



Bruxelles, den 4.3.2016
COM(2016) 111 final

2016/0063 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

1.1 Baggrund

Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (konvention nr. 210) blev vedtaget af Ministerkomitéen den 7. april 2011. Den blev åbnet for undertegnelse den 11. maj 2011. I henhold til konventionens artikel 75 er den åben for undertegnelse og godkendelse af Europarådets medlemsstater, stater, der ikke er medlem af Europarådet, men som har deltaget i udarbejdelsen af konventionen, og Den Europæiske Union.

Der blev forhandlet om konventionen på seks møder i et særligt ad hoc-udvalg, der blev afholdt i tidsrummet december 2009-december 2010. Den Europæiske Union deltog sammen med medlemsstaterne som observatør under disse møder. Efter at ti af Europarådets medlemsstater havde ratificeret konventionen, trådte den i kraft den 1. august 2014. Den 1. februar 2016 havde tolv EU-medlemsstater ratificeret konventionen, og 25 havde undertegnet den.

Vold mod kvinder udgør en krænkelse af menneskerettighederne og en ekstrem form for diskrimination, der skyldes manglende ligestilling, og som er med til at fastholde og forværre denne situation. Ligestilling mellem mænd og kvinder er en grundlæggende værdi i og et mål for Den Europæiske Union, jf. traktaterne (artikel 2 og 3 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), artikel 8 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og artikel 23 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. I chartret anerkendes også retten til menneskelig værdighed, retten til livet og retten til respekt for menneskets integritet, og tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling samt alle former for slaveri og tvangsarbejde forbydes (chartrets artikel 1-5). I henhold til FN's konvention om handicappedes rettigheder, som EU er part i sammen med dets medlemsstater¹, er der pligt til at beskytte kvinder mod vold, og den FN-komité, der overvåger gennemførelsen af konventionen, har anbefalet, at EU ratificerer Europarådets konvention som et skridt videre i bekæmpelsen af vold mod handicappede kvinder og piger².

Mere generelt er EU fast besluttet på at bekæmpe vold, ikke kun internt i EU, men også som en del af EU's internationale initiativer³.

EU har indtaget klare standpunkter⁴, hvad angår behovet for at udrydde vold mod kvinder, og finansierer særlige kampagner og græsrodsprojekter for at bekæmpe denne form for vold. I

¹ Rådets afgørelse 2010/48/EF af 26. november 2009 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder (EUT L 23 af 27.1.2010, s. 35).

² Afsluttende bemærkninger til Europarådets indledende rapport CRPD/C/EU/CO/1, 4.9.2015, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fEU%2fCO%2f1&Lang=en

³ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/05/26-fac-dev-council-conclusions-gender-development/> Rådets konklusioner, handlingsplan om ligestilling 2016-2020, <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-gender-development/>; Rådets konklusioner om handlingsplanen vedrørende menneskerettigheder og demokrati 2015-2019 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/da/pdf>; 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>

⁴ Se f.eks. COM(2010) 491 final, Meddelelse fra Kommissionen om en strategi for ligestilling mellem kvinder og mænd 2010-2015 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1396540108305&uri=CELEX:52010DC0491>); Council conclusions of 8 March 2010 on the eradication of violence against women in the European Union,

gældende lovgivning på området beskyttelse af ofre for kriminalitet, seksuel udnyttelse og misbrug af børn, asyl og migration tages der hensyn til de særlige behov hos ofre for kønsbetinget vold.

Trods indsatsen på både nationalt plan og EU-plan udgør omfanget af vold mod kvinder et alvorligt problem: Ifølge en undersøgelse, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder offentliggjorde i 2014⁵, har hver tredje kvinde i EU været udsat for fysisk og/eller seksuel vold, efter at de var fyldt 15 år, en ud af tyve kvinder er blevet voldtaget, 75 % af kvinderne inden for faglærte erhverv eller i toplederejob har været udsat for seksuel chikane, og hver tiende kvinde har oplevet systematisk forfølgning (stalking) eller seksuel chikane via ny teknologi.

Kønsbetinget vold påvirker ikke kun kvinders helbred og velvære, men også deres deltagelse på arbejdsmarkedet negativt, hvilket igen påvirker deres økonomiske uafhængighed og økonomien generelt negativt. Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder skønner, at kønsbetinget vold mod kvinder koster EU-medlemsstaterne ca. 226 mia. EUR om året⁶.

1.2 Konventionens formål og indhold

Som fastsat i konventionens **kapitel I** skaber den en omfattende retlig ramme for beskyttelsen af kvinder og piger mod alle former for vold og har til formål at forebygge, retsforfølge og udrydde vold mod dem, bl.a. vold i hjemmet. Den omfatter en lang række foranstaltninger fra indsamling af data og oplysningsaktiviteter til retlige foranstaltninger med henblik på at gøre forskellige former for vold mod kvinder strafbare. Det omfatter foranstaltninger til beskyttelse af ofre og støttetjenester, bekæmpelse af kønsbetinget vold i forbindelse med asyl og migration samt en række grænseoverskridende spørgsmål. Ved konventionen oprettes der en særlig overvågningsmekanisme, der skal sikre, at parterne effektivt gennemfører konventionens bestemmelser.

I konventionen defineres den vigtigste terminologi, der anvendes i teksten. Den udvider definitionen af kvinder til piger under 18 år. Parterne er forpligtet til at fordømme alle former for diskrimination ved at sikre, at princippet om ligestilling mellem kvinder og mænd anvendes i deres retsorden, og at det præciseres, at positiv særbehandling er mulig. I overensstemmelse med konventionens karakter som et menneskerettighedsinstrument forpligter den alle parter til at sikre, at statslige aktører ikke medvirker til nogen form for vold, og at udvise rettidig omhu for at forebygge, efterforske og straffe voldshandlinger begået af ikkestatslige aktører, og at der ydes erstatning til ofre for sådanne handlinger. Det fastsættes udtrykkeligt, at konventionen gælder i fredstid og i forbindelse med væbnet konflikt. Der fastsættes i konventionen udelukkende bindende forpligtelser, hvad angår kvinder, men der opfordres til at anvende konventionen på alle ofre for vold i hjemmet, dvs. også mænd og drenge, der er ofre for vold i hjemmet.

Kapitel II supplerer den såkaldte "tre P-tilgang" - Prevention, Protection, and Prosecution (forebyggelse, beskyttelse og retsforfølgning) fra Europarådets nyere instrumenter, i henhold

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf; arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: 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;

⁵ <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

⁶ Estimating the costs of gender-based violence in the European Union: Report, 5.12.2014, <http://eige.europa.eu/node/393>

til hvilken der er pligt til at udforme integrerede politikker⁷ og tilbyde en helhedsorienteret reaktion på fænomenet, da det erkendes, at de retlige foranstaltninger inden for rammerne af "tre P-tilgangen" ikke alene vil være tilstrækkelige til at udrydde volden mod kvinder. Dette medfører en forpligtelse til at sætte ofres rettigheder i centrum for alle foranstaltninger og at sikre et effektivt samarbejde mellem alle relevante aktører, dvs. mellem institutioner, agenturer og organisationer og på alle niveauer, dvs. nationalt, regionalt og lokalt niveau. Det er nødvendigt at få ikkestatslige organisationer og civilsamfundet anerkendt som vigtige aktører, og parterne skal fremme og støtte deres arbejde. Parterne skal afsætte passende finansielle og menneskelige ressourcer til gennemførelsen af integrerede politikker, foranstaltninger og programmer for at bekæmpe og forebygge vold, herunder tilstrækkelige finansielle midler til ikkestatslige aktører. Derudover anerkendes det i konventionen, hvor vigtig en rolle systematisk og hensigtsmæssig dataindsamling spiller for en effektiv politikudformning og tilsynet med overvågningsmekanismens foranstaltninger på grundlag af solide og sammenlignelige data.

En central bestemmelse vedrører udnævnelsen og om nødvendigt oprettelsen af en eller flere officielle organer, der har ansvaret for koordineringen, gennemførelsen, overvågningen og evalueringen af politikker og foranstaltninger, herunder koordineringen af dataindsamlingen, -analysen og -formidlingen.

