

STAMBULAS KONVENCIJAS RATIFICĒŠANA EIROPAS SAVIENĪBAS PERSONĀ PRETĒJI VISU EIROPAS SAVIENĪBAS DALĪBVALSTU PIEKRIŠANAI

RATIFICATION OF ISTANBUL CONVENTION BY EUROPEAN UNION CONTRARY TO CONSENT OF ALL MEMBER STATES OF EUROPEAN UNION

Viktorija Soņeca, LL.M.

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes doktorante

Summary

In the words of the Venice Commission, “[t]he added value of the Istanbul Convention [...] is that it is the first European instrument to deal with violence against women and domestic violence in a comprehensive manner. It introduces new provisions requiring a specific institutional setup [...] and foresees concrete prevention measures [...]; protection measures [...] and – under substantive law – civil, administrative and criminal law measures, as well as procedural safeguards for victims. It is also the first European instrument that links these phenomena expressly to harmful gender stereotypes.”¹

However, accession to the Istanbul Convention has provided the backdrop for considerable tension both amongst the Member States and in the European Union. On the one hand, the participation of the former has been characterized by divergent approaches, tensions and controversy. On the other hand, there has been an inter-institutional conflict about the signature and conclusion of the Istanbul Convention on behalf of the European Union. This conflict is about everything a European Union external relations lawyer would like to talk about, namely, competences, procedure, and political disagreement. At the time of writing, these issues are examined by the European Court of Justice after the European Parliament requested an opinion under Article 218(11) of the Treaty on the Functioning of the European Union.

Atslēgvārdi: Stambulas konvencija, Eiropas Savienības tiesības, valsts tiesības noslēgt starptautisko līgumu, suverenitāte.

Keywords: Istanbul Convention, European Union rights, rights of a state to conclude international agreement, sovereignty.

¹ Venice Commission Opinion 961/2019 “Opinion on the constitutional implications of the ratification of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) (Armenia)”. Council of Europe doc. CDLAD(2019)018, 14.10.2019. Pieejams: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)018-e).

Ievads

Eiropas Savienība (turpmāk – ES) kopumā parakstījusi tikai divus starptautiskos cilvēktiesību līgumus, t. i., Konvenciju par personu ar invaliditāti tiesībām (turpmāk – UNCRPD)² un Eiropas Padomes Konvenciju par vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanu un apkarošanu (turpmāk – Stambulas konvencija). Stambulas konvencija tās satura dēļ nenoliedzami ir starpdisciplināras analīzes vērtā, tomēr šajā referātā tiks apskatīts nevis tās saturs pēc būtības, bet pavisam cits aspekts – lojālas sadarbības princips, kurš nostiprināts Līgumā par Eiropas Savienību (turpmāk – LES) 4. panta 3. punktā.

Diemžēl šādā kontekstā Stambulas konvencija Latvijā nav apskatīta, lai gan konkrētais jautājums ir ārkārtīgi nozīmīgs vēl jo vairāk tādēļ, ka, pirmkārt, Satversmes tiesā ierosināta lieta Nr. 2020-39-02 par atsevišķu Stambulas konvencijas pantu atbilstību Satversmei.³ Otrkārt, Eiropas Savienības Tiesa (turpmāk – EST) ierosinājusi lietu *Avis 1/19 Convention d'Istanbul*, pamatojoties uz Eiropas Savienības Parlamenta lūgumu. Šī lieta izskatīta 2020. gada 6. oktobrī, bet ģenerālvokāta secinājumi pasludināti 2021. gada 11. martā, savukārt spriedums gaidāms 2021. gada jūnijā.

Lietā *Avis 1/19 Convention d'Istanbul* Eiropas Parlaments (turpmāk – Parlaments) lūdz EST sniegt atzinumu, uzdodot divus jautājumus. Pirmais jautājums ir par juridisko pamatu, uz kura pieņemts ES Padomes (turpmāk – Padome) lēmums par Stambulas konvencijas noslēgšanu ES vārdā. Savukārt otrais jautājums saistīts ar ES lēmuma noslēgt Stambulas konvenciju spēkā esamību, ja šis lēmums pieņemts bez visu dalībvalstu kopējas vienošanās, ņemot vērā, ka visas ES dalībvalstis nav vienprātīgi piekritušas uzņemt šajā konvencijā noteiktās saistības⁴.

Uzsverams, ka uz šo brīdi Stambulas konvenciju parakstījušas visas ES dalībvalstis un ES. Tomēr Latvija ir viena no sešām ES dalībvalstīm (Bulgārija, Čehija, Ungārija, Lietuva un Slovākija), kas Stambulas konvenciju nav ratificējušas. Ievērojot lojālas sadarbības principu, Padomei lēmumu par starptautiskā līguma noslēgšanu no ES puses būtu jāpieņem pēc tam, kad to atbilstoši savām nacionālajām procedūrām apstiprinājušas visas ES dalībvalstis. Vienlaikus, protams, jāpatur prātā, ka Līguma par Eiropas Savienības darbību (turpmāk – LESD) 218. panta 7. punktā noteikts, ka Padome lēmumus par starptautisko līgumu parakstīšanu un pieņemšanu pēc vispārīga noteikuma var pieņemt ar kvalificētu

² Padomes 26.11.2009. lēmums par to, lai Eiropas Kopiena noslēgtu Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvenciju par personu ar invaliditāti tiesībām, OV L 23, 27.01.2010., 35., 36. lpp. Par pievienošanās procesu plašāk sk.: G. de Búrca. The European Union in the Negotiation of the UN Disability Convention, (2010) 35 ELRev 174; D. Ferri. The unorthodox relationship between the EU Charter of Fundamental Rights, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and secondary rights in the Courts in the Court of Justice case law on disability discrimination, (2020) 16 European Constitutional Law Review 275.

³ Ierosināta lieta Nr. 2020-39-02 "Par Stambulas konvencijas 3. panta "c" punkta, 4. panta 3. punkta un 12. panta 1. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes ievadam, 1., 99. un 110. pantam, 4. panta 4. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. pantam un 14. panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 112. pantam".

⁴ Eiropas Parlamenta iesniegtā lūguma EST sniegt atzinumu saskaņā ar LESD 218. panta 11. punktu kopsavilkums. Pieejams: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221362&pageIndex=0&doclang=LV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6459274>.

balsu vairākumu. Līdz ar to šajā referātā tiks apskatīta konkrētā Padomes rīcība, kā arī sekas, ja EST atzītu, ka Padomes rīcība ir atbilstoša.

1. Stambulas konvencija – vispārējs ieskats būtiskākajos tās aspektos šī referāta ietvaros

Stambulas konvencijas teksts tapis, pateicoties ekspertu grupai *Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence* (turpmāk – CAHVIO)⁵, kas kopumā tikās deviņas reizes. CAHVIO Stambulas konvencijas teksta projektu pabeidza 2010. gada decembrī, savukārt 2014. gada 1. augustā Stambulas konvencija stājās spēkā. Vienlaikus ar minētās konvencijas tekstu CAHVIO sagatavoja skaidrojošu materiālu par Stambulas konvenciju, t. i., tās saturu.⁶

Stambulas konvencijas mērķi noteikti tās 1. pantā, un, lai sasniegtu šos mērķus, konvencija paredz plašu pasākumu klāstu, kas aptver visdažādākās jomas. Piemēram, konvencijā ietverta nodaļa, kas saistīta ar migrāciju un patvērumu (plašāk skatīt Stambulas konvencijas VII nodaļu). Šajā nodaļā cita starpā paredzēts, ka Stambulas konvencijas pusēm jāpieņem normatīvie akti, kā arī jāveic citi pasākumi, kas nepieciešami, lai nodrošinātu, ka ar dzimumu saistīta vardarbība pret sievietēm tiek atzīta par vajāšanu 1951. gada 28. jūlija Konvencijas par bēgļa statusu 1. panta A punkta 2) apakšpunkta izpratnē (Stambulas konvencijas 60. pants). Apsvērumi, kādēļ Stambulas konvencijas pusēm būtu papildus jāpieņem nacionālie normatīvie akti vai arī jāveic citi pasākumi, lai izpildītu šo prasību, atrodami izskaidrojošā materiālā.⁷

Lai arī, no vienas puses, šo apsvērumu mērķis savā veidā ir saprotams, tomēr, no otras puses, valstis ir jau pievienojušās Konvencijai par bēgļu statusu, tādējādi attiecīgi izvēloties minēto konvenciju piemērot. Līdz ar to nav izprotams šīs tiesību normas, kas uzliek dubultu pienākumu, mērķis. Turklāt, kā to norāda ģenerāladvokāts savos secinājumos, jau šobrīd ES tiesībās ir saskaņoti nosacījumi trešo valstu valstspiederīgajiem/bezvalstniekiem, lai tie varētu pretendēt uz bēgļa statusu vai tādas personas statusu, kam nepieciešama starptautiskā aizsardzība.⁸

Tāpat Stambulas konvencija paredz uzraudzības mehānismu, kuram jāfunkcionē ar GREVIO un konvencijas dalībvalstu komitejas (sastāv no konvencijas dalībvalstu pārstāvjiem) starpniecību. Minētajai komitejai jāievēl GREVIO locekļi, kā arī jāapstiprina GREVIO rekomendācijas, kas adresētas Stambulas konvencijas pusēm. Savukārt GREVIO uzdevumā ietilpst nodrošināt Stambulas konvencijas efektīvu noteikumu īstenošanu (plašāk GREVIO uzraudzības funkcijas un pilnvaras izklāstītas Stambulas konvencijas IX nodaļā).

Tomēr jāuzsver, ka uz ES, gluži tāpat kā uz jebkuru citu konvencijas pusi, attieksies uzraudzības mehānisms, t. i., tas attieksies uz visām ES iestādēm,

⁵ Documents on the negotiations are available here: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/cahvio>.

⁶ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence Istanbul of 11 May 2011. Pieejams: <https://rm.coe.int/16800d383a>.

⁷ Ibid.

