Ulkoministeriö
Utrikesministeriet
Oikeuspalvelu
Ihmisoikeustuomioistuin- ja
-sopimusasioiden yksikkö

EU/1541/2022
EU/1541/2022-UM-2

18.1.2023

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Ulkoministeriön lausunto; U 96/2022 vp; valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdystä Euroopan neuvoston yleissopimuksesta (Istanbulin sopimus)

Käsiteltävänä oleva asia koskee Euroopan unionin (EU) sitoutumista naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen (Istanbulin sopimus; yleissopimus). Yleissopimus on hyväksytty Euroopan neuvoston ministerikomiteassa ja avattu allekirjoitettavaksi vuonna 2011. Yleissopimuksen tekemisen lisäksi asiassa on tarkoitus tehdä menettelysäännöt. Lisäksi on keskusteltu mahdollisuudesta antaa toimivaltajulistus.

Asia on ollut vireillä pitkään. Se käynnistyi maaliskuussa 2016, kun komissio antoi ehdotukset yleissopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä EU:n puolesta (COM(2016) 109 final ja COM(2016) 111 final). Neuvosto päätti allekirjoittamisesta 11.5.2017 (neuvoston päätökset (EU) 2017/865 ja 2017/866), ja EU allekirjoitti yleissopimuksen 13.6.2017. Huomionarvoista on, että yleissopimuksen allekirjoittamisesta päätettäessä neuvosto päätti rajata EU:n osallistumista niin, että EU allekirjoitti yleissopimuksen vain siltä osin, kuin sen määräysten katsottiin kuuluvan unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Päätöksenteko EU:n lopullisesta sitoutumisesta yleissopimukseen on edennyt hitaasti.

Yleissopimuksen tekemistä EU:n puolesta koskevassa päätösehdotuksessa ehdotetaan, että neuvosto hyväksyisi yleissopimuksen unionin puolesta. Lisäksi ehdotetaan, että komissio toimisi yleissopimuksessa tarkoitettuna yhteensovittamiselimenä ja täyttäisi yleissopimuksessa määrätyt raportointivelvoitteet. Asian työryhmäkäsittelyssä on lähdetty siitä, että EU sitoutuisi yleissopimukseen allekirjoituspäätösten mukaisesti vain siltä osin kuin yleissopimuksen määräykset kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Komission alkuperäistä päätösehdotusta on muokattu työryhmäkäsittelyssä siten, että päätösehdotus on jaettu kahteen osaan, ja ehdotusten oikeusperustat pohjautuvat Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) alla kuvattuun lausuntoon (1/19, 6.10.2021).

Menettelysäännöillä selvennettäisiin EU:n ja jäsenvaltioiden yleissopimuksen mukaisten oikeuksien ja velvoitteiden käyttämistä, kun taas toimivaltajulistuksen tarkoituksena on

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	S-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	E-mail, internet
Ulkoministeriö	Ulkoministeriö			
PL 176	Laivastokuja 3	+358 2 951 6001	+358 9 629 840	kirjaamo.um@formin.fi
00023 Valtioneuvosto	00160 Helsinki			www.um.fi

selventää EU:n toimivaltaa yleissopimuksen soveltamisalalla muille yleissopimuksen osapuolille. Sekä menettelysäännöt että toimivaltajulistus ovat tavanomaisia työkaluja sekasopimusten ollessa kyseessä.

Asian etenemisen kannalta merkittäväksi kysymykseksi on muodostunut päätöksenteko neuvostossa. Päätöksenteko asiassa tapahtuu määräenemmistöllä, mutta asiassa on keskusteltu siitä, tuleeko neuvoston odottaa, että jäsenvaltiot pääsevät yhteiseen sopimukseen asiassa. Jäsenvaltioista kuusi ei ole vielä ratifioinut yleissopimusta kansallisesti ja jotkut jäsenvaltiot vastustavat EU:n liittymistä yleissopimukseen. Asiassa ei ole löydetty poliittista sopua. Liittymisen vastustaminen on ollut havaittavissa laajemminkin muun muassa muissa EU:n neuvoston päätettävissä asioissa, jotka liittyvät yleissopimukseen.

Euroopan parlamentti esitti vuonna 2019 EUT:lle lausuntopyynnön, jossa se pyysi lausuntoa muun muassa yhteisen sopimuksen edellytyksestä päätöksenteolle. EUT katsoi, että neuvosto ei voi muuttaa yleissopimuksen tekemistä koskevaa menettelyä (määräenemmistö) asettamalla sen edellytykseksi yhteiseen sopimukseen pääsemisen. Perussopimuksissa ei kuitenkaan kielletä neuvostoa poliittisen harkintavaltansa puitteissa odottamasta ennen päätöksen tekemistä, että jäsenvaltiot pääsevät yhteiseen sopimukseen asiassa. Tätä harkintavaltaa käytetään lähtökohtaisesti määräenemmistöllä, joten määräenemmistö voi myös milloin tahansa päättää edetä asiassa. Selvyyttä ei ole tällä hetkellä, aikooko neuvosto odottaa, että jäsenvaltiot pääsevät asiassa yhteiseen sopimukseen.

EUT:n lausunnon jälkeen asian käsittely työryhmässä on jatkunut nopealla aikataululla. Asia on edennyt siten, ettei asiakirjojen käsittelyä työryhmässä ei ole enää tässä vaiheessa tarkoitus jatkaa, vaan asia on tarkoitus viedä neuvoston päätettäväksi. Euroopan parlamentin tulee myös vielä hyväksyä asia omalta osaltaan.

Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet yleissopimuksen, ja 21 jäsenvaltiota on sen ratifioinut. EU:n liittyminen yleissopimukseen on komission keskeinen prioriteetti. Komissio on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta (COM(2022) 105 final; U 32/2022 vp), jolla pyritään saavuttamaan yleissopimuksen EU:n toimivaltaan kuuluvat tavoitteet.

Yleissopimuksen tekeminen EU:n puolesta edistäisi tasa-arvon toteutumista perussopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti sekä vahvistaisi EU:n sitoumusta naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi alueellaan ja maailmanlaajuisesti. Se vahvistaisi EU:n toimintaa ja oikeudellista kehikkoa rikosprosessioikeuden alalla. Sitoutumisen on arvioitu myös edistävän tiedonkeruuta. EU tulisi myös yleissopimuksella perustetun seurantajärjestelmän valvonnan piiriin, minkä voidaan arvioida muun muassa lisäävän EU-tason vastuuta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta.

Suomi on hyväksynyt yleissopimuksen ja sen on tullut Suomen osalta voimaan 1.8.2015 (SopS 52 ja 53/2015). Suomen kanta on pitkään ollut kannattaa ja tukea EU:n liittymistä Istanbulin sopimukseen. Suomi on pitänyt tärkeänä, että liittymistä koskevat päätökset saadaan hyväksyttyä mahdollisimman pian. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma edistää vahvasti naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä ja Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa. Hallitusohjelmassa todetaan muun muassa myös, että Istanbulin sopimus toimeenpannaan täysimääräisesti EU:n kaikessa toiminnassa. Valtioneuvosto ei pidä välttämättömänä, että jäsenvaltiot pääsevät asiassa yhteiseen sopimukseen, mikäli vaadittava enemmistö jäsenvaltioista kannattaa keskustelujen päättämistä ja yleissopimuksen tekemistä koskevien päätösten antamista mahdollisimman pian.