MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

1.1 Bakgrund

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (konvention nr 210) (nedan kallad *konventionen*) antogs av ministerkommittén den 7 april 2011. Möjligheten att underteckna den har varit öppen sedan den 11 maj 2011. Enligt artikel 75 kan konventionen undertecknas och godkännas av Europarådets medlemsstater och av stater som inte är medlemmar, men som har deltagit i utarbetandet av den samt av Europeiska unionen. Övriga stater som inte är medlemmar i Europarådet kan även ansluta sig till den i enlighet med villoren i artikel 76. Konventionen förhandlades fram under sex möten i det särskilda utskott som sammanträdde december 2009–december 2010. Europeiska unionen deltog jämte medlemsstaterna vid dessa möten i egenskap av observatör. Sedan en tionde medlemsstat i Europarådet ratificerat konventionen trädde den i kraft den 1 augusti 2014. Till och med den 1 februari 2016 hade tolv EU-medlemsstater ratificerat konventionen, och 24 hade undertecknat den.

Konventionen har undertecknats på Europeiska unionens vägnar, i enlighet med rådets beslut [XXX] av den [...][[1]](#footnote-1), med förbehåll för att den ingås senare.

Våld mot kvinnor är en kränkning av deras mänskliga rättigheter och en extrem form av diskriminering med rötter i bristande jämställdhet som dessutom bidrar till att upprätthålla och stärka denna situation. Jämställdhet är ett grundläggande värde och mål för Europeiska unionen, som vilket fastslås i fördragen (artiklarna 2 och 3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), artikel 8 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 23). I stadgan understryks även rätten till mänsklig värdighet, rätten till liv och rätten till integritet, och vidare förbjuds omänsklig eller förnedrande behandling liksom alla former av slaveri och tvångsarbete (artiklarna 1–5 i stadgan). Skyddet av kvinnor mot våld utgör också en skyldighet enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som EU har tillträtt tillsammans med EU:s medlemsstater[[2]](#footnote-2), och den FN-kommitté som övervakar genomförandet av konventionen har rekommenderat EU att ratificera Europarådets konvention som ett led i kampen mot våld mot kvinnor och flickor med funktionsnedsättning[[3]](#footnote-3).

EU är mer generellt starkt engagerad i kampen mot våld, inte bara inom EU utan också som ett led i sina internationella initiativ[[4]](#footnote-4).

EU har framfört klara ståndpunkter[[5]](#footnote-5) om behovet av att utrota våld mot kvinnor och finansierar särskilda kampanjer och gräsrotsprojekt för att bekämpa det. I gällande lagstiftning rörande skydd av brottsoffer, sexuellt utnyttjande av barn samt sexuella övergrepp, asyl och migration tas hänsyn till de särskilda behoven hos dem som fallit offer för könsbaserat våld.

Trots insatser både nationellt och på unionsnivå är omfattningen på våldet mot kvinnor fortfarande ett allvarligt problem i EU. Enligt en undersökning som EU:s byrå för grundläggande rättigheter offentliggjorde 2014[[6]](#footnote-6) har var tredje kvinna i EU utsatts för fysiskt och/eller sexuellt våld efter 15 års ålder, en av tjugo kvinnor har våldtagits, 75 % av kvinnorna i kvalificerade yrken eller på höga chefsposter har utsatts för sexuella trakasserier, och en av tio kvinnor har upplevt stalkning eller sexuella trakasserier med hjälp av ny teknik.

Könsbaserat våld drabbar inte bara kvinnors hälsa och välbefinnande utan inverkar också på deras deltagande på arbetsmarknaden, vilket får negativa följder för deras ekonomiska oberoende och för ekonomin i allmänhet. Europeiska jämställdhetsinstitutet uppskattar att könsrelaterat våld mot kvinnor medför kostnader i EU på ca 226 miljarder euro per år[[7]](#footnote-7).

1.2 Konventionens mål och innehåll

Genom konventionen inrättas, såsom anges i **kapitel I**, en övergripande rättslig ram som ska skydda kvinnor och flickor mot alla former av våld, och förebygga, lagföra och avskaffa våld mot dem liksom våld i hemmet. Den inbegriper en lång rad åtgärder, allt från datainsamling och medvetandehöjande åtgärder till rättsliga åtgärder för att kriminalisera olika former av våld mot kvinnor. Konventionen innefattar åtgärder till skydd för brottsoffer och stödtjänster, och tar upp könsrelaterat våld i samband med asyl och migration, samt gränsöverskridande frågor. Genom konventionen inrättas en särskild övervakningsmekanism som ska säkerställa att parterna verkligen genomför konventionsbestämmelserna.

I konventionen definieras centrala termer som genomgående används i texten. Den utvidgar definitionen av kvinnor till att omfatta flickor under 18 år. Parterna är skyldiga att fördöma alla former av diskriminering genom att garantera att jämställdhetsprincipen tillämpas i deras rättsordning, och det klargörs att positiv särbehandling fortsatt ska vara möjlig. Eftersom konventionen är ett instrument som ska främja mänskliga rättigheter ålägger den alla parter att se till att statliga aktörer inte medverkar i några som helst våldshandlingar och att de iakttar tillbörlig aktsamhet för att förebygga, utreda, straffa och gottgöra våldshandlingar som begås av icke-statliga aktörer. Konventionen gäller uttryckligen både i fredstid och under väpnad konflikt. I konventionen fastställs visserligen bindande skyldigheter endast gentemot kvinnor, men den uppmuntrar till en tillämpning som innefattar alla offer för våld i hemmet, dvs. också män och pojkar.

Genom **kapitel II** kompletteras de senaste Europarådsinstrumentens tonvikt på förebyggande, skydd och lagföring med skyldigheten att vidta integrerade politiska åtgärder[[8]](#footnote-8) och ta ett helhetligt grepp eftersom det framhålls att rättsliga åtgärder med tonvikt på förebyggande, skydd och lagföring inte räcker för att avskaffa våld mot kvinnor. Därför bör offrens rättigheter sättas i främsta rummet vid alla åtgärder, och samarbete ske mellan samtliga berörda aktörer, dvs. mellan institutioner, organ och organisationer på alla nivåer, dvs. nationellt, regionalt och lokalt. Icke-statliga organisationer och civilsamhället måste erkännas som viktiga aktörer och parterna bör uppmuntra och stödja deras insatser. Parterna ska anslå lämpliga ekonomiska och personella resurser för att kunna genomföra integrerade politiska åtgärder, insatser och program som bekämpar och förebygger våld, däribland tillräckliga medel för icke-statliga aktörer. I konventionen betonas dessutom den nyckelroll som systematisk och adekvat datainsamling spelar för att det på verksamt sätt ska gå att utarbeta politiken och övervaka tillsynsmekanismens åtgärder på grundval av solida och jämförbara data.

Centralt är att ett eller flera officiella organ ska utses, eller vid behov inrättas, som ska ansvara för samordning, genomförande, övervakning och utvärdering av politiska strategier samt åtgärder, däribland samordning av datainsamling, analys och spridning av resultaten.

I **kapitel III** räknas parternas skyldigheter upp i fråga om förebyggande åtgärder. I linje med konventionens övergripande karaktär är parterna skyldiga att införa en mångfacetterad strategi som innefattar medvetandehöjande insatser, integrering av jämställdhetsfrågorna på utbildningsväsendets alla nivåer och diskussioner om våld med hjälp av lämpliga läromedel och kursplaner samt främjande av icke-våld och jämställdhet i utbildning i en bredare bemärkelse, t.ex. inom idrott, kultur, fritid och medier. Parterna ska se till att lämplig utbildning erbjuds yrkesgrupper som arbetar med brottsoffer och förövare. Åtgärder behöver även vidtas för att ge förövarna stöd och erbjuda dem behandlingsprogram. Medie- och it-sektorerna ska uppmuntras att delta i utvecklingen av material och frivilliga standarder.

I **kapitel IV** fastställs de allmänna principerna avseende beskaffenheten på informationen, stödtjänsterna och skyddet för våldsoffer liksom för vittnen. Det innehåller en förteckning över områden där parterna behöver vidta vissa åtgärder. Här ingår tillgång till allmänna stödtjänster, t.ex. juridisk och psykologisk rådgivning och specialtjänster, bl.a. bostäder, kostnadsfria telefonjourer som kan anlitas dygnet runt, särskilt medicinskt och kriminaltekniskt stöd till den som utsatts för sexuellt våld samt att barnvittnens särskilda behov ska beaktas. Dessutom bör åtgärder vidtas som uppmuntrar personer som bevittnat våldshandlingar att anmäla detta, och detsamma gäller för dem som har rimliga skäl att anta att sådana handlingar begås eller är att vänta, och vidare behövs regler för de villkor som ska gälla så att olika yrkesgrupper som anmäler våldshandlingar eller förväntade våldshandlingar inte bryter mot sin tystnadsplikt.

I **kapitel V** om materiell rätt fastställs vilka former av våld som bör leda till straffrättsliga åtgärder och parterna åläggs att ta med vissa brott i sin strafflagstiftning. Dessa innefattar psykiskt våld genom hot eller tvång, stalkning[[9]](#footnote-9), fysiskt våld, sexuellt våld och våldtäkt, tvångsäktenskap, kvinnlig könsstympning, tvångsabort/tvångssterilisering samt sexuella trakasserier. Parterna ska se till att ”hedern” inte ska kunna åberopas som motivering för något av dessa brott. Konventionen ålägger parterna att straffbelägga medhjälp, bistånd och försök till brott, liksom anstiftan för att förmå tredje man att begå dessa brott, och bör vidare införa lämpliga och avskräckande påföljder. Fällande domar som meddelats av en annan konventionspart ska kunna beaktas vid fastställande av påföljd. Vissa försvårande omständigheter måste införas i de nationella rättsordningarna i överensstämmelse med konventionen. Enligt konventionen ska parterna också säkerställa adekvata civilrättsliga medel samt ersättning från förövarnas sida samt adekvat extra statlig ersättning[[10]](#footnote-10) för dem som utsatts för de angivna brotten. Våld ska beaktas vid rättsliga förfaranden om vårdnad, umgängesrätt och barnens säkerhet. Procedurmässigt ålägger konventionen parterna att fastställa sin jurisdiktion vad gäller gärningar som begåtts på deras territorium av en av dess medborgare eller av en person med hemvist på deras territorium, och sträva efter att fastställa sin behörighet gällande brott som begåtts mot någon av deras medborgare eller en person som har hemvist på deras territorium[[11]](#footnote-11). Slutligen är det inte tillåtet för parterna att införa obligatoriska alternativa tvistlösningsförfaranden.

I **kapitel VI** behandlas processrätt och skyddsåtgärder vid utredningar och rättsprocesser. Parterna ska sörja för att de brottsbekämpande organen snabbt erbjuder skydd till brottsoffer, bl.a. vad gäller bevisinsamling och genom att bedömning görs av om liv riskeras och hur allvarlig situationen är. Förövarnas eventuella tillgång till skjutvapen bör ägnas särskild uppmärksamhet. Rättsordningarna ska föreskriva att akuta förbudsåtgärder kan vidtas, liksom besöksförbud utan att detta är oskäligt ekonomiskt eller administrativt betungande för brottsoffret. Som allmän regel ska de allra grövsta brotten inte förutsätta att brottsoffret gör en anmälan eller själv väcker åtal[[12]](#footnote-12). Genom detta kapitel upprättas en icke uttömmande förteckning över åtgärder som ska skydda brottsoffrens rättigheter och intressen, däribland deras behov i egenskap av vittnen i alla stadier av utredningar och rättsliga förfaranden. Häri ingår exempelvis åtgärder till skydd för hotelser eller sekundär viktimisering, att de i tid får information om förövare flyr eller friges, eller att kontakt mellan brottsoffer och förövare undviks i största möjliga utsträckning. De särskilda behov som underåriga brottsoffer och vittnen har måste särskilt beaktas. Parterna måste införa regler om rätten till rättshjälp. Dessutom ska preskriptionsreglerna tolkas så att rättegången kan inledas efter det att brottsoffret har uppnått myndighetsåldern när det gäller de grövsta brotten[[13]](#footnote-13).

I **kapitel VII** beaktas kvinnliga migranters och asylsökandes särskilda utsatthet inför könsrelaterat våld och vidare införs ett genusperspektiv vad gäller våld i detta sammanhang. Här föreskrivs möjligheten för brottsoffer som är migrantkvinnor att på egen hand förvärva uppehållstillstånd[[14]](#footnote-14). Könsrelaterat våld bör erkännas som en form av förföljelse och vid bedömningen av en persons flyktingstatus måste hänsyn tas till genusperspektivet. Vidare behöver parterna införa asylförfaranden som har ett genusperspektiv. Kapitlet handlar även om respekten för principen om ”non-refoulement” med avseende på kvinnor som utsätts för våld.

**Kapitel VIII** ägnas åt att se till att internationellt samarbete sker mellan parterna. Parterna ska samarbeta vid genomförandet av konventionen och utnyttja relevanta regionala och internationella samarbetsinstrument. Parterna måste garantera att talan om ersättning för brott som begåtts inom en annan parts territorium ska kunna väckas i brottsoffrets bosättningsland. I fall då en person löper omedelbar risk att utsättas för våld, bör parterna informera varandra så att skyddsåtgärder kan vidtas. Kapitlet omfattar skyldigheten att behandla personuppgifter i enlighet med Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (konvention nr 108).

I **kapitel IX** fastställs en mekanism för övervakning av hur konventionen genomförs. En oberoende grupp av experter (nedan kallad *Grevio*)[[15]](#footnote-15) (minst 10 och högst 15[[16]](#footnote-16) ledamöter) ska inrättas och bestå av oberoende och högt kvalificerade experter som är medborgare i partländerna[[17]](#footnote-17). Ministerkommittén har fastställt valförfarande[[18]](#footnote-18). Ledamöterna i Grevio ska väljas av parterna.

Parterna avlägger rapport till Grevio, som också kan utföra mer specifika undersökningar och göra besök i länderna. Grevio överlämnar utkastrapporter till parterna för kommentarer. Slutrapporter och slutsatserna sänds till berörd part och till partskommittén. Den sistnämnda kan besluta om att anta rekommendationer riktade till den berörda parten. Grevio kan också anta allmänna rekommendationer. De nationella parlamenten kommer att uppmanas att delta i övervakningsarbetet. Grevio arbetar i enlighet med sin arbetsordning[[19]](#footnote-19).

Partskommittén är sammansatt av företrädare för de parter som anslutit sig till konventionen. Den väljer ledamöterna i Grevio. Den ska sammanträda om minst en tredjedel av parterna eller partskommitténs ordförande så begär, eller på begäran av Europarådets generalsekreterare.

I **kapitel X** förtydligas att konventionen inte påverkar parternas skyldigheter enligt andra internationella instrument, och att det står parterna fritt att ingå internationella avtal på de områden som omfattas av konventionen för att komplettera eller förstärka bestämmelserna i den.

I **kapitel XI** fastställs förfarandet för ändring av konventionen. Samråd ska ske om dessa ändringar med parter som inte är medlemmar av Europarådet.

**Kapitel XII** innehåller slutbestämmelser. Dessa förtydligar att konventionen inte påverkar förmånligare bestämmelser i nationell rätt eller bindande internationella instrument. Det finns även bestämmelser om tvistlösning samt om undertecknande, ratificering, ikraftträdande och anslutning av stater som är inte är medlemmar i Europarådet. Konventionen är uttryckligen öppen för ett undertecknande av Europeiska unionen (artikel 75.1) och ska ratificeras, godtas eller godkännas, varvid de nödvändiga instrumenten ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare. Varje stat och EU kan vid undertecknandet eller ratificeringen av konventionen specificera den territoriella tillämpningen. Förbehåll är möjliga gällande ett begränsat antal bestämmelser och detta under en (förnybar) period av fem år.

Konventionen åtföljs av en **bilaga** angående den immunitet och de privilegier som ledamöterna i Grevio ska åtnjuta (och övriga delegationsmedlemmar) under landbesök de vidtar inom ramen för sitt uppdrag.

1.3 EU:s politiska mål med ingående av konventionen

Konventionens tillvägagångssätt ligger helt i linje med EU:s mångfacetterade sätt att närma sig fenomenet könsbaserat våld och de åtgärder som vidtagits inom ramen för EU:s interna och externa politik. Ett undertecknande av konventionen ger en stark politisk signal om EU:s engagemang i kampen mot våld mot kvinnor, och skapar samstämmighet mellan interna och externa åtgärder och komplementaritet mellan nationell och unionell nivå samt stärker unionens trovärdighet och ansvarskyldighet gentemot sina internationella partner. Detta skulle också konsolidera EU:s insatser mot våld mot kvinnor genom att göra strategin mer samordnad internt och unionen att den ges en aktivare roll i internationella fora.

2. FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA ASPEKTER

2.1 EU:s befogenhet att underteckna konventionen

Medlemsstaterna behåller visserligen sin behörighet vad avser viktiga delar av konventionen, och särskilt gällande merparten av de materiella straffrättsliga bestämmelserna och övriga bestämmelser i kapitel V i den mån de är accessoriska. EU:s befogenheter omfattar dock en avsevärd del av bestämmelserna i konventionen, varför EU behöver underteckna konventionen jämte medlemsstaterna.

Unionen har framför allt (artikel 157 i EUF-fördraget) befogenheter på området för antidiskriminering och jämställdhet som är relevant för kapitel I. När det gäller sexuella trakasserier, som omfattas av artikel 40 i konventionen, har unionen befogenheter vad gäller frågor som rör arbetsliv samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster. Vidare har unionen befogenhet och ansvar för sekundärlagstiftning (artikel 82 och 84 i EUF-fördraget) som rör åtgärder i kapitel IV och kapitel VI vad gäller skydd och stöd till offren samt utredning, lagföring, processrätt och skyddsåtgärder. När det gäller sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn utgör artikel 83.1 i EUF-fördraget rättslig grund för insatser. EU har enligt artiklarna 78 och 79 i EUF-fördraget befogenhet i vissa frågor rörande asyl och migration som är föremål för kapitel VII i konventionen. Uppehållstillstånd för EU-medborgare som utnyttjar rätten till fri rörlighet och deras makar från tredjeland, samt ställningen för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare och deras makar, ingår i EU:s befogenhetsområde i enlighet med artiklarna 18, 21, 46, 50, 78 och 79 i EUF-fördraget. Beträffande aspekterna av konsulärt skydd (artikel 18.5 i konventionen) grundas EU:s befogenhet på artikel 23 i EUF-fördraget. Unionen har slutligen i kraft av artiklarna 81 och 82 i EUF-fördraget befogenhet gällande gränsöverskridande civilrättsliga och straffrättsliga frågor, vilket är relevant för åtgärderna i kapitel VIII om internationellt samarbete[[20]](#footnote-20). Detta kapitel innehåller även skyldigheter i fråga om uppgiftsskydd, vilket är ett område som faller inom unionens behörighet i enlighet med artikel 16 i EUF-fördraget.

Unionen har antagit omfattande lagstiftning inom de flesta av dessa områden: Sexuella trakasserier i arbetslivet och tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster[[21]](#footnote-21), rättigheter och stöd för brottsoffer och skydd av dem vid straffrättsliga förfaranden, däribland utredningar och lagföring[[22]](#footnote-22), asyl och migration samt uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare[[23]](#footnote-23), gränsöverskridande samarbete i civilrättsliga och straffrättsliga frågor[[24]](#footnote-24), materiella straffrättsliga bestämmelser om skydd av barn (vilka, i fråga om flickor, omfattas av konventionen)[[25]](#footnote-25), bestämmelser om audiovisuella medietjänster och skydd av underåriga, förbud mot diskriminering i kommersiella meddelanden och uppvigling till hat bland annat p.g.a. kön[[26]](#footnote-26) samt uppgiftsskydd. [[27]](#footnote-27) Unionslagstiftning finns också om aspekter av medlemsstaternas samarbete i fråga om unionsmedborgares konsulära skydd[[28]](#footnote-28).

Skyldigheterna är även en följd av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som EU och dess medlemsstater är parter i.[[29]](#footnote-29) I artiklarna 6, 7, 15 och 16 i konventionen åläggs parterna att, i mån av befogenheter, se till att kvinnor och barn med funktionshinder åtnjuter lika rättigheter och att funktionshindrade personer skyddas mot utnyttjande, våld och övergrepp.

I den mån konventionen kan påverka eller förändra tillämpningsområdet för dessa gemensamma bestämmelser har unionen exklusiv befogenhet enligt artikel 3.2 i EUF-fördraget. Detta är exempelvis fallet i frågor som rör uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare och statslösa personer, däribland personer som beviljats internationellt skydd, i den mån de omfattas av unionens lagstiftning, samt prövningen av ansökningar om internationellt skydd, och även med avseende på brottsoffers rättigheter. Även om många av de befintliga bestämmelser som avses ovan är minimiregler kan det mot bakgrund av aktuell rättspraxis inte uteslutas att vissa av dem också kan påverkas eller få sitt tillämpningsområde förändrat.

2.2 Rättslig grund för det föreslagna rådsbeslutet

Det är etablerad rättspraxis att valet av rättslig grund för en EU-åtgärd måste vila på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning, till dessa hör åtgärdens syfte och innehåll[[30]](#footnote-30). Om bedömningen av en unionsrättsakt visar att den har ett dubbelt syfte eller två beståndsdelar, och den ena av dessa kan identifieras som huvudsaklig eller avgörande, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska åtgärden endast ha en rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen. Om det i undantagsfall visas att en rättsakt har flera syften, vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att det ena syftet är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra, måste en sådan rättsakt ha flera rättsliga grunder som motsvarar syftena[[31]](#footnote-31).

De rättsliga grunder i EUF-fördraget som här är relevanta är de följande: Artikel 16 (skydd av personuppgifter), artikel 19.1 (könsdiskriminering), artikel 23 (konsulärt skydd för medborgare i en annan medlemsstat), artiklarna 18, 21, 46 och 50 (fri rörlighet för personer, fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfrihet), artikel 78 (asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd), artikel 79 (invandring), artikel 81 (civilrättsligt samarbete), artikel 82 (straffrättsligt samarbete), artikel 83 (brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag), artikel 84 (icke harmoniserande brottsförebyggande åtgärder) och artikel 157 (lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke).

Som helhet har konventionen, trots sina många beståndsdelar, som dominerande syfte att förebygga våld mot kvinnor, även i hemmet, samt att skydda dem som faller offer för sådana brott. Det förefaller därför lämpligt att grunda beslutet på de befogenheter unionen har tilldelats enligt avdelning V i EUF-fördraget, särskilt artiklarna 82.2 och 84. Bestämmelserna i konventionen om andra frågor är av accessorisk eller, exempelvis när det gäller uppgiftsskydd, av underordnad karaktär i förhållande till de åtgärder som står i fokus för konventionen[[32]](#footnote-32). Som en följd av detta är de huvudsakliga rättsliga grunderna för att EU ska kunna utöva sina befogenheter över konventionen som helhet artiklarna 82.2 och 84 i EUF-fördraget, med undantag för de inslag där unionen inte har någon befogenhet.

2.3 Slutsats

Unionens befogenheter är i detta fall är sammanlänkade med befogenheter som inte har tilldelats unionen varför både medlemsstaterna och unionen bör bli parter i konventionen. Eftersom befogenheterna är sammanlänkade anser kommissionen det vara lämpligt att kommissionen även kommer överens med medlemsstaterna om sådana genomförande- och övervakningsmekanismer som föreskrivs i konventionen (samordningsorgan enligt artikel 10, rapporterings- och uppgiftsinsamlingsskyldigheter gentemot expertgruppen (artiklarna 11.3 samt 66–70 i konventionen).

2016/0062 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om ingående på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 82.2 och 84 jämförda med artikel 218.6 a,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

med beaktande av Europaparlamentets godkännande[[33]](#footnote-33), och

av följande skäl:

1. I överensstämmelse med rådets beslut [XXX] av den […][[34]](#footnote-34) undertecknades Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (nedan kallad *konventionen*) den […] med förbehåll för att den ingås senare.
2. Den konvention, i vilken... länder, däribland .... medlemsstater är parter, är det första internationella instrument som syftar till att avskaffa våldet mot kvinnor och underåriga flickor, vilket fortfarande är en grundorsak till den kvarstående ojämlikheten mellan kvinnor och män; genom konventionen inrättas en heltäckande ram av rättsliga och politiska åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor och att skydda och bistå offer för sådant våld. Konventionen trädde i kraft den 1 april 2014. I enlighet med artikel 75 i konventionen kan Europeiska unionen bli part i konventionen.
3. Konventionen skapar en övergripande och mångfasetterad rättslig ram för att skydda kvinnor mot alla former av våld. Den syftar till att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor samt våld i hemmet. Den inbegriper en lång rad åtgärder, allt från datainsamling och medvetandehöjande åtgärder till rättsliga åtgärder för att kriminalisera olika former av våld mot kvinnor. Konventionen innefattar åtgärder till skydd för brottsoffer och stödtjänster, och inriktas på könsrelaterat våld i samband med asyl och migration. Genom konventionen inrättas en särskild övervakningsmekanism som ska säkerställa att parterna verkligen genomför konventionsbestämmelserna.
4. Ingåendet av konventionen på unionens vägnar bidrar till uppnåendet av jämställdhet på alla områden mellan kvinnor och män, vilket ingår bland de huvudmål och värderingar som unionen ska förverkliga i all sin verksamhet, i enlighet med artiklarna 2 och 3 i fördraget om Europeiska unionen, artikel 8 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt artikel 23 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Våld mot kvinnor är en kränkning av deras mänskliga rättigheter och en extrem form av diskriminering med rötter i bristande jämställdhet som dessutom bidrar till att upprätthålla och stärka denna situation. Genom att åta sig att tillämpa konventionen bekräftar unionen sitt engagemang i kampen mot våld mot kvinnor inom sitt territorium och över hela världen, och stärker sina politiska insatser och omfattande rättsliga ramar på straffprocesslagstiftningens område, som är av särskild betydelse för kvinnor och flickor.
5. Medlemsstaterna behåller visserligen sin behörighet vad gäller straffbeläggning av ett antal våldsamma beteenden mot kvinnor i nationell materiell straffrätt såsom krävs enligt konventionen, men unionen har befogenheter som omfattar de flesta bestämmelserna i konventionen och har antagit ett omfattande regelverk på dessa områden. EU har framför allt antagit regler om brottsoffers rättigheter, främst Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU[[35]](#footnote-35). Konventionen tillgodoser även särskilda behov hos kvinnliga migranter, asylsökande och personer som söker alternativt eller subsidiärt skydd, genom att införa ett genusperspektiv på dessa områden, där det redan finns en heltäckande EU-lagstiftning.
6. Unionen har exklusiv befogenhet i den utsträckning som konventionen kan påverka gemensamma regler eller medföra ändringar av deras tillämpningsområde.
7. Konventionen bör komplettera EU:s befintliga regelverk och bidra till en enhetlig tolkning av unionslagstiftningen. Till följd av ingåendet av konventionen bör unionen delta i genomförande och övervakning enligt konventionen.
8. Både unionen och dess medlemsstater är behöriga på de områden som konventionen omfattar. Unionen och medlemsstaterna bör därför bli avtalsslutande parter i konventionen, så att de tillsammans på ett enhetligt sätt kan fullgöra de skyldigheter som fastställs i konventionen och utöva sina rättigheter enligt den.
9. Irland och Förenade kungariket är bundna av direktiv 2012/29/EU och deltar därför i antagandet av detta beslut.
10. I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
11. Konventionen bör godkännas på unionens vägnar.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Härmed godkänns Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, på unionens vägnar.

Texten till konventionen bifogas detta beslut.

Artikel 2

Rådets ordförande ska utse den person som ska ha befogenhet att på unionens vägnar deponera godkännandeinstrumentet enligt artikel 75.2 i konventionen för att uttrycka unionens samtycke till att bli bunden av konventionen.

Artikel 3

I frågor som faller inom unionens befogenhetsområde ska kommissionen, utan åsidosättande av medlemsstaternas respektive behörigheter, fungera som samordningsorgan i enlighet med artikel 10 i konventionen och uppfylla rapporteringsskyldigheterna enligt kapitel IX i konventionen.

Artikel 4

1. I frågor som faller inom unionens befogenhetsområde ska kommissionen företräda unionen vid möten i de organ som inrättas genom konventionen, särskilt den partskommitté som avses i artikel 67 i konventionen. Kommissionen ska på unionens vägnar särskilt välja ut, föreslå och delta i utnämningen av experter till expertgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (förkortad *Grevio*).
2. Eftersom konventionen även berör befogenheter som inte har tilldelats unionen, ska kommissionen och medlemsstaterna samarbeta nära, särskilt vad gäller överenskommelser om övervakning, rapportering och omröstning och vad gäller hur det i artikel 10 i konventionen nämnda samordningsorganet ska fungera. De ska i förväg enas om lämpliga överenskommelser för detta liksom hur respektive ståndpunkter ska företrädas vid möten i de organ som inrättas genom konventionen. Överenskommelserna ska fastställas i en uppförandekodex, om möjligt innan instrumentet om den formella bekräftelsen deponeras på unionens vägnar.

Artikel 5

Detta beslut träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*[[36]](#footnote-36).

Utfärdat i Bryssel den

 På rådets vägnar

 Ordförande

1. REFERENCE TO OJ L. [↑](#footnote-ref-1)
2. Rådets beslut av den 26 november 2009 om ingående från Europeiska gemenskapens sida av Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2010/48/EG), EUT L 23, 27.1.2010, s. 35. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Concluding observations on the initial report of the European Union*, CRPD/C/EU/CO/1, 4.9.2015, [http://tbinternet.ohchr.org/\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fEU%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/EU/CO/1&Lang=en) [↑](#footnote-ref-3)
4. [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/26-fac-dev-council-conclusions-gender-development/](http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2015/05/26-fac-dev-council-conclusions-gender-development/) ;Rådets slutsatser om jämställdhet i utvecklingssamarbetet 2016-2010, [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-gender-development/](http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-gender-development/); Rådets slutsatser om handlingsplanen för mänskliga rättigheter och demokrati 2015–2019 [http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/en/pdf](http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/svdf);*EU guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them* <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Se till exempel KOM(2010) 491 slutlig, Meddelande från kommissionen - Strategi för jämställdhet 2010–2015 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1396540108305&uri=CELEX:52010DC0491> ); *Council conclusions of 8 March 2010 on the eradication of violence against women in the European Union*, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf>; *Commission staff working document Strategic engagement for gender equality 2016-2019* SWD(2015) 278 final <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203_strategic_engagement_en.pdf>; [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report> [↑](#footnote-ref-6)
7. *Estimating the costs of gender-based violence in the European Union:* *Report, 5.12.2014*, <http://eige.europa.eu/node/393> [↑](#footnote-ref-7)
8. Se den förklarande rapporten om konventionen , <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>. [↑](#footnote-ref-8)
9. Det står parterna fritt att föreskriva icke-straffrättsliga påföljder för psykologiskt våld och stalkning, se artikel 78.3. [↑](#footnote-ref-9)
10. Parterna kan göra ett förbehåll vad gäller denna skyldighet, se artikel 78.2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Förbehåll kan göras med avseende på flera aspekter av den relaterade bestämmelsen, se artikel 44. [↑](#footnote-ref-11)
12. Parterna kan emellertid lämna in ett förbehåll avseende lindrigare brott som rör fysiskt våld, se artikel 78.2. [↑](#footnote-ref-12)
13. Parterna får lämna förbehåll för brotten tvångsäktenskap, kvinnlig könsstympning, tvångsabort eller tvångssterilisering. Sexuellt våld, däribland våldtäkt kan inte undantas genom detta förbehåll. [↑](#footnote-ref-13)
14. Parterna kan göra ett förbehåll avseende artikel 59 om uppehållstillstånd, se artikel 78.2. [↑](#footnote-ref-14)
15. Expertgruppen för åtgärder mot våld mot kvinnor och våld i hemmet. [↑](#footnote-ref-15)
16. Dessa fem ytterligare ledamöter ska utses sedan ett 25:e land har ratificerat konventionen. [↑](#footnote-ref-16)
17. Två ledamöter får inte vara medborgare i samma partland. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Resolution CM/Res(2014)43 on rule on the election procedures of the members of the Group of Experts on action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)*, 19.11.2014, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res%282014 %2943&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res(2014)43&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864). [↑](#footnote-ref-18)
19. Antagen av Grevio vid dess första möte 21-23 september 2015. , <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048358b>. [↑](#footnote-ref-19)
20. Se till exempel punkt 329 i den förklarande rapport som åtföljer konventionen, där det anges att artikel 62.2 i konventionen bygger på rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden (EGT L 82, 22.3.2001, s. 1). [↑](#footnote-ref-20)
21. Direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, EUT L 372, 21.12.2004, s. 37. Direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet, EUT L 204, 26.7.2006, s. 23. Direktiv 2010/41/EG av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare, EUT L 180, 15.7.2010, s. 1. [↑](#footnote-ref-21)
22. Direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem, EUT L 315, 14.11.2012, s. 57. [↑](#footnote-ref-22)
23. I den relevanta sekundärlagstiftningen ingår rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel, EUT L 261, 6.8.2004, s. 19; direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, EUT L 251, 3.10.2003, s. 12; direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, EUT L 348, 24.12.2008, s. 98; direktiv 2009/52/EG om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, EUT L 168, 30.6.2009, s. 24; direktiv 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, EUT L 337, 20.12.2011, s. 9; direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), EUT L 180, 29.6.2013, s. 96,;direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, EUT L 180, s. 60. Se även direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77 och rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, EUT L 16, 23.1.2004, s. 44. [↑](#footnote-ref-23)
24. Förordning (EU) nr 606/2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor, EUT L 181, 29.6.2013, s. 4; direktiv 2003/8/EG om förbättring av möjligheterna till rättslig prövning i gränsöverskridande tvister genom fastställande av gemensamma minimiregler för rättshjälp i sådana tvister, EGT L 26, 31.1.2003, s. 41; direktiv 2004/80/EG om ersättning till brottsoffer, EUT L 261, 6.8.2004, s. 15; rådets rambeslut 2008/947/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder, EUT L 337, 16.12.2008, s. 102; direktiv 2011/99/EU om den europeiska skyddsordern, EUT L 338, 21.12.2011, s. 2; rådets rambeslut 2009/315/RIF om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll, EUT L 93, 7.4.2009, s. 23; Rådets beslut 2009/316/RIF om inrättande av det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris) i enlighet med artikel 11 i rambeslut 2009/315/RIF, EUT L 93, 7.4.2009, s. 33. Rådets rambeslut 2008/675/RIF om beaktande av fällande domar avkunnade i Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en medlemsstat, EUT L 220, 15.8.2008, s. 32. [↑](#footnote-ref-24)
25. Direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi, EUT L 335, 17.12.2011, s. 1. [↑](#footnote-ref-25)
26. Direktiv 2010/13/EU (direktiv om audiovisuella medietjänster), EUT L 95, 15.4.2010, s. 1. [↑](#footnote-ref-26)
27. Direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT L 281, 23.11.1995, s. 31. Rådets rambeslut 2008/977/RIF om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, EUT L 350, 30.12.2008, s. 60. [↑](#footnote-ref-27)
28. Direktiv (EU) 2015/637 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädda unionsmedborgare i tredjeländer , EUT L 106, 24.4.2015, s. 1. [↑](#footnote-ref-28)
29. Rådets beslut av den 26 november 2009 om ingående från Europeiska gemenskapens sida av Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2010/48/EG), EUT L 23, 27.1.2010, s. 35. [↑](#footnote-ref-29)
30. Dom i mål C-377/12, kommissionen mot rådet, punkt 34. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ibidem punkt 34. [↑](#footnote-ref-31)
32. Den omständigheten att en del är accessorisk innebär inte att unionen inte skulle ha exklusiv befogenhet i fråga om den delen. Den rättsliga grunden för unionens regler saknar i sig betydelse för avgörandet av om ett internationellt avtal påverkar dessa regler: Den rättsliga grunden för en intern reglering avgörs nämligen av regleringens huvudsakliga innehåll, medan den bestämmelse vars eventuella inverkan är under bedömning kan utgöra en underordnad beståndsdel av denna reglering. Syftet med unionens exklusiva befogenhet är särskilt att upprätthålla unionsrättens verkan och säkerställa att de system som införts genom unionsbestämmelserna fungerar väl, oberoende av de eventuella begränsningar som följer av den fördragsbestämmelse med stöd av vilken institutionerna har antagit sådana bestämmelser (yttrande 1/03, EU:C:2006:81, punkt 131). [↑](#footnote-ref-32)
33. EUT C […], […], s. […]. [↑](#footnote-ref-33)
34. EUT L … [↑](#footnote-ref-34)
35. Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, EUT L 315, 14.11.2012, s. 57. [↑](#footnote-ref-35)
36. Dagen för konventionens ikraftträdande för Europeiska unionen kommer att offentliggöras av rådets generalsekretariat i *Europeiska unionens officiella tidning*. [↑](#footnote-ref-36)