⁸ EST 18.12.2014. spriedums lietā C-542/13 M'Bodj, 44. punkts; Ģenerāladvokāta 11.03.2021. secinājumi lietā Avis 1/19, 110. punkts.

struktūrām, birojiem un aģentūrām.⁹ Tas tā ir, jo ES nevar izslēgt no Stambulas konvencijas piemērošanas jomas ES iestādes, struktūras, birojus un aģentūras. Tomēr interesanti, ka Eiropas Komisija (turpmāk – Komisija) savos priekšlikumos vispār nav aplūkojusi minēto, kā arī nav vērtējusi šo jautājumu, lai gan tas skar pienākumus, kurus faktiski ES uzņemsies un kuri būs attiecināmi uz tās iestādēm, struktūrām, birojiem un aģentūrām. Šo jautājumu nav aktualizējusi arī Padome, lai gan, piemēram, UNCRPD gadījumā ES iesniedza deklarāciju, kurā norādīts uz ES un tās dalībvalstu kompetenču sadali un attiecīgi UNCRPD piemērošanas apjomu, pirms ES dalībvalstis izšķirās ratificēt minēto konvenciju.¹⁰ Stambulas konvencijas gadījumā norādītais nav darīts. Tas vēl vairāk apliecina, ka konkrētais aspekts nav vērtēts, pieņemot lēmumu pievienoties Stambulas konvencijai, un mudina domāt, ka Stambulas konvencija ir sasteigta un vēl ir daudz neskaidru un neatrisinātu jautājumu, uz kuriem nav rastas precīzas atbildes.

Tāpat norādāms, ka, lai gan Stambulas konvencija principā izslēdz atrunas¹¹, tomēr tajā pašā laikā tajā paredzēti daži izņēmumi. Respektīvi, Stambulas konvencijas pusēm tiek saglabātas tiesības nepiemērot vai tikai īpašos gadījumos/apstākļos piemērot noteikumus, kurus paredz atsevišķi Stambulas konvencijas panti.¹² Turklāt ikviens valsts vai ES var paziņot, ka tā saglabā tiesības kriminālsodu vietā paredzēt citus sodus par Stambulas konvencijas 33. un 34. pantā minētajiem noziedzīgiem nodarījumiem. Šādas atrunas ir spēkā piecus gadus, tomēr tās var pagarināt vai arī atsaukt.¹³

Pašlaik Stambulas konvenciju parakstījušas 34 valstis,¹⁴ no kurām 22 ir izteikušas atrunas un/vai deklarācijas.¹⁵ Lai gan ES un tās dalībvalstis ir parakstījušas Stambulas konvenciju, tomēr to pieeja minētajai konvencijai un izpratne par to ļoti atšķiras. Sešas dalībvalstis vēl nav ratificējušas Stambulas konvenciju (Bulgārija, Čehija, Ungārija, Latvija, Lietuva un Slovākija), savukārt Polija paziņojusi par savu nodomu vispār izstāties no parakstījušo valstu pulka.¹⁶ Lielākā daļa ES dalībvalstu

⁹ See recital 7 to the preambles to Council Decision (EU) 2017/865 and Council Decision (EU) 2017/866.

¹⁰ Convention on the Rights of Persons with Disabilities. STATUS AS AT : 03-03-2021 09:15:27 EDT. Pieejams: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-15&chapter=4&clang=en#EndDec.

¹¹ "Atruna" – 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 attiecīgajā valstī (Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 2. panta 1. punkta d) apakšpunkts).

¹² Stambulas konvencijas 30. panta 2. punkts, 44. panta 1. punkta e) apakšpunkts, 3. un 4. punkts, 55. panta 1. punkts kopsakarā ar 35. pantu par maznozīmīgiem pārkāpumiem, 58. pants kopsakarā ar 37., 38. un 39. pantu, kā arī 59. pants.

¹³ Stambulas konvencijas 78. un 79. pants.

¹⁴ Albānija, Andora, Austrija, Beļģija, Bosnija un Hercegovina, Horvātija, Kipra, Dānija, Igaunija, Somija, Francija, Gruzija, Vācija, Grieķija, Īrija, Itālija, Luksemburga, Malta, Monako, Melnkalne, Nīderlande, Ziemeļmaķedonija, Norvēģija, Polija, Portugāle, Rumānija, Sanmarino, Serbija, Slovēnija, Spānija, Zviedrija, Šveice un Turcija. Pieejams: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

¹⁵ Serbija, Rumānija, Polija, Ziemeļmaķedonija, Monako, Malta, Latvija, Īrija, Andora, Armēnija, Zviedrija, Šveice, Slovēnija, Somija, Francija, Gruzija, Vācija, Grieķija, Horvātija, Kipra, Čehija, Dānija. Pieejams: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

¹⁶ Poland Announces Withdrawal from "Harmful" Istanbul Convention. 28.07.2020. Pieejams: <https://exit.al/en/2020/07/28/poland-announces-withdrawal-from-harmful-istanbul-convention/>. Sk. arī: <https://www.euronews.com/2020/07/27/istanbul-convention-poland-s-plan-to-quit-domestic-violence-treaty-causes-concern>.

izteikušas atrunas par daļu no Stambulas konvencijas noteikumiem (Latvija, Lietuva, Horvātija, Kipra, Čehijas Republika, Dānija, Somija, Francija, Vācija, Grieķija, Īrija, Malta, Nīderlande, Polija, Rumānija, Slovākijas Republika, Spānija un Zviedrija).

Šo atrunu tvērumi ES dalībvalstīs atšķiras. Piemēram, Latvijas atruna ir par tiesībām nepiemērot Stambulas konvencijas 55. panta 1. punktu attiecībā uz 35. pantu saistībām ar noziedzīgajiem nodarījumiem, turpretī Īrija paturējusi tiesības nepiemērot Stambulas konvencijas noteikumus, kas izriet no Stambulas konvencijas 30. panta 2. punkta un 44. panta.¹⁷ Vienlaikus, piemēram, Latvija un Lietuva paziņojušas, ka Stambulas konvenciju piemēros atbilstoši savu valstu konstitūciju noteikumiem un saskaņā ar principiem, kas izriet no šīm konstitūcijām.¹⁸

Tāpat starp dalībvalstīm pastāv domstarpības par citu valstu deklarācijām. Piemēram, Austrija izteikusi oficiālu iebildumu par Polijas deklarācijas nesaderību ar Stambulas konvencijas mērķi, ņemot vērā šīs deklarācijas vispārējo formulējumu, t. i., Austrijas ieskatā, no tā nevar skaidri izprast, cik lielā mērā Polija piemēros noteikumus, kas izriet no Stambulas konvencijas.¹⁹ Lai gan tajā pašā laikā uzsverams, ka Polija, tieši tāpat kā Latvija un Lietuva, ir norādījusi, ka tā piemēros Stambulas konvenciju atbilstoši savas konstitūcijas noteikumiem un no tās izrietošiem principiem.²⁰

¹⁷ Reservations and Declarations for Treaty No. 210 (Ireland). Pieejams: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=yCy1070P&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codeNature=2&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codePays=IRE

¹⁸ Reservations and Declarations for Treaty No. 210 (Latvia). Pieejams: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=yCy1070P&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codeNature=2&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codePays=LAT; deklarācija: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=yCy1070P&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codeNature=10&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codePays=LAT. Reservations and Declarations for Treaty No. 210 (Lithuania). Pieejams: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=yCy1070P&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codeNature=10&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codePays=LIT.

¹⁹ Reservations and Declarations for Treaty No. 210 (Austria). Pieejams: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=yCy1070P&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codeNature=6&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codePays=AUS.

²⁰ Reservations and Declarations for Treaty No. 210 (Poland). Pieejams: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=DotyhJzR&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codeNature=10&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codePays=POL.

Arī Nīderlande²¹, Zviedrija²² un Somija²³ ir iebildušas pret Polijas deklarāciju, pamatojoties uz līdzīgiem pamatiem, tādējādi apšaubot Polijas apņemšanos izpildīt saistības, kuras nosaka Stambulas konvencija. Īpaši Somija norādījusi, ka Polijas deklarācija nav saderīga ar vispārējo principu, ka puse nedrīkst atsaukties uz savu valsts tiesību aktu noteikumiem kā attaisnojumu līgumsaistību neizpildei.²⁴ Minētais noteikts Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 27. pantā. Tomēr šajā sakarā uzsverams, ka šīs pašas valstis nav iebildušas par Latvijas un Igaunijas deklarācijām.

Tādējādi secināms, ka ES dalībvalstīm ir dažādas pieejas un izpratnes par Stambulas konvenciju, kas ir krasā pretrunā, piemēram, ar UNCRPD, par kuru neviena ES dalībvalsts nebija iesniegusi deklarāciju vai atrunu. Tāpat redzams, ka ES dalībvalstu starpā nav vienotas izpratnes par to, kā Stambulas konvencijas būtu jāpiemēro vai jāinterpretē. Līdz ar to vēl jo aktuālāks kļūst jautājums par ES rīcības, pievienojoties Stambulas konvencijai bez visu tās dalībvalstu piekrišanas, saderību ar Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 6. pantā noteikto, ka katrai valstij ir tiesības un brīvība noslēgt starptautiskos līgumus.

2. Atzinuma pieprasījuma priekšvēsture un priekšmets

Saskaņā ar LES 13. panta 2. punktu katra ES iestāde darbojas atbilstoši tai Pamatlīgumos (LES un LESD) noteiktajām pilnvarām. Kā to atzinusi EST, noteikumi, kādā veidā ES iestādes pieņem lēmumus, paredzēti Pamatlīgumos un nav ne ES dalībvalstu, ne arī pašu ES iestāžu ziņā.²⁵ Minētais nozīmē, ka ES iestādēm jādarbojas atbilstoši savām pilnvarām, ievērojot procedūru, kas noteikta Pamatlīgumos, pieņemot attiecīgos lēmumus.

Vispārēja procedūra starptautisku nolīgumu apspriešanai un parakstīšanai noteikta LESD 218. pantā. Padomei saskaņā ar minētās tiesību normas 5. un 6. punktu pēc Komisijas priekšlikuma jāpieņem lēmums, ar kuru tiek sniegta atļauja parakstīt nolīgumu un vajadzības gadījumā – to provizoriski piemērot līdz brīdim, kad tas stājas spēkā. ES dalībvalstīm šāda lēmuma pieņemšanā nav paredzēta nekāda kompetence. Tāpat Padomei jāpieņem lēmums par nolīguma noslēgšanu

²¹ Reservations and Declarations for Treaty No. 210 (Netherlands). Pieejams: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=yCy1070P&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codeNature=6&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codePays=NET.

²² Reservations and Declarations for Treaty No. 210 (Sweden). Pieejams: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=yCy1070P&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codeNature=6&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codePays=SWE.

²³ Reservations and Declarations for Treaty No. 210 (Finland). Pieejams: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=yCy1070P&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codeNature=6&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coconventionsportlet_codePays=FIN.

²⁴ Corten O. and Klein P. (eds.). *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*. OUP, 2011, pp. 443–445.

²⁵ Case C-28/12 *Commission v. Council*, EU:C:2015:282, paragraph 42 and case law cited.

pēc nolīguma sarunu vadītāja priekšlikuma, ko Padome dara ar kvalificētu balsu vairākumu saskaņā ar LESD 218. panta 8. punkta pirmo daļu.²⁶

Tomēr šajā kontekstā norādāms, ka, lai gan Komisija piedalījās CAHVIO sanāksmēs,²⁷ tā nebija iesniegusi priekšlikumu, lai Padome pieņemtu lēmumu un ieceltu Komisiju sākt sarunas ES vārdā, kā arī Komisija nebija saņēmusi akceptu no Padomes piedalīties CAHVIO sanāksmēs ES vārdā. Tādējādi no minētā nav saprotams, uz kāda pamata Komisija ir piedalījusies šajās sanāksmēs.

Norādītais, protams, vedina domāt arī par to, ka Komisija šajās sanāksmēs piedalījusies, balstoties uz LES 17. panta 1. punktu, kas paredz, ka Komisija īsteno ES ārējo pārstāvību, tomēr minētais tālāk rakstā netiks aplūkots, jo atrodas ārpus tā robežām, lai gan šis aspekts noteikti ir turpmākas izpētes vērts.

Kopumā Komisija 2016. gada 4. martā virzīja divus priekšlikumus Padomes lēmumiem par Stambulas konvencijas parakstīšanu²⁸ un noslēgšanu²⁹ ES vārdā. Pirmajā lēmumā kā juridiskais pamats norādīts LESD 218. panta 5. punkts, bet otrajā – LESD 218. panta 6. punkta a) apakšpunkts. Savukārt saistībā ar materiālo juridisko pamatu Komisija izvēlējās LESD nodaļu par tiesu sadarbību krimināllietās un atsaucās uz LESD 82. panta 2. punktu³⁰ un 84. pantu.³¹ Tomēr Padome no Komisijas priekšlikumiem atkāpās,³² izmainot juridisko pamatu, t. i., Lēmuma 2017/856 pamatā ir LESD 82. panta 2. punkts un 83. panta 1. punkts.³³ Savukārt Lēmuma 2017/866 pamatā ir LESD 78. panta 2. punkts, kas paredz pieņemt pasākumus kopējai Eiropas patvēruma sistēmai. Minētais norāda, ka Komisijai un Padomei nav vienotas izpratnes par Stambulas konvencijas tvērumu, tāpēc Parlaments lūdza EST sniegt atzinumu saskaņā ar LESD 218. panta 11. punktu (lieta *Avis 1/19 Convention d'Istanbul*).

²⁶ For an analysis of these procedures, see A. Dashwood in A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spaventa and D. Wyatt, Wyatt and Dashwood's European Union Law (6th ed., 2011) 936 et seq and P. Koutrakos, EU International Relations Law (2nd ed, 2015) Ch. 4.

²⁷ COM(2016) 109 final. Proposal for a Council Decision on the conclusion, by the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Pieejams: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/115844/council-decision.pdf>. COM(2016) 111 final Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence., p. 2. Pieejams: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6695-2016-INIT/en/pdf>.

²⁸ COM(2016) 111 final.

²⁹ COM(2016) 109 final.

³⁰ "Tiktāl, cik tas ir nepieciešams, lai veicinātu tiesas spriedumu un lēmumu savstarpēju atzišanu, kā arī policijas un tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās, kam ir pārrobežu aspekts, Eiropas Parlaments un Padome, pieņemot direktīvas saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru, var noteikt minimālos noteikumus. Šādos noteikumos ņem vērā dalībvalstu tiesību tradīciju un tiesību sistēmu atšķirības."

³¹ "Eiropas Parlaments un Padome saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru var noteikt pasākumus, lai veicinātu un atbalstītu dalībvalstu rīcību noziedzīgu nodarījumu novēršanas jomā, neieklājot šādos pasākumos dalībvalstu normatīvo aktu tuvināšanu."

³² Council Decision (EU) 2017/865 of 11 May 2017 on the signing, on behalf of the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence with regard to matters related to judicial cooperation in criminal matters, [2017] OJ L 131/11; Council Decision (EU) 2017/866 of 11 May 2017 on the signing, on behalf of the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence with regard to asylum and non-refoulement, [2017] OJ L 131/13.

³³ "Eiropas Parlaments un Padome, pieņemot direktīvas saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru, var paredzēt noteikumu minimumu noziedzīgu nodarījumu un sankciju definēšanai attiecībā uz īpaši smagiem noziegumiem ar pārrobežu dimensiju, kas saistīta ar šādu nodarījumu būtību vai ietekmi vai ar nepieciešamību tos apkarot kopīgi."

Šādi rīkojoties, Parlaments izmantoja LESD 218. panta 11. punktā ietvertu mehānismu, kas ir svarīgs divu apstākļu dēļ. Pirmkārt, no juridiskā viedokļa, jo saskaņā ar LESD 216. panta 2. punktu ES noslēgtie starptautiskie nolīgumi ir saistoši ES iestādēm un tās dalībvalstīm. Otrkārt, politiskajā ziņā, jo lūguma sniegt atzinumu iesniegšana pati par sevi rada iespējamus šķēršļus formālai nolīguma noslēgšanai.³⁴

3. Kompetenču sadales jautājums starp ES un dalībvalstīm

Kompetenču sadalē starp ES un dalībvalstīm nedrīkst atkāpties no kompetences piešķiršanas principa (LES 5. panta 2. punkts), ievērojot, ka kompetence, kas nav piešķirta ES, paliek dalībvalsts ziņā (LES 4. panta 1. punkts). Stambulas konvencijas gadījumā ES nav piešķirta ekskluzīva kompetence pār visu šo konvenciju. Tas tā ir, jo Stambulas konvencija ir ES jaukts nolīgums. Arī Komisija savā priekšlikumā atzina: *lai gan būtiskas Konvencijas daļas un jo īpaši noteikumi attiecībā uz materiālajām krimināltiesībām un citi V nodaļas noteikumi ir dalībvalstu kompetencē, ievērojama Konvencijas noteikumu daļa ietilpst ES kompetencē un tāpēc ES būtu jāparaksta Konvencija kopā ar dalībvalstīm.*³⁵

Juridiskā pamata izvēle var būt sarežģīta arī daudz vienkāršākos gadījumos,³⁶ tomēr Stambulas konvencija ar tās plašo darbības jomu to padara īpaši komplikētu. Ņemot vērā, ka juridiskā pamata izvēlei ir konstitucionāla nozīme,³⁷ tā jāveic, pamatojoties uz objektīviem kritērijiem, kurus var pārbaudīt tiesā.³⁸ Piemēram, Komisija savā priekšlikumā atsaucās uz dažādiem LESD noteikumiem par jomām, uz kurām attiecas Stambulas konvencija, t. i., LESD 16. pantu, LESD 19. panta 1. punktu, LESD 18., 21., 23., 46., 50., 78., 79., 81., 82., 83., 84., 157. pantu. Tomēr, tā kā Komisijas nostāja ir tāda, ka Stambulas konvencijas galvenais mērķis ir aizsargāt sievietes, kuras ir cietušas no vardarbības, un novērst šādu vardarbību, kā juridisko pamatu tā ierosināja LESD 84. pantu kopā ar LESD 82. panta 2. punktu, kur pēdējā minētā tiesību norma neatšķiras arī no Padomes izvēlētās.

Savukārt Padomes pieeja juridiskā pamata jautājumā atspoguļo tās šauru izpratni par ES kompetencēm un to nodalīšanu. Padome paredz Stambulas konvenciju parakstīt tikai par jautājumiem, kas saistīti ar tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās,³⁹ kā arī attiecībā uz patvērumu un neizraidīšanu.⁴⁰ Padomes viedoklis balstīts uz pieņēmumu, ka *Konvencija būtu jāparaksta ES vārdā attiecībā uz jautājumiem, kas ir ES kompetencē, tiktāl, ciktāl konvencija var ietekmēt ES kopīgos noteikumus vai maina to darbības jomu. Tas jo īpaši attiecas uz konkrētiem konvencijas noteikumiem saistībā ar tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās un uz*

³⁴ Cremona M. Opinions of the Court of Justice. In: Ruiz Fabri H. (ed.). Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro), OUP, Oxford. Pieejams: online, paragraph 3.

³⁵ COM(2016) 111 final.

³⁶ See, for instance, Koutrakos P. Legal Basis and Delimitation of Competence in EU External Relations. In: Cremona M. and De Witte B. (eds.). EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals (Hart Publishing, 2008) 171.

³⁷ Opinion 2/00 (Cartagena Protocol on biodiversity), EU:C:2001:664, para. 5.

³⁸ Case C-263/14 *European Parliament v Council* (EU-Tanzania Transfer Agreement), EU:C:2016:43, para. 43.

³⁹ Art. 1 Council Dec. 2017/865.

⁴⁰ Art. 1 Council Dec. 2017/866.

konvencijas noteikumiem saistībā ar patvērumu un neizraidīšanu. Dalībvalstis patur savu kompetenci tiktāl, ciktāl konvencija neietekmē kopīgos noteikumus vai maina to darbības jomu.⁴¹ Tomēr uzsverams, ka šim apgalvojumam nav pievienota atsauce ne uz LESD 3. panta 2. punktu par ES kompetences ekskluzivitāti, ne arī uz LESD 216. panta 2. punktu par ES kompetences esamību.⁴²

Šis atšķirības starp ES iestāžu izpratni, kas izriet no iepriekš minētā, demonstrantē, kā Komisijas pamatotajam priekšlikumam seko šaurā Padomes pieeja. Turklāt, tā kā dalībvalstu starpā pastāv domstarpības par Stambulas konvencijas saturu un tās piemērošanas tvērumu, aktuāls kļūst jautājums par savstarpēju vienošanos un lojālu sadarbību ne tikai starp ES dalībvalstīm, bet arī ES dalībvalstīm un ES iestādēm.

4. Par savstarpēju sadarbību

Dalībvalstu starpā pastāv ievērojamas atšķirības saistībā ar to pienākumu apjomu, kuru dalībvalstis gatavas uzņemt, tāpēc ārkārtīgi būtiski šo jautājumu skatīt no lojālas sadarbības principa viedokļa, ko arī Parlaments lūdzis vērtēt EST.

Vispārēja kārtība, kādā jāslēdz starptautisks līgums, noteikta LESD 218. pantā.⁴³ No minētās tiesību normas neatkāpjas arī EST. Piemēram, lietā C-28/12 *Komisija/Padome* EST konstatēja, ka ar Lēmumu 2011/708/ES⁴⁴ tika atļauta attiecīgo nolīgumu parakstīšana ES vārdā, kā arī paredzēta to provizoriska piemērošana. Šajā lietā EST norādīja, ka Padome un dalībvalstu valdību pārstāvji tiesību aktu, kas atļauj parakstīt nolīgumu starp ES un trešajām valstīm vai starptautiskām organizācijām, un tiesību aktu par to, kā dalībvalstis provizoriski piemēro šo nolīgumu, nevar apvienot vienā lēmumā. Kā norādījusi EST, tas ir tādēļ, ka dalībvalstu kompetencē nav pieņemt pirmo lēmumu, un otrādi – Padomei kā ES iestādei nav nekādas nozīmes, pieņemot tiesību aktu par jauktā nolīguma provizorisku piemērošanu dalībvalstīs. Pēdējais minētais akts ir katras šīs valsts nacionālo tiesību kompetencē. Līdz ar to EST nonāca pie secinājuma, ka lēmums neatbilst LESD 218. panta 2., 5. un 8. punktam un tādējādi arī LES 13. panta 2. punktam.⁴⁵ Minētais liek secināt, ka dažādu procedūru sajaukšana un novirze no LESD 218. panta nav vēlama un atbalstāma.⁴⁶

⁴¹ Recital 6 of preamble to Council Dec. 2017/865 and Dec. 2017/866.

⁴² On the conceptual difficulties raised by the formulation of Arts 3(2) and 216(1) TFEU. Sk.: Baere G. de. *Constitutional Principles of EU External Relations* (OUP, 2008) 70, and Koutrakos P. *EU International Relations Law* 2nd ed (Hart Publishing, 2015), pp. 126–130.

⁴³ Dashwood A., Dougan M., Rodger B., Spaventa E. and Wyatt D. *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. 6th ed. Hart Publishing, 2011.

⁴⁴ Padomes un Padomē sanākušo Eiropas Savienības dalībvalstu valdību pārstāvju 06.06.2011. Lēmums par to, lai Savienības vārdā parakstītu un provizoriski piemērotu Gaisa transporta nolīgumu starp Amerikas Savienotajām Valstīm, no vienas puses, Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no otras puses, Islandi, no trešās puses, un Norvēģijas Karalisti, no ceturrtās puses; un par to, lai Savienības vārdā parakstītu un provizoriski piemērotu papildnolīgumu starp Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no vienas puses, Islandi, no otras puses, un Norvēģijas Karalisti, no trešās puses, par to, kā piemērot Gaisa transporta nolīgumu starp Amerikas Savienotajām Valstīm, no vienas puses, Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no otras puses, Islandi, no trešās puses, un Norvēģijas Karalisti, no ceturrtās puses. OJ L 283, 29.10.2011, pp. 1–2.

⁴⁵ Case C-28/12 *Commission v Council*, EU:C:2015:282, § 41–53.

⁴⁶ Sk.: Heliskoski J. *The procedural law of international agreements: A thematic journey through Article 218 TFEU*, (2020) 57 CMLRev, 113 at 90-4; Koutrakos P. *Institutional Balance and Sincere Cooperation in*

Tāpat šajā kontekstā uzsverams, ka svarīgi izmantot tās tiesības, ko paredz Vīnes konvencija par starptautisko līgumu tiesībām, diferencējot valstu uzņemto starptautisko saistību apjomu atkarībā no tā, vai valsts ir tikai parakstījusi starptautisku līgumu vai arī piekritusi tā saistošam raksturam, to ratificējot. Vīnes konvencijas 51. pants piešķir lielu nozīmi dalībvalstu neatkarīgajam lēmumam ratificēt starptautiskos līgumus. Minēto uzsvērusi arī Venēcijas komisija,⁴⁷ kā arī ģenerālvokāts savos secinājumos.⁴⁸

Pat apstākļos, kad ES ir jau parakstījusi šo nolīgumu, Padome var atlikt savu lēmumu tik ilgi, cik tā uzskata par nepieciešamu, lai pieņemtu izsvērtu lēmumu.⁴⁹ Tas tā ir vēl jo vairāk tādēļ, ka ES, noslēdzot jauktu nolīgumu, atbilstoši starptautiskajām tiesībām var būt atbildīga par dalībvalstu rīcību, lai arī dalībvalstis rīkotos savu ekskluzīvo kompetenču ietvaros.⁵⁰

Ģenerālvokāts savos secinājumos vērsa uzmanību uz šādu aspektu: ja viena vai vairākas dalībvalstis atteiktos noslēgt Stambulas konvenciju, Padome varētu, piemēram, nolemt, ka ES jāīsteno vairāk no sākotnēji paredzētās dalītās kompetences, lai tādējādi samazinātu pievienošanās apjomu, kas ietilpst dalībvalstu kompetencē.⁵¹ Ģenerālvokāts arī nonāca pie secinājuma, ka, ja dalībvalsts nav noslēgusi līgumu, tas neliedz tai ievērot ES principu par vienotību starptautiskajā pārstāvībā, ciktāl ar to šai valstij vienīgi ir noteikts pienākums atturēties no darbībām, kas acīmredzami ir pretējas ES pieņemtajām nostājām.⁵² Vienlaikus ģenerālvokāts norādīja, ka dalībvalsts var izstāties no jaukta nolīguma, tomēr šī iespēja neuzliktu pienākumu arī ES atstāt nolīgumu. Padomei, ģenerālvokāta ieskatā, jāizvērtē kompromiss starp attiecīgā nolīguma nozīmīgumu un riskiem, ko rada tas, ka ES un dalībvalstis to noslēdz nepilnīgi.⁵³ Līdz ar to ģenerālvokāts savos secinājumos nesniedz precīzu atbildi, vai Padomes konkrētā rīcība ir pareiza, tādēļ ieteica tai nogaidīt, lai gan no LESD procedūras viedokļa atzina, ka viss ir izdarīts pareizi.

Kopsavilkums

1. Ievērojot lojālas sadarbības principu, Padomei lēmums par starptautiskā līguma noslēgšanu no ES puses būtu jāpieņem pēc tam, kad to atbilstoši savām nacionālajām procedūrām apstiprinājušas visas ES dalībvalstis. Tomēr jāpatur prātā, ka vienlaikus LESD 218. panta 7. punktā noteikts, ka Padome lēmumus par starptautisko līgumu parakstīšanu un pieņemšanu pēc vispārīga noteikuma var pieņemt ar kvalificētu balsu vairākumu.

treaty-making under EU law. (2019) 68 ICLQ 13–16.

⁴⁷ Venice Commission Opinion 961/2019 “Opinion on the constitutional implications of the ratification of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) (Armenia)”. Council of Europe doc. CDLAD(2019)018, p. 3.

⁴⁸ EST 20.11.2018. spriedums apvienotajās lietās 626/15 un C-659/16 Komisija/Padome (AJT Antarktīka), EU:C:2018:925, 127. punkts.

⁴⁹ Ģenerālvokāta 11.03.2021. secinājumi lietā Avis 1/19, EU:C:2021:198, 202., 203. punkts.

⁵⁰ Turpat, 205. punkts.

⁵¹ EST 20.11.2018. spriedums apvienotajās lietās C-626/15 un C-659/16 Komisija/Padome (AJT Antarktīka), EU:C:2018:925, 126. punkts.

⁵² Ģenerālvokāta 11.03.2021. secinājumi lietā Avis 1/19, EU:C:2021:198, 223. punkts.

⁵³ Turpat, 225. punkts.

2. Uz ES, gluži tāpat kā uz jebkuru citu konvencijas pusi, attieksies uzraudzības mehānisms, t. i., tas attieksies uz visām ES iestādēm, struktūrām, birojiem un aģentūrām. Tas tā ir, jo ES nevar izslēgt no Stambulas konvencijas piemērošanas jomas ES iestādes, struktūras, birojus un aģentūras. Tomēr Komisija savos priekšlikumos minēto vispār nav aplūkojusi, kā arī nav vērtējusi šo jautājumu, lai gan tas skar pienākumus, kurus faktiski ES grasās uzņemt.
3. ES dalībvalstu starpā nav vienotas izpratnes par to, kā būtu Stambulas konvencijas jāpiemēro vai jāinterpretē. Līdz ar to vēl jo aktuālāks kļūst jautājums par ES rīcības, pievienojoties Stambulas konvencijai bez visu tās dalībvalstu piekrišanas, saderību ar to, ka katrai valstij ir tiesības un brīvība noslēgt starptautiskos līgumus.
4. Dalībvalstu starpā pastāv ievērojamas atšķirības saistībā ar to pienākumu apjomu, kuru dalībvalstis gatavas uzņemt, tāpēc ārkārtīgi būtiski šo jautājumu skatīt no lojālas sadarbības principa viedokļa.
5. Svarīgi izmantot tās tiesības, ko paredz Vīnes konvencija par starptautisko līgumu tiesībām, diferencējot valstu uzņemto starptautisko saistību apjomu atkarībā no tā, vai valsts ir tikai parakstījusi starptautisku līgumu vai arī piekritusi tā saistošam raksturam, to ratificējot. Vīnes konvencijas 51. pants piešķir lielu nozīmi dalībvalstu neatkarīgajam lēmumam ratificēt starptautiskos līgumus.