

U 96/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdystä Euroopan neuvoston yleissopimuksesta (Istanbulin sopimus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan komission 4 päivänä maaliskuuta 2016 tekemästä ehdotuksesta neuvoston päätökseksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä EU:n puolesta.

Helsingissä 12.1.2023

Ulkoministeri Pekka Haavisto

Yksikönpäällikkö Krista Oinonen

NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN JA PERHEVÄKIVALLAN EHKÄISEMISESTÄ JA TORJUMISESTA TEHTY EUROOPAN NEUVOSTON YLEISSOPIMUS (ISTANBULIN SOPIMUS); YLEISSOPIMUKSEN TEKEMINEN EU:N PUOLESTA**1 Tausta ja ehdotuksen tavoite**

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen ("yleissopimus", "Istanbulin sopimus") 7.4.2011 ja se avattiin allekirjoitettavaksi 11.5.2011.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1.8.2014. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet yleissopimuksen ja 21 jäsenvaltiota on sen myös ratifioinut.

Komissio antoi 4.3.2016 ehdotukset neuvoston päätöksiksi Istanbulin sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä EU:n puolesta (COM(2016) 109 final ja COM(2016) 111 final). EU:n neuvosto hyväksyi kaksi erillistä päätöstä yleissopimuksen allekirjoittamiseksi 11.5.2017 (neuvoston päätökset (EU) 2017/865 ja 2017/866). EU allekirjoitti yleissopimuksen 13.6.2017. Eduskunnalle on annettu tietoja sekä yleissopimuksen allekirjoittamista että tekemistä koskevista päätösehdotuksista ennen yleissopimuksen allekirjoittamista unionin puolesta E-kirjeellä E 129/2016 vp.

Nyt käsiteltävänä oleva asia koskee unionin sitoutumista sen vuonna 2017 allekirjoittamaan yleissopimukseen. Yleissopimuksen tekemisen lisäksi asiassa on tarkoitus tehdä menettelysäännöt sekä antaa toimivaltajulistus eli selitys, jolla EU antaa tietoa unionin toimivallasta Istanbulin sopimuksen soveltamisalalla. Asian jatkokäsittely on jäänyt odottamaan unionin tuomioistuimen (EUT) lausuntoa Euroopan parlamentin käynnistämässä Istanbulin sopimuksen tekemistä koskevassa asiassa. EUT antoi lokakuussa 2021 lausuntonsa 1/19, jonka jälkeen asian ja komission antaman yleissopimuksen tekemistä koskevan päätösehdotuksen käsittelyä on jatkettu neuvoston alaisessa perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmässä (FREMP). Työryhmässä päätösehdotus on jäljempänä esitettyin tavoin jaettu kahteen osaan. Tämän hetkisen tiedon mukaan asiakirjojen käsittelyä työryhmässä ei ole enää tarkoitus jatkaa. Vaikka päätöksenteko asiassa tapahtuu määräenemmistöllä, on EUT:n mukaan neuvoston poliittisessa harkintavallassa, milloin se tekee lopullisen hyväksymispäätöksen. Neuvosto voi siten myös tämän poliittisen harkintavaltansa puitteissa edellyttää sitä, että jäsenvaltioiden odotetaan pääsevän ”yhteiseen sopimukseen” yleissopimuksen tekemisestä. EUT:n mukaan tätä poliittista harkintavaltaa käytetään kuitenkin lähtökohtaisesti määräenemmistöllä, joten tällainen enemmistö neuvostossa voi milloin tahansa vaatia keskustelujen päättämistä ja yleissopimuksen tekemistä koskevan päätöksen antamista. Neuvoston päätöksen lopullisesta hyväksymisaikataulusta ei ole vielä esitetty arvioita, mutta sen käsittely voi mahdollisesti jatkua jo alkuvuodesta 2023.

2 Pääasiallinen sisältö

Euroopan parlamentin lausuntopyyntö ja EUT:n lausunto 1/19

Komission alkuperäiset ehdotukset allekirjoittamista ja tekemistä koskeviksi neuvoston päätöksiksi perustuivat siihen, että yleissopimus on laaja-alainen naiseen kohdistuvan väkivallan eri muotojen ehkäisemistä ja torjumista käsittelevä sopimus, jonka pääasiallinen sisältö perustuu rikosoikeudelliseen sääntelyyn naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Komissio esitti alkuperäisissä ehdotuksissaan aineelliseksi oikeusperustoksi SEUT 82 artiklan 2 kohtaa (yhteistyö rikosoikeudellisissa kysymyksissä) sekä SEUT 84 artiklaa (rikosten torjunta). Menettelylliset oikeusperustat olivat komission ehdotuksessa SEUT 218 artiklan 5 kohta (allekirjoitus) ja 6 kohdan a alakohta (tekemispäätös).

Neuvoston oikeuspalvelu (NOP) teki vuonna 2016 seikkaperäisen analyysin toimivallan jakautumisesta unionin ja jäsenvaltioiden välillä yleissopimukseen liittyen. Sen mukaan yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat niin jaettuun toimivaltaan, täydentävän toimivallan piiriin, unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuin yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionin yksinomaisen toimivallan piiriin liittyviä määräyksiä on analyysin perusteella suhteellisen vähän ja ne liittyvät NOP:n mukaan yleissopimuksen lukuihin IV (Suojelu ja tuki), V (Aineellinen oikeus) ja VI (Tutkinta, syytetoimet, prosessioikeus ja suojelutoimet), mutta vain siltä osin kuin ne liittyvät rikoksen uhreihin (direktiivi 2011/93/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).

Yleissopimuksen allekirjoittamisesta EU:n puolesta päätettäessä neuvosto päätti rajata EU:n osallistumista niin, että EU allekirjoitti yleissopimuksen vain siltä osin, kuin sen määräysten katsottiin NOP:n analyysin mukaisesti kuuluvan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Suomi olisi ollut valmis myös jaetun toimivallan käyttöön. Neuvosto hyväksyi kaksi eri päätöstä, joista toisessa päätöksessä oikeusperustana oli rikosoikeus (SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 83 artiklan 1 kohta) ja toisessa turvapaikka-asiat (SEUT 78 artiklan 2 kohta). Allekirjoituspäätös jaettiin kahteen osaan, sillä Iso-Britannian, Irlannin ja Tanskan asema on erilainen näitä aloja koskevissa päätöksentekomenettelyissä.

Euroopan parlamentti esitti 9.7.2019 EUT:lle lausuntopyynnön, jossa se pyysi tuomioistuimen lausuntoa siitä, onko Istanbulin sopimuksen tekemistä unionin puolesta koskevan toimen oikeusperusta asianmukainen ja onko välttämätöntä tai mahdollista jakaa sopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevat päätökset kahteen osaan oikeusperustan valinnan perusteella. Lisäksi lausuntoa pyydettiin siitä, onko Istanbulin sopimuksen tekeminen unionin puolesta sopusoinnussa perussopimusten kanssa, vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät ole päässeet yhteiseen sopimukseen kyseiseen sopimukseen sitoutumisesta.

Lausunnossaan (1/19, 6.10.2021) EUT katsoi, että suunnitellut oikeusperustat eivät kaikilta osin olleet asianmukaisia ja että yleissopimuksen tekemistä koskeva toimi voidaan jakaa kahteen erilliseen päätökseen ainoastaan silloin, jos todetaan, että se on objektiivisesti arvioiden tarpeen. Tuomioistuimen mukaan asianmukaisen aineellisen oikeusperustan neuvoston toimen antamiselle, joka koskee Istanbulin sopimuksen osan tekemistä unionin puolesta, muodostavat SEUT 78 artiklan 2 kohta (turvapaikka-asiat), SEUT 82 artiklan 2 kohta (yhteistyö rikosoikeudellisissa kysymyksissä), SEUT 84 artikla (rikosten torjunta) ja SEUT 336 artikla (EU:n henkilöstösäännöt). EUT otti arvionsa perusteeksi sen, että yleissopimus oli tarkoitus tehdä EU:n nimissä vain siltä osin, kuin se kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Ehdotus neuvoston päätökseksi yleissopimuksen tekemisestä EU:n puolesta

Komission ehdotuksessa neuvoston päätökseksi yleissopimuksen tekemisestä EU:n puolesta ehdotetaan, että neuvosto hyväksyisi yleissopimuksen unionin puolesta. Lisäksi ehdotetaan, että komissio toimisi yleissopimuksen 10 artiklassa tarkoitettuna yhteensovittamiselimenä ja täyttäisi yleissopimuksen IX luvussa määrätty raportointivelvoitteet unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa.

Menettelysäännöt

Päätösehdotuksen lisäksi työryhmä on käsitellyt menettelysääntöjä, jotka neuvosto, yleissopimuksen osapuolina olevat jäsenvaltiot ja komissio tekisivät ennen päätösten hyväksymistä. Säännöt koskisivat unionin sisäisiä järjestelyitä unionin ja jäsenvaltioiden yleissopimuksen mukaisten oikeuksien ja velvoitteiden käyttämiseksi. Säännöt soveltuisivat muun muassa yleissopimuksen osapuolten komitean kokouksiin ja yleissopimuksen täytäntöönpanoa seuraavan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmän (GREVIO) seurantaan osallistumiseen. Niissä myös määriteltäisiin periaatteet yleissopimuksen 10 artiklassa tarkoitetun yhteensovittamiselimen toiminnalle ja yleissopimuksen mukaisten raportointivelvoitteiden toteuttamiseksi ja koordinoimiseksi.

Toimivaltajulistus

Työryhmäkäsittelyssä on lähdetty edelleen siitä, että EU sitoutuisi yleissopimukseen allekirjoitusta koskevien päätösten mukaisesti vain siltä osin kuin yleissopimuksen määräykset kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

EUT:n lausunnon jälkeen asian työryhmäkäsittelyssä on keskusteltu myös siitä, että EU antaisi liittyessään yleissopimukseen selityksen, jolla se antaa tietoa unionin toimivallasta Istanbulin sopimuksen soveltamisalalla (toimivaltajulistus).

Päätöksenteko neuvostossa

Komission ehdotuksen mukaan neuvoston päätökset tehtäisiin määräenemmistöllä. Asian työryhmäkäsittelyssä on keskusteltu kuitenkin siitä, tulisiko asiassa noudattaa ns. *common accord* –vaatimusta eli kaikkien unionin päätökseen osallistuvien jäsenvaltioiden tulee samalla hyväksyä sopimus myös omalta osaltaan.

EUT katsoi lausunnossaan, että perussopimuksissa ei kielletä neuvostoa odottamasta ennen päätöksen antamista sopimuksen tekemisestä unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen”, mutta neuvosto ei voi muuttaa kyseisen yleissopimuksen tekemistä koskevaa menettelyä asettamalla tämän tekemisen edellytykseksi sen, että ensin todetaan tällainen ”yhteinen sopimus”. Kuten edellä on todettu, kuuluu EUT:n mukaan neuvoston poliittisen harkintavallan piiriin kuitenkin sekä siitä päättäminen, hyväksytäänkö kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskeva ehdotus ja mahdollisesti missä laajuudessa, että sen valitseminen, milloin on asianmukainen ajankohta tällaisen päätöksen antamiselle. Mikään ei siis estä neuvostoa jatkamasta siinä käytäviä keskusteluja, jotta jäsenvaltiot ja unionin toimielimet saataisiin tekemään tiiviimpää yhteistyötä sopimuksen tekemistä koskevassa menettelyssä, mikä voi edellyttää sitä, että jäsenvaltioiden odotetaan pääsevän ”yhteiseen sopimukseen”. EUT:n mukaan tätä poliittista harkintavaltaa käytetään kuitenkin lähtökohtaisesti määräenemmistöllä, joten tällainen enemmistö neuvostossa voi milloin tahansa vaatia keskustelujen päättämistä ja yleissopimuksen tekemistä koskevan päätöksen antamista.

Selvyyttä ei ole tällä hetkellä, aikooko neuvosto odottaa, että jäsenvaltiot pääsevät asiassa yhteiseen sopimukseen.

3 Yleissopimuksen sisältö ja vaikutukset

Istanbulin sopimus on laaja-alainen ihmisoikeussopimus naisiin kohdistuvan väkivallan sekä perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta. Yleissopimus on Euroopassa ensimmäinen sopimus naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi. Yleissopimus koostuu 12 luvusta ja 81 artiklasta.

Yleissopimuksessa tunnustetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta on ihmisoikeusloukkaus ja yksi syrjinnän muoto. Sen tavoitteena on naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen ja poistaminen, väkivallan uhrien suojeleminen sekä väkivallan tekijöiden saattaminen edesvastuuseen ja uhrien hyvittäminen. Tavoitteena on myös 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. Yleissopimuksessa määritellään myös valtion huolellisuusvelvoite ehkäistä ja tutkia väkivaltaa, rangaista sen tekijöitä sekä hyvittää väkivallan teot uhreille.

Yleissopimusta sovelletaan kaikkiin väkivallan muotoihin, perheväkivalta mukaan lukien.

Yleissopimuksessa kriminalisoidaan tietyt teot. Se sisältää määräyksiä laaja-alaisista ja yhteensovitetuista toimintaperiaatteista, väkivallan ehkäisystä sekä väkivallan uhrien suojelusta ja heille tarjottavista tukipalveluista, joissa uhreille ja heidän lapsilleen annetaan sekä lääketieteellistä apua että psykologista ja oikeudellista neuvontaa, sekä riittävästä määrästä turvakoteja ja maksuttomia tukipuhelimia, jotka palvelevat ympäri vuorokauden. Yleissopimus sisältää myös määräyksiä uhreille osoitettavista korvauksista.

Yleissopimuksella perustetaan myös erityinen kansainvälinen seurantajärjestelmä, johon kuuluu GREVIO. GREVIO seuraa, miten osapuolet panevat täytäntöön yleissopimusta. GREVION raportit toimitetaan osapuolten komitealle, joka voi antaa suosituksia GREVION raportissaan esittämien näkemysten täytäntöönpanemiseksi.

Yleissopimus tulee sen 75 artiklan mukaan Euroopan unionin osalta voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta sen ratifiomis- tai hyväksymiskirjan tallettamispäivästä.

Komission päätösehdotuksen mukaan yleissopimuksen tekeminen unionin puolesta edistää naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista kaikilla alueilla, mikä on yksi unionin keskeinen tavoite ja arvo kaikessa sen toiminnassa SEU 2 ja 3 artiklan, SEUT 8 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 23 artiklan mukaisesti. Sitoutumalla yleissopimuksen täytäntöönpanoon unioni vahvistaa sitoumuksensa naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi alueellaan ja maailmanlaajuisesti. Sitoutumalla unioni myös vahvistaa sen nykyistä poliittista toimintaa ja olemassa olevaa oikeudellista kehikkoa rikosprosessioikeuden alalla, millä on erityistä merkitystä naisille ja tytöille.

4 Päätöksen oikeusperusta

Edellä esitetyn mukaisesti EUT:n mukaan asianmukaiset aineelliset oikeusperustat neuvoston yleissopimuksen tekemistä koskevalle päätökselle ovat SEUT 78 artiklan 2 kohta (turvapaikka-asiat), SEUT 82 artiklan 2 kohta (yhteistyö rikosoikeudellisissa kysymyksissä), SEUT 84 artikla (rikosten torjunta) ja SEUT 336 artikla (EU:n henkilöstösäännöt).

EUT:n lausuntoa seuranneessa työryhmäkäsittelyssä päätösehdotuksia on muokattu lausunnon perusteella. Asian työryhmäkäsittelyssä allekirjoituspäätöksen tekemisen jälkeen myös tekemistä koskeva päätösehdotus jaettiin allekirjoituspäätöksen mukaisesti kahteen osaan. EUT:n lausunnon jälkeen allekirjoituspäätösten mukaisesta jaosta on luovuttu. Päätös on sen sijaan jaettu EUT:n lausunnon mukaisesti siten, että toisen päätösehdotuksen oikeusperustana on tällä hetkellä SEUT 82 artiklan 2 kohta ja SEUT 84 artikla ja SEUT 78 artiklan 2 kohta yhdessä 218 artiklan 6 a kohdan kanssa, ja toisen SEUT 366 artikla, yhdessä 218 artiklan 6 a kohdan kanssa.

Valtioneuvosto pitää oikeusperustoja asianmukaisina niiden pohjatessa EUT:n lausuntoon, jossa on huomioitu, että tarkoituksena on rajoittaa yleissopimuksen hyväksyminen EU:n yksinomaisten toimivallan alaan kuuluviin kysymyksiin.

5 Sopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön, perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Unionin sitoutumisen yleissopimukseen ei arvioida aiheuttavan Suomelle lainsäädännön muutostarpeita. Unionin sitoutumisen yleissopimukseen ei arvioida aiheuttavan Suomelle merkille pantavia taloudellisia vaikutuksia.

Asiassa on kuitenkin huomioitava, että komissio on maaliskuussa 2022 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta (COM(2022) 105 final). Ehdotus sekä ehdotuksesta laadittu muistio on lähetetty eduskunnalle 21 päivänä huhtikuuta 2022 U-kirjeellä U 32/2022 vp. Ehdotuksella pyritään saavuttamaan yleissopimuksen EU:n toimivaltaan kuuluvat tavoitteet täydentämällä voimassa olevaa EU:n säännöstöä ja jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä yleissopimuksen kattamilla aloilla. Ehdotus on huomioitu yleissopimukseen sitoutumista koskevassa työryhmäkäsittelyssä sellaisena unionin säädöksenä, joka kuvaa unionin oikeuden kehitystä tulevaisuudessa.

Suomi on hyväksynyt yleissopimuksen ja sen on tullut Suomen osalta voimaan 1.8.2015 (SopS 52 ja 53/2015). Hyväksymisen yhteydessä muutettiin rikoslain 11 luvun 11 §:ää ja ulkomaalaislain 54 §:ää. Suomi on tehnyt yleissopimuksen 78 artiklan salliman varauman 55 artiklan 1 kohtaan koskien lievän pahoinpitelyn virallisen syytteen alaisuutta muissa kuin lähisuhdetapauksissa. Yleissopimuksen 10 artiklassa tarkoitettuna yhteensovittamiselimenä toimii naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE), joka on perustettu valtioneuvoston asetuksella naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta (1008/2016).

Yleissopimuksen hyväksymisen vaikutuksia ja tavoitteita sekä yleissopimuksen sisältöä ja sen suhdetta Suomen lainsäädäntöön sekä perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin on käsitelty yleissopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 155/2014 vp).

6 Ahvenanmaan toimivalta

Hallituksen esityksessä 155/2014 vp on katsottu, että Istanbulin sopimus sisältää määräyksiä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan, kuten määräykset terveyden- ja sairaanhoitoa, sosiaalihuoltoa ja opetusta, kulttuuria ja nuorisotyötä sekä maakunnan oloja koskevia tilastoja koskevista asioista.

Ahvenanmaan maakuntapäivät on hyväksynyt yleissopimuksen voimaansaattamislain voimaantulon maakunnassa.

Ahvenanmaan maakuntahallituksesta on edustaja oikeudellisten kysymysten jaostossa (EU35), missä U-kirjelmäluonnosta on käsitelty.

7 Yleissopimuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

EU osallistui jäsenvaltioiden rinnalla tarkkailijana sopimusneuvotteluihin, joita käytiin Euroopan neuvoston alaisessa ad hoc -työryhmässä (CAHVIO) joulukuusta 2009 joulukuuhun 2010.

Asian käsittely neuvostossa on kesken. Asian etenemisen kannalta merkittävimmäksi kysymykseksi on muodostunut päätöksenteko neuvostossa eli se, 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. Päätösehdotuksia ei sisällöllisesti käsitelty FREMP-työryhmässä vuoden 2018 jälkeen, sillä asiassa ei löydetty poliittista sopua. Ehdotusten sisällön käsittelyä on jatkettu EUT:n lausunnon (1/19) jälkeen keväällä 2022.

Euroopan parlamentissa ehdotus on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)) käsittelyssä.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Eduskunnalle on annettu tietoja sekä yleissopimuksen allekirjoittamista että tekemistä koskevista päätösehdotuksista ennen yleissopimuksen allekirjoittamista unionin puolesta E-kirjeellä E 129/2016 vp. Suuri valiokunta antoi valtioneuvostolle tiedoksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kannanoton, jonka mukaan valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan korostaen samalla, että sopimuksen toimeenpanoa tulee seurata myös EU-tasolla.

Komission päätösehdotuksia valmisteltiin ennen E-kirjeen antamista yhteistyössä ulkoministeriön, oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ja niistä tiedotettiin ja keskusteltiin silloisessa lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollisessa virkamiestyöryhmässä (LÄPE). Asian jatkokäsittelyn aikana asiaa on valmisteltu ulkoministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

U-kirjelmäluonnosta on käsitelty kirjallisessa menettelyssä oikeudellisten kysymysten jaostossa (EU35) 16.-21.12.2022.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa ja tukee EU:n liittymistä yleissopimukseen ja pitää tärkeänä, että päätökset yleissopimuksen tekemisestä EU:n puolesta saataisiin hyväksyttyä mahdollisimman pian. Valtioneuvosto kannattaa, että keskustelut päätetään ja yleissopimuksen tekemistä koskevat päätökset annetaan mahdollisimman pian. 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.

Koska yleissopimus on laaja-alainen kansainvälinen ihmisoikeussopimus, valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä, että toimivaltakysymykset unionin ja jäsenmaiden osalta selvitetään ennen EU:n liittymistä yleissopimukseen. Valtioneuvosto pitää yleissopimusta sekasopimuksena, jonka määräyksistä huomattava osa kuuluu jaettuun toimivaltaan tai jäsenvaltioiden yksinomaiseen 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 pitää asianmukaisena, että päätösehdotusten oikeusperustoja on työryhmässä muokattu niin, että ne nyt pohjautuvat EUT:n lausuntoon.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että unionin ja jäsenmaiden kesken sovitaan yhteisistä menettelysäännöistä ennen EU:n liittymistä yleissopimukseen. Valtioneuvosto pitää mahdollisena, että EU antaa liittymisen yhteydessä toimivaltajulistuksen koskien EU:n toimivaltaa yleissopimuksen soveltamisalalla.