁸ noteiktos risinājumus prejudiciālā nolēmuma mehānisma kontekstā, tie ir jāsaprot nevis kā tādi, kas aizliedz dalībvalstīm izsniegt uzturēšanās atļauju minētajos gadījumos, bet gan drīzāk kā tādi, kas neuzliek dalībvalstīm pienākumu to darīt⁸⁹.

⁸¹ Skat., piemēram, Padomes Direktīvas 2003/86/EK (2003. gada 22. septembris) par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanas (OV 2003, L 251, 12. lpp.; šo direktīvu piemēro dalībvalstīs, izņemot Īriju un Dāniju) 3. panta 5. punktu. Dažās citās direktīvās ir skaidri paredzēts, ka tās piemēro, neskarot labvēlīgākus starptautiska nolīguma noteikumus. Skat., piemēram, Padomes Direktīvas 2003/109/EK (2003. gada 25. novembris) par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji (OV 2004, L 16, 44. lpp.; šo direktīvu piemēro dalībvalstīs, izņemot Īriju un Dāniju), 3. panta 3. punktu.

⁸² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/38/EK (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV 2004, L 158, 77. lpp.).

⁸³ Spriedums, 2016. gada 30. jūnijs, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, 51. punkts).

⁸⁴ Spriedums, 2018. gada 27. jūnijs, *Diallo* (C-246/17, EU:C:2018:499, 55. punkts).

⁸⁵ 2018. gada 27. jūnija sprieduma *Diallo* (C-246/17, EU:C:2018:499) 28. punktā Tiesa tādējādi norādīja, ka tās kompetencē ir tikai lemt par lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu minēto direktīvu interpretāciju.

⁸⁶ Pēc analogijas skat. spriedumu, 2019. gada 12. decembris, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Ģimenes atkalapvienošanās – bēgļa māsa) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 43. punkts). Protams, šī lieta attiecās uz Direktīvu 2003/86/EK, bet ir interesanti atzīmēt, ka 42. punktā Tiesa skaidri atsauca uz 2018. gada 27. jūnija spriedumu *Diallo* (C-246/17, EU:C:2018:499).

⁸⁷ Spriedums, 2016. gada 30. jūnijs, NA (C-115/15, EU:C:2016:487).

⁸⁸ Spriedums, 2018. gada 27. jūnijs, *Diallo* (C-246/17, EU:C:2018:499).

⁸⁹ Šajā ziņā skat. veidu, kādā virspalātas galīgais secinājums ir formulēts 2014. gada 18. decembra spriedumā *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2452, 49. punkts). Tas tā ir vēl jo vairāk tādēļ, ka saskaņā ar Direktīvas 2003/86 15. apsvērumu trešo valstu valstspiederīgajiem var tikt atļauts palikt dalībvalstu teritorijā tādu iemeslu dēļ, kas neietilpst šīs direktīvas piemērošanas jomā.

108. Runājot par Stambulas konvencijas 60. pantu, tajā ir paredzēts, ka konvencijas dalībvalstis būtībā atzīst, ka ar dzimumu saistīta vardarbība pret sievietēm var tikt atzīta par vajāšanu 1951. gada Konvencijas par bēgļa statusu izpratnē un par būtisku kaitējumu, kas ir pamats papildu aizsardzībai.

109. Arī šai ziņā atsevišķās direktīvās – pamatā tajās, kuras tiek dēvētas par “pirmās paaudzes direktīvām”, – tiek konkretizēts, ka tajās tiek paredzēti vienīgi minimālie noteikumi⁹⁰. Protams, nesenākās direktīvās ir precizēts, ka dalībvalstis var pieņemt vai saglabāt labvēlīgākus noteikumus vienīgi, “ciktāl šie standarti ir saderīgi ar [šīm direktīvām]”, kas varētu likt domāt, ka nevar pieņemt labvēlīgākus standartus attiecībā uz konkrētiem noteikumiem⁹¹. Tomēr šajās direktīvās ir piešķirtas tiesības vai procesuālās garantijas vai, alternatīvi, dalībvalstīm ir noteikts pienākums ņemt vērā konkrētus apstākļus, neizslēdzot iespēju, ka var tikt noteikti vai ņemti vērā arī citi apstākļi. Konkrētāk, nešķiet, ka kāds no šajos instrumentos paredzētajiem iemesliem bēgļa statusa liegšanai vai alternatīvās aizsardzības izbeigšanai vai atcelšanai būtu pretrunā Stambulas konvencijas noteikumiem.

110. Protams, Savienības tiesībās *zināmā mērā* ir saskaņoti nosacījumi trešo valstu valstspiederīgajiem vai bezvalstniekiem, lai tie varētu pretendēt uz bēgļa statusu vai tādas personas statusu, kam citādi nepieciešama starptautiska aizsardzība, kā arī šāda statusa saturs⁹². Tomēr šie nosacījumi ir tādi, ka, šķiet, tos ir iespējams piemērot saskaņā ar Stambulas konvencijas 60. pantu. It īpaši attiecībā uz bēgļa statusu man jānorāda, ka Direktīvas 2011/95⁹³ 2. panta d) punktā jēdziens “bēglis” ir definēts kā trešās valsts valstspiederīgais, kas pamatoti baidās no vajāšanas dažādu iemeslu, tostarp “piederības kādai noteiktai sociālai grupai” dēļ – šis jēdziens ļoti plaši ir definēts šīs pašas direktīvas 10. pantā kā tāds, kas attiecas uz jebkuru grupu, ja “šīs grupas dalībniekiem piemīt kopīgas iedzimtas pazīmes”⁹⁴. Tajā arī ir norādīts, ka “ar dzimumu saistītus aspektus, tostarp dzimuma identitāti, pienācīgi ņem vērā, lai noteiktu piederību īpašai sociālai grupai vai identificētu šādas grupas pazīmes”.

111. Visbeidzot, attiecībā uz Stambulas konvencijas 61. pantu var norādīt, ka tajā ir paredzēts, ka pusēm ir jāveic vajadzīgie pasākumi, lai ievērotu neizraidīšanas principu, kas ir Savienības tiesībās jau paredzēts pienākums⁹⁵.

⁹⁰ Skat., piemēram, Padomes Direktīvas 2003/9/EK (2003. gada 27. janvāris), ar ko nosaka obligātos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai (OV 2003, L 31, 18. lpp.), 1. panta 1. punktu. Šī direktīva ir atcelta, bet tā joprojām ir piemērojama Īrijai.

⁹¹ Skat., piemēram, Padomes Direktīvas 2004/83/EK (2004. gada 29. aprīlis) par obligātajiem standartiem, lai kvalificētu trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kā bēgļus vai kā personas, kam citādi nepieciešama starptautiska aizsardzība, šādu personu statusu un piešķirtās aizsardzības saturu (OV 2004, L 304, 12. lpp.; šī direktīva ir atcelta, bet tā joprojām ir piemērojama Īrijai), 3. pantu. Skat. arī Padomes Direktīvas 2005/85/EK (2005. gada 1. decembris) par minimāliem standartiem attiecībā uz dalībvalstu procedūrām, ar kurām piešķir un atņem bēgļa statusu (OV 2005, L 326, 13. lpp.; šī direktīva ir atcelta, bet tā joprojām ir piemērojama Īrijai), 1. un 4. pantu, Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/115/EK (2008. gada 16. decembris) par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, uz kuriem attiecas starptautiskā aizsardzība (OV 2008, L 348, 98. lpp.; šī direktīva ir piemērojama dalībvalstīs, izņemot Īriju un Dāniju), 4. pantu, Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2011/95/ES (2011. gada 13. decembris) par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu un par piešķirtās aizsardzības saturu (OV 2011, L 337, 9. lpp.; šī direktīva aizstāja Direktīvu 2004/83 un ir piemērojama dalībvalstīs, izņemot Īriju un Dāniju), 3. pantu, Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2013/32/ES (2013. gada 26. jūnijs) par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai (OV 2013, L 180, 60. lpp.; šī direktīva ir piemērojama dalībvalstīs, izņemot Īriju un Dāniju) 5. pantu vai Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2013/33/ES (2013. gada 26. jūnijs), ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai (OV 2013, L 180, 96. lpp.; šī direktīva aizstāja Direktīvu 2003/9 un ir piemērojama dalībvalstīs, izņemot Īriju un Dāniju), 4. pantu.

⁹² Šajā ziņā skat. spriedumu, 2014. gada 18. decembris, *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2452, 44. punkts).

⁹³ Iepriekš Direktīvas 2004/83 2. panta c) punkts.

⁹⁴ Skat. arī Direktīvas 2004/83 10. pantu.

⁹⁵ Skat. Direktīvas 2008/15 4., 5. un 9. pantu, Direktīvas 2004/83 21. pantu un Direktīvas 2011/95 21. pantu.

112. Jebkurā gadījumā šajā lietā, manuprāt, nav nepieciešams galīgi izlemt to, vai Savienībai, kā to uzskata Padome, ir ekskluzīva kompetence noslēgt Stambulas konvenciju šajās divās jomās saskaņā ar LESD 3. panta 2. punktu, un attiecīgi – vai Savienībai ir jāīsteno minētās kompetences. Pat ja izrādītos, ka, nepastāvot nekādam riskam, ka Stambulas konvencijas noslēgšana ietekmēs Savienības kopīgos noteikumus, šīs kompetences joprojām būs dalītas, Padome tomēr tās varēs īstenot, kā tas principā arī notiks⁹⁶. Kā esmu iepriekš minējis – Parlamenta uzdotais jautājums tik tiešām ir netieši balstīts uz pieņēmumu, ka Savienība, kā minimums, īsteno savas kompetences patvēruma un imigrācijas jomā un tiesu iestāžu sadarbības krimināllietās jomā.

B. Stambulas konvencijas mērķu un daļu analīze

113. Saskaņā ar Stambulas konvencijas preambulu tās mērķis ir “izveidot tādu Eiropu, kurā nebūtu vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē”. Kā norādīts šīs konvencijas 1. pantā, šāda mērķa īstenošana ir sadalīta piecos apakšmērķos, proti:

- “aizsargāt sievietes no jebkādas vardarbības un novērst vardarbību pret sievietēm un vardarbību ģimenē, sodīt par to un to izskaust;
- sekmēt jebkādas vardarbības pret sievietēm izskaušanu un veicināt sieviešu un vīriešu faktisku līdztiesību, tostarp nodrošinot sievietēm neatkarību;
- izstrādāt visaptverošu sistēmu, politiku un pasākumus, lai aizsargātu visus upurus, kas cietuši no vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē, un palīdzētu šādas vardarbības upuriem;
- veicināt starptautisku sadarbību, lai izskaustu vardarbību pret sievietēm un vardarbību ģimenē;
- nodrošināt atbalstu un palīdzību organizācijām un tiesībaizsardzības institūcijām, lai tās varētu efektīvi sadarboties, izmantojot vienotu pieeju vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē izskaušanā.”

114. Runājot par Stambulas konvencijas saturu – tajā ir 81 pants, un tie ir sadalīti šādās 12 nodaļās:

- I nodaļa – Mērķi, definīcijas, līdztiesība un diskriminācijas aizliegums, vispārējie pienākumi;
- II nodaļa – Saskaņota politika un datu vākšana;
- III nodaļa – Novēršana;
- IV nodaļa – Aizsardzība un atbalsts;
- V nodaļa – Materiālās tiesības;
- VI nodaļa – Izmeklēšana, kriminālvajāšana, procesuālās tiesības un aizsardzības pasākumi;

⁹⁶ Šajā sakarā jānorāda, ka šāda situācija nebūtu salīdzināma ar situāciju, kurā individuāla lēmuma gadījumā kompetentā iestāde kļūdaini uzskata, ka tā atrodas saistošas kompetences (*compétence liée*) situācijā. Ja, šādi rīkojoties, attiecīgā iestāde savā lēmumā pieļauj tiesību kļūdu, kas pamato tā atcelšanu, tas tā ir tādēļ, ka augstāka tiesību norma tai noteica pienākumu izmantot savu rīcības brīvību, lai ņemtu vērā vienu vai vairākus juridiskus kritērijus. Tomēr attiecībā uz lēmumu, ar kuru Savienībai tiek atļauts noslēgt starptautisku konvenciju, tajā nav izmantots neviens juridisks kritērijs, kas Padomei būtu jāpiemēro, lai noteiktu īstenojamās dalītās kompetences apjomu. Šeit runa ir par pilnībā diskrecionāru varu.

- VII nodaļa – Migrācija un patvērums;
- VIII nodaļa – Starptautiskā sadarbība;
- IX nodaļa – Uzraudzības mehānisms;
- X nodaļa – Saistība ar citiem starptautisko tiesību aktiem;
- XI nodaļa – Konvencijas grozījumi;
- XII nodaļa – Noslēguma noteikumi.

115. Stambulas konvencijas I nodaļā ir ietverti noteikumi par šīs konvencijas mērķiem un definīcijām un saistību ar vienlīdzību un diskriminācijas aizliegumu, kā arī vispārēji pienākumi. Tajā ir definēta visā tiesību aktā izmantotā galvenā terminoloģija⁹⁷ un noteikts pienākums pusēm sodīt visa veida diskrimināciju, nodrošinot vienlīdzīgas attieksmes principa pret vīriešiem un sievietēm piemērošanu savās tiesību sistēmās, precizējot, ka var tikt īstenota pozitīva rīcība⁹⁸. Visām konvencijas dalībvalstīm ir arī jānodrošina, lai valsts struktūras atturētos iesaistīties jebkādos pret sievietēm vērstas vardarbības aktos un izrādītu rūpību, lai vardarbības akti, kuru izraisītāji nav valsts varas pārstāvji, tiktu novērsti, izmeklēti un sodīti un lai tiktu paredzēta atlīdzība par šādiem aktiem⁹⁹. Visbeidzot, šajā nodaļā ir noteikts, ka konvencijas dalībvalstīm *inter alia* jāveicina sieviešu un vīriešu vienlīdzības politika un sieviešu iespēju paplašināšanas politika¹⁰⁰.

116. II nodaļā konvencijas dalībvalstīm tiek noteikts pienākums īstenot visaptverošu politiku, lai novērstu vardarbību pret sievietēm, izveidojot efektīvu sadarbību starp visām attiecīgajām institūcijām, iestādēm un organizācijām, atbilstošos gadījumos iesaistot visus attiecīgos dalībniekus, piemēram, valsts iestādes, valstu, reģionu un vietējos parlamentus un iestādes, valstu cilvēktiesību institūcijas un pilsoniskās sabiedrības organizācijas¹⁰¹. Konvencijas dalībvalstīm ir arī jāievāc attiecīgie grupētie statistikas dati un regulāri jāveic sabiedrības aptaujas par visa veida vardarbību, uz ko attiecas Stambulas konvencija¹⁰².

117. III nodaļā ir izklāstīti konvencijas dalībvalstu pienākumi novēršanas jomā. Būtībā pusēm ir pienākums nodrošināt daudzpusīgu pieeju, kas nozīmē izpratnes veidošanu, dzimumu līdztiesības un vardarbības problēmas iekļaušanu izglītības sistēmā visos līmeņos, izmantojot piemērotus izglītības materiālus un izglītības programmas un paplašinot nevardarbības un dzimumu līdztiesības vērtību veicināšanu neformālajā izglītībā, sportā, kultūrā, izklaides jomā un plašsaziņas līdzekļos¹⁰³. Konvencijas dalībvalstīm ir jānodrošina, ka profesiju pārstāvji, kas strādā ar vardarbības upuriem un vardarbības izdarītājiem, tiek pienācīgi apmācīti¹⁰⁴. Jāveic arī

⁹⁷ 3. pants.

⁹⁸ 4. pants.

⁹⁹ 5. pants.

¹⁰⁰ 6. pants.

¹⁰¹ 7. pants.

¹⁰² 11. pants.

¹⁰³ 12., 13. un 14. pants.

¹⁰⁴ 15. pants.

pasākumi, lai nodrošinātu preventīvo iesaistīšanos un rehabilitācijas programmas¹⁰⁵, kā arī jāmudina privātais sektors piedalīties šīs politikas izstrādē un īstenošanā un materiāltiesisku un brīvprātīgu standartu sagatavošanā¹⁰⁶.

118. IV nodaļā ir noteikti konvencijas dalībvalstu pienākumi attiecībā uz cietušo aizsardzību un atbalstu¹⁰⁷. Šie pienākumi ietver pienācīgas un savlaicīgas informācijas sniegšanu par pieejamajiem atbalsta pakalpojumiem un tiesiskajiem pasākumiem viņiem saprotamā valodā¹⁰⁸, kā arī vispārēju atbalsta pakalpojumu, piemēram, veselības aprūpes un sociālo pakalpojumu, juridisko un psiholoģisko konsultāciju, finansiālās palīdzības, pajumtes, izglītības, apmācības un palīdzības darba meklējumos pieejamības nodrošināšanu¹⁰⁹, kā arī speciālistu pakalpojumu, tostarp patversmju, vienmēr sasniedzamu bezmaksas tālrunu līniju, īpašas medicīniskās apskates un tiesu ekspertīzes seksuālās vardarbības upuriem un bērnu, kas ir liecinieki, vajadzību ņemšanas vērā nodrošināšanu¹¹⁰. Turklāt jāievieš pasākumi, lai veicinātu to, ka vardarbības akta liecinieks vai persona, kurai ir pamatots iemesls uzskatīt, ka šāds akts var tikt izdarīts vai ka var tikt izdarīti atkārtoti vardarbības akti, ziņo par to, kā arī noteikumi, saskaņā ar kuriem attiecīgo profesiju pārstāvjiem būtu pienākums ziņot par vardarbības aktiem vai potenciālajiem vardarbības aktiem, nepārkāpjot savu vispārējo pienākumu saglabāt konfidencialitāti¹¹¹.

119. V nodaļā par materiālajām tiesībām ir ietverti visdetalizētākie noteikumi. Pirmkārt, tajā ir pieprasīts, lai konvencijas dalībvalstis nodrošinātu atbilstošus civiltiesiskās aizsardzības līdzekļus pret fiziskas vai psiholoģiskas vardarbības izdarītāju, tostarp kompensāciju; nodrošināt iespēju apstrīdēt, anulēt vai šķirt piespiedu laulības, neuzliekot vardarbības upurim pārmērīgu finansiālu vai administratīvu slogu, kā arī pārliecināties, lai, lemjot par bērnu aizgādību un saskarsmes tiesībām, tiktu ņemti vērā vardarbības gadījumi, uz kuriem attiecas Stambulas konvencija¹¹². Otrkārt, šajā nodaļā ir uzskaitītas darbības, kas ir jāatzīst par krimināli sodāmām, proti, psiholoģiska vardarbība, izmantojot piespiešanu vai draudus, vajāšana, fiziskā vardarbība, seksuālā vardarbība, tostarp izvarošana, piespiedu laulības, sieviešu dzimumorgānu kropļošana, piespiedu aborts vai sterilizācija, kā arī seksuāla rakstura aizskārums¹¹³. Šajā nodaļā konvencijas dalībvalstīm ir arī noteikts pienākums atzīt par noziedzīgu nodarījumu tīšu palīdzību, atbalstīšanu vai tīšus mēģinājumus izdarīt nodarījumus, kā arī trešās personas uzkūdišanu izdarīt šādus nodarījumus¹¹⁴. Treškārt, V nodaļā ir noteikts, ka konvencijas dalībvalstīm ir jāveic pasākumi, lai nodrošinātu to, ka “gods” nevar tikt izmantots par attaisnojumu šo noziedzīgo nodarījumu izdarīšanai¹¹⁵, un ka nodarījumi, kas noteikti šajā konvencijā, ir noziedzīgi nodarījumi neatkarīgi no tā, kādas ir vardarbības upura un vardarbības izdarītāja attiecības¹¹⁶. Ceturtkārt, tajā konvencijas dalībvalstīm ir noteikts pienākums pieņemt normatīvos aktus vai veikt citus pasākumus, kas vajadzīgi, lai noteiktu savu jurisdikciju attiecībā uz visiem šajā konvencijā definētajiem nodarījumiem, līdzko šie nodarījumi ir saistīti ar to teritoriju vai kādu no to

¹⁰⁵ 16. pants.

¹⁰⁶ 17. pants.

¹⁰⁷ 18. pants. 18. panta 5. punktā ir norādīts, ka “Konvencijas dalībvalstis atbilstoši savām saistībām saskaņā ar starptautiskajām tiesībām veic attiecīgos pasākumus, lai nodrošinātu konsulāro aizsardzību un jebkādu citu aizsardzību saviem pilsoņiem un citiem vardarbības upuriem, kam ir tiesības uz šādu aizsardzību”.

¹⁰⁸ 19. pants.

¹⁰⁹ 20. un 21. pants.

¹¹⁰ 22.–26. pants.

¹¹¹ 27. un 28. pants.

¹¹² 29.–32. pants.

¹¹³ 33.–40. pants.

¹¹⁴ 41. pants.

¹¹⁵ 42. pants.

¹¹⁶ 43. pants.

valstspiederīgajiem¹¹⁷. Piektkārt, tajā konvencijas dalībniekiem ir noteikts pienākums paredzēt piemērotus un preventīvus sodus¹¹⁸, kā arī saraksts ar situācijām, kas jāuzskata par atbildību pastiprinošiem apstākļiem¹¹⁹. Visbeidzot, V nodaļā konvencijas dalībvalstīm tiek atļauts, nosakot sodu, ņemt vērā citas konvencijas dalībvalsts piespriesto sodu par šajā konvencijā noteiktajiem nodarījumiem¹²⁰, un ar to ir aizliegts noteikt obligātus alternatīvus strīdu izšķiršanas procesus¹²¹.

120. VI nodaļa attiecas uz procesuālajām tiesībām un aizsardzības pasākumiem izmeklēšanas un tiesvedības laikā¹²². Konvencijas dalībvalstīm tostarp ir pienākums nodrošināt, ka tiesībsargājošās iestādes sniedz tūlītēju aizsardzību vardarbības upuriem, tostarp vāc pierādījumus¹²³, un veic letalitātes riska un situācijas nopietnības novērtējumu¹²⁴. Īpaša uzmanība jāpievērš jautājumam par vardarbības izdarītāju piekļuvi ieročiem. Tiesību sistēmām ir jānodrošina iespēja pieņemt ārkārtas aizliegumu tuvoties un ierobežojošus rīkojumus vai aizsardzības rīkojumus, neradot vardarbības upurim lieku finansiālo vai administratīvo slogu¹²⁵. Šo rīkojumu pārkāpšanas gadījumos ir jāpiemēro efektīvi, samērīgi un preventīvi kriminālsodi vai citas tiesiskas sankcijas. Konvencijas dalībvalstīm ir jānodrošina, lai pierādījumi saistībā ar vardarbības upura seksuālo pagātni un uzvedību būtu pieļaujami vienīgi tad, ja tie ir svarīgi un nepieciešami¹²⁶, un lai vissmagākie nodarījumi nebūtu atkarīgi vienīgi no vardarbības upura iesniegtā pieteikuma vai sūdzības¹²⁷. Konvencijas dalībvalstīm ir arī jānodrošina iespēja valsts un nevalstiskajām organizācijām un konsultantiem vardarbības ģimenē jautājumos pēc vardarbības upuru lūguma tiem palīdzēt un/vai tos atbalstīt izmeklēšanas un tiesvedības laikā attiecībā uz nodarījumiem, kuri noteikti Stambulas konvencijā. Šajā konvencijas nodaļā ir iekļauts neizsmelošs tādu pasākumu saraksts, kuru mērķis ir visos izmeklēšanas un tiesvedības posmos aizsargāt vardarbības upuru tiesības un intereses, tostarp to kā liecinieku vajadzības. It īpaši jāņem vērā no vardarbības cietušo bērnu un liecinieku, kas ir bērni, īpašās vajadzības¹²⁸. Visbeidzot, konvencijas dalībvalstīm ir jānodrošina tiesības uz juridisko palīdzību¹²⁹ un noilguma iestāšanās periods ir jānosaka tā, lai vissmagāko nodarījumu gadījumos varētu efektīvi uzsākt tiesvedību, kad cietušais ir sasniedzis pilngadību¹³⁰.

121. VII nodaļā ir paredzēts, ka konvencijas dalībvalstis veic vajadzīgos likumdošanas pasākumus, lai izvairītos no tā, ka pasākumi cīņai pret vardarbību ietekmē vardarbības upuru uzturēšanās statusu¹³¹, un nodrošina, ka ar dzimumu saistīta vardarbība pret sievietēm kā vajāšana un būtiska kaitējuma veids būtu par pamatu papildu aizsardzībai Konvencijas par bēgļa statusu, kas parakstīta 1951. gada 28. jūlijā Ženēvā, nozīmē¹³². Turklāt konvencijas dalībvalstīm ir jāievieš dzimumu

¹¹⁷ 44. pants.

¹¹⁸ 45. pants.

¹¹⁹ 46. pants.

¹²⁰ 47. pants.

¹²¹ 48. pants.

¹²² 49. pants.

¹²³ 50. pants.

¹²⁴ 51. pants.

¹²⁵ 52. un 53. pants.

¹²⁶ 54. pants.

¹²⁷ 55. pants.

¹²⁸ 56. pants.

¹²⁹ 57. pants.

¹³⁰ 58. pants.

¹³¹ 59. pants.

¹³² 60. pants.

līdztiesības principam atbilstošas bēgļu uzņemšanas programmas. Šīs nodaļas mērķis ir arī nodrošināt, lai visos gadījumos personām, kas cietušas no vardarbības pret sievietēm, tiktu piemērots neizraidišanas princips¹³³.

122. VIII nodaļa ir veltīta starptautiskajai sadarbībai starp konvencijas dalībvalstīm, īstenojot Stambulas konvenciju. Tostarp konvencijas dalībvalstīm ir jānodrošina, ka par noziegumiem, kas izdarīti citās šīs konvencijas dalībvalsts teritorijā, vardarbības upuris var iesniegt sūdzību savā dzīvesvietas valstī¹³⁴. Konvencijas dalībvalstīm būtu jāinformē vienu otru situācijās, kad personai draud tūlītējs vardarbības risks, lai varētu veikt aizsardzības pasākumus¹³⁵. Turklāt tajā ir īpaši ir noteiktas tiesības personai, kas iesniegusi pieprasījumu, saņemt informāciju par to, kāds ir saskaņā ar šo nodaļu veiktās darbības iznākums, organizējot šajā ziņā informācijas apmaiņu starp šīs konvencijas dalībvalstīm¹³⁶.

123. Ar IX nodaļu ir ieviests Stambulas konvencijas īstenošanas uzraudzības mehānisms, tās ieviešana ir uzticēta *Grevio*.

124. X nodaļā ir precizēts, ka Stambulas konvencija neskar konvencijas dalībvalstu saistības, kas izriet no citiem starptautisko tiesību aktiem, un ka konvencijas dalībvalstis var noslēgt citus starptautiskus nolīgumus attiecībā uz šajā konvencijā aplūkotajiem jautājumiem, lai pastiprinātu šīs konvencijas noteikumus.

125. XI nodaļā ir izklāstīta procedūra Stambulas konvencijas grozīšanai.

126. XII nodaļā iekļauti noslēguma noteikumi. Tajā īpaši norādīts, ka Stambulas konvenciju var parakstīt Eiropas Savienība¹³⁷. Šajā nodaļā ir arī precizēts, ka atrunas ir iespējamas tikai ierobežotos gadījumos un ar zināmiem nosacījumiem¹³⁸.

127. Kā Komisija ir norādījusi savā priekšlikumā Padomes lēmumam par to, lai Eiropas Savienības vārdā parakstītu Eiropas Padomes Konvenciju par vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanu un apkarošanu¹³⁹, Savienības veiktā Stambulas konvencijas noslēgšana var attiekties uz lielu skaitu kompetenču, kas tai ir vienai pašai vai kopā ar dalībvalstīm. Tādējādi teorētiski var būt nozīmīgs ievērojams LESD juridisko pamatu skaits – tostarp “16. pants (datu aizsardzība), 19. panta 1. punkts (diskriminācija dzimuma dēļ), 23. pants (konsulārā aizsardzība citās dalībvalsts pilsoņiem), 18., 21., 46. un 50. pants (pilsoņu brīva pārvietošanās, darba ņēmēju brīva pārvietošanās un brīvība veikt uzņēmējdarbību), 78. pants (patvēruma, papildu un pagaidu aizsardzība), 79. pants (imigrācija), 81. pants (tiesu iestāžu sadarbība civilīetās), 82. pants (tiesu iestāžu sadarbība krimināllietās), 83. pants (ES līmeņa noziedzīgu nodarījumu un sankciju definēšana attiecībā uz īpaši smagiem noziegumiem ar pārrobežu dimensiju), 84. pants (noziedzības novēršanas pasākumi bez dalībvalstu normatīvo aktu tuvināšanas) un 157. pants (vienlīdzīgas iespējas un attieksme pret vīriešiem un sievietēm darba attiecību un profesionālo

¹³³ 61. pants.

¹³⁴ 62. pants.

¹³⁵ 63. pants.

¹³⁶ 64. pants.

¹³⁷ 75. panta 1. punkts.

¹³⁸ Stambulas konvencijai ir pievienots Papildinājums, kurā noteikta *Grevio* locekļu un citu delegācijas locekļu privilēģijas un imunitāte, kad tie savu pienākumu ietvaros dodas valstu vizītēs.

¹³⁹ COM(2016) 111 *final*.

darbību jomā” – , tiem, lai arī Komisija tos nemin, var pievienot LESD 165. pantu (pilnvērtīgas izglītības attīstība), LESD 166. pantu (arodapmācību politikas īstenošana) vai LESD 336. pantu (Savienības ierēdņu un pārējo darbinieku nodarbināšanas kārtība)¹⁴⁰.

128. Tomēr, kā esmu paskaidrojis, tiesību akta juridiskais pamats vai pamati nav domāti tam, lai atspoguļotu visas tā pieņemšanai izmantotās kompetences. Lēmums atļaut Savienībai noslēgt Stambulas konvenciju būtu jāpamato tikai ar vienu vai vairākiem juridiskajiem pamatiem, kas atbilst tam, kas *būs* šī lēmuma smaguma centrs.

C. Lēmuma atļaut noslēgt Stambulas konvenciju Savienības vārdā galveno mērķu un sastāvdaļu noteikšana

129. Ja atbilde uz pirmā jautājuma a) daļu būtu atkarīga tikai no Stambulas konvencijas mērķiem un satura, būtu pietiekami norādīt, ka, lai gan šai konvencijai ir vairākas sastāvdaļas, nenoliedzami galvenais mērķis un sastāvdaļa ir diskriminācijas dzimuma dēļ novēršana¹⁴¹. Kā norādīts konvencijas Paskaidrojošajā ziņojumā, konvencijas mērķis, kā izriet no tās preambulas, ir noteikt “saikni starp vardarbības pret sievietēm izskaušanu un dzimumu līdztiesības juridisku un faktisku panākšanu”¹⁴². Tajā arī noteikts, ka “termina “vardarbība pret sievietēm” definīcijā paskaidrots, ka konvencijā ar šo terminu saprot cilvēktiesību pārkāpumu un sieviešu diskrimināciju”¹⁴³. Tādējādi, nepastāvot specifiskākam juridiskajam pamatam, atbilstīgais juridiskais pamats, šķiet, ir LES 3. panta 3. punkts, kurš, lasot to kopā ar LESD 19. pantu, Savienībai piešķir kompetenci “paredzēt attiecīgus pasākumus, lai cīnītos pret diskrimināciju dzimuma dēļ”.

130. Tomēr, kā minēts iepriekš, lai noteiktu juridisko pamatu, kuru var izmantot par pamatu lēmumam atļaut noslēgt Stambulas konvenciju Savienības vārdā, ir jāņem vērā ne tikai šīs konvencijas mērķi un sastāvdaļas, bet arī tie mērķi un sastāvdaļas, kas īpaši attiecas uz pašu šo lēmumu.

131. Šajā lietā vairāk vai mazāk tiek pieņemts, ka Padome nevēlas, lai Savienība īstenotu citas kompetences kā vien tās, kas atbilst Parlamenta jautājumā minētajām tiesību normām, kurās turklāt nav ietverts LES 3. panta 3. punkts vai LESD 19. pants.

132. Tādējādi lēmumu atļaut noslēgt Stambulas konvenciju Savienības vārdā var pamatot ar šīm tiesību normām vienīgi tad, ja – kā minimums – izrādās, ka Savienībai noteikti ir jāīsteno attiecīgā ārējā kompetence.

133. Šajā sakarā ir jānorāda, ka dzimumu diskriminācijas izskaušana nav viena no LESD 3. panta 1. punktā uzskaitītajām jomām, kurā Savienībai ir tieši nodota ekskluzīva kompetence. Runājot par dažādajiem LESD 3. panta 2. punktā paredzētajiem ārējās ekskluzīvās kompetences gadījumiem, šķiet, ka nozīme attiecībā uz pēdējā minētā noteikumiem, kas var ietekmēt Savienības kopīgos noteikumus, ir vienīgi šīs tiesību normas otrajā daļā paredzētajam trešajam gadījumam (proti, Savienībai ir ekskluzīva ārējā kompetence starptautiska nolīguma noslēgšanā).

¹⁴⁰ Tāpat attiecībā uz ECB un EIB – 4. protokola par Eiropas Centrālo banku sistēmas Statūtiem un Eiropas Centrālās bankas Statūtiem 36. pants un 5. protokola par Eiropas Investīciju bankas Statūtiem 11. panta 7. punkts

¹⁴¹ Saistībā ar šo tēmu, bet attiecībā uz to, vai Savienības ārējā kompetence ciņai pret diskrimināciju ir ekskluzīva, skat. Prechal, S., “The European Union’s Accession to the Istanbul Convention”, no: Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C., un Pohjankoski, P. (red.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oksforda, 2019, 285. un nākamās lpp.

¹⁴² Paskaidrojošā ziņojuma 31. punkts.

¹⁴³ Paskaidrojošā ziņojuma 40. punkts.

134. Kā iepriekš tika paskaidrots, tā kā Stambulas konvencijā ir paredzēti tikai minimālie noteikumi, lai Savienībai tiktu piešķirta ekskluzīva kompetence tādēļ, ka pastāv kopīgi noteikumi, kurus var ietekmēt šīs konvencijas noslēgšana, ir nepieciešams, lai šie kopīgie noteikumi nebūtu ierobežoti ar minimālo standartu noteikšanu. Tomēr kopējos noteikumos, kas pieņemti cīņās pret diskrimināciju dzimuma dēļ jomā, kas izriet no Direktīvas 2000/78¹⁴⁴, Direktīvas 2004/113¹⁴⁵, Direktīvas 2006/54¹⁴⁶ vai Direktīvas 2010/41¹⁴⁷, ir paredzēti vienīgi minimālie noteikumi, jo tajos visos ir precizēts, ka dalībvalstis var pieņemt vai saglabāt labvēlīgākus noteikumus.

135. Ņemot vērā kopīgo noteikumu cīņai pret diskrimināciju dzimuma dēļ pašreizējo saturu, ir jākonstatē, ka Savienībai šajā jomā nav ārējas ekskluzīvas kompetences. Tādējādi Savienībai, noslēdzot Stambulas konvenciju, nav pienākuma īstenot savu kompetenci cīņā pret diskrimināciju dzimuma dēļ¹⁴⁸. Ciktāl uzdotais jautājums ir balstīts uz pieņemumu, saskaņā ar kuru Savienība principā neīsteno citu kompetenci kā vien to, kas attiecas uz patvērumu un tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās, LES 3. panta 3. punkts vai LESD 19. pants nav atbilstošs juridiskais pamats, lai pieņemtu lēmumu noslēgt Stambulas konvenciju Savienības vārdā.

136. Ņemot vērā iepriekš minēto, tagad piedāvāju izvērtēt, vai pastāv juridiskie pamati, kuri, lai gan tie pilnā mērā neaptver minēto konvenciju, tomēr var attiekties uz nozīmīgām tās daļām, vienlaicīgi atbilstot kompetencei, kāda Savienībai būs vai ko tā plāno īstenot šīs konvencijas noslēgšanas brīdī. Ar to, ka Savienībai ir jāīsteno vēl citas, Parlamenta uzdotajos jautājumos neminētas kompetences, vien nepietiek, lai šīs kompetences šajā ziņā tiktu ņemtas vērā; ir arī nepieciešams, lai šīs kompetences aptvertu tikpat nozīmīgus Stambulas konvencijas elementus, uz kuriem attiecas Parlamenta minētie juridiskie pamati.

137. Šajā nolūkā sākšu ar pārbaudi, vai papildus Parlamenta jautājumā norādītajām kompetencēm ir kādas citas kompetences, kuras šķiet pietiekami nozīmīgas un kuras Savienībai būs jāīsteno, lai noslēgtu Stambulas konvenciju.

D. Par citu juridisko pamatu esamību – papildus Parlamenta jautājumā minētajiem –, kuri atbilst, pirmkārt, kompetencēm, kas Savienībai būtu jāīsteno, un, otrkārt, Stambulas konvencijas mērķiem un elementiem, ko var uzskatīt par vismaz tikpat būtiskiem kā tie, kurus aptver Parlamenta minētie juridiskie pamati

138. No šo secinājumu 127. punktā norādītajām dažādajām kompetencēm, uz kurām var attiekties Stambulas konvencija, tikai četras šķiet pietiekami nozīmīgas, lai tās aplūkotu detalizētāk, proti, LESD 165. pants (pilnvērtīgas izglītības attīstība), LESD 166. pants (arodapmācību politikas īstenošana), LESD 81. pants (tiesu sadarbība civillietās) un 336. pants (Savienības ierēdņu un pārējo darbinieku nodarbināšanas kārtība).

¹⁴⁴ Padomes Direktīva 2000/78/EK (2000. gada 27. novembris), ar ko nosaka kopēju sistēmu vienlīdzīgai attieksmei pret nodarbinātību un profesiju (OV 2000, L 303, 16. lpp.).

¹⁴⁵ Padomes Direktīva 2004/113/EK (2004. gada 13. decembris), ar kuru īsteno principu, kas paredz vienlīdzīgu attieksmi pret vīriešiem un sievietēm, attiecībā uz pieeju precēm un pakalpojumiem, preču piegādi un pakalpojumu sniegšanu (OV 2004, L 373, 37. lpp.).

¹⁴⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2006/54/EK (2006. gada 5. jūlijs) par tāda principa īstenošanu, kas paredz vienlīdzīgas iespējas un attieksmi pret vīriešiem un sievietēm nodarbinātības un profesijas jautājumos (pārstrādāta versija) (OV 2006, L 204, 23. lpp.).

¹⁴⁷ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2010/41/ES (2010. gada 7. jūlijs) par to, kā piemērot vienlīdzīgas attieksmes principu vīriešiem un sievietēm, kas darbojas pašnodarbinātas personas statusā, un ar kuru atceļ Padomes Direktīvu 86/613/EEK (OV 2010, L 180, 1. lpp.).

¹⁴⁸ Šajā sakarā, manuprāt, šis apgalvojums netiek apšaubīts ar to, ka starpvaldību konferences, kurā tika pieņemts 2007. gada 13. decembrī parakstītais Lisabonas līgums, noslēguma aktam pievienotajā Deklarācijā Nr. 19 ir minēta vajadzība cīnīties pret visu veidu sadzīves vardarbību, jo minētajai deklarācijai pretēji Līgumu protokoliem un pielikumiem ir, labākajā gadījumā, vienīgi interpretatīva nozīme.

Par Stambulas konvencijas aspektiem attiecībā uz izglītību un arodmācībām

139. Saskaņā ar LESD 6. pantu Savienībai ir vienīgi atbalsta kompetence izglītības un arodmācību jomā. Šādu kompetenci pēc savas būtības Savienība nevar izmantot, un no tā izriet, ka Savienībai nekad nav pienākuma to īstenot.

Par Stambulas konvencijas aspektiem saistībā ar tiesu iestāžu sadarbību civillietās

140. Saskaņā ar LESD 81. panta 1. punktu tiesu iestāžu sadarbība civillietās, kurās ir pārrobežu elementi, ietilpst kompetencēs, ko Savienība daļa ar dalībvalstīm. Šīs tiesību normas otrajā teikumā ir precizēts, ka šāda sadarbība var ietvert pasākumu noteikšanu dalībvalstu normatīvo aktu tuvināšanai¹⁴⁹. LESD 81. panta 2. punktā ir izsmeļoši uzskaitīti mērķi, kādi var būt Savienības varbūtēji noteiktajiem pasākumiem.

141. Pamatojoties uz šo tiesību normu, Savienība ir pieņēmusi dažādus noteikumus. Dažos, piemēram, Padomes Direktīvā 2003/8/EK, kuras mērķis ir uzlabot tiesu pieejamību pārrobežu strīdos, ir paredzēti vienīgi minimālie standarti¹⁵⁰. Līdzīgi – Direktīvas 2008/52¹⁵¹ 1. panta 2. punktā ir precizēts, ka šī direktīva nav piemērojama tādām tiesībām un pienākumiem, ko puses nevar izmantot saskaņā ar attiecīgajiem piemērojamajiem tiesību aktiem. Līdz ar to šī direktīva neizslēdz iespēju, ka dalībvalstis var aizliegt izmantot mediāciju noteiktās jomās¹⁵².

142. Tomēr citos dokumentos var būt ietverti noteikumi, ar kuriem neapšaubāmi nav noteiktas vienīgi minimālās prasības¹⁵³. Konkrēti, attiecībā uz tiesu nolēmumu atzīšanas mehānismu ieviešanu Tiesa jau ir nospriedusi, ka Savienība ir ieguvusi ārējo kompetenci¹⁵⁴.

143. Tā kā Stambulas konvencijas 62. pantā ir paredzēts, ka konvencijas dalībvalstis sadarbojas, lai izpildītu konvencijas dalībvalstu tiesu pieņemtus spriedumus civillietās un komerclietās, tostarp aizsardzības rīkojumus, Savienībai visbeidzot būs jāīsteno sava ekskluzīvā ārējā kompetence attiecībā uz tiesu iestāžu sadarbību civillietās saistībā ar dažiem konvencijas noteikumiem, piemēram, 62. panta 1. punkta a) apakšpunktu.

Par konvencijas aspektiem saistībā ar tās ierēdņu un darbinieku nodarbināšanas kārtību

144. Atbilstoši LESD 336. pantam Eiropas Parlaments un Padome, pieņemot regulas saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru, pēc apspriešanās ar pārējām attiecīgām iestādēm pieņem Eiropas Savienības Civildienesta noteikumus un Savienības pārējo darbinieku nodarbināšanas kārtību.

¹⁴⁹ Tā kā LESD 81. panta 1. punktā nav paredzēti nekādi procesuālie noteikumi, no tā ir jāsecina, ka attiecīgajiem tuvināšanas pasākumiem ir jābūt saistītiem ar šajās divās tiesību normās minētajiem mērķiem. Konkrētāk, lai gan LESD 81. panta 3. punktā ir atsauce uz ģimenes tiesībām, tas attiecas vienīgi uz tādiem pasākumiem saistībā ar ģimenes tiesībām, kuriem ir pārrobežu ietekme (kas savukārt nozīmē, ka ģimenes tiesību aspekti, kuriem nav šāda elementa, paliek dalībvalstu ekskluzīvā kompetencē).

¹⁵⁰ Padomes Direktīva 2003/8/EK (2003. gada 27. janvāris) par to, kā uzlabot tiesu pieejamību pārrobežu strīdos, nosakot kopīgus obligātus noteikumus attiecībā uz juridisko palīdzību šādos strīdos (OV 2003, L 26, 41. lpp.). Skat. šīs direktīvas 1. panta 1. punktu un 19. pantu.

¹⁵¹ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2008/52/EK (2008. gada 21. maijs) par konkrētiem mediācijas aspektiem civillietās un komerclietās (OV 2008, L 136, 3. lpp.).

¹⁵² Turklāt saskaņā ar šīs direktīvas 4. pantu tajā ir vienīgi paredzēts, ka dalībvalstīm ir jāveicina mediācijas izmantošana.

¹⁵³ Piemēram, skat. Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) Nr. 1215/2012 (2012. gada 12. decembris) par jurisdikciju un spriedumu atzīšanu un izpildi civillietās un komerclietās (OV 2012, L 351, 1. lpp.) 67.–73. pantu.

¹⁵⁴ Atzinums 1/03 (Jaunā Lugāno konvencija), 2006. gada 7. februāris (EU:C:2006:81, 173. punkts).

145. Protams, Savienības visu darbinieku nodarbināšanas kārtība neattiecas uz jomām, kas minētas LESD 3. un 6. pantā. Līdz ar to Savienība saskaņā ar LESD 4. panta 1. punktu šo kompetenci dala ar dalībvalstīm. Tomēr ir jānorāda, ka šī kompetence tika noteikta iepriekš, pieņemot Regulu Nr. 31 (EEK), 11 (EAEK), ar ko nosaka Eiropas Ekonomikas kopienas un Eiropas Atomenerģijas kopienas Civildienesta noteikumus un pārējo darbinieku nodarbināšanas kārtību¹⁵⁵, un ka tādējādi ir jāuzskata, ka Savienība saskaņā ar LES 3. panta 2. punktu ir ieguvusi ekskluzīvu ārējo kompetenci šajā jomā.

146. No tā izriet, ka papildus Parlamenta minētajiem juridiskajiem pamatiem ir jāpārbauda arī LESD 81. pants un 336. pants, lai noteiktu, ar kādu juridisko pamatu vai pamatiem būtu jāpieņem lēmums atļaut Savienības vārdā noslēgt Stambulas konvenciju.

147. Attiecībā uz citām kompetencēm, papildus četrām iepriekš pārbaudītajām, kā arī Parlamenta jautājumā norādītajām kompetencēm, manuprāt, pat ja arī Stambulas konvencijas atsevišķas normas ietilpst šajās kompetencēs, šīs tiesību normas, visticamāk, neietekmēs Savienības lēmuma noslēgt šo konvenciju smaguma centru manis tikko izklāstīto iemeslu dēļ. Tas ir tādēļ, ka Savienībai nav jāīsteno šīs kompetences vai arī attiecīgās tiesību normas šajos apstākļos pēc sava rakstura var tikt uzskatītas par papildinošām.

E. Galīgais vērtējums – par to, cik atbilstīgi ir Parlamenta minētie juridiskie pamati un tie, kuri iepriekš ir identificēti gan kā atbilstoši īstenojamām kompetencēm, gan kā tādi, kas aptver pietiekoši būtiskus Stambulas konvencijas mērķus un elementus

148. Man šķiet svarīgi vispirms vēlreiz uzsvērt to, kas šo lietu padara par tik īpašu, proti, ka Savienība neīsteno visas kompetences, ko tā dala ar dalībvalstīm. It īpaši šķiet, ka Savienībai nebūs jāīsteno kompetence, kas tiktu uzskatīta par tādu, kura aptver Stambulas konvencijas svarīgākos mērķus un daļas, proti, cīņu pret diskrimināciju dzimuma dēļ¹⁵⁶.

149. Līdz ar to var kļūt nozīmīgi citi iespējamie juridiskie pamati, kam citādi būtu bijusi papildu nozīme. Tomēr ir jāatceras, ka tie vienīgi daļēji attiecas uz Stambulas konvencijas mērķiem un sastāvdaļām. Tādējādi, kā esmu izskaidrojis, tas, kurš ir atbilstošais juridiskais pamats vai pamati, ir jānosaka, to salīdzinot ar citiem iespējamajiem pamatiem, nevis absolūtā veidā.

150. Ar savu jautājumu Parlaments vaicā, vai lēmums atļaut noslēgt Stambulas konvenciju var tikt likumīgi pamatots, kā to ir paredzējusi Padome, atsaucoties uz LESD 82. panta 2. punktu un 84. pantu, vai arī tam drīzāk ir jābūt pamatotam ar LESD 78. panta 2. punktu, 82. panta 2. punktu un 83. panta 1. punktu. Papildus šiem juridiskajiem pamatiem, kuri ir jāuzskata par atbilstošiem tām kompetencēm, kuras Savienība ir izvēlējusies īsteno, iepriekš minēto iemeslu dēļ ir jāņem vērā arī LESD 81. pants un 336. pants. Ierosīnu sākt ar 82. panta 2. punktu, 83. panta 1. punktu un 84. pantu, kas visi ir iekļauti LESD Trešās daļas V sadaļas 4. nodaļā un attiecas uz tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās, kā arī ar LESD 81. panta 1. punktu.

¹⁵⁵ Padomes Regula (EEK, Euratom, EOTK) Nr. 259/68 (1968. gada 29. februāris), ar ko nosaka Eiropas Kopienas Civildienesta noteikumus un Pārējo darbinieku nodarbināšanas kārtību (OV L 56, 4.3.1968., 1. lpp., Īpašais izdevums latviešu valodā, 1. nodaļa, 2. sēj., 5. lpp.), kas pēdējoreiz grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES, Euratom) Nr. 1023/2013 (2013. gada 22. oktobris), ar ko groza Eiropas Savienības Civildienesta noteikumus un Eiropas Savienības Pārējo darbinieku nodarbināšanas kārtību (OV 2013, L 287, 15. lpp.).

¹⁵⁶ Šajā ziņā nevar izslēgt, ka dalībvalstis baidījās, ka, Savienībai izmantojot šo kompetenci, tai līdz ar to, pamatojoties uz LESD 83. panta 2. punktu, tiktu piešķirta kompetence rīkoties vienai, lai noteiktu kriminālatbildību par minētajā konvencijā paredzētajām darbībām. Šajā ziņā skat. arī spriedumu, 2005. gada 13. septembris, Komisija/Padome (C-176/03, EU:C:2005:542, 48. punkts).

151. Vispirms ir jānorāda, ka ar LESD 82. panta 2. punktu Savienībai ir piešķirta kompetence noteikt minimālos noteikumus, lai veicinātu tiesas spriedumu un lēmumu savstarpēju atzīšanu krimināllietās, kā arī policijas un tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās, kam ir pārrobežu aspekts. Tomēr šīs tiesību normas otrajā daļā ir precizēts, ka, nepastāvot jebkādiem citiem īpašiem kriminālprocesa aspektiem, ko Padome iepriekš precizējusi ar lēmumu, šie pasākumi attiecas uz pierādījumu savstarpēju pieņemamību dalībvalstu starpā, personas tiesībām kriminālprocesā vai nozieguma upuru tiesībām¹⁵⁷.

152. Kā jau minēju, Stambulas konvencijas VIII nodaļas mērķis ir izveidot starptautisku tiesu sadarbību, kas vērsta uz krimināltiesību jomu. Tādējādi šajā nodaļā ietvertie noteikumi var ietilpt LESD 82. panta 2. punkta piemērošanas jomā¹⁵⁸. Ņemot vērā faktu, ka dalībvalstis lielā mērā ir saglabājušas ekskluzīvu kompetenci krimināltiesību jomā, uzskatu, ka no iespējamajiem juridiskajiem pamatiem 82. panta 2. punkts – salīdzinoši un nepastāvot nekādai vēlmei no Savienības puses īstenot kompetenci, kas tai piemīt vienlīdzīgas attieksmes jomā, – ir tas juridiskais pamats, kas var aptvert juridisko smaguma centru lēmumam, ar kuru Savienības vārdā tiks atļauts noslēgt Stambulas konvenciju. Šajā ziņā, iespējams, ir nozīme tam, ka trīs iestādes, kas iesniegušas rakstveida apsvērumus, proti, Eiropas Parlaments, Padome un Komisija, ir vienisprātis, uzskatot, ka LESD 82. panta 2. punkts ir viens no atbilstošajiem būtiskajiem juridiskajiem pamatiem, pieņemot lēmumu, ar kuru Savienībai tiek atļauts noslēgt Stambulas konvenciju.

153. Šādos apstākļos, manuprāt, 81. panta 1. punkts nevar būt viens no lēmuma, ar kuru Savienības vārdā atļauts noslēgt Stambulas konvenciju, juridiskajiem pamatiem. No šīs konvencijas vispārējās sistēmas izriet, ka tās mērķi un sastāvdaļas, kas var tikt attiecinātas uz tiesu iestāžu sadarbību civillietās, papildina starptautiskās sadarbības krimināllietās ieviešanu. Proti, no šīs konvencijas VIII nodaļas noteikumiem (62.–65. pants), kā arī vispārējās sistēmas izriet, ka tās mērķis ir prioritāri noteikt, lai vardarbība pret sievietēm tiktu risināta ar krimināltiesību palīdzību, un ka paredzētajai starptautiskajai sadarbībai vispirms ir krimināltiesisks raksturs. Šādos apstākļos uzskatu, ka Stambulas konvencijas noteikumiem par tiesu iestāžu sadarbības izveidošanu civiltiesību jomā galvenokārt ir pakārtots raksturs salīdzinājumā ar sadarbību krimināllietās, ko ir paredzēts ieviest ar šo pašu konvenciju.

154. Runājot par LESD 83. panta 1. punktu, ar šo tiesību normu Savienībai ir piešķirta kompetence paredzēt noteikumu minimumu noziedzīgu nodarījumu un sankciju noteikšanai attiecībā uz īpaši smagiem noziegumiem ar pārrobežu dimensiju, kas saistīta ar šādu nodarījumu būtību vai ietekmi vai ar nepieciešamību tos apkarot kopīgi. Otrajā daļā tomēr izsmēļoši ir uzskaitīti attiecīgo jomu saraksts, proti, terorisms, cilvēku tirdzniecība un sieviešu un bērnu seksuāla izmantošana, nelegāla narkotiku tirdzniecība, nelegāla ieroču tirdzniecība, nelikumīgi

¹⁵⁷ Lai saglabātu LESD 83. panta 1. punkta lietderīgo iedarbību, jēdziens “nozieguma upuru tiesības”, manuprāt, ir jāsaprot veidā, kas izslēdz kriminālatbildības noteikšanu par noteiktu rīcību.

¹⁵⁸ Protams, var norādīt, ka, pirmkārt, šīs konvencijas VI nodaļas 54. pantā ir paredzēti noteikti pierādīšanas pienākumi. Otrkārt, šīs pašas nodaļas 49.–53. un 56.–58. panta mērķis ir noteikt zināmas tiesības cietušajiem kriminālprocesā. Treškārt, IV nodaļas noteikumos, kā arī V nodaļas 29.–32. pantā ir paredzētas konkrētas procesuālas tiesības par labu noziegumos cietušajiem. Tomēr ir jāatgādina, ka saskaņā ar LESD 82. panta 2. punkta formulējumu Savienības kompetencē ir vienīgi noteikt pasākumus saistībā ar “pierādījumu savstarpēju pieņemamību dalībvalstu starpā, personas tiesībām kriminālprocesā vai nozieguma upuru tiesībām. Tomēr šo dažādo noteikumu mērķis nav atvieglot tiesas nolēmumu atzīšanu, un man šķiet grūti uzskatīt, ka vardarbība pret sievietēm būtu traktējama kā krimināllietā, kam ir pārrobežu aspekts, ja vien tā nav attiecībā uz visām noziedzīgajām darbībām. Šajā ziņā norādišu, ka 2019. gada 13. jūnija spriedumā *Moro* (C-646/17, EU:C:2019:489, 29.–37. punkts) Tiesa rīkojās ļoti piesardzīgi, lai nepaustu nostāju šajā jautājumā.

iegūtu līdzekļu legalizēšana, korupcija, maksāšanas līdzekļu viltošana, datornoziedzumi un organizētā noziedzība. Lai gan trešajā daļā ir paredzēts, ka Padome var pieņemt lēmumu, paplašinot šo sarakstu, nešķiet, ka līdz šim tā būtu izmantojusi šo iespēju¹⁵⁹.

155. Ņemot vērā to jomu sarakstu, uz kurām pašlaik attiecas LESD 83. panta 1. punkts, šķiet, ka materiālās krimināltiesību normas, kas ietvertas Stambulas konvencijā, neietilpst Savienības kompetencē, bet tās ir saglabājušas dalībvalstis. Manuprāt, ar to vien, ka dažos gadījumos šajā konvencijā paredzētā vardarbība var attiekties uz cilvēku tirdzniecību vai sieviešu un bērnu seksuālo izmantošanu, *pašu par sevi* nepietiek, lai uzskatītu, ka noteiktas Stambulas konvencijas normas var ietilpt kompetencē, kas Savienībai izriet no LESD 83. panta 1. punkta. Tādējādi man šķiet, ka jebkāda atsauce uz šo juridisko pamatu katrā ziņā ir izslēgta.

156. Runājot par LESD 84. pantu, šīs tiesību normas mērķis ir ļaut Savienībai noteikt pasākumus, lai veicinātu un atbalstītu dalībvalstu rīcību noziedzīgu nodarījumu novēršanas jomā, neiekļaujot normatīvo aktu tuvināšanu. Tātad rodas jautājums, vai ar Stambulas konvenciju Savienībai, ja tā šo konvenciju noslēgtu, tiks noteikts pienākums veikt papildu pasākumus.

157. Šajā ziņā minētajā konvencijā tās dalībvalstīm ir paredzēti vairāki pienākumi veikt virkni profilakses un aizsardzības darbību, kuras ir tieši saistošas konvencijas dalībvalstīm. Tomēr, manuprāt, LESD 84. pants nebūtu jāsaprot pārāk ierobežojošā nozīmē – ka tas ļauj veikt vienīgi pasākumus, kuru adresāti ir dalībvalstis, bet gan kā tāds, kas, kā izriet no tā formulējuma, ļauj arī veikt pasākumus, lai atbalstītu valsts rīcību, proti, pasākumus papildus valsts veiktajiem pasākumiem, tomēr neizslēdzot iespēju, ka tie varētu tieši skart fiziskas personas.

158. Attiecībā uz to Stambulas konvencijas mērķu un sastāvdaļu nozīmi, kas ir saistīti ar noziedzības novēršanu – kā jau esmu paskaidrojis, ņemot vērā, ka Savienība neīstenos visas savas kompetences un it īpaši savu kompetenci cīņā pret diskrimināciju dzimuma dēļ, juridiskā pamata būtiskā rakstura novērtēšana kļūst relatīva. Citiem vārdiem sakot, atsevišķu attiecīgo mērķu un sastāvdaļu dominējošais vai galvenais raksturs ir jāvērtē, tos salīdzinot ar pārējiem Stambulas konvencijas mērķiem un sastāvdaļām, kas, ņemot vērā Savienības izvēli īstenot atbilstošo kompetenci, būs saistošas Savienībai.

159. Šādos apstākļos, tā kā Padome vēlas ierobežot juridisko saistību tvērumu, kuras uzņēmusies Savienība, noslēdzot Stambulas konvenciju, manuprāt, lēmuma atļaut Savienībai noslēgt šo konvenciju, uz kuru, visticamāk, attieksies LESD 84. pants, mērķi un sastāvdaļas ir tikpat dominējoši kā tie, kas ir paredzēti LESD 82. panta 2. punktā. Turklāt gan tiesu iestāžu sadarbībai krimināllietās, gan vardarbības pret sievietēm novēršanai katrai ir veltīta vesela šīs konvencijas nodaļa.

160. Runājot par LESD 78. panta 2. punktu, tajā ir atsauce uz Savienības kompetenci ieviest kopējo patvēruma sistēmu. Ir taisnība, kā uzsver Parlaments, ka Stambulas konvencijā ir ietverti tikai trīs panti saistībā ar migrāciju un patvērumu. Šīs konvencijas 59. pantā konvencijas

¹⁵⁹ Ja izrādītos, ka dalībvalsts neratificē Stambulas konvenciju, Padome varētu izmantot šo iespēju, lai samazinātu Savienības pakļaušanu riskam, ka tai varētu iestāties atbildība, ja dalībvalsts nepamatoti neievēro Stambulas konvenciju. Protams, LESD 83. panta 2. punktā ir prasīts, lai tiktu noteikts, ka “dalībvalstu krimināltiesiskie normatīvo aktu tuvināšana izrādās būtiska, lai nodrošinātu Savienības politikas efektīvu īstenošanu jomā, kurai tikuši piemēroti saskaņošanas pasākumi”, bet tieši tā tas būtu gadījumā, ja izrādītos, ka dalībvalsts neizpilda Stambulas konvenciju vai pat to nenoslēdz. Līdz ar to Savienība varētu izmantot šo tiesību normu, lai sev piešķirtu ekskluzīvu kompetenci attiecībā uz visām minētās konvencijas normām, kuru mērķis ir krimināli sodīt noteiktu rīcību, un attiecīgi saskaņā ar valsts pēctecības teoriju viena pati uzņemties no šīs konvencijas izrietošos pienākumus. Šajā ziņā skat. arī Prechal, S., “The European Union’s Accession to the Istanbul Convention”, no: Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C., un Pohjankoski, P. (red.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oksforda, 2019, 290. lpp.

dalībvalstīm ir noteikts pienākums savos valsts tiesību aktos paredzēt iespēju migrējošām sievietēm iegūt patstāvīgu rezidenta statusu, savukārt attiecīgi 60. un 61. pantā būtībā ir paredzēts, ka puses atzīst vardarbību pret sievietēm kā vajāšanas veidu un izskata pieteikumus bēgļa statusa piešķiršanai, pamatojoties uz dzimumu līdztiesību un ievērojot pret sievietēm vērstas vardarbības upuru neizraidīšanas principu.

161. Tomēr ir jānorāda, ka, pirmkārt, šīs trīs tiesību normas tomēr veido atsevišķu nodaļu, kas pierāda, ka Stambulas konvencijā šiem jautājumiem ir piešķirta tikpat liela nozīme kā tiesu iestāžu sadarbībai vai preventīviem pasākumiem. Otrkārt, šīs tiesību normas atšķirībā no lielākās daļas tiesību normu, attiecībā uz kurām Savienībai ir kompetence, neatbilst pašlaik Savienībā spēkā esošajām tiesībām. Pašreizējā attīstības stadijā Savienības tiesībās vispārīgi nav paredzēts, ka pienākums ņemt vērā vardarbību pret sievietēm kā vienu no vajāšanas veidiem var būt par pamatu bēgļa statusa piešķiršanai, un šāda tieša pienākuma noteikšanai varētu būt nozīmīgas praktiskas sekas. Treškārt un galvenokārt, ir jāatceras – tā kā Padome paredzēja noslēgt konvenciju vienīgi attiecībā uz konkrētām kompetencēm, ļoti daudzi Stambulas konvencijas noteikumi no Savienības tiesību viedokļa tai nebūs saistoši.

162. Šajā kontekstā uzskatu, ka LESD 78. panta 2. punktam būtu jābūt vienam no lēmuma noslēgt Stambulas konvenciju Savienības vārdā juridiskajiem pamatiem, jo tas attiecas uz mērķiem un sastāvdaļām, kas, vismaz salīdzinot ar citiem šī lēmuma mērķiem un sastāvdaļām, būtu jāuzskata par dominējošiem. Pat pieņemot, ka daži šīs konvencijas mērķi vai sastāvdaļas varētu ietilpt Savienības ekskluzīvajā kompetencē, kuru neesmu minējis, tiem labākajā gadījumā varētu būt vienīgi papildinošs raksturs.

163. Visbeidzot, attiecībā uz visa Savienības personāla nodarbināšanas kārtību, man šķiet acīmredzami, ka parasti ar to vien, ka starptautisks nolīgums var skart arī Savienības darbiniekus, nepietiek, lai kā juridisko pamatu varētu pieminēt LESD 336. pantu: ir nepieciešams, lai šī nolīguma piemērošana minētajiem darbiniekiem būtu lēmuma noslēgt šo nolīgumu galvenais mērķis vai sastāvdaļa.

164. Savukārt šajā gadījumā, tā kā Savienība nevēlas īstenot savu kompetenci cīņā pret diskrimināciju dzimuma dēļ, norādišu, ka pārējie izmantotie juridiskie pamati vien daļēji attieksies uz minēto nolīgumu. Būtiska daļa no Stambulas konvencijas mērķiem un sastāvdaļām, it īpaši tās, kas vērstas uz kriminālatbildības noteikšanu par noteiktām darbībām, ietilps dalībvalstu ekskluzīvajā kompetencē. Pienākumi, kas Savienībai būs jāuzņemas, ja tā ievēros savu nodomu veikt ierobežotu pievienošanos, faktiski būs diezgan ierobežoti. Šādos apstākļos man šķiet, ka šīs konvencijas mērķi un sastāvdaļas, kas var ietilpt LESD 336. panta piemērošanas jomā, no Savienības viedokļa salīdzinoši būs tikpat svarīgi kā mērķi un sastāvdaļas, uz kuriem attiecas LESD 78. panta 2. punkts, 82. panta 2. punkts un 84. pants. Tik tiešām, Savienības pievienošanās Stambulas konvencijai pilnībā attieksies uz tās darbiniekiem. Tādējādi līdz ar šīs konvencijas ratifikāciju uzņemto Savienības saistību pret tās darbiniekiem tvērums pēc būtības būs plašāks par tām saistībām, kādas, īstenojot Savienības pārējās kompetences, tai ir jāuzņemas pret saviem pilsoņiem. Šādos apstākļos, manuprāt, ierobežota pievienošanās rada īpašu situāciju, kurā civildienesta aspekts nevar tikt uzskatīts par papildinājumu citām kompetencēm.

165. Ir taisnība, ka saskaņā ar Tiesas judikatūru tiesību akta pieņemšanai principā ir jābūt balstītai tikai uz vienu juridisko pamatu. Kā tika izskaidrots iepriekš, tiklīdz Savienība nolemj izvēlēties ierobežotu pievienošanos, atsakoties no savas kompetences cīņas pret diskrimināciju dzimuma dēļ jomā, juridisko pamatu uzkrāšanās šķiet nenovēršama citu kompetenču sadrumstalotības

dēļ¹⁶⁰. Turklāt visos šajos juridiskajos pamatos ir paredzēta viena un tā pati procedūra attiecībā uz iekšējo pilnvaru īstenošanu, proti, parastā likumdošanas procedūra, kurā ārējo pilnvaru īstenošanas gadījumā saskaņā ar LESD 218. pantu tiek piemēroti vieni un tie paši balsošanas noteikumi. Tādējādi šie juridiskie pamati un Savienības ārējās kompetences īstenošana ir pilnībā saderīga.

166. Tādējādi iepriekš minēto apsvērumu gaismā es ierosinu Tiesai uz pirmo jautājumu atbildēt, ka, ņemot vērā Padomes paredzētās noslēgšanas apmēru, lēmumam, ar kuru Savienībai tiek atļauts veikt šādu noslēgšanu, ir jābūt pamatotam ar LESD 78. panta 2. punktu, 82. panta 2. punktu, 84. pantu un 336. pantu.

V. Pirmā jautājuma b) daļa: vai atļauju noslēgt Stambulas konvenciju var piešķirt ar diviem atsevišķiem lēmumiem

167. Parlamenta uzdotā pirmā jautājuma b) daļa būtībā attiecas uz to, vai gadījumā, ja tostarp juridisko pamatu izvēles dēļ atļauja Savienībai noslēgt Stambulas konvenciju būtu jāpiešķir, izmantojot divus atsevišķus lēmumus, šāda atļauja savukārt nebūtu spēkā.

168. Parlaments norāda, ka iemesls, kādēļ parakstīšanas stadijā tika pieņemti divi atsevišķi lēmumi, bija tas, ka Stambulas konvencijas 60. un 61. pants ietilpst LESD 78. pantā paredzētajā kopējas patvēruma, papildu aizsardzības un pagaidu aizsardzības politikas jomā. Tas būtu radījis īpašas grūtības attiecībā uz 21. protokola piemērošanu, ciktāl tajā ir paredzēts, ka Īrijai nav saistoši šajā jomā veiktie pasākumi un tie tai nav piemērojami, līdz ar to tā nepiedalās to pieņemšanā, izņemot gadījumus, kad tā piekrīt šādai dalībai. Parlaments tomēr uzskata, ka attiecībā uz 21. protokolu izteiktās bažas nav pamatotas, jo gadījumā, ja Savienība noslēgtu Stambulas konvenciju, Īrijai šī noslēgšana būtu saistoša attiecībā uz visām kompetencēm, kuras Savienība īstenotu ar šīs konvencijas palīdzību. Es tomēr tam nevaru piekrist, jo ar šo argumentu tiktu apgalvots, ka gadījumā, ja tas tā būtu, 21. protokola iespējamā ietekme izzustu, jo šīs konvencijas normas lielā mērā attiecas uz kopīgiem noteikumiem, kuriem Īrija ir piekritusi.

169. Vispirms jānorāda, ka šis Parlamenta uzdotais jautājums attiecas uz lēmuma noslēgt Stambulas konvenciju formālu spēkā esamību nākotnē.

170. Šajā ziņā ir jāatgādina, ka no LESD 263. panta izriet, ka akta formālo spēkā esamību var apstrīdēt tikai būtisku procedūras noteikumu pārkāpuma gadījumā. Līdz ar to var jautāt – kas tiek uzskatīts par būtisku formas prasību šajā nolūkā?

171. Kā esmu izskaidrojis iepriekš, šo prasību skaitā ir procesuālās un formas prasības, kas var ietekmēt attiecīgā akta saturu¹⁶¹ vai, ņemot vērā pienākumu norādīt pamatojumu, radīt apjukumu attiecībā uz apstrīdētā akta raksturu vai piemērojamību¹⁶². Tādējādi, lai tas, ka tiek pieņemti divi

¹⁶⁰ Kā piemēru juridisko pamatu uzkrāšanai skat. spriedumu, 2006. gada 10. janvāris, Komisija/Padome (C-94/03, EU:C:2006:2, 54. punkts).

¹⁶¹ Skat. spriedumu, 1980. gada 29. oktobris, *van Landewyck* u.c./Komisija (no 209/78 līdz 215/78 un 218/78, EU:C:1980:248, 47. punkts). Tomēr pietiek ar to, ka trūkums varēja ietekmēt lēmumu, jo Savienības tiesai nav pilnvaru aizstāt administrāciju un tādējādi tā nevar novērtēt trūkuma konkrēto ietekmi uz lēmumu. Skat., piemēram, spriedumu, 1990. gada 21. marts, *Beļģija/Komisija* (C-142/87, EU:C:1990:125, 48. punkts).

¹⁶² Šajā ziņā ir jāuzsver, ka šajā lietā aplūkots lēmums ir tas, ar kuru Savienībai tiek atļauts noslēgt Stambulas konvenciju. Savukārt šī nolīguma noslēgšana principā tiek veikta ar vienu aktu, proti, vēstuli, kas adresēta Līguma depozitārijam, šajā gadījumā – Eiropas Padomei.

atsevišķi lēmumi, nevis viens vienīgs, būtu pretrunā Savienības tiesībām, vispirms ir jāpārbauda, vai tas, ko varētu kvalificēt kā “sadalošo procesu”, ir pretrunā noteikumam vai principam un, otrkārt, vai šo noteikumu vai principu šajā ziņā var uzskatīt par “būtisku”.

172. Attiecībā uz šāda noteikuma vai principa esamību ir jānorāda, ka nevienā no Līgumos vai Padomes reglamentā paredzētajiem noteikumiem nav paredzēta prasība, ar kuru būtu aizliegts lēmumu atļaut starptautiska nolīguma noslēgšanu sadalīt divos atsevišķos lēmumos.

173. Protams, LESD 218. panta 6. punktā attiecībā uz nolīguma noslēgšanas procedūru ir atsauce uz to, ka Padome pieņem lēmumu par šāda nolīguma slēgšanas atļaušanu. Tomēr nav šaubu par to, ka nenoteiktā artikula “a” [angļu val.] izmantošana norāda uz vispārēju “lēmuma” jēdzienu, kas apzīmē ierasto formu, kāda ir Padomes vai Komisijas aktam, kurš nav vispārpiemērojams dokuments. Tādējādi tas neattiecas uz civiltiesību valstīs izmantoto *instrumentum* (forma) jēdzienu, kas ir pretējs *negotium* (būtība) jēdzienam. Tātad, lasot to konkrētajā kontekstā, ir jāapšaubā, vai izstrādātāji, tikai tādēļ, ka tie ir izmantojuši nenoteikto artikulu, ir vēlējušies izslēgt iespējamību, ka šāds lēmums varētu tikt pieņemts divu atsevišķu tiesību aktu formā.

174. Ir arī grūti saprast, kā, sadalot lēmumu, ar kuru atļauts noslēgt starptautisku nolīgumu, divos dažādos aktos, varētu tikt pārkāpts LES 17. panta 2. punkts vai LESD 293. pants. Lai gan abas tiesību normas attiecas tikai uz likumdošanas procedūru¹⁶³, no LESD 218. panta atrašanās vietas šajā līgumā – šī tiesību norma atrodas Piektās daļas V sadaļā (kas ir veltīta Savienības ārējai darbībai), nevis Sestās daļas I sadaļas 2. nodaļas 2. iedaļā kā likumdošanas procedūra kopā ar šīs tiesību normas saturu – izriet, ka starptautisko nolīgumu noslēgšanas procedūra ir specifiska un īpaša. Faktiski, atšķiras ne tikai dažādu iestāžu prerogatīvas katrā no šīm procedūrām, bet arī Līgumos izmantotā terminoloģija. Piemēram, LESD 218. panta 3. punktā ir paredzēts, ka procedūra attiecībā uz starptautiska nolīguma parakstīšanu sākas ar “ieteikumu”, savukārt LESD 294. panta 2. punktā ir minēts, ka procedūra likumdošanas procedūrā sākas ar “priekšlikumu”¹⁶⁴.

175. Turklāt, pat ja pieņemtu, ka kādu no šīm tiesību normām var uzskatīt par tādu, kurā ir ietverta prasība, man nešķiet, ka tā varētu tikt uzskatīta par “būtisku” LESD 263. panta izpratnē.

176. Šajā kontekstā vienīgais noteikums vai princips, kas var veidot būtisku procedūras vai formas prasību – līdz ar to liedzot Padomei sadalīt lēmumu, ar kuru atļauts noslēgt starptautisku nolīgumu, divos dažādos tiesību aktos –, ir noteikums par citu iestāžu un dalībvalstu prerogativu, kā arī piemērojamo balsošanas noteikumu ievērošanu¹⁶⁵, jo šie noteikumi nav pašu iestāžu rīcībā¹⁶⁶.

177. Attiecīgi, piemēram, Tiesa savā spriedumā Komisija/Padome¹⁶⁷, parasti saukta par “hibridakta spriedumu”, ir nospriedusi, ka Padome un dalībvalstu valdību pārstāvji tiesību aktu, kas atļauj parakstīt nolīgumu starp Savienību un trešām valstīm vai starptautiskām

¹⁶³ Šajā ziņā skat. spriedumu, 2015. gada 14. aprīlis, Padome/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, 71. punkts). Turklāt LES 17. panta 2. punktā ir precizēts, ka akti, it īpaši leģislatīvie akti, ir jāpieņem, balstoties uz Komisijas priekšlikumu, “ja vien Līgumos nav noteikts citādi”. Runājot par LESD 293. pantu, šajā tiesību normā ir norādīts, ka tas ir piemērojams vienīgi tad, ja “Padome lemj pēc Komisijas priekšlikuma”.

¹⁶⁴ Lai likumdošanas procedūru pat varētu uzskatīt par daļēji piemērojamu, LES 17. panta 2. punktā ir paredzēts, ka Savienībai leģislatīvie akti ir jāpieņem, pamatojoties uz Komisijas priekšlikumu, “ja vien Līgumos nav noteikts citādi”, savukārt attiecībā uz LESD 218. pantā paredzēto procedūru šajā tiesību normā ir minēts, ka lēmums atļaut Savienībai noslēgt nolīgumu tiek pieņemts, pamatojoties uz sarunu vadītāja priekšlikumu, kas nevar būt Komisija. Līdzīgi LESD 293. pantā ir precizēts, ka tas ir piemērojams vienīgi tad, ja “Padome lemj pēc Komisijas priekšlikuma”.

¹⁶⁵ Spriedums, 2017. gada 25. oktobris, Komisija/Padome (PRK-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, 42. punkts).

¹⁶⁶ Piemēram, skat. spriedumu, 2008. gada 6. maijs, Parlaments/Padome (C-133/06, EU:C:2008:257, 54. punkts).

¹⁶⁷ Spriedums, 2015. gada 28. aprīlis, Komisija/Padome (C-28/12, EU:C:2015:282).

organizācijām, un tiesību aktu par to, kā dalībvalstis provizoriski piemēro šo nolīgumu, nevar apvienot vienā lēmumā. Kā norādījusi Tiesa, tas ir tādēļ, ka dalībvalstu kompetencē nav pieņemt pirmo lēmumu un otrādi – Padomei kā Savienības iestādei nav nekādas lomas, pieņemot tiesību aktu par jauktā nolīguma provizorisku piemērošanu dalībvalstīs. Pēdējais minētais akts ir katras šīs valsts nacionālo tiesību kompetencē¹⁶⁸. Turklāt Tiesa norādīja, ka šī prakse varētu būt ietekmējusi piemērotos balsošanas noteikumus, jo pirmais akts saskaņā ar LESD 218. panta 8. punktu būtu jāpieņem ar kvalificētu balsu vairākumu Padomē, savukārt jaukta nolīguma provizoriska piemērošana dalībvalstīs, tā kā tā ir katras šīs valsts nacionālo tiesību kompetence, pieprasa šo valstu pārstāvju konsensu un līdz ar to vienprātīgu piekrišanu¹⁶⁹.

178. Tomēr šajā lietā Stambulas konvencijas noslēgšana, izmantojot divus lēmumus viena vietā, nešķiet tāda, kas radītu tādas pašas bažas kā tās, kuras Tiesa ir identificējusi “hibridakta” spriedumā.

179. Pirmkārt, netiek apstrīdēts, ka neatkarīgi no pieņemamo lēmumu skaita to pieņemšana pilnībā ietilps Savienības kompetencē.

180. Otrkārt, attiecībā uz balsošanas noteikumiem ir jānorāda, ka lēmuma sadalīšana divos atsevišķos aktos varētu padarīt starptautiska nolīguma noslēgšanu par spēkā neesošu, ja pirmais pieņemamais akts tiktu pieņemts saskaņā ar noteiktu balsošanas noteikumu, bet otrais tiktu pieņemts saskaņā ar citu balsošanas noteikumu apstākļos, kad, ja būtu bijis jāpieņem tikai viens tiesību akts, tiktu piemērots tikai viens noteikums¹⁷⁰. Tomēr, kā tas ir šajā lietā, visu to iemeslu dēļ, kurus esmu iepriekš izklāstījis, izvērtējot pieņemamību, visi attiecīgie juridiskie pamati liek piemērot vienu un to pašu procedūru.

181. No atbildes uz pirmā jautājuma a) daļu izriet, ka Savienības veikta Stambulas konvencijas parakstīšana un – attiecīgā gadījumā – galīgā noslēgšana nozīmēja un nozīmē to, ka Savienība īsteno noteiktas kompetences, uz kurām attiecas LESD Trešās daļas V sadaļa. No tā tādējādi izriet, ka lēmuma, ar kuru Savienībai ir atļauts noslēgt šo konvenciju, pieņemšana, kādu to paredzējis Parlaments, ir jāuzskata par tādu, kas ietilpst Savienības kompetencēs, uz kurām attiecas 21. un 22. protokols. Tomēr pretēji tam, ko apgalvo Parlaments, sadalot šīs konvencijas noslēgšanu divos atsevišķos aktos, rezultātā drīzāk tiks ievēroti, nevis pārkāpti piemērojamie balsošanas noteikumi un Īrijas īpašais stāvoklis, kas nostiprināts 21. protokolā¹⁷¹.

182. Šajā ziņā ir acīmredzami, ka gadījumā, ja tiesību aktam ir vairāki mērķi vai vairākas sastāvdaļas, no kurām vienai attiecībā pret otru nav palīgrakstura, un šie dažādie pamati nav savstarpēji nesavienojami, jo to rezultātā tiek piemēroti dažādi balsošanas noteikumi, ir nepieciešams pieņemt divus lēmumus¹⁷². Manuprāt, ir tiesa, ka dažādu atšķirīgu tiesību aktu pieņemšana būs nepieciešama arī tad, ja atsevišķas tiesību akta daļas ietver elementus, kas, vismaz daļēji, var ietilpt 21. un 22. protokola piemērošanas jomā, bet citas ne. Īrija 21. protokola dēļ nepiedalās Padomes LESD Trešās daļas V sadaļas ietvaros piedāvāto pasākumu noteikšanā,

¹⁶⁸ Turpat, 49.–50. punkts.

¹⁶⁹ Turpat, 51.–52. punkts.

¹⁷⁰ Šis arguments nozīmē, ka akta juridiskie pamati var precīzi neatspoguļot īstenotās kompetences (skat. pirmā jautājuma a) daļu). Ja tas tā nebūtu, tad, ja tiesību aktā minētie juridiskie pamati tiktu pieņemti kā viens lēmums, tie atbilstu abos lēmumos minēto juridisko pamatu kombinācijai gadījumā, ja minētais pasākums būtu sadalīts divos lēmumos. Tādējādi procedūra būtu identiska vai arī, ja šos pamatus nevarētu savstarpēji saskaņot, pasākums būtu jāsadalā divos lēmumos.

¹⁷¹ Šajā ziņā vēlos norādīt, ka šo protokolu piemērošana ir atkarīga nevis no pieņemtā juridiskā pamata, bet no attiecīgā akta satura. Līdz ar to neatkarīgi no Tiesas sniegtās atbildes uz pirmo jautājumu, ja Savienība plāno īstenot savu kompetenci saskaņā ar minētajiem protokoliem, tie ir jāņem vērā.

¹⁷² Šajā ziņā skat. spriedumu, 2014. gada 24. jūnijs, Parlaments/Padome (C-658/11, EU:C:2014:2025, 57. punkts).

izņemot gadījumu, ja šī dalībvalsts pauž savu vēlmi piedalīties¹⁷³. Saskaņā ar 22. protokolu Dānijas Karaliste nepiedalīsies Padomes saskaņā ar LESD Trešās daļas V sadaļu piedāvāto pasākumu noteikšanā un šie pasākumi tai nav saistoši, izņemot, ja pēc to noteikšanas tā nolemj tos īstenot¹⁷⁴.

183. Ņemot vērā, ka Dānijas Karaliste nepiedalās nekādā Padomes pasākumu, uz kuriem attiecas LESD Trešās daļas V sadaļa, pieņemšanā un Īrija piedalās vienīgi tad, ja tā skaidri izsaka savu nodomu to darīt, ikreiz, kad Savienības tiesību akts ir jāpieņem, pamatojoties uz vairākiem juridiskiem pamatiem, no kuriem daži attiecas uz LESD Trešās daļas V sadaļu un pārējie – uz citiem Līguma noteikumiem, varētu būt nepieciešams šo tiesību aktu sadalīt vairākos lēmumos.

184. Šajā lietā, protams, visas Savienības īstenotās vai paredzamās kompetences ietilpst LESD Trešās daļas V sadaļā. Līdz ar to Dānijas Karalistei nebūs saistošs neviens no šiem lēmumiem un tā nepiedalīsies balsošanā par neviena no šiem abiem lēmumiem pieņemšanu. Tādējādi 22. protokols negrozīs piemērojamos balsošanas noteikumus.

185. Attiecībā uz Īrijas situāciju Parlaments uzskata, ka, tā kā uz nolīgumu lielā mērā attiektos kopīgie noteikumi, kuriem Īrija būtu piekritusi, šai dalībvalstij noteikti būtu saistošs topošais nolīgums un līdz ar to tai būtu jāpiedalās balsošanā.

186. Kā jau norādīju, es tomēr nevaru tam piekrist. Proti, ne tikai no atbildes uz pirmo jautājumu izriet, ka Savienības atvasinātās tiesības pilnībā neattiecas uz jomām, kas atbilst kompetencēm, kuras Savienībai būs jāīsteno, lai noslēgtu attiecīgo konvenciju, un kompetencēm, ko Parlaments ir paredzējis savā lūgumā, bet, manuprāt, tas, ka Īrija jau ir piekritusi piedalīties dažu Savienības tiesību elementu pieņemšanā, neuzliek tai pienākumu to darīt attiecībā uz starptautiska nolīguma noslēgšanu, kam būtu tāds pats priekšmets. Tas, manuprāt, izriet no 21. protokola 4.a panta, kurā ir paredzēts, ka protokola noteikumus “piemēro *arī* saistībā ar pasākumiem, ko ierosina vai pieņem saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību Trešās daļas V sadaļu un ar ko groza spēkā esošu pasākumu, kurš tām uzliek saistības”¹⁷⁵. Attiecīgi, ciktāl Stambulas konvencijas noslēgšana varētu ietekmēt noteiktus esošus pasākumus patvēruma jomā, kā tas ir norādīts, pārbaudot pirmā jautājuma a) daļu, šķiet acīmredzams, ka saskaņā ar 21. protokolu Īrija varēja nolemt, ka tai nav saistošs lēmums atļaut pieņemt Stambulas konvenciju un tādējādi tā varētu nepiedalīties balsošanā šajā jautājumā.

187. Taisnība, ka atzinumā 1/15 Tiesa nosprieda, ka 21. un 22. protokola piemērošana neietekmē balsošanas noteikumus Padomē¹⁷⁶. Tomēr minētajā lietā izmantotā argumentācija ir jāsaprot, atsaucoties uz attiecīgajā lietā aplūkotojumiem apstākļiem. Minētajā lietā Īrija un Apvienotā Karaliste bija paziņojušas savu vēlmi piedalīties atbilstošā lēmuma pieņemšanā, līdz ar to saskaņā ar 21. protokola 3. pantu nebija jāpiemēro minētā protokola 1. pantā paredzētie balsošanas noteikumi. Attiecībā uz 22. protokolu Tiesa būtībā nosprieda, ka, ņemot vērā paredzētā nolīguma saturu, Dānijas Karalistei nebūtu saistoši šī nolīguma noteikumi un ka līdz ar to, lai kāds arī būtu pieņemtais juridiskais pamats, Dānijas Karaliste nepiedalīsies šī lēmuma pieņemšanā¹⁷⁷.

¹⁷³ Tā kā Apvienotā Karaliste ir atstājusi Savienību, tā nav jāņem vērā.

¹⁷⁴ Saskaņā ar minētā protokola 4. pantu Dānijas Karaliste var nolemt šo pasākumu transponēt, bet katrā ziņā, ja tā to dara, minētais pasākums vienīgi rada starptautisko tiesību pienākumu starp Dānijas Karalisti un citām dalībvalstīm.

¹⁷⁵ Mans izcēlums. Šajā gadījumā 4.a panta 2. punktā ir paredzēts īpašs mehānisms gadījumam, ja Īrijas nepiedalīšanās dara pasākuma īstenošanu neiespējamu citās dalībvalstīs. Tomēr pat šajā gadījumā Īrijai nav pienākuma šo pasākumu piemērot.

¹⁷⁶ Atzinums 1/15 (ES un Kanādas PDR nolīgums), 2017. gada 26. jūlijs (EU:C:2017:592, 110. un 117. punkts).

¹⁷⁷ Atzinums 1/15 (ES un Kanādas PDR nolīgums), 2017. gada 26. jūlijs (EU:C:2017:592, 111. un 113. punkts).

188. Šajā ziņā var norādīt, ka pretēji tam, ko tiesas sēdē apgalvoja Komisija, tas, ka Savienībai ir ekskluzīva kompetence šajā situācijā saskaņā ar LESD 3. panta 2. punktu, nevar izslēgt 21. protokola piemērošanu. Ja tas tā būtu, 21. protokola 4.a pantam tiktu atņemta jebkāda reāla nozīme, tādēļ ka, manuprāt, šīs tiesību normas mērķis ir tieši precizēt, ka šis protokols ir piemērojams arī tad, ja Savienībai ir ekskluzīva kompetence, jo paredzētais akts var grozīt pastāvošos leģislatīvos aktus.

189. Pat attiecībā uz tiem Stambulas konvencijas noteikumiem, kas nemaina esošo pasākumu, manuprāt, Īrijas piekrišana joprojām ir nepieciešama. Lai gan 21. protokola 4.a pantā ir atsauce uz aktu, kura rezultātā tiek grozīts pastāvošs tiesību akts, tomēr, kā to uzsver vārda “arī” izmantošana, pat ja ar pasākumu netiks grozīts pastāvošs tiesību akts, protokola 1. pants tomēr ir piemērojams, ja paredzētais tiesību akts satur noteikumus, uz kuriem attiecas LESD Trešās daļas V sadaļa.

190. Protams, ciktāl Īrija ir piekritusi, ka tai ir saistoši noteikti Savienības tiesību akti, tā nevarētu noslēgt konvenciju vai citu starptautisku nolīgumu, kas apdraudētu šī paša tiesību akta iedarbību. Tomēr nevar būt pretēji. Tas, ka tā ir piekritusi uzskatīt par saistošiem šos Savienības tiesību instrumentus, nenozīmē, ka Īrijai būtu pienākums piedalīties tāda akta pieņemšanā, ar kuru tiek noslēgta konvencija par jomu, uz kuru attiecas LESD Trešās daļas V sadaļa. Šāds secinājums būtu pretrunā 21. protokola skaidrajam formulējumam.

191. Lai gan ir skaidrs, ka gadījumā, ja Stambulas konvencija stātos spēkā Savienībā, tā ietekmēs Savienības tiesību aktus patvēruma jomā, 21. protokola sekas ir tādas, ka, spriežot no Savienības tiesību viedokļa, Īrijai šī konvencija nebūs saistoša attiecībā uz visām kompetencēm, ko tā īsteno šīs konvencijas noslēgšanas laikā, ja vien tā arī neizrādīs vēlmi to uzskatīt par saistošu. Tādējādi, ja Īrija piekrīt, ka tai ir saistošs Savienības lēmums atļaut noslēgt Stambulas konvenciju vienīgi saistībā ar konkrētiem šīs konvencijas noteikumiem, attiecīgi būs nepieciešams pieņemt divus atsevišķus lēmumus.

192. Turklāt apstākļi, ka Īrija jau ir noslēgusi Stambulas konvenciju, pēc manām domām, nevar likt apšaubīt iepriekš minēto analīzi¹⁷⁸. Tā tas ir tādēļ, ka no šīs noslēgšanas izrietošās sekas nav tādas pašas kā tad, ja Īrija piekristu, ka tai ir saistošs Savienības lēmums noslēgt šo konvenciju. Konkrētāk, ja Īrija piekristu, ka tai ir saistoša Savienības pievienošanās šai konvencijai, tas nozīmētu, pirmkārt, ka, pat ja šai dalībvalstij būtu jādenonsē šī konvencija atbilstoši tās 80. pantam, tā tai joprojām būtu saistoša jautājumos, kas ietilpst Savienības kompetencē. Turklāt šī dalībvalsts nevar izteikt vēlmi, lai tai būtu saistošs lēmums, kas jāpieņem Savienībai, jo atkarībā no pievienošanās apmēra šis lēmums varētu prevalēt pār šīs dalībvalsts paustajām atrunām.

193. Šādos apstākļos atkarībā no Īrijas iecerēm divu lēmumu pieņemšana ne tikai ir spēkā esoša, bet šāda pieeja būtu piemērota un tā pat varētu būt juridiski nepieciešama.

194. Šādos apstākļos ierosinu Tiesai atbildēt Parlamentam, ka tas, ka Savienība noslēdz Stambulas konvenciju, pieņemot divus atsevišķus tiesību aktus, nevar izraisīt šo aktu spēkā neesamību.

VI. Par otro jautājumu

195. Ar otro jautājumu Parlaments jautā, vai Savienības lēmums noslēgt Stambulas konvenciju būtu spēkā, ja tas tiktu pieņemts bez visu dalībvalstu kopējas vienošanās, ka tās piekrīt tam, ka šī konvencija tām ir saistoša.

¹⁷⁸ Saskaņā ar informāciju Eiropas Padomes tīmekļvietnē Īrija šo konvenciju ratificēja 2019. gada 8. martā.

196. Šajā ziņā Parlaments atzīst, ka ir svarīgi nodrošināt ciešu sadarbību starp dalībvalstīm un Savienības iestādēm starptautiska nolīguma apspriešanas, noslēgšanas un īstenošanas procesā. Tomēr tas uzskata, ka gadījumā, ja Padomei būtu jāsaņem, kamēr visas dalībvalstis ir noslēgušas šo nolīgumu, pirms to dara Savienība (prakse, kuru Parlaments sauc par “kopējas vienošanās” praksi), tas pārsniegtu šo sadarbību. Parlaments apgalvo, ka praksē tas nozīmētu, ka Padomē tiek prasīta vienprātība, lai pieņemtu starptautisku nolīgumu, neraugoties uz to, ka pastāv noteikums par kvalificētu balsu vairākumu. Turklāt šāda prakse nozīmētu, ka lēmums atļaut Savienībai noslēgt starptautisku nolīgumu tiktu pārveidots par hibrīdaktu.

197. Tiesas sēdē Padome, šķiet, atzina, ka jaukta nolīguma gadījumā tās vispārējā prakse pārsvarā ir sagaidīt, kamēr dalībvalstis noslēdz šo nolīgumu (vai vismaz, kamēr tās apstiprina, ka tās noslēgs minēto nolīgumu), pirms tā lēmumu, ar kuru Savienībai atļauj minēto nolīgumu noslēgt, nodod balsošanai. Padome tomēr apgalvo, ka tā neuzskata, ka šī prakse tai būtu saistoša, bet ka šāda nogaidoša pozīcija ir pilnīgi pamatota Stambulas konvencijas noslēgšanas gadījumā.

198. Šajā kontekstā vispirms ir jāatgādina, ka tad, ja Eiropas Savienība nolemj īstenot savu kompetenci, šāda īstenošana ir jāveic, ievērojot starptautiskās tiesības¹⁷⁹.

199. Starptautiskajās tiesībās tas, ka subjekts ir parakstījis starptautisku nolīgumu, principā nepierāda tā piekrišanu tikt saistītam un līdz ar to principā tam neuzliek pienākumu noslēgt minēto nolīgumu un pat ne uzsākt savu konstitucionālo procedūru (piemēram, mēģinot panākt atbilstošu lēģislatīvu vai parlamentāru piekrišanu), kas atļautu šādu noslēgšanu. Vienīgais šim pusēm noteiktais pienākums ir paredzēts 1969. gada 23. maija Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 18. pantā¹⁸⁰, proti, pienākums rīkoties labā ticībā un atturēties no rīcības, kas ir vērsta pret līguma objektu un mērķi.

200. No Savienības tiesību viedokļa, ja vien nav noteikts citādi, iestādēm nav pienākuma pieņemt vispārpieņemamu aktu. Tām nav arī pienākuma to darīt noteiktā termiņā. Starptautiska nolīguma noslēgšanas gadījumā, tā kā Līgumos nav paredzēts nekāds termiņš Padomes lēmuma pieņemšanai šajā ziņā un tā kā šai iestādei, manā ieskatā, ir plaša rīcības brīvība pieņemt šo lēmumu¹⁸¹ – pat ja Savienība jau ir parakstījusi šo nolīgumu –, Padome, manuprāt, var atlikt savu lēmumu tik ilgi, cik tā uzskata par nepieciešamu, lai pieņemtu uz informāciju balstītu lēmumu.

201. Pretēji tam, ko apgalvo Parlaments, gaidīšana, kamēr visas dalībvalstis būs noslēgušas attiecīgo jaukto nolīgumu, nav pielīdzināma to noteikumu grozīšanai, kas reglamentē lēmumu, ar kuru Savienībai tiek atļauts noslēgt šo nolīgumu, un ar to arī pieņemamais lēmums netiek pārveidots par hibrīdaktu. Šāda rīcība nenozīmē, ka gadījumā, ja dalībvalsts visbeidzot izlemj nenoslēgt minēto nolīgumu, Savienība to nenoslēgs. Attiecīgi – šādu praksi nekādā ziņā nevar pielīdzināt valsts procedūras starptautiskā nolīguma noslēgšanai apvienošanai ar LESD 218. pantā paredzēto procedūru.

¹⁷⁹ Spriedums, 2018. gada 20. novembris, Komisija/Padome (Antarktikas AJT) (C-626/15 un C-659/16, EU:C:2018:925, 127. punkts).

¹⁸⁰ *Recueil des traités des Nations unies*, 1155. sēj., 331. lpp. (turpmāk tekstā – “Vīnes konvencija”).

¹⁸¹ Lēmums noslēgt starptautisku nolīgumu var ietvert politiska, ekonomiska un sociāla rakstura izvēli un prioritātes noteikšanu atšķirīgām interesēm vai sarežģītu vērtējumu veikšanu. Līdz ar to Padomei šajā kontekstā ir jāatzīst plaša rīcības brīvība. Pēc analogijas skat. spriedumu, 2017. gada 7. marts, *RPO* (C-390/15, EU:C:2017:174, 54. punkts).

202. Faktiski, lai gan Tiesai nav jālemj par šādas rīcības atbilstību, šāda prakse šķiet pilnībā legītīma. Kā jau esmu paskaidrojis, tiklīdz Savienība un dalībvalstis noslēdz jauktu nolīgumu, no starptautisko tiesību viedokļa tās ir līdzatbildīgas par jebkādu nepamatotu nolīguma neizpildi¹⁸². Attiecībā uz Stambulas konvenciju tostarp vairākas dalībvalstis ir norādījušas, ka tās ir sastapušās ar nopietnām grūtībām attiecībā uz noslēgšanu valsts līmenī.

203. Protams, ja Savienība paredz noslēgt jauktu nolīgumu, dalībvalstīm ir pienākumi gan attiecībā uz sarunu un noslēgšanas procesu, gan uzņemto saistību izpildes procesu, un šie pienākumi izriet no prasības par vienotību Savienības starptautiskajā pārstāvībā¹⁸³. Tomēr šādi pienākumi nenozīmē, ka dalībvalstīm tomēr ir pienākums noslēgt minēto nolīgumu. Ar šādu pieeju patiešām tiktu pārkāpts LES 4. panta 1. punktā paredzētais kompetenču sadales princips.

204. Šādā gadījumā Savienība var, augstākais, autonomi noteikt atturēšanās pienākumu¹⁸⁴. Katrā ziņā, tā kā lojālas sadarbības pienākums attiecas arī uz dalībvalstīm, jo tas uzliek Savienībai pienākumu ievērot dalībvalstu kompetences¹⁸⁵, Savienība nevar pamatoties uz to, lai noteiktu dalībvalstīm pienākumu noslēgt starptautisku nolīgumu.

205. Šajā kontekstā, Savienībai noslēdzot jauktu nolīgumu, tā rezultātā tā atbilstoši starptautiskajām tiesībām var būt atbildīga par atsevišķu dalībvalstu rīcību, lai arī pēdējās minētās šādos apstākļos rīkotos savu ekskluzīvo kompetenču ietvaros. Tomēr tās ir nenovēršamas sekas principam par kompetenču sadalījumu atbilstoši Savienības konstitucionālajām tiesībām.

206. Ciktāl tas attiecas uz šo lietu, nav strīda par to, ka, lai noslēgtu Stambulas konvenciju, Savienība neīstenos konkrētu dalītu kompetenci, īpaši to, kas attiecas uz cīņu pret diskrimināciju dzimuma dēļ. Tā rezultātā ievērojams skaits no šīs konvencijas izrietošo pienākumu būs dalībvalstu kompetencē. Tostarp vairākas dalībvalstis ir norādījušas, ka tās ir sastapušās ar nopietnām grūtībām attiecībā uz noslēgšanu valsts līmenī. Tas viss nozīmē, ka Padomei ir tiesības pieņemt piesardzīgu un rūpīgu nostāju attiecībā uz šā nolīguma noslēgšanu.

207. Šajā ziņā dažkārt ir ticis apgalvots – neesot juridiski pieņemams, ka Padomei būtu jāgaida dalībvalstu “kopējā vienošanās” noslēgt jauktu nolīgumu, jo Savienība varot atrisināt visas radušās grūtības, vienkārši iesniedzot atrunu saistībā ar kompetenču sadalījumu starp Savienību un dalībvalstīm. Tomēr īpašajā Stambulas konvencijas gadījumā tās 78. panta 1. punktā ir paredzēts, ka nav atļautas nekādas atrunas, izņemot 78. panta 2. vai 3. punktā uzskaitītos gadījumus. Nevienā no šīm divām tiesību normām Savienībai nav paredzēta iespēja iesniegt kompetences deklarāciju, šajā ziņā izmantojot atrunu.

208. Vairāki lietas dalībnieki tomēr apgalvo, ka, neņemot vērā konvencijas noteikumus, Savienība varētu iesniegt kompetences deklarāciju, jo, kā tie apgalvo, tā faktiski nebūtu uzskatāma par atrunu starptautisko tiesību izpratnē. Šie lietas dalībnieki uzskata, ka šāda kompetences deklarācija nebūtu jāuzskata par atrunu, jo tai ir cits mērķis. Viņuprāt, paziņojums vienīgi

¹⁸² Skat. Cremona, M., “Disconnection clauses in EU Law and Practice”, no: Hillon, C., un Koutrakos, P. (red.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oksforda, 2010, 180. lpp. Protams, Eiropas Savienība ir īpaša starptautiska organizācija, jo saskaņā ar 1964. gada 15. jūlija sprieduma *Costa* (6/64, EU:C:1964:66, 593. lpp.) formulējumu tā ir izveidojusi savu tiesību sistēmu, kas kopš Līguma stāšanās spēkā ir integrēta dalībvalstu tiesību sistēmās un ir saistoša to tiesām. Skat. arī spriedumu, 2015. gada 28. aprīlis, Komisija/Padome (C-28/12, EU:C:2015:282, 39. punkts). Tomēr, kā izriet no 2018. gada 20. novembra sprieduma Komisija/Padome (Antarktiskas AJT) (C-626/15 un C-659/16, EU:C:2018:925, 125.–135. punkts), šis apstāklis nevar vienpusēji likt trešām valstīm ievērot tās kompetences sadales noteikumus.

¹⁸³ Piemēram, skat. spriedumu, 1996. gada 19. marts, Komisija/Padome (C-25/94, EU:C:1996:114, 48. punkts).

¹⁸⁴ Skat. *a contrario* spriedumu, 2010. gada 20. aprīlis, Komisija/Zviedrija (C-246/07, EU:C:2010:203, 75. punkts).

¹⁸⁵ Spriedumi, 1991. gada 28. novembris, Luksemburga/Parlaments (C-213/88 un C-39/89, EU:C:1991:449, 29. punkts), un 2015. gada 28. aprīlis, Komisija/Padome (C-28/12, EU:C:2015:282, 47. punkts).

atspoguļo objektīvu juridisko situāciju, proti, ka starptautiska nolīguma dalībniekam nav pilnīgas iespējas to noslēgt, savukārt atruna liecinot par šīs līgumslēdzējas puses subjektīvu izvēli pilnībā neiestāties šajā nolīgumā. Līdz ar to deklarāciju var iesniegt pat tad, ja attiecīgais nolīgums izslēdz atrunas.

209. Es tam tomēr nevaru piekrist. No Vīnes konvencijas¹⁸⁶ 2. panta 1. punkta d) apakšpunkta skaidri izriet, ka atruna ir vienpusējs paziņojums jebkādā formulējumā, ko veic valsts, parakstot, ratificējot, pieņemot, apstiprinot vai pievienojoties līgumam, tādējādi izsakot nodomu izslēgt vai mainīt konkrētu līguma noteikumu tiesiskās sekas un to piemērošanu attiecīgā valstī¹⁸⁷.

210. Tādējādi šķiet, ka saskaņā ar starptautiskajām tiesībām deklarācijas mērķis nav būtisks, nosakot, vai tā ir vai nav pielīdzināma atrunai. Vienīgais jautājums, kas rodas, ir par to, vai attiecīgās deklarācijas mērķis ir izslēgt vai grozīt dažu Līguma noteikumu tiesiskās sekas¹⁸⁸.

211. Šajā kontekstā var atgādināt, ka viens no galvenajiem principiem, kas regulē starptautiskos līgumus, kā ir noteikts Vīnes konvencijas 27. pantā, kā arī Vīnes 1986. gada 21. marta Konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām starp valstīm un starptautiskām organizācijām vai starp starptautiskām organizācijām 27. pantā¹⁸⁹, ir tāds, ka dalībnieks nevar atsaukties uz nacionālo tiesību normu prasībām, lai attaisnotu līguma neizpildi. Tomēr tieši tāds būtu kompetences deklarācijas mērķis, ja tā tiktu izmantota, lai ierobežotu Savienības atbildības iestāšanās risku gadījumā, ja dalībvalsts nav izpildījusi jauktu nolīgumu¹⁹⁰. Tādējādi tā būtu jāuzskata par “atrunu” Vīnes konvencijas 2. panta 1. punkta d) apakšpunkta izpratnē.

¹⁸⁶ *Recueil des traités des Nations unies*, 1155. sēj., 331. lpp.

¹⁸⁷ 2011. gada Praktiskajās vadlīnijās par līgumu atrunām, ko 2011. gadā pieņēma Starptautisko tiesību komisija savā 63. sesijā un kas iesniegts Ģenerālajai Asamblejai kā daļa no Komisijas ziņojuma par šīs sesijas darbu (A/66/10, 75. punkts) (no: *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, II sēj., Otrā daļa), 1.1. punktā arī minēts, ka jēdziens “atruna” ir “vienpusējs paziņojums jebkādā formulējumā un ar jebkādu nosaukumu, ko veic valsts vai starptautiska organizācija, parakstot vai pievienojoties līgumam [..], lai izslēgtu vai mainītu konkrēta līguma noteikuma tiesiskās sekas, to piemērojot attiecīgajā valstī vai starptautiskajā organizācijā”.

¹⁸⁸ Starptautisko tiesību prakse rāda, ka deklarācijas var iekļaut atrunās, ja tās ir sagatavotas, lai veiktu vienu un to pašu funkciju: skat. Edwards Jr., R.W., “Reservations to Treaties”, *Michigan Journal of International Law*, 10. sēj., 1989, 368. lpp. Šajā ziņā skat. arī Tomuschat, C., “Admissibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties”, *Heidelberg Journal of International Law*, 27. sēj., 1967, 465. lpp., vai Meek, M.R., “International Law: Reservations to Multilateral Agreements”, *DePaul Law Review*, 5. sēj., 1955, 41. lpp.

¹⁸⁹ *Recueil des traités des Nations unies*, 1155. sēj., 331. lpp. Tomēr šī konvencija nav stājusies spēkā, jo valstis nav iesniegušas 35 ratifikācijas dokumentus.

¹⁹⁰ Katrā ziņā, ciktāl Savienība var vai nevar nolemt īstenot daļu no kompetences, ko tā daļa ar dalībvalstīm, Savienības deklarācija par tās īstenotās kompetences apjomu starptautiska nolīguma noslēgšanā nevar tikt uzskatīta par tādu, kas balstīta uz objektīviem konstatējumiem.

212. No tā izriet, ka starptautisko tiesību izpratnē deklarācija par kompetenču sadalījumu starptautisku organizāciju un tās dalībniekiem ir jāuzskata par atrunu¹⁹¹ un tādējādi to var izteikt vienīgi tad, ja to pieļauj attiecīgā nolīguma norma, kā tas bija, piemēram, ANO Jūras tiesību konvencijas IX pielikuma 2. panta gadījumā, kas tika aplūkota *MOX Plant* lietā¹⁹².

213. Praksē daudzas konvencijas, kuru puse ir Savienība, paredz iespēju izteikt atrunas vai pat pieprasa, lai starptautiskās organizācijas, kas noslēdz šīs konvencijas, sniegtu kompetences deklarāciju¹⁹³. Vislabāk zināmais piemērs konvencijai, kurā ir paredzēts šāds pienākums, ir ANO Jūras tiesību konvencijas IX pielikuma 2. pants¹⁹⁴.

214. Tomēr, tā kā Stambulas konvencijā pusei nav ļauts izteikt atrunas attiecībā uz noteikumiem par jurisdikciju, jebkuru deklarāciju, ko šajā ziņā sniegtu Savienība, varētu uzskatīt par tādu, kurai nav juridisku seku starptautisko tiesību izpratnē. 2020. gada 6. oktobra tiesas sēdē Komisija sākotnēji izvirzīja iespēju izmantot deklarāciju par jurisdikciju. Tomēr, kad uz to tika izdarīts spiediens, tā galu galā atzina, ka no starptautisko tiesību viedokļa šādi deklarācijai nebūtu nekāda juridiska spēka, bet vienīgi informatīva vērtība¹⁹⁵.

215. Manā ieskatā, šādu pieeju (ar visu cieņu) var vienīgi uzskatīt par neapmierinošu. Šādam apgalvojumam ne tikai nebūtu nozīmes no starptautisko tiesību viedokļa, bet, no šāda viedokļa raugoties, to varētu uzskatīt arī par maldinošu. Līdz ar to, manuprāt, Savienībai būtu jāatturas no šādas kompetences deklarācijas iesniegšanas, ja attiecīgā konvencija neļauj izdarīt atrunas¹⁹⁶.

216. Tādā pašā veidā varētu norādīt, ka nebūtu jēgas gaidīt, jo Stambulas konvencijas 77. pantā ir paredzēts, ka ikviena valsts vai Eiropas Savienība, parakstot šo konvenciju vai deponējot tās ratifikācijas, pieņemšanas, apstiprināšanas vai pievienošanas tai instrumentu, var noteikt teritoriju vai teritorijas, kurās šī konvencija ir piemērojama. Tomēr, manuprāt, būtībā ir divi iemesli, kuru dēļ Savienībai nebūtu faktiski iespējams mēģināt balstīties uz šo tiesību normu, lai ierobežotu Savienības atbildību. Pirmkārt, jebkurš mēģinājums ierobežot nolīguma teritoriālo piemērojamību ar konkrētām dalībvalstīm būtu pretrunā būtiskai Savienības tiesību vienotībai

¹⁹¹ Attiecībā uz Francijas Republikas iesniegto kompetences deklarāciju, kas tika uzskatīta par atrunas aizstājēju, skat., piemēram, Ad Hoc Court of Arbitration, *Delimitation of the Continental Shelf (United Kingdom v. France)*, 54 I.L.R. 6, 18 I.L.M. 397 (1977. gada 30. jūnijs). Skat. arī Dolmans, J.F.M., *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States*, Asser Instituut, Hāga, 1984, 65.–66. lpp.

¹⁹² Spriedums, 2006. gada 30. maijs, Komisija/Īrija (C-459/03, EU:C:2006:345). Šajā ziņā jānorāda, ka, pat ja līgums ļautu formulēt atrunas, atrunai par kompetenču sadalījumu starp Savienību un dalībvalstīm varētu būt vienīgi ierobežota iedarbība. Ņemot vērā, ka dalītās kompetences, kas netiek izmantotas, pēc tam var izmantot Savienība, šāda deklarācija noteikti būtu islaicīga. Tādējādi, ja attiecīgais līgums neļauj atsaukt atrunas, Savienības atrunas, kuru mērķis ir norādīt, ka Savienība nav īstenojusi kādu no dalītajām kompetencēm, ir jāuzskata par aizliegtām. Pretējā gadījumā šāda atruna, ciktāl tā liktu Savienībai pilnībā atteikties no attiecīgās dalītās kompetences, nozīmētu, ka šī kompetence tiktu pārveidota par dalībvalstu ekskluzīvo kompetenci, pārkāpjot primāro tiesību normas. Turklāt, pat ja līgumā ir paredzēta iespēja vai pat pienākums atjaunināt kompetences deklarācijas, šķiet, ka Savienība reti veic šādus atjauninājumus. J. Odermatt uzskata, ka līdz 2017. gadam esot bijis tikai viens piemērs atjauninātām kompetences deklarācijām, proti, tās, kas tika veiktas Pārtikas un lauksaimniecības organizācijas ietvaros. Skat. Odermatt, J., “The Development of Customary International Law by International Organizations”, *International and Comparative Law Quarterly*, 66(2). sēj., 2017, 506.–507. lpp.

¹⁹³ Skat., piemēram, spriedumu, 2002. gada 10. decembris, Komisija/Padome (C-29/99, EU:C:2002:734, 70. punkts). Attiecībā uz Savienības parakstīto konvenciju sarakstu, kurās Savienībai ir paredzēts pienākums veikt kompetences deklarāciju, skat. Heliskoski, J., “EU declarations of competence and international responsibility”, no: Evans, M., un Koutrakos, P. (red.), *The International Responsibility of the European Union International and European Perspectives*, Hart Publishing, Oksforda, 2013, 201. lpp. Šajā pantā tā autors ņem vērā tikai šo gadījumu. Skat. 189. lpp.

¹⁹⁴ Skat. Heliskoski, J., “EU declarations of competence and international responsibility”, no: Evans, M., un Koutrakos, P. (red.), *The International Responsibility of the European Union International and European Perspectives*, Hart Publishing, Oksforda, 2013, 189. lpp.

¹⁹⁵ Varētu iebilst, ka, tā kā trešās valstis vienmēr ir piekritušas deklarācijām par jurisdikciju, tas ir izraisījis šādu praksi. Tomēr šāda argumenta nenoteiktība (ciktāl tas tostarp ir pretrunā Vīnes konvencijai), manuprāt, arī liecina par labu zināmai piesardzībai no Padomes puses.

¹⁹⁶ Interesanti atzīmēt, ka arvien vairāk starptautisku nolīgumu ir ietvertas saistību klauzulas, kas nosaka pienākumu reģionālām ekonomikas integrācijas organizācijām, kāda ir Savienība, norādīt tās attiecīgā līguma daļās, kuras ietilpt [organizācijas] kompetencē. Skat. Klamert, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP, Oksforda, 2014, 195. lpp.

Savienībā un vienlīdzīgas attieksmes principam. Kā liecina pats 20., 21. un 32. protokols, atkāpe no šīs būtiskās vienotības un Savienības tiesību kohēzijas parasti ir skaidri paredzēta Līguma līmenī. Otrkārt, Stambulas konvencijas 77. pantu praktiski varētu īstenot vienīgi kopš brīža, kad ir zināma visu dalībvalstu nostāja. Līdz ar to, pat ja varētu atzīt, ka atsauce uz šo tiesību normu patiešām bija iespējama, pastāv spēcīgi praktiski un juridiski iemesli, kas liecina par labu “kopējās vienošanās” praksei.

217. Visbeidzot, tas, ka attiecīgā konvencija tika pieņemta Eiropas Padomes aizbildnībā – kura pilnībā apzinās noteikumu, kas reglamentē kompetenču sadalījumu starp dalībvalstīm un Savienību, sarežģīto raksturu – neattaisno to, ka Savienība, noslēdzot šo konvenciju, neņemtu vērā starptautisko tiesību normas. Pirmkārt, starptautisko tiesību normas ir piemērojamas visiem starptautiskajiem līgumiem bez izņēmuma. Otrkārt, no Stambulas konvencijas teksta izriet, ka tās autori, to izstrādājot, acīmredzami ir domājuši par Savienības īpašo situāciju, tomēr tie – pieļauju, apzināti – izslēdza iespēju izteikt atrunas par kompetenci¹⁹⁷.

218. Šādā kontekstā Savienībai ne tikai nav tūlītēja pienākuma noslēgt konvenciju noteiktā termiņā, bet, kā esmu tikko izskaidrojis, pastāv nopietni praktiski iemesli sagaidīt, kamēr to noslēdz visas dalībvalstis. Ja viena vai vairākas dalībvalstis atteiktos noslēgt Stambulas konvenciju, Padome varētu vēlēties nolemt, ka Savienībai ir jāisteno vairāk no sākotnēji paredzētās dalītās kompetences, lai samazinātu pievienošanās apjomu, kas ietilpst dalībvalstu kompetencē¹⁹⁸.

219. Attiecībā uz Stambulas konvenciju šāda pieeja šķiet vēl jo vairāk atbilstoša tāpēc, ka Padome un Parlaments, iespējams, no grūtībām atsevišķās dalībvalstīs noslēgt šo konvenciju, varēja secināt, ka pastāv īpaša nepieciešamība cīnīties pret noteiktām darbībām LESD 83. panta 1. punkta izpratnē, kas tiem saskaņā ar šī panta trešo daļu ļautu paplašināt dalīto kompetenci jomās, uz kurām attiecas krimināltiesības.

220. Tomēr, lai gan Parlaments savā lūgumā atbilstoši LESD 218. pantam ir kritizējis kavēšanos Stambulas konvencijas noslēgšanā, tas savu jautājumu ir formulējis kā tādu, kas attiecas uz jautājumu, vai lēmums noslēgt Stambulas konvenciju būtu spēkā tad, ja tas tiktu pieņemts, nesagaidot dalībvalstu kopējo vienošanos, ka šī konvencija tām ir saistoša.

221. Šajā ziņā Tiesa jau ir norādījusi, ka iespējamās grūtības, kas varētu rasties attiecīgo nolīgumu pārvaldībā, nav kritērijs, kas ļautu novērtēt lēmuma atļaut noslēgt nolīgumu spēkā esamību¹⁹⁹.

222. Līdz ar to neuzskatu, ka Padomei būtu pienākums iegūt apstiprinājumu no dalībvalstīm tam, ko tās gatavojas noslēgt, lai ļautu Savienībai noslēgt šādu nolīgumu²⁰⁰. Pirmkārt, šāds pienākums nav minēts Līgumos. Otrkārt, lai gan Savienībai un dalībvalstīm ir jānodrošina vienota starptautiska pārstāvība, kā norādīts, Savienībai ir arī jānodrošina, lai tiktu ievērotas dalībvalstu

¹⁹⁷ Tāpat neuzskatu, ka var nopietni apgalvot, ka Stambulas konvencijas 78. pants, kas ierobežo iespēju izteikt atrunas, nav piemērojams Eiropas Savienībai tādēļ, ka tai nav tāds pats statuss kā valstij. 78. panta 2. punktā ir skaidra atsauce gan uz valstīm, gan uz Eiropas Savienību, kas pierāda, ka šīs konvencijas izstrādātāju nodoms patiešām bija izslēgt iespēju izteikt atrunas arī Savienībai.

¹⁹⁸ Proti, “tas vien, ka Savienības starptautiskā darbība ietilpst tās un dalībvalstu dalītajā kompetencē, neizslēdz iespēju Eiropas Savienības Padomes ietvaros iegūt prasīto vairākumu, lai Savienība īstenotu šo ārējo kompetenci viena pati”. Spriedums, 2018. gada 20. novembris, Komisija/Padome (Antarktiskas AJT) (C-626/15 un C-659/16, EU:C:2018:925, 126. punkts).

¹⁹⁹ Šajā ziņā skat. atzinumu 1/08 (Nolīgumi, ar kuriem grozīti īpašo saistību saraksti atbilstoši GATS), 2009. gada 30. novembris (EU:C:2009:739, 127. punkts).

²⁰⁰ Piemēram, ANO Jūras tiesību konvenciju Kopiena noslēdza 1998. gada 1. aprīlī, lai gan to vēl nebija izdarījušas Dānijas Karaliste un Luksemburgas Lielhercogiste.

kompetences. Turklāt tas, ka dalībvalsts nav noslēgusi līgumu, neliedz tai ievērot Savienības tiesību principu par vienotību starptautiskajā pārstāvībā, ciktāl ar to šai valstij vienīgi ir noteikts pienākums atturēties no darbībām, kas ir acīmredzami pretējas Savienības pieņemtajām nostājām.

223. Tas viss liek man secināt, ka Padomei nav pienākuma gaidīt dalībvalstu kopējo vienošanos, kā arī tai nav pienākuma starptautisku nolīgumu, kāda ir Stambulas konvencija, noslēgt tūlīt pēc tā parakstīšanas. Drīzāk tai ir jāizvērtē, kāds ir vislabākais risinājums, ņemot vērā tādus faktorus kā to, cik lielā mērā pastāv risks, ka dalībvalsts nepamatoti neizpilda attiecīgo jaukto nolīgumu, vai kāda ir iespējamība iegūt nepieciešamo balsu vairākumu šajā iestādē, lai tā visu dalīto kompetenci, kas attiecas uz minēto nolīgumu, īstenotu viena pati.

224. Visbeidzot, lai arī nav nepieciešams to darīt, ierosinu aplūkot tiesas sēdē minēto situāciju, proti, kas notiktu, ja dalībvalsts denonsētu minēto konvenciju pēc tam, kad to būs noslēgušas dalībvalstis un Savienība.

225. Šādos apstākļos, lai gan lojālas sadarbības pienākums neapšaubāmi attiecīgajai dalībvalstij uzliek pienākumu vispirms par to informēt Savienību, tas tomēr nevar liegt dalībvalstij izstāties no starptautiska nolīguma. Kompetences piešķiršanas principa loģiskas un nenovēršamas sekas ir tādas, ka dalībvalsts var izstāties no jaukta nolīguma, ja kāda nolīguma daļa vēl ietilpst dalībvalstu kompetencē vai nu tāpēc, ka Savienība vēl nav īstenojusi visas dalītās kompetences, vai arī tāpēc, ka atsevišķas nolīguma daļas ietilpst dalībvalstu ekskluzīvajā kompetencē. Šī iespēja tomēr neuzliktu pienākumu arī Savienībai atstāt nolīgumu. Arī šajā gadījumā, manuprāt, Padomei vajadzības gadījumā vienkārši būtu jāizvērtē kompromiss starp attiecīgā nolīguma nozīmīgumu un riskiem, ko rada tas, ka Savienība un dalībvalstis to noslēdz nepilnīgi.

226. Attiecīgi ierosinu uz otro jautājumu atbildēt vispirms, ka Savienības lēmums noslēgt Stambulas konvenciju būtu saderīgs ar Līgumiem, ja tas tiktu pieņemts bez visu dalībvalstu kopīgas vienošanās par to, ka tās piekrīt uzņemties saistības ar šo konvenciju. Tomēr arī tas, ja tā tiktu pieņemta tikai pēc šīs kopējās vienošanās noslēgšanas, būtu saderīgi ar Līgumiem. Vienīgi Padome var izlemt, kurš no šiem abiem risinājumiem ir vēlamāks.

VII. Secinājumi

227. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, es tādējādi ierosinu Tiesai uz Parlamenta uzdotajiem jautājumiem atbildēt šādi:

Ja Padomes nodomi attiecībā uz dalītās kompetences apjomu, kas jāīsteno pēc Stambulas konvencijas noslēgšanas, paliek nemainīgi, lēmums atļaut šādu noslēgšanu Savienības vārdā būtu jāpamato, par materiālo juridisko pamatu izmantojot LESD 78. panta 2. punktu, 82. panta 2. punktu, 84. pantu un 336. pantu.

Apstāklis, ka Savienība noslēdz Stambulas konvenciju ar diviem atsevišķiem tiesību aktiem, nevar padarīt šos aktus par spēkā neesošiem.

Savienības lēmums noslēgt Stambulas konvenciju būtu saderīgs ar Līgumiem, ja tas tiktu pieņemts bez visu dalībvalstu kopējās vienošanās par to, ka tās piekrīt uzņemties saistības ar šo konvenciju. Tomēr saderīgi ar Līgumiem būtu arī tas, ja šis lēmums tiktu pieņemts tikai pēc šīs kopējās vienošanās noslēgšanas. Vienīgi Padome var izlemt, kurš no šiem abiem risinājumiem ir vēlamāks.