



Bryssel, 14. heinäkuuta 2025
(OR. en)

11576/25

Toimielinten välinen asia:
2025/0217 (NLE)

ANTIDISCRIM 69
COCON 49
COHOM 117
COPEN 212
DROIPEN 81
EDUC 319
FREMP 200
JAI 1069
MIGR 252
SOC 517
STATIS 49

SAATE

Kom:n asiak. nro: COM(2025) 402 final

Asia: Ehdotus
NEUVOSTON PÄÄTÖS
Euroopan neuvoston ministerikomiteassa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta jatkoajan myöntämiseen Kazakstanin liittymiselle Euroopan neuvoston yleissopimukseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, siltä osin kuin kyse rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvistä asioista, turvapaikanhausta ja palauttamiskiellosta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2025) 402 final.

Liite: COM(2025) 402 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.7.2025
COM(2025) 402 final

2025/0217 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan neuvoston ministerikomiteassa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta jatkoajan myöntämiseen Kazakstanin liittymiselle Euroopan neuvoston yleissopimukseen naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, siltä osin kuin kyse rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvistä asioista, turvapaikanhausta ja palauttamiskiellosta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä Euroopan neuvoston ministerikomitean kokouksessa syyskuussa 2025 unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta sellaisen päätöksen suunniteltuun hyväksymiseen, jolla Kazakstanille myönnetään kaksi vuotta jatkoaikaa liittyä Euroopan neuvoston yleissopimukseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, jäljempänä 'Istanbulin yleissopimus' tai 'yleissopimus'.

1.1. Istanbulin yleissopimus

Istanbulin yleissopimuksessa vahvistetaan 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 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 julkishallintoon¹ sekä rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön, turvapaikanhakuun ja palauttamiskieltoon². Viimeksi mainittujen osalta unionin toimivallan käyttö ei sido Irlantia ja Tanskaa.³ Yleissopimuksessa on tällä hetkellä 39 osapuolta, EU ja 22 sen jäsenvaltiota mukaan lukien.⁴

1.2. Euroopan neuvoston ministerikomitea

Ministerikomitea on Euroopan neuvoston päätöksentekaelin. Se koostuu Euroopan neuvoston 46 jäsenvaltion ulkoasiainministereistä. Jäsenvaltioiden pysyvät edustajat Strasbourgissa toimivat heidän sijaisinaan. Ministerikomitean rooli ja tehtävät kuvataan Euroopan neuvoston perussäännön, jäljempänä 'perussääntö'⁵, IV luvussa. Perussäännön 14 artiklan mukaan jokaisella Euroopan neuvoston jäsenellä on oikeus yhteen edustajaan ministerikomiteassa ja jokaisella edustajalla on yksi ääni. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat Euroopan neuvoston jäseniä ja siten edustettuina ministerikomiteassa. Ministerikomitea kokoontuu ministeritasolla kerran vuodessa ja sijaisten tasolla viikoittain.

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. 1–3).

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 palauttamiskielton osalta (EUVL L 143 I, 2.6.2023, s. 4–6).

³ Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 mukaisesti.

⁴ Ratifiointitilanne 13.6.2025: 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 (2024).

⁵ Euroopan neuvoston perussääntö (ETS N:o 001), [täydellinen luettelo – sopimusasiain toimisto](#).

1.3. Suunniteltu Euroopan neuvoston ministerikomitean päätös

Istanbulin yleissopimuksen 75 artiklan 1 kohdassa määrätään, että Euroopan neuvoston jäsenvaltiot, sen laatimiseen osallistuneet muut maat kuin Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ja EU voivat liittyä yleissopimukseen. Lisäksi 76 artiklan 1 kohdassa määrätään, että yleissopimukseen voivat liittyä myös sellaiset kolmannet valtiot, jotka eivät ole osallistuneet sen laatimiseen, edellyttäen että ministerikomitea on virallisesti kutsunut ne liittymään. Ministerikomitea voi Istanbulin yleissopimuksen osapuolia kuultuaan ja niiden yksimielisen suostumuksen saatuaan pyytää mitä tahansa Euroopan neuvoston ulkopuolista valtiota liittymään yleissopimukseen ministerikomiteassa kahden kolmasosan enemmistöllä tehtävällä päätöksellä⁶ ja niiden yleissopimuksen osapuolten edustajien yksimielisyydellä, joilla on oikeus osallistua ministerikomitean työskentelyyn⁷.

Ministerikomitea päätti 22. huhtikuuta 2020 kutsua Kazakstanin liittymään Istanbulin yleissopimukseen. Päätöksen mukaan kutsu on voimassa viisi vuotta sen hyväksymisestä eli 23. huhtikuuta 2025 saakka.

Kazakstan pyysi 3. huhtikuuta 2025 päivätyllä kirjeellä yleissopimukseen liittymiselleen kahden vuoden jatkoaikaa, jotta se voisi saattaa sisäiset menettelynsä päätökseen. Euroopan neuvoston jäsenvaltioille ja Istanbulin yleissopimuksen osapuolille ilmoitettiin 7. huhtikuuta 2025 päivätyllä kirjeellä Kazakstanin pyynnöstä ja siitä, että pyyntö edellyttää uutta päätöstä ministerikomitealta. Ministerikomitean GR-J-ryhmän (Rapporteur Group on Legal Co-operation) odotetaan tarkastelevan pyyntöä kokouksessaan 11. syyskuuta 2025 ja sen jälkeen hyväksyvän päätöksen kahden vuoden jatkoajasta Kazakstanin liittymiselle Istanbulin yleissopimukseen, jäljempänä 'suunniteltu päätös'.

2. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Näin ollen ehdotetaan, että syyskuussa 2025 pidettävässä ministerikomitean kokouksessa EU:n puolesta otettava kanta on tukea kahden vuoden jatkoajan myöntämistä Kazakstanin liittymiselle Istanbulin yleissopimukseen, jotta Kazakstanilla olisi riittävästi aikaa saattaa sisäiset menettelynsä päätökseen. Kazakstanin liittyminen olisi unionin edun mukaista, koska se laajentaisi yleissopimuksen tiukat naiset kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevat normit koskemaan kyseistä maata.

3. OIKEUSPERUSTA

3.1. Menettelyllinen oikeusperusta

3.1.1. 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*”.

⁶ Perussäännön 20 artikla

⁷ Lisätietoja sellaisten valtioiden liittymismenettelystä, jotka eivät ole Euroopan neuvoston jäsenvaltioita ja jotka eivät ole osallistuneet yleissopimuksen laatimiseen, on saatavilla osoitteessa [CETS 210 - Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence - Modalities for accession](#).

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohtaa sovelletaan riippumatta siitä, onko unioni kyseisen elimen jäsen tai kyseisen sopimuksen osapuoli.⁸

Ilmaisu ”säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia” kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös säädökset, jotka ovat luonteeltaan organisatorisia ja vaikuttavat tapaan, jolla päätökset tehdään kyseisessä elimessä, esimerkiksi silloin, kun päätöksentekovaltaa käyttävä elin hyväksyy uuden maan jäseneksi.

3.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Ministerineuvosto on sopimuksella eli perussäännöllä perustettu elin. Päätös, jolla Kazakstanille myönnetään jatkoaikaa Istanbulin yleissopimukseen liittymiseksi ja joka ministerikomitean on määrä hyväksyä, on säädös, jolla on oikeusvaikutuksia. Määräajan pidentäminen merkitsee sitä, että liittymiskutsu uusitaan, koska alkuperäisen kutsun voimassaolo päättyi 23. huhtikuuta 2025. Jos määräaikaa pidennetään ja jos Kazakstan liittyy yleissopimukseen uudessa määräajassa, EU:n ja Kazakstanin välille luodaan Istanbulin yleissopimuksen puitteissa sopimussuhteet. Ministerikomitean päätöksellä voi olla oikeusvaikutuksia unioniin myös koska Kazakstanin liittyminen vaikuttaisi tapaan, jolla päätökset tehdään Istanbulin yleissopimuksen osapuolten komiteassa. Suunnitellulla säädöksellä ei täydennetä eikä muuteta sopimuksen institutionaalisia rakenteita. Sen vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

3.2. Aineellinen oikeusperusta

3.2.1. 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 sellaiseksi pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä saa olla 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.

3.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Aineellisesta oikeusperustasta todetaan, että EU on liittynyt Istanbulin yleissopimukseen unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta, eli sellaisten asioiden osalta, jotka liittyvät unionin toimielimiin ja julkishallintoon⁹ sekä rikosoikeuden alalla tehtävään

⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 64 kohta.

⁹ Neuvoston päätös (EU) 2023/1075, annettu 1 päivänä kesäkuuta 2023, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä

oikeudelliseen yhteistyöhön, turvapaikanhakuun ja palauttamiskieltoon¹⁰. 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 päätös ministerikomiteassa unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta on jaettava kahdeksi rinnakkaiseksi päätökseksi, sillä Kazakstanin kanssa luotava sopimussuhde koskisi yleissopimuksen kaikkia näkökohtia. Tämän päätöksen oikeusperusta koskee rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyviä asioita, turvapaikanhakua ja palauttamiskieltoa. Ehdotetun päätöksen aineellisena oikeusperustana ovat sen vuoksi SEUT-sopimuksen 78 artiklan 2 kohta, 82 artiklan 2 kohta ja 84 artikla.

3.3. Päätelmä

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 78 artiklan 2 kohta, 82 artiklan 2 kohta ja 84 artikla yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

¹⁰ 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>).
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>).

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan neuvoston ministerikomiteassa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta jatkoajan myöntämiseen Kazakstanin liittymiselle Euroopan neuvoston yleissopimukseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, siltä osin kuin kyse rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvistä asioista, turvapaikanhausta ja palauttamiskiellosta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 78 artiklan 2 kohdan, 82 artiklan 2 kohdan ja 84 artiklan yhdessä 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Unioni teki naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen, jäljempänä 'Istanbulin yleissopimus' tai 'yleissopimus', unionin toimielinten ja julkishallinnon osalta neuvoston päätöksellä (EU) 2023/1075¹¹ ja rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden, turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon osalta neuvoston päätöksellä (EU) 2023/1076¹², ja yleissopimus tuli unionin osalta voimaan 1 päivänä lokakuuta 2023. Yleissopimuksessa on tällä hetkellä 39 osapuolta, EU ja 22 sen jäsenvaltiota mukaan lukien.
- (2) Euroopan neuvoston ministerikomitea, jäljempänä 'ministerikomitea', on Euroopan neuvoston päätöksentekuelin. Se koostuu Euroopan neuvoston 46 jäsenvaltion ulkoasiainministereistä ja heidän sijaisinaan Strasbourgissa toimivista pysyvistä edustajista. Ministerikomitean rooli ja tehtävät kuvataan Euroopan neuvoston perussäännön¹³ IV luvussa. Perussäännön 14 artiklan mukaan jokaisella Euroopan neuvoston jäsenellä on oikeus yhteen edustajaan ministerikomiteassa ja jokaisella edustajalla on yksi ääni. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat Euroopan neuvoston jäseniä ja siten edustettuina ministerikomiteassa.
- (3) Istanbulin yleissopimuksen 76 artiklan 1 kohdan nojalla ministerikomitea voi Istanbulin yleissopimuksen osapuolia kuultuaan ja niiden yksimielisen suostumuksen saatuaan kutsua Euroopan neuvoston ulkopuolisen valtion liittymään Istanbulin yleissopimukseen. Tällainen päätös vaatii taakseen perussäännön 20 artiklan

¹¹ 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>).

¹² 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>).

¹³ [Euroopan neuvoston perussääntö \(ETS N:o 001\)](#), [täydellinen luettelo – sopimusasiain toimisto](#).

d kappaleen mukaisen enemmistön (kahden kolmasosan enemmistön ministerikomiteassa) ja niiden yleissopimuksen osapuolten edustajien yksimielisyyden, joilla on oikeus osallistua ministerikomitean työskentelyyn.

- (4) Ministerikomitea päätti 22 päivänä huhtikuuta 2020 kutsua Kazakstanin liittymään Istanbulin yleissopimukseen. Päätöksen mukaan kutsu oli voimassa viisi vuotta sen hyväksymisestä eli 23 päivään huhtikuuta 2025 saakka.
- (5) Kazakstan pyysi 3 päivänä huhtikuuta 2025 päivätyllä kirjeellä Istanbulin yleissopimukseen liittymiselleen kahden vuoden jatkoaikaa, jotta se voisi saattaa sisäiset menettelynsä päätökseen.
- (6) Ministerikomitean odotetaan hyväksyvän kokouksessaan syyskuussa 2025 päätöksen, jolla Kazakstanille myönnetään kahden vuoden jatkoaika Istanbulin yleissopimukseen liittymiselle.
- (7) On aiheellista vahvistaa ministerikomiteassa unionin puolesta otettava kanta, koska Kazakstanin määrääjän jatkamisella Istanbulin yleissopimukseen liittymiseksi voi olla oikeusvaikutuksia unioniin. Määrääjän jatkamisella uusitaan Kazakstanille osoitettu liittymiskutsu, jonka voimassaolo on päättynyt, minkä vuoksi se voi merkitä unionin ja Kazakstanin välisten sopimussuhteiden luomista Istanbulin yleissopimuksen puitteissa. Päätös voi myös vaikuttaa tapaan, jolla päätökset tehdään Istanbulin yleissopimuksen osapuolten komiteassa.
- (8) Kazakstanin liittyminen olisi unionin edun mukaista, koska se laajentaisi yleissopimuksen tiukat normit koskemaan kyseistä maata. Unionin kantana tulisi sen vuoksi olla myöntää Kazakstanille kaksi vuotta jatkoaikaa saattaa sisäiset menettelynsä päätökseen.
- (9) Koska unioni ei ole Euroopan neuvoston jäsen mutta kaikki jäsenvaltiot ovat sen jäseniä, kaikkien unionin jäsenvaltioiden olisi esitettävä unionin kanta toimien yhdessä.
- (10) Neuvoston päätös (EU) 2023/1076 ei sido Irlantia, ja sen vuoksi Irlanti ei osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen.
- (11) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Euroopan neuvoston ministerikomitean kokouksessa syyskuussa 2025 unionin puolesta otettava kanta on tukea kahden vuoden jatkooajan myöntämistä Kazakstanin liittymiselle Istanbulin yleissopimukseen.

2 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitetun kannan esittävät ne unionin jäsenvaltiot, jotka ovat Euroopan neuvoston ministerikomitean jäseniä, toimien yhdessä.

3 artikla

Tämä päätös tulee voimaan päivänä, jona se hyväksytään.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*