Kapitel III samler parternes forpligtelser på det forebyggende område. I overensstemmelse med konventionens overordnede indhold er parterne forpligtet til at anvende en mangesidet tilgang, der omfatter oplysning og inddragelse af ligestilling mellem kønnene og voldstemaet i formel uddannelse på alle niveauer ved hjælp af hensigtsmæssige undervisningsmaterialer og -planer, og som i højere grad fremmer ikkevold og ligestilling inden for uformel uddannelse, sport, kultur og fritid samt i mediernes. Parterne skal sikre, at fagfolk, der har med ofre og gerningsmænd at gøre, får en passende uddannelse. Det er også nødvendigt at træffe foranstaltning til at yde støtte og tilbyde behandlingsprogrammer til gerningsmændene. Medie- og informationsteknologisektorerne skal opfordres til at deltage i udarbejdelsen af materiale og frivillige standarder.

I **kapitel IV** fastsættes de generelle principper for oplysningernes art, støttetjenesterne og beskyttelsen af såvel ofre for som vidner til vold. Det indeholder en liste over de områder, hvor parterne skal fastsætte bestemmelser om bestemte foranstaltninger. Det omfatter adgang til generelle støttetjenester såsom juridisk rådgivning og psykologhjælp og specialisttjenester, bl.a. husly, gratis telefontjenester, der er åbne døgnet rundt, særlig lægelig og retsmedicinsk støtte til ofre for seksuel vold og hensyn til behovene hos børn, der har været vidne til vold. Derudover er det nødvendigt at træffe en række foranstaltninger for at opmuntre eventuelle vidner til vold eller personer, der har rimelig grund til at formode, at der måske vil blive begået en voldshandling, eller der vil blive begået yderligere voldshandlinger, at anmelde dette og at vedtage regler for, på hvilke betingelser fagfolk kan rapportere om voldshandlinger eller forventede voldshandlinger uden at overtræde deres generelle tavshedspligt.

I **kapitel V** om materiel ret kortlægges de former for vold, der kræver strafferetlig forfølgning, og der stilles krav til parterne om at lade en række lovovertrædelser være omfattet af deres straffelove. De omfatter psykisk vold gennem trusler eller tvang, systematisk forfølgelse (stalking)⁸, fysisk vold, seksuel vold og voldtægt, tvangsægteskab, skamfering af de kvindelige kønsdele, tvangsabort/-sterilisation samt seksuel chikane. Parterne skal træffe

⁷ Se den forklarende rapport til konventionen, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016800d383a>

⁸ Parterne har fortsat ret til kun at anvende ikkestrafferetlige sanktioner i stedet for strafferetlige sanktioner for psykisk vold og stalking, jf. artikel 78, stk. 3.

foranstaltninger for at sikre, at det ikke er muligt at påberåbe sig "æresbegrebet" som en måde til at retfærdiggøre nogen af disse strafbare handlinger på. I henhold til konventionen skal parterne sikre, at anstiftelse, medvirken eller forsøg på at begå sådanne lovovertrædelser samt det at få en tredjemand til at begå sådanne strafbare handlinger gøres strafbart, og fastsætte bestemmelser om passende afskrækkende sanktioner. Der kan tages hensyn til endelige domme afsagt i en anden part ved fastsættelsen af sanktionen. Det er nødvendigt i den nationale lovgivning i overensstemmelse med konventionen at fastsætte bestemmelser om visse skærpente omstændigheder. I henhold til konventionen skal parterne også sikre, at der findes tilstrækkelige civile retsmidler og muligheder for erstatning fra gerningsmændene samt en passende subsidiær statslig skadeserstatning⁹ til ofre for de fastsatte lovovertrædelser. Der skal tages hensyn til tilfælde af vold i forbindelse med retssager om forældremyndighed over, samværsret med og sikkerhed for børn. Rent processuelt er parterne i henhold til konventionen forpligtet til at fastslå, hvem der har straffemyndigheden for handlinger begået af en af deres statsborgere med sædvanligt opholdssted på deres område, og sørge for at få fastslået, hvem der har straffemyndigheden for lovovertrædelser mod en af deres statsborgere eller en person med sædvanligt opholdssted på deres område¹⁰. Endelig har parterne ikke ret til at fastsætte bestemmelser om obligatoriske procedurer for alternativ konfliktløsning.

Kapitel VI vedrører retspleje og beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med efterforskningen og retslige procedurer. Parterne skal sikre, at de retshåndhævende myndigheder tilbyder ofre omgående beskyttelse, bl.a. indsamling af bevismateriale, og foretager en vurdering af risikoen for dødsfald og situationens alvor. Der skal tages særligt hensyn til, om gerningsmændene har adgang til skydevåben. Lovgivningen skal indeholde bestemmelser om muligheden for at afsige kendelser om omgående forbudsforanstaltninger og om tilhold eller beskyttelse, uden at ofret påføres en urimelig økonomisk eller administrativ byrde derved. Generelt må retsforfølgningen af de groveste strafbare handlinger ikke afhænge af, om ofret har indberettet eller anmeldt dem¹¹. Dette kapitel indeholder en åben liste over foranstaltninger for at beskytte ofrene rettigheder og interesser, bl.a. deres behov som vidner på alle efterforskningstrin og under straffesagen. Der er f.eks. tale om foranstaltninger for at beskytte dem mod intimidering og gentagen offergørelse, at sikre tidlig informering, hvis gerningsmændene undslipper eller løslades, eller mest muligt at beskytte ofret mod at have kontakt med gerningsmanden. Det er nødvendigt at tage særligt hensyn til de særlige behov hos børn, der er ofre for eller vidner til vold. Parterne skal fastsætte bestemmelser om ret til retshjælp. Derudover skal forældelsesfristen for de groveste strafbare handlinger fastsættes på en sådan måde, at der effektivt kan indledes retsforfølgning, når ofret har nået myndighedsalderen¹².

I **kapitel VII** tages der hensyn til, at kvindelige migranter og asylansøgere i særlig grad er udsat for kønsbetinget vold, og det fastsættes, at disse bestemmelser skal forstås under hensyntagen til forskellene mellem kønnene. Der fastsættes bestemmelser om, at kvindelige migranter, der er ofre for vold, har mulighed for at søge om selvstændig opholdstilladelse¹³. Det er nødvendigt at anerkende kønsbetinget vold som en form for forfølgelse og ved vurderingen af en persons behov for at få flygtningestatus at tage hensyn til forskellene mellem kønnene. Derudover skal parterne indføre asylprocedurer, hvor der tages hensyn til

⁹ Parterne kan tage forbehold over for denne forpligtelse, jf. artikel 78, stk. 2.

¹⁰ Der kan tages forbehold over for flere aspekter af den tilknyttede bestemmelse, jf. artikel 44.

¹¹ Parterne kan dog tage forbehold, hvad angår mindre lovovertrædelser i forbindelse med fysisk vold, jf. artikel 78, stk. 2.

¹² Parterne har ret til at tage forbehold, hvad angår følgende strafbare handlinger: tvangsægteskab, skamfering af de kvindelige kønsdele og tvangsabort/-sterilisation. Seksuel vold, herunder voldtægt, kan ikke undtages ved hjælp af et forbehold.

¹³ Parterne kan tage forbehold vedrørende artikel 59 om opholdsstatus, jf. artikel 78, stk. 2.

forskellene mellem kønnene. Dette kapitel vedrører også respekten for non refoulement-princippet i forbindelse med kvinder, der er ofre for vold.

Kapitel VIII har til formål at sikre det internationale samarbejde mellem parterne. Parterne samarbejder om at gennemføre konventionen og anvender alle relevante regionale og internationale samarbejdsinstrumenter. Parterne skal sikre, at strafbare handlinger, der er begået på en anden parts område, kan retsforfølges i ofrets opholdsland. I situationer, hvor en person umiddelbart er i fare for at blive udsat for vold, skal parterne informere hinanden, således at der kan træffes beskyttelsesforanstaltninger. Dette kapitel omfatter forpligtelsen til at behandle personoplysninger i henhold til Europarådets konvention (nr. 108) om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.

I **kapitel IX** oprettes en mekanisme til overvågning af gennemførelsen af konventionen. Der skal oprettes en uafhængig gruppe af eksperter ("GREVIO")¹⁴ (med 10 og op til 15¹⁵ medlemmer), som skal bestå af uafhængige og højt kvalificerede eksperter, der er statsborgere i partnerlandene¹⁶. Ministerkomitéen har fastsat udvælgelsesproceduren¹⁷. Medlemmerne af GREVIO vælges af Komitéen af Kontraherende Parter.

Parterne rapporterer til GREVIO, som også kan gennemføre mere specifikke undersøgelser og landebesøg. GREVIO fremlægger udkast til rapporter for parterne med henblik på deres bemærkninger. De endelige rapporter og konