



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 9. maaliskuuta 2022
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2022/0066(COD)

7042/22
ADD 5

JAI 316
FREMP 55
COHOM 18
COPEN 82
EDUC 80
MIGR 78
SOC 141
ANTIDISCRIM 10
GENDER 18
JEUN 27
CODEC 263

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	9. maaliskuuta 2022
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2022) 63 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja EHDOTUKSEEN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2022) 63 final.

Liite: SWD(2022) 63 final

Strasbourg 8.3.2022
SWD(2022) 63 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EHDOTUKSEEN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta

{COM(2022) 105 final} - {SEC(2022) 150 final} - {SWD(2022) 60 final} -
{SWD(2022) 61 final} - {SWD(2022) 62 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutuksenarviointi: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa esiintyy laajasti eri puolilla EU:ta. Vuonna 2014 yksi kolmesta naisesta EU:ssa ilmoitti fyysisestä ja/tai seksuaalisesta väkivallasta. Vuoden 2019 hallinnollisten tietojen mukaan tällaisen väkivallan esiintyvyys EU:n alueella on 21,2 prosenttia. Verkon ulkopuolella tapahtuvan naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan lisäksi naisiin kohdistuva verkkoväkivalta ja verkossa tapahtuva parisuhdeväkivalta ovat lisääntymässä; vuonna 2020 verkkoväkivallan eri muotojen arvioitiin vaikuttavan 52 prosenttiin nuorista naisista maailmanlaajuisesti. Sukupuoleen perustuva väkivalta voi vaikuttaa sekä naisiin että miehiin, mutta se kohdistuu suhteettomasti naisiin. Lähisuhdeväkivalta vaikuttaa myös muihin perheenjäseniin (mm. puolisoihin, lapsiin ja vanhempiin perheenjäseniin). Naisiin kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta vaikuttavat miljooniin ihmisiin EU:ssa ja molempia esiintyy kaikissa jäsenvaltioissa. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan taustatekijöitä ovat haitalliset sosiaaliset normit ja stereotypiat, jotka aiheuttavat sukupuolten epätasa-arvoa, kyvyttömyys tunnistaa tällaisten rikosten erityispiirteitä sekä tehottomat vastatoimet (oikeudellinen hajanaisuus, oikeudellinen epävarmuus ja täytäntöönpanon tehottomuus). Puutteet väkivallan ennaltaehkäisyssä, uhrien suojelussa ja tukemisessa, oikeussuojan saatavuudessa ja politiikan koordinoinnissa on huomattu sekä EU:n että kansallisella tasolla; yhtä lailla niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat panneet täytäntöön Istanbulin yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä niissä, jotka eivät ole. Asiaa koskevat EU:n normit ovat hajallaan useissa säädöksissä eivätkä ne ole johtaneet tehokkaaseen seurantaan ja täytäntöönpanoon tämän uhriryhmän kohdalla. Vaikka Istanbulin yleissopimuksen jälkeen onkin käynnistetty kansallisen tason toimia, yleissopimuksen täytäntöönpanon seuranta osoittaa, että puutteita on edelleen. Kun otetaan huomioon tilanteen kehittyminen viime vuosikymmeninä, uhrien määrä ei todennäköisesti vähene merkittävästi ilman tehokkaampia ja koordinoituja toimia väkivallan ennaltaehkäisyn, väkivallalta suojelun, oikeussuojan saatavuuden, uhrien tukemisen ja politiikan koordinoinnin alalla.
Mitä on tarkoitus saada aikaan?
Tämän ehdotuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa. Erityisesti sillä pyritään varmistamaan tällaisen väkivallan tehokas ehkäisy, väkivallalta suojelu, oikeussuojan saatavuus, uhrien tukeminen ja koordinoinnin tehostaminen. Sillä halutaan myös varmistaa, että seksuaaliseen häirintään ja verkkoväkivaltaan puututaan tehokkaasti.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

EU:n laajuinen naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan yleisyys ja näiden väkivallan muotojen yksilöille ja yhteiskunnille aiheuttamat vahingot luovat erityisen tarpeen yhteisille toimille. Naisiin kohdistuvalla väkivallalla ja lähisuhdeväkivallalla voi olla fyysisiä rajatylittäviä ulottuvuuksia ihmisten liikkumisesta johtuen; verkkomaailmassa väkivalta ei tunne rajoja. Poliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa vain, jos vähimmäissäännöt pätevät naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan kaikkiin muotoihin. Jäsenvaltiot ovat puuttuneet naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja lähisuhdeväkivaltaan lainsäädännössä ja politiikoissa, mutta tämä ei ole vähentänyt niiden esiintyvyyttä. Jotta varmistetaan uhrien yhdenvertainen kohtelu, aloitteella luodaan ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä säättämällä naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhrien oikeuksia koskevat vähimmäissäännöt. Näillä säännöillä pyritään ehkäisemään ja torjumaan tällaista väkivaltaa ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana tai sen jälkeen. Lainsäädännön puutteiden paikkaamiseksi aloitteella otettaisiin myös käyttöön rikosten määritelmät ja niistä annettavat rangaistukset. EU:n toimilla varmistettava perusoikeuksien suojeleminen koskee puolta EU:n väestöstä koko sen alueella.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi?

Komissio on tarkastellut seuraavia vaihtoehtoja:

- 0) perustaso, muut kuin lainsäädännölliset toimenpiteet;
- 1) lievät lainsäädäntötoimet naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseksi, väkivallalta suojelemiseksi, oikeussuojan saatavuuden varmistamiseksi, uhrien tukemiseksi ja koordinoinnin vahvistamiseksi; ja
- 2) kattavammat lainsäädäntötoimet, joilla puututaan edellä mainittuihin asioihin, sekä seksuaalista häirintää, naisiin kohdistuvaa verkkoväkivaltaa sekä verkossa tapahtuvaa parisuhdeväkivaltaa koskevat säännöt.

Vaihtoehto 2 on jaettu oikeasuhteisempiin toimenpiteisiin (2A) ja ihanteellisiin toimenpiteisiin (kriminalisoinnin, seksuaalisen häirinnän ja suojelun osalta), jotka kuitenkin olisivat tehottomampia (2B). Parhaaksi vaihtoehdoksi arvioitiin alavaihtoehto 2A sekä laadun että kustannusten ja hyötyjen perusteella.

Mitkä ovat eri sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Komissio toteutti kattavia sidosryhmien kuulemisia yhtä aikaa vaikutustenarviointia ja toimivuustarkastusta varten. Avoimeen julkiseen kuulemiseen saatiin yli 700 vastausta. Suurin osa vastaajista vaati EU:lta lisätoimenpiteitä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa vastaan niin kuin aikaisemmissakin tutkimuksissa. Komissio kuuli jäsenvaltioita kirjallisesti ja aiheesta järjestetyssä työpajassa. Jäsenvaltiot ilmaisivat suhtautuvansa avoimesti EU:n toimiin ja pitivät suunniteltuja toimenpiteitä tärkeinä. Kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen kohdennetut kuulemiset osoittivat, että kunnianhimoisimpia toimenpiteitä kannatettiin laajasti (eli alavaihtoehtoja 2A ja 2B). Ammattiliitot ja työnantajat tukivat tavoitetta torjua seksuaalista häirintää ja suhtautuivat myönteisesti lisätoimenpiteisiin. Työnantajat suhtautuivat kuitenkin varovaisesti heille mahdollisesti asetettaviin velvoitteisiin. Ammattiliitot ja työnantajat painottivat työmarkkinaosapuolten roolia.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon arviointi osoittaa taloudellisten vaikutusten olevan myönteisiä. Naisiin

kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan vähenemisestä voisi koitua noin 53,1 miljardin euron ja pitkällä aikavälillä mahdollisesti jopa noin 82,7 miljardin euron taloudellinen hyöty. Suurimmat mahdollisuudet taloudellisen hyödyn saavuttamiseen syntyvät uhreille aiheutuvan fyysisen ja emotionaalisen haitan kustannusten alenemisesta (kustannusten arvioidaan alenevan 32,2–64,5 miljardia euroa). Sosiaaliset vaikutukset kohdistuisivat eri sidosryhmiin eli uhreihin, todistajiin, rikoksentekejiin, yrityksiin, kansallisiin viranomaisiin ja koko yhteiskuntaan. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto parantaisi uhrien terveyttä, turvallisuutta ja elämänlaatua (erityisesti suojele- ja tukitoimenpiteiden ansiosta). Se myös lisäisi uhrien ja todistajien tietoisuutta tarjolla olevista suojele- ja tukipalveluista ja parantaisi niiden saatavuutta. Rikoksentekejiä tarkoitettuja interventio-ohjelmia koskevilla toimenpiteillä odotetaan olevan myönteinen vaikutus rikoksentekeijöiden asenteisiin ja käyttäytymiseen. Työnantajien osalta tietoisuus häirinnän uhreiksi työssä joutuneista työntekijöistä, parempi ymmärrys aiheesta ja uhreille annettava tuki mahdollistaisivat turvallisen työympäristön kehittämisen. Tällä olisi myönteinen vaikutus myös tuottavuuteen. Kansalliset viranomaiset hyötyisivät toimenpiteistä, joilla puututaan lainsäädännön hajanaisuuteen ja epävarmuuteen. Jos suuri yleisö tunnistaisi haitalliset sukupuolistereotyytiat, -normit ja väärinkäytökset nykyistä laajemmin, siitä koituisi myönteisiä vaikutuksia koko yhteiskunnalle. Lisäksi parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset perusoikeuksiin ovat huomattavat.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?
Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon noudattamisesta aiheutuvat kokonaiskustannukset ovat 5–6,6 miljardia euroa. Suurin osa noudattamisesta aiheutuvista kustannuksista lankeaisi jäsenvaltioille lukuun ottamatta seksuaalista häirintää koskevaa muutamaa seikkaa, jotka saattavat kasvattaa sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia työnantajille. Noudattamisesta aiheutuvat kustannukset johtuvat toimista, jotka koskevat väkivallan ehkäisyä, väkivallalta suojele- ja oikeussuojan saatavuutta, uhrien tukemista ja toimien koordinoitua. Kielteisiä vaikutuksia ei havaittu.
Mitkä ovat vaikutukset pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yrityksiin) ja kilpailukykyyn?
Suurin osa kustannuksista lankeaisi jäsenvaltioille. Työnantajille mahdollisesti aiheutuvat kustannukset ovat 1,9 miljardia euroa, koska johtajien olisi pakko osallistua seksuaalista häirintää työssä ja lähisuhdeväkivallan vaikutuksia työhön käsittelevään koulutukseen. Kustannukset rajoittuisivat johtajien osallistumiseen kahden tunnin verkkokoulutukseen, eikä sillä näin ollen olisi suuria kustannusvaikutuksia pk-yrityksille.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Suurin osa noudattamisesta aiheutuvista kustannuksista, jotka ovat 5–6,6 miljardia euroa 27 EU-maalle, lankeaisi jäsenvaltioiden maksettavaksi. Vaikutuksen jäsenvaltioiden talousarvioihin ja hallintoihin odotetaan pysyvän vähäisenä, ja parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt lieventävät sitä.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla yksinkertaistetaan EU:n lainsäädäntökehystä keskittämällä naiseen kohdistuvaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa koskevat toimet yhteen säädökseen. Tällä säädöksellä parannetaan toimenpiteiden tasapuolisempaa saatavuutta alueellisesti ja paikallisesti, mikä tekee uhrien suojelusta tasavertaisempaa.
Suhteellisuusperiaate
Ehdotus on kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä toimenpiteet on suunniteltu sekä EU:n

että jäsenvaltioiden huolellisten puuteanalyysien pohjalta. Toimenpiteet

- eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen, koska vältetään päällekkäisyyksiä kriminalisointia koskevien kansallisten sääntöjen kanssa;
- eivät vaadi julkisia viranomaisia toteuttamaan liian monimutkaisia toimenpiteitä; ja
- eivät aiheuta suhteettomia kustannuksia jäsenvaltioille ja työnantajille.

Tämän lisäksi parhaaksi arvioidun vaihtoehdon toimenpiteitä voidaan pitää tarpeellisina tavoitteiden saavuttamiseksi tehokkaasti ja tavalla, joka vahvistaa perusoikeuksien täytäntöönpanoa.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Toimintapolitiikan uudelleentarkastelun tarvetta arvioidaan sen jälkeen, kun jäsenvaltiot ovat raportoineet direktiivin täytäntöönpanosta ensimmäisen kerran. Raportoinnin odotetaan tapahtuvan raportointivelvollisuuden mukaisesti, eli viisi vuotta direktiivin voimaantulon jälkeen. Raportointi toteutetaan säännöllisin väliajoin jäsenvaltioille osoitetun kyselyn muodossa. Raportointivelvollisuuden mukaisesti toimitettujen tietojen lisäksi aloitteen seuranta ja arviointi perustuu pääasiassa nykyisiin yhdenmukaistettuihin indikaattoreihin, ja tätä seuranta ja arviointia täydennetään tiedonkeruuta koskevilla uusilla yhdenmukaistamistoimenpiteillä. Yksityiskohdat kuvataan komission laatimassa seuranta- ja täytäntöönpanosuunnitelmassa.