

OIK-20 Lahti Johanna(UM)

15.12.2016
JULKINEN

Asia

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (Istanbulin sopimus): sopimuksen allekirjoittaminen ja tekeminen EU:n puolesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 4.3.2016 ehdotukset neuvoston päätöksiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen ("yleissopimus", "Istanbulin sopimus") allekirjoittamisesta ja tekemisestä EU:n puolesta.

Tarkoituksena on hyväksyä komission esittämät päätökset, jotka mahdollistavat, että Euroopan unionista tulee yleissopimuksen osapuoli. EU:n neuvoston perusoikeustyöryhmä (FREMP) on ryhtynyt käsittelemään komission esityksiä. Päätösten lopullisesta hyväksymisaikataulusta ei ole vielä esitetty arvioita.

Suomen kanta

Valtioneuvosto kannattaa ja tukee EU:n liittymistä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen ja pitää tärkeänä, että päätökset yleissopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä EU:n puolesta saataisiin hyväksytyä mahdollisimman pian.

Koska yleissopimus on laaja-alainen kansainvälinen ihmisoikeussopimus, valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimivaltakysymykset unionin ja jäsenmaiden osalta selvitetään ennen EU:n liittymistä yleissopimukseen. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että unionin ja jäsenmaiden kesken sovitaan yhteisistä menettelytapasäännöistä ennen EU:n liittymistä yleissopimukseen.

EU:n liittymisen yleissopimukseen ei arvioida edellyttävän Suomelta lainsäädännön tarkistamistoimenpiteitä.

Valtioneuvosto pitää yleissopimusta sekasopimuksena, jonka määräyksistä huomattava osa kuuluu jaettuun toimivaltaan tai jäsenvaltioiden toimivaltaan. Suurin osa sekä yleissopimuksen määräyksistä että unionin rikosoikeudellisista säännöksistä on ns. vähimmäissääntelyä, mikä mahdollistaa pidemmälle menevän kansallisen sääntelyn. Vain pieni osa yleissopimuksen määräyksistä kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvosto hyväksyy komission alkuperäisen ehdotuksen mukaiset oikeusperustat (SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 84 artikla, sekä menettelyn osalta SEUT 218 artiklan 5 kohta (allekirjoitus) ja 6 kohdan a alakohta (tekemispäätös)). Valtioneuvosto toteaa kuitenkin, että oikeusperustan valintaa tulee tarkastella uudelleen, jos päätökset jaetaan kahteen osaan, sillä oikeusperustan valintaan vaikuttaa se, käytetäänkö unionin yksinomaista toimivaltaa vai jaettua toimivaltaa.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan neuvoston yleissopimus on laaja-alainen ihmisoikeussopimus naisiin kohdistuvan väkivallan eri muotojen sekä perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi yleissopimuksen 7.4.2011 ja se avattiin allekirjoitettavaksi 11.5.2011. Yleissopimuksen 75 artiklan mukaisesti yleissopimus on avoinna allekirjoittamista ja hyväksymistä varten myös Euroopan unionille. EU osallistui EU:n jäsenmaiden rinnalla tarkkailijana sopimusneuvotteluihin, joita käytiin joulukuusta 2009 joulukuuhun 2010.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1 päivänä elokuuta 2014. Suomi on hyväksynyt yleissopimuksen, ja se on tullut Suomen osalta voimaan 1.8.2015 lukien (SopS 52 ja 53/2015).

Kaikki EU:n jäsenmaat ovat allekirjoittaneet yleissopimuksen ja 14 EU:n jäsenmaata on sen myös ratifioinut. EU:n liittymistä yleissopimukseen pidetään tärkeänä signaalina naisiin kohdistuvan väkivallan sekä perheväkivallan ehkäisemisen ja poistamisen vahvistamiseksi ja ihmisoikeusrikkomuksen poistamiseksi laajentamisessa koskemaan koko Euroopan unionia. Naisiin kohdistuva väkivalta on valitettavan yleinen ihmisoikeusrikkomus myös EU:n alueella. Euroopan perusoikeusviraston maaliskuussa 2014 julkaiseman selvityksen mukaan EU-28 naisista keskimäärin 22 prosenttia ja suomalaisista naisista 30-39 prosenttia oli kokenut väkivaltaa tutkimuksessa tarkemmin määritellyin perustein. Naisiin kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta aiheuttavat huomattavia yhteiskunnallisia kustannuksia. Komissio on arvioinut em. väkivallasta aiheutuvan jopa 226 mrd euron kustannukset EU:ssa.

Yleissopimuksen tavoitteena on naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen ja poistaminen, väkivallan uhrien suojeleminen sekä väkivallan tekijöiden saattaminen edesvastuuseen. Yleissopimusta sovelletaan kaikkiin väkivallan muotoihin, perheväkivalta mukaan lukien. Sopimuksen tavoitteena on edistää kaikkien naisiin kohdistuvien syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa. Sopimus edellyttää osapuolten ottavan sukupuolinäkökulman huomioon sen täytäntöönpanossa ja vaikutusten arvioinnissa. Yleissopimus on Euroopassa ensimmäinen oikeudellisesti sitova sopimus naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi. Yleissopimuksessa määritellään myös valtion huolellisuusvelvoite ehkäistä ja tutkia väkivaltaa, rangaista sen tekijöitä sekä hyvittää väkivallanteot uhreille. Yleissopimus sisältää määräyksiä laaja-alaisista ja yhteensovitetuista toimintaperiaatteista, väkivallan ehkäisystä sekä väkivallan uhrien suojelusta ja heille tarjottavista tukipalveluista. Sopimus sisältää myös määräyksiä uhreille osoitettavista korvauksista. Yleissopimuksella perustetaan myös erityinen kansainvälinen seurantajärjestelmä, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä, jonka avulla seurataan sopimusmääräysten täytäntöönpanoa.

Neuvoston oikeuspalvelu (NOP) on tehnyt seikkaperäisen analyysin toimivallan jakautumisesta unionin ja jäsenvaltioiden välillä sopimukseen liittyen. NOP toteaa, että sopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat niin jaettuun toimivaltaan, täydentävän

toimivallan piiriin, unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuin yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionin yksinomaisen toimivallan piiriin liittyviä määräyksiä on suhteellisen vähän ja ne liittyvät NOP:n mukaan sopimuksen lukuihin IV (Suojaus ja tuki), V (Aineellinen oikeus) ja VI (Tutkinta, syytetoimet, prosessioikeus ja suojelutoimet), mutta vain siltä osin kuin ne liittyvät rikoksen uhreihin (direktiivi 2011/92/EU lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta; direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta) sekä lukuun VII (Maahanmuutto ja turvapaikanhaku).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission esitykset perustuvat siihen, että yleissopimus on laaja-alainen naisiin kohdistuvan väkivallan eri muotojen ehkäisemistä ja torjumista käsittelevä sopimus, jonka pääasiallinen sisältö perustuu rikosoikeudelliseen sääntelyyn naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ja tämän pohjalta komissio on esittänyt oikeusperustaksi SEUT 82 artiklan 2 kohtaa (yhteistyö rikosoikeudellisissa kysymyksissä) sekä SEUT 84 artiklaa (rikosten torjunta). Menettelylliset oikeusperustat ovat SEUT 218 artiklan 5 kohta (allekirjoitus) ja 6 kohdan a alakohhta (tekemispäätös). Neuvoston molemmat päätökset tehdään määräenemmistöllä.

Päätösten käsittely työryhmässä on kesken. Puheenjohtajamaa (SK) on ehdottanut sopimuksen hyväksymistä unionin nimissä vain siltä osin, kuin se kuuluu neuvoston oikeuspalvelun esittämällä tavalla unionin yksinomaisen toimivallan piiriin. Tämä tarkoittaisi, että allekirjoituspäätös tulisi jakaa kahteen osaan: yhtäältä rikosoikeusyhteistyötä ja toisaalta turvapaikka-asioita koskevaan päätökseen, koska Iso-Britannian, Irlannin ja Tanskan asema on erilainen näitä aloja koskevissa päätöksentekomenettelyissä. Jaettujen päätösten oikeusperustoiksi pj on esittänyt yhtäältä rikosoikeusyhteistyötä (SEUT 82(2) ja 83(1) artiklat) sekä toisaalta turvapaikka-asioita (SEUT 78(2) artikla) koskevia perussopimuksen määräyksiä. Työryhmässä jäsenmailla on ollut eri näkemyksiä päätösten jakamisen tarpeesta ja jaetun toimivallan käytöstä ja asian käsittely on kesken. Suomi on ollut valmis jaetun toimivallan käyttöön.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentille tiedotetaan menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti. Sopimuksen tekeminen edellyttää Euroopan parlamentin suostumusta SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaisesti.

Kansallinen valmistelu

E-kirjettä on käsitelty oikeudellisten kysymysten jaoston kirjallisessa menettelyssä 30.11. – 8.12.2016.

Komission esityksiä on valmisteltu yhteistyössä ulkoasiainministeriön, oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ja niistä on tiedotettu ja keskusteltu lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollisessa virkamiestyöryhmässä (LÄPE).

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suomi on jo hyväksynyt yleissopimuksen ja sen on tullut Suomen osalta voimaan 1.8.2015 lukien. Sopimus on saatettu voimaan lailla ja asetuksella (SopS 52 ja 53/2015). Ahvenanmaan maakuntapäivät on hyväksynyt yleissopimuksen voimaansaattamislain voimaantulon maakunnassa.

Oikeusministeriö on todennut yleissopimuksen rikosoikeudelliseen alaan kuuluvien määräysten kuuluvan jäsenmaiden yksinomaiseen toimivaltaan ja sosiaali- ja terveysministeriö on katsonut, että EU:n liittyminen yleissopimukseen ei vaikuttaisi edellyttävän lainsäädännön tarkistamistarpeita.

Taloudelliset vaikutukset

Ei merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission esitykset neuvoston päätöksiksi COM (2016) 109 final ja COM (2016) 111 final

Puheenjohtajamaan ehdotukset: 14756/16, 14757/16

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ulkoasiainministeriö, Marjatta Hiekka, p. 0295351 154

Ulkoasiainministeriö, Johanna Lahti, p. 0295 351 709

Oikeusministeriö, Jaana Jääskeläinen, p. 02951 50284

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat Hoitaa	Euroopan neuvosto, ihmisoikeudet, naisen asema, väkivalta OM, STM, UM
Tiedoksi	EUE, LVM, OKM, PE, PLM, SM, TEM, TPK, VM, VNK, YM
