ULKOASIAINMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-20 Johanna Lahti

LAUSUNTO

06.02.2017

HEL7M0723-8

Eduskunnan
työelämä- ja
tasa-arvovaliokunnalle

Viite
E 129/2016 vp; Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuuleminen 7.2.2017

Asia
E 129/2016 vp / Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä tehty yleissopimus; EU:n allekirjoitus- ja tekemispäätökset

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (CETS No. 210, jäljempänä *yleissopimus*) tavoitteena on naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen ja poistaminen, väkivallan uhrien suojeleminen sekä väkivallan tekijöiden saattaminen edesvastuuseen. Yleissopimus on laaja-alainen ihmisoikeussopimus. Yleissopimusta sovelletaan kaikkiin naisiin kohdistuvan väkivallan muotoihin sekä myös perheväkivaltaan, mikäli sopimuspuoli näin päättää. Sopimus huomioi myös seksuaalisen suuntautumisen sekä sukupuoli-identiteetin. Sopimuksen tavoitteena on edistää naisiin kohdistuvien syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa. Sopimus edellyttää osapuolten ottavan sukupuolinäkökulman huomioon sen täytäntöönpanossa ja vaikutusten arvioinnissa. Yleissopimuksella perustetaan myös erityinen kansainvälinen seurantajärjestelmä, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä, jonka kautta seurataan sopimusmääräysten täytäntöönpanoa.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1 päivänä elokuuta 2014. Eduskunta on hyväksynyt yleissopimuksen 25.2.2015 (HE 155/2014 vp, EV 307/2014 vp) ja sopimus on tullut Suomen osalta voimaan 1.8.2015 lukien (SopS 52 ja 53/2015).

Käsillä oleva E-selvitys koskee Euroopan unionin liittymistä yleissopimukseen. Jotta EU voisi tulla sopimuksen osapuoleksi, tulee EU:n tehdä päätökset yleissopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta.

EU:n liittymistä yleissopimukseen pidetään tärkeänä signaalina naisiin kohdistuvan väkivallan sekä perheväkivallan ehkäisemisen vahvistamiseksi ja ihmisoikeusrikkomuksen poistamiseksi laajentamisessa koskemaan koko Euroopan unionia. Kaikki EU:n jäsenmaat ovat allekirjoittaneet yleissopimuksen ja 14 EU:n jäsenmaata on sen myös ratifioinut. 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.

EU:n liittyminen laajentaa yleissopimuksen soveltamisalaa koskemaan unionin toimielimiä ja muita toimijoita (esim. EU-delegaatiot) sekä myös EU:n operaatioita. Tämä myös vahvistaa EU:n uskottavuutta ihmisoikeustoimijana sekä vahvistaa unionin ulkoista ja sisäistä koherenssia ihmisoikeuskysymyksissä.

EU:n liittyminen edellyttää unionin sisäisten sääntöjen laatimista lähinnä yhteisesti sovittavien menettelytapojen kirjaamiseksi raportoinnin, edustautumisen, puheoikeuden ja äänestämisen suhteen.

EUn liittyminen saattaa edellyttää joidenkin unionin säädösten tarkistamista sopimuksen edellyttämän sukupuolisensitiivisyyden huomioon ottamiseksi erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ennalta ehkäisemiseksi ja uhrien tehokkaaksi suojelemiseksi. EUn liittyminen ei kuitenkaan edellytä ainakaan tässä vaiheessa Suomen lainsäädäntöön tarkistuksia.

Yleissopimus on niin kutsuttu *sekasopimus*, 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*.

Keskeinen kysymys neuvoston työryhmässä (FREMP) on ollut, liittyykö EU yleissopimukseen vain sen yksinomaisen toimivallan osalta, vai käytetäänkö jaettua toimivaltaa. 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 NOP:n mukaan vähän.

Komission esitykset perustuvat siihen, että yleissopimus on laaja-alainen naisiin kohdistuvan väkivallan eri muotojen ehkäisemistä ja torjumista sekä perheväkivaltaa 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 alakohta (tekemispäätös).

Työryhmäkäsittelyn aikana puheenjohtajamaa (Slovakia) ehdotti sopimuksen hyväksymistä unionin nimissä vain siltä osin, kuin se kuuluu neuvoston oikeuspalvelun esittämällä tavalla unionin yksinomaisen toimivallan piiriin. Tämä tarkoittaisi samalla, 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 Slovakia 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 puoltamaan molempia vaihtoehtoja eli sekä sitä, että unioni liittyisi vain yksinomaisen toimivallan osalta tai että unioni käyttäisi myös jaettua toimivaltaa.

Työryhmä käsittelee asiaa seuraavan kerran kokouksessa 7.2.2017. Tavoitteena on EU:n allekirjoituspäätösten periaatteellinen hyväksyminen. EU:n tekemispäätös (jonka nojalla EU sitoutuu yleissopimukseen) käsitellään työryhmässä erikseen.

Ulkoasiainministeriö kannattaa ja tukee EU:n nopeaa liittymistä yleissopimukseen ja pitää tärkeänä, että päätökset yleissopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä EU:n puolesta saataisiin hyväksyttyä mahdollisimman pian. Ulkoasiainministeriö pitää myös tärkeänä, että unionin ja jäsenmaiden kesken sovitaan yhteisistä menettelytapasäännöistä ennen EU:n liittymistä yleissopimukseen.

Liitteet -

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu
OIK-20 Johanna Lahti

Asiasanat	EN, EU, VALTIOSOPIMUKSET
Hoitaa	**OIK-20; OIK-40**
Hoitaa UE	
Koordinoi	
Tiedoksi	ALI-01; ASA-01; AVS-KEO; AVS-PAL; AVS-POL; AVS-TUO; EUR-01; EUR-02; EUR-10; EUR-20; EUR-30; EUR-40; ITÄ-10; KEO-01; KEO-02; KEO-10; KEO-30; OIK-01; OIK-10; POL-01; POL-02; POL-10; POL-30; POL-40; STU-00; TUO-01; TUO-10; TUO-20; UKKMI-00; UMI-00; VNEUS; VSI-00
Laatija jakanut	Eduskunta / Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta