EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.11.2024
COM(2024) 525 final

2024/0291 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen osapuolten komitean 17. kokouksessa sellaisen päätöksen hyväksymiseen, joka koskee menettelyä suositusten antamiseksi osapuolille ensimmäisen temaattisen arviointikierroksen yhteydessä unionin toimielimiin ja julkishallintoon liittyvien asioiden osalta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen, jäljempänä ’Istanbulin yleissopimus’ tai ’yleissopimus’, osapuolten komitean 17. joulukuuta 2024 pidettävässä 17. kokouksessa unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta, kun on tarkoitus hyväksyä päätösluonnos, joka koskee komitean uutta menettelyä yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevien suositusten antamiseksi osapuolille naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjuntaa käsittelevän asiantuntijaryhmän, jäljempänä ’Grevio’, ensimmäisen temaattisen arviointikierroksen ”Luottamuksen rakentaminen antamalla tukea, suojelua ja oikeutta” perusteella.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Istanbulin yleissopimus

Istanbulin yleissopimuksen tavoitteena on asettaa kattavat ja yhdenmukaistetut säännöt naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi Euroopassa ja sen ulkopuolella. Yleissopimus tuli voimaan 1. elokuuta 2014.

EU allekirjoitti yleissopimuksen kesäkuussa 2017 ja saattoi liittymismenettelyn päätökseen tallettamalla kaksi hyväksymiskirjaa 28. kesäkuuta 2023. Tämän johdosta yleissopimus tuli EU:n osalta voimaan 1. lokakuuta 2023. EU on liittynyt yleissopimukseen unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta, eli sellaisten asioiden osalta, jotka liittyvät unionin toimielimiin ja julkishallintoon[1] sekä rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön, turvapaikanhakuun ja palauttamiskieltoon[2]. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet yleissopimuksen, ja tähän mennessä 22 jäsenvaltiota on ratifioinut sen.[3]

2.2. Osapuolten komitea

Osapuolten komitea[4] muodostuu yleissopimuksen osapuolten edustajista. Osapuolten on pyrittävä nimeämään edustajikseen mahdollisimman päteviä naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan ehkäisemisen ja torjunnan asiantuntijoita.[5] Osapuolten komitean tehtävät

---

1 Neuvoston päätös (EU) 2023/1075, annettu 1 päivänä kesäkuuta 2023, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta unionin toimielinten ja julkishallinnon osalta, EUVL L 143 I, 2.6.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj.

2 Neuvoston päätös (EU) 2023/1076, annettu 1 päivänä kesäkuuta 2023, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden, turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon osalta, EUVL L 143 I, 2.6.2023, s. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj).

3 Ratifiointitilanne marraskuussa 2024: AT (2013); BE (2016); CY (2017); DE (2017); DK (2014); IE (2019); EL (2018); ES (2014); EE (2017); FI (2015); FR (2014); HR (2018); IT (2013); LU (2018); MT (2014); NL (2015); PL (2015); PT (2013); RO (2016); SI (2015); SV (2014); LV (2023).

4 Committee of the Parties - Istanbul Convention Action against violence against women and domestic violence (coe.int).

5 Osapuolten komitean työjärjestyksen sääntö 2.1.b.

luetellaan sen työjärjestyksen 1 artiklassa.[6] EU:sta tuli 1. lokakuuta 2023 Istanbulin yleissopimuksen osapuoli ja osapuolten komitean jäsen (yleissopimuksen 67 artiklan 1 kohta).

2.3. Istanbulin yleissopimuksen seurantamekanismi

Istanbulin yleissopimuksella perustetaan seurantamekanismi sen varmistamiseksi, että osapuolet panevat yleissopimuksen määräykset tosiasiallisesti täytäntöön.[7] Tarkoituksena on arvioida, miten yleissopimuksen määräykset pannaan täytäntöön, ja antaa osapuolille ohjeita. Seurantamekanismi muodostuu kahdesta erillisestä, mutta keskenään vuorovaikutuksessa olevasta elimestä: Grevio ja osapuolten komitea. Grevio on riippumaton asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on yleissopimuksen 66 artiklan 1 kohdan nojalla seurata Istanbulin yleissopimuksen täytäntöönpanoa maakohtaisesti.

Seurantamenettely vahvistetaan yleissopimuksen 68 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan kunkin osapuolen on toimitettava Grevion laatimaan kyselyyn perustuva kertomus lainsäädäntö- ja muista toimista, jotka ne ovat toteuttaneet yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanemiseksi. Tämän lähtötilanteen arviointimenettelyn perusteella saadaan ensimmäinen kattava yleiskuva siitä, miten osapuoli on pannut täytäntöön lähes kaikki yleissopimuksen määräykset. Grevio laatii kyselyyn saatujen vastausten ja muilta asiaankuuluvilta toimijoilta saatujen lisätietojen perusteella kertomuksen ja esittää siinä ehdotuksia toimenpiteiksi, joita osapuolen olisi toteutettava täyttääkseen yleissopimuksen mukaiset velvoitteensa.

Osapuolten komitea voi yleissopimuksen 68 artiklan 12 kohdan nojalla antaa Grevion kertomusten ja päätelmien perusteella osapuolelle suosituksia yleissopimuksen täytäntöönpanosta ja asettaa määräajan, johon mennessä on annettava tiedot niiden noudattamisesta. Osapuolten komitea on antanut mainitun määräyksen perusteella osapuolille suosituksia, joissa esitetään yhtäältä toimia, jotka kyseisen osapuolen olisi toteutettava mahdollisimman pian ja joista sen on raportoitava komitealle kolmen vuoden kuluessa, ja toisaalta toimia, joiden toteuttamista komitea ei niiden tärkeydestä huolimatta pidä yhtä kiireellisenä.

Komitea vahvisti 30. tammikuuta 2018 pidetyssä neljännessä kokouksessaan menettelyn Grevion lähtötilannekertomuksiin perustuvien suositusten antamista varten. Menettely esitetään asiakirjassa IC-CP(2018)6.[8] Yhteenvetona voidaan todeta sovitun, että suositukset olisi kohdistettava puutteisiin, joiden Grevio toteaa edellyttävän välittömiä toimia, jolloin käytetään verbiä ”vaatia” (*urges*), ja yleissopimuksen I ja II luvussa tarkoitettuihin puutteisiin, jotka edellyttävät korjaavia toimia lähitulevaisuudessa, jolloin käytetään ilmaisua ”kannustaa vahvasti” (*strongly encourages*).

Vaikka Grevio katsoo kaikkien ehdotustensa olevan tärkeitä, se on ottanut käyttöön kiireellisyyshierarkian, joka ilmaistaan käyttäen suositusten antamisessa eri verbejä: ”vaatia/ kannustaa vahvasti / kannustaa / pyytää” (*urge / strongly encourage / encourage / invite).* Osapuolten komitea päätti sisällyttää suosituksiinsa erityisesti yleissopimuksen I ja II lukua koskevat ehdotukset (”*strongly encourages*”), jotka ovat erityisen tärkeitä siksi, että niillä luodaan perusta yleissopimuksen muiden määräysten tulokselliselle täytäntöönpanolle. Grevio oli myös havainnut merkittäviä puutteita kyseisten lukujen täytäntöönpanossa. Lisäksi sovittiin, että osapuolille olisi annettava kolme vuotta aikaa panna täytäntöön komitean

[6] Asiakirja IC-CP(2015)2, hyväksytty 4. toukokuuta 2015.

[7] Istanbulin yleissopimuksen 1 artiklan 2 kohta.

[8] Keskusteluasiakirja osapuolten komitean suositusten hyväksymisestä Grevion kertomusten ja kehotusten/ehdotusten perusteella, IC-CP(2018)6.

suositukset ja raportoida siitä. Lopuksi osapuolten komitea päätti nimenomaisesti pyytää osapuolta panemaan täytäntöön Grevion jäljellä olevat ehdotukset vaatimatta lisäraportointia näistä vähemmän kiireellisistä kysymyksistä, jotta Grevion ehdotukset voitaisiin hyväksyä kokonaisuudessaan.

2.4. Temaattiset arviointikierrokset

Koska lähtötilanteen arviointi on saatu päätökseen lähes kaikkien yleissopimuksen osapuolten osalta, Grevio päätti vuoden 2022 lopulla siirtyä seuraavaan vaiheeseen sen arvioimisessa, noudattavatko sopimusvaltiot yleissopimusta. Lähtötilanteen arvioinnin jälkeen Grevion arviointimenettelyt jaetaan arviointikierroksiin yleissopimuksen 68 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Grevio valitsee kunkin kierroksen alussa arvioinnin kohteena olevat määräykset ja lähettää kyselylomakkeen, jonka avulla kerätään tietoja niiden täytäntöönpanosta. Kerättyjen tietojen perusteella Grevio laatii kertomuksia. Tätä prosessia kutsutaan Grevion ”temaattisiksi arviointikierroksiksi”.

Ensimmäinen temaattinen arviointikierros toteutetaan vuosina 2023–2031 otsikolla ”Luottamuksen rakentaminen antamalla tukea, suojelua ja oikeutta”. Lähtötilanteen arviointi kattoi noin 60 Istanbulin yleissopimuksen artiklaa, ja uudessa temaattisessa arviointimenettelyssä käsitellään 19:ää erityismääräystä[9]. Näissä määräyksissä vahvistetaan lainvalvontaviranomaisia ja rikosoikeudellisia toimijoita koskevat normit sekä määrätään yleisten ja erityisten tukipalvelujen tarjoamisesta uhreille sekä kaikilta osin uhrikeskeisestä lähestymistavasta. Tavoitteena on tehdä näistä aiheista perusteellisempi arviointi, jossa keskitytään kunkin määräyksen osalta saavutettuun edistymiseen.

Jotta osapuolille voidaan antaa suosituksia Grevion uuden temaattisen arvioinnin perusteella, osapuolten komitean on otettava käyttöön tarvittava menettely. Asiasta keskusteltiin alustavasti osapuolten komitean kokouksessa 3. toukokuuta 2024 sihteeristön laatiman tausta-asiakirjan [IC-CP(2024)6][10] pohjalta. Keskustelun jälkeen osapuolten komitean sihteeristö toimitti osapuolille syyskuussa 2024 tällaisten suositusten antamismenettelyä koskevan päätösluonnoksen [IC-CP(2024)10] sekä mallin, jossa ehdotetaan rakennetta suositusten laatimista varten.[11] Päätösluonnos perustuu suurelta osin samaan menettelyyn kuin menettely, jonka mukaan annetaan suosituksia Grevion lähtötilannekertomusten perusteella.

2.5. Suunniteltu osapuolten komitean säädös

Osapuolten komitean on määrä hyväksyä 17. joulukuuta 2024 pidettävässä 17. kokouksessaan päätös komitean uudesta menettelystä Istanbulin yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevien suositusten antamiseksi osapuolille Grevion ensimmäisten temaattisten arviointikertomusten perusteella sekä malli, jossa esitetään tällaisten tulevien suositusten rakenne, jäljempänä ’suunniteltu säädös’.

---

9 Istanbulin yleissopimuksen 7, 8, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 20, 22, 25, 31, 48, 49, 50, 51, 52, 53 ja 56 artikla, GREVIO Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by the Parties 1 st thematic evaluation round: Building trust by delivering support, protection and justice: 1680a90c67 (coe.int).

10 Discussion paper on the adoption of recommendations by the Committee of the Parties in light of GREVIO's first thematic evaluation reports and proposals/suggestions made.

11 Decision on the recommendations to be adopted by the Committee of the Parties in light of GREVIO's reports adopted as part of its first thematic round of evaluation [IC-CP(2024)10].

Osapuolten komitean sihteeristön asiakirjassa IC-CP(2024)10 ehdottama menettely voidaan tiivistää seuraavasti:

– Suositusten tulisi kattaa temaattisissa arviointikertomuksissa esitetyt ehdotukset, jotka Grevion mukaan olisi toteutettava erityisen kiireellisesti (”*urges*”) tai ainakin lähitulevaisuudessa (”*strongly encourages*”) ja jotka koskevat kaikkia yleissopimuksen lukuja.

– Osapuolten komitea valvoo suositusten täytäntöönpanoa työjärjestyksensä mukaisesti pyytämällä osapuolta toimittamaan kolmen vuoden kuluessa suositusten hyväksymisestä kirjallisen raportin siitä, miten se on pannut suositukset täytäntöön. Osapuolten komitea voi sen jälkeen päättää olla jatkamatta valvontaa välttääkseen päällekkäisyydet mahdollisten Grevion myöhempien arviointikierrosten kanssa.

– Suosituksissa olisi nimenomaisesti suositettava, että osapuoli panee Grevion jäljellä olevat ehdotukset täytäntöön, vaatimatta kuitenkaan lisäraportointia näistä vähemmän kiireellisistä kysymyksistä, jotta Grevion päätelmät voidaan hyväksyä kokonaisuudessaan, ja kehotettava osapuolta jatkamaan vuoropuhelua Grevion kanssa.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Suunniteltu säädös koskee osapuolten komitean sihteeristön ehdotusta, jonka aiheena on Istanbulin yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevien suositusten soveltamisala ja menettely suositusten antamiseksi osapuolille Grevion ensimmäisten temaattisten arviointikertomusten perusteella sekä malli, jossa esitetään tällaisten tulevien suositusten rakenne. Temaattisen arviointikierroksen tarkoituksena on selvittää, miten osapuolet ovat panneet täytäntöön ne yleissopimuksen määräykset, jotka liittyvät siihen, miten osapuolten julkishallinnot, myös unionin toimielimet ja julkishallinto, panevat yleissopimuksen täytäntöön. Osapuolten komitean antamat suositukset voivat vaikuttaa ratkaisevasti unionin oikeuden sisältöön, koska ne voivat tulevaisuudessa vaikuttaa Istanbulin yleissopimuksen asiaa koskevien määräysten tulkintaan. Suunnitellussa säädöksessä määritetään menettely suositusten antamista ja osapuolille annettujen suositusten täytäntöönpanon valvontaa varten, ja se sitoo unionia. Sen vuoksi on aiheellista vahvistaa osapuolten komiteassa unionin puolesta otettava kanta suunniteltuun säädökseen unionin toimielimiin ja julkishallintoon liittyvien asioiden osalta.

Ehdotetaan, että EU hyväksyy sihteeristön ehdotuksen, koska ehdotettu menettely on linjassa lähtötilanteen arviointimenettelyn kanssa. Arviointimenettely on ollut toimiva, ja sillä varmistetaan kaikkien temaattista arviointia varten valittujen määräysten tuloksellinen täytäntöönpano ja vältetään samalla päällekkäiset seurantaprosessit.

Ehdotettu muutos lähtötilanteen arviointimenettelyyn verrattuna liittyy suositusten soveltamisalaan. Uudella ehdotuksella laajennettaisiin soveltamisalaa kattamaan kaikki päätelmät, joiden Grevio katsoo edellyttävän kiireellisiä toimia (”*strongly encourages*”), sen sijaan, että suositukset rajoitettaisiin aiemman menettelyn mukaisesti koskemaan vain yleissopimuksen I ja II lukua. Laajempi soveltamisala voitaneen hyväksyä, koska päätelmien kokonaismäärä todennäköisesti vähenee Grevion lähtötilanteen arviointikertomuksiin verrattuna, koska temaattisessa kertomuksessa käsitellään vain 19:ää yleissopimuksen artiklaa.

Lisäksi ehdotukseen sisältyy vähäinen muutos, jossa todetaan nimenomaisesti, että osapuolten komitea voi päättää olla toteuttamatta uusia valvontatoimia saatuaan kirjalliset raportit suositusten täytäntöönpanosta, jotta vältetään päällekkäisyydet Grevion myöhempien arviointikierrosten kanssa. Näin ratkaistaan osapuolten esiin tuomat päällekkäisiä seurantaprosesseja koskevat huolenaiheet, jotka johtuvat siitä, että niiden on täytynyt hallinnoida sekä lähtötilanteen arviointeja että temaattisia arviointeja samanaikaisesti. Myös tämä lienee hyväksyttävissä, kun otetaan huomioon tarve virtaviivaistaa menettelyjä ja vähentää osapuolille aiheutuvaa rasitetta.

Toinen vähäinen muutos on se, että nimenomaisesti todetaan, että osapuolten komitea pyytää osapuolta jatkamaan Grevion kanssa käytävää vuoropuhelua edistymisestä. Myös tämä lienee hyväksyttävissä, koska tällainen vuoropuhelu on vapaaehtoista ja voi olla asianomaiselle osapuolelle hyödyllistä.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita”.

Ilmaisu ”*säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia*” kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”*voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännöstön sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa*”[12].

4.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Osapuolten komitea on Istanbulin yleissopimuksella perustettu elin. Päätösluonnos, joka osapuolten komitean on määrä hyväksyä, on säädös, jolla on oikeusvaikutuksia, koska siinä määritetään menettely, joka koskee suositusten antamista osapuolille unionin toimielimiin ja julkishallintoon liittyviä asioita koskevan temaattisen arviointikierroksen perusteella ja tällaisten suositusten täytäntöönpanoa. Tällaiset suositukset voivat vaikuttaa tulevaisuudessa yleissopimuksen asiaa koskevien määräysten tulkintaan ja voivat näin ollen vaikuttaa ratkaisevasti unionin oikeuden sisältöön. Sen vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden

[12] Unionin tuomioistuimen tuomio, 7. lokakuuta 2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

Kun suunnitellulla säädöksellä on samanaikaisesti useita tavoitteita tai kun siihen sisältyy useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista yksikään ei ole toisiin nähden liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellisessa oikeusperustassa on poikkeuksellisesti mainittava kaikki asianmukaiset oikeusperustat.

4.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitellun säädöksen päätavoitteena on vahvistaa menettelyt, joiden mukaisesti osapuolten komitea voi antaa osapuolille suosituksia Grevion uusien temaattisten arviointikertomusten perusteella. Temaattisen arviointikierroksen tarkoituksena on selvittää, miten osapuolet ovat panneet täytäntöön ne yleissopimuksen määräykset, jotka liittyvät siihen, miten osapuolten julkishallinnot, myös unionin toimielimet ja julkishallinto, panevat yleissopimuksen täytäntöön. EU on liittynyt Istanbulin yleissopimukseen unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta, eli sellaisten asioiden osalta, jotka liittyvät unionin toimielimiin ja julkishallintoon[13] sekä rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön, turvapaikanhakuun ja palauttamiskieltoon[14]. EU:n liittyminen Istanbulin yleissopimukseen jaettiin kahdeksi erilliseksi neuvoston päätökseksi, jotta voitiin ottaa huomioon Tanskan ja Irlannin erityisasema SEUT-sopimuksen V osaston osalta. Näin ollen myös päätös, jolla vahvistetaan osapuolten komiteassa unionin puolesta otettava kanta suunniteltuun säädökseen, on jaettava kahdeksi rinnakkaiseksi päätökseksi.

Tämän päätöksen oikeusperusta koskee unionin toimielimiin ja julkishallintoon liittyviä asioita. Sen vuoksi tämän päätöksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 336 artikla.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 336 artikla yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

[13] Neuvoston päätös (EU) 2023/1075, annettu 1 päivänä kesäkuuta 2023, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta unionin toimielinten ja julkishallinnon osalta, EUVL L 143 I, 2.6.2023, s. 1–3.

[14] Neuvoston päätös (EU) 2023/1076, annettu 1 päivänä kesäkuuta 2023, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden, turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon osalta, EUVL L 143 I, 2.6.2023, s. 4–6.

2024/0291 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen osapuolten komitean 17. kokouksessa sellaisen päätöksen hyväksymiseen, joka koskee menettelyä suositusten antamiseksi osapuolille ensimmäisen temaattisen arviointikierroksen yhteydessä unionin toimielimiin ja julkishallintoon liittyvien asioiden osalta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 336 artiklan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Unioni on tehnyt naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen, jäljempänä ’yleissopimus’, unionin toimielinten ja julkishallinnon osalta neuvoston päätöksellä (EU) 2023/1075[15] ja rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden, turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon osalta neuvoston päätöksellä (EU) 2023/1076[16], siltä osin kuin ne kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan, ja yleissopimus tuli unionin osalta voimaan 1 päivänä lokakuuta 2023.

(2) Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmän, jäljempänä ’Grevio’, tehtävänä on yleissopimuksen 66 artiklan 1 kohdan nojalla seurata, miten osapuolet panevat yleissopimuksen täytäntöön. Grevion alkuperäisen lähtötilanteen arviointimenettelyn jälkeiset arviointimenettelyt jaetaan yleissopimuksen 68 artiklan 3 kohdan mukaisesti kierroksiin, joita kutsutaan Grevion temaattisiksi arviointikierroksiksi. Yleissopimuksen 68 artiklan 11 kohdan mukaan Grevion on määrä antaa kertomuksia ja päätelmiä toimista, joita osapuoli on toteuttanut asianomaisten yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanemiseksi. Yleissopimuksen osapuolten komitea voi yleissopimuksen 68 artiklan 12 kohdan nojalla antaa osapuolelle suosituksia Grevion kertomusten perusteella.

(3) Vuonna 2022 aloitetun ensimmäisen temaattisen arviointikierroksen otsikko on ”Luottamuksen rakentaminen antamalla tukea, suojelua ja oikeutta”, ja se toteutetaan vuosina 2023–2031. Arviointikierroksella käsitellään 19:ää yleissopimuksen

[15] Neuvoston päätös (EU) 2023/1075, annettu 1 päivänä kesäkuuta 2023, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta unionin toimielinten ja julkishallinnon osalta, EUVL L 143 I, 2.6.2023, s. 1–3.

[16] Neuvoston päätös (EU) 2023/1076, annettu 1 päivänä kesäkuuta 2023, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden, turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon osalta, EUVL L 143 I, 2.6.2023, s. 4–6.

määräystä[17], ja siinä selvitetään, miten osapuolet ovat panneet täytäntöön ne yleissopimuksen määräykset, joita sovelletaan myös unioniin sen omien toimielinten ja julkishallinnon osalta.

(4) Osapuolten komitean sihteeristö toimitti osapuolille syyskuussa 2024 päätösluonnoksen, joka koskee suosituksia, jotka osapuolten komitean on määrä hyväksyä Grevion ensimmäisen temaattisen arviointikierroksen [IC-CP(2024)10] yhteydessä hyväksymien kertomusten perusteella. Päätöksessä määritetään menettely, joka koskee suositusten antamista ja niiden täytäntöönpanon valvontaa osapuolten komiteassa, ja se sisältää suositusmallin. Päätösluonnoksesta on määrä keskustella ja se on tarkoitus mahdollisuuksien mukaan hyväksyä osapuolten komitean 17. kokouksessa 17. joulukuuta 2024.

(5) Unionilla on yksinomainen toimivalta hyväksyä yleissopimuksessa määrättyjä velvoitteita omien toimielintensä ja julkishallintonsa osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 336 artiklan puitteissa. Unionin tuomioistuin vahvisti 6 päivänä lokakuuta 2021 antamassaan lausunnossa 1/19 (Istanbulin yleissopimus) (EU:C:2021:832, 305 kohta), että merkittävä osa ennalta ehkäisevien ja suojelevien toimenpiteiden toteuttamista koskevista yleissopimuksen velvoitteista sitoo pääosin unionia myös suhteessa sen hallinnon henkilöstöön sekä suhteessa yleisöön, joka käy sen toimielinten, elinten ja laitosten toimitiloissa ja rakennuksissa.

(6) On aiheellista vahvistaa osapuolten komiteassa unionin puolesta otettava kanta, koska suunnitellussa säädöksessä määritetään menettely unionin toimielimiin ja julkishallintoon liittyvien, osapuolille osoitettujen suositusten antamista ja niiden täytäntöönpanon valvontaa varten. Tällaiset suositukset voivat vaikuttaa ratkaisevasti unionin oikeuden sisältöön, koska ne voivat tulevaisuudessa vaikuttaa Istanbulin yleissopimuksen asiaa koskevien määräysten tulkintaan.

(7) Päätösluonnoksen mukaan suosituksia tulisi antaa ainoastaan Grevion kertomuksissa havaittujen kiireellisimpien huolenaiheiden perusteella. Näitä ovat muun muassa puutteet, jotka Grevion mukaan edellyttävät välittömiä toimia, minkä osoituksena se käyttää verbiä ”vaatia” (”*urges*”), sekä kysymykset, jotka Grevion mukaan olisi korjattava lähitulevaisuudessa ja joiden yhteydessä käytetään ilmaisua ”kannustaa vahvasti” (”*strongly encourages*”). Nämä puutteet voivat liittyä mihin tahansa yleissopimuksen lukuun.

(8) Valvonnan osalta päätösluonnoksessa esitetään, että osapuolten komitean olisi valvottava näiden suositusten täytäntöönpanoa pyytämällä osapuolta toimittamaan kirjallinen raportti toteutetuista toimenpiteistä kolmen vuoden kuluessa suositusten antamisesta. Osapuolten komitea voi sen jälkeen päättää olla jatkamatta valvontaa, jotta vältetään päällekkäisyydet mahdollisten Grevion myöhempien arviointikierrosten kanssa.

(9) Lopuksi päätösluonnoksessa todetaan, että suosituksissa olisi suositettava, että osapuoli panee täytäntöön jäljellä olevat Grevion vähemmän kiireelliset ehdotukset, jotta Grevion päätelmät voidaan hyväksyä kokonaisuudessaan, ja pyydettävä osapuolta jatkamaan vuoropuhelua Grevion kanssa.

(10) Ehdotetaan, että unioni hyväksyy päätösluonnoksen, koska ehdotettu menettely on linjassa lähtötilanteen arviointimenettelyn kanssa. Arviointimenettely on ollut toimiva,

[17] Istanbulin yleissopimuksen 7, 8, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 20, 22, 25, 31, 48, 49, 50, 51, 52, 53 ja 56 artikla.

ja sillä varmistetaan kaikkien temaattista arviointia varten valittujen määräysten tuloksellinen täytäntöönpano ja vältetään samalla päällekkäiset seurantaprosessit.

(11) Osapuolten komiteassa esitettävänä unionin kantana olisi sen vuoksi oltava asiakirjassa IC-CP(2024)10 esitetyn päätösluonnoksen, mukaan lukien sen lisäyksessä I oleva ehdotettu suositusmalli, hyväksymisen kannattaminen.

(12) Jotta voidaan mahdollistaa tarvittava joustavuus osapuolten komitean kokouksessa, olisi säädettävä, että päätösluonnokseen tehtävät vähäiset muutokset voidaan hyväksyä ilman uutta neuvoston päätöstä,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Yleissopimuksen 67 artiklalla perustetun osapuolten komitean 17. kokouksessa unionin puolesta otettava kanta on kannattaa sellaisen päätöksen hyväksymistä, joka koskee suosituksia, jotka osapuolten komitean on määrä hyväksyä Grevion ensimmäisen temaattisen arviointikierroksen [IC-CP(2024)10] yhteydessä laatimien kertomusten perusteella, mukaan lukien päätöksen lisäyksessä I oleva ehdotettu suositusmalli.

2 artikla

Unionin edustajat osapuolten komiteassa voivat sopia vähäisistä muutoksista päätösluonnokseen IC-CP(2024)10 ja sen lisäykseen 1 ilman uutta neuvoston päätöstä.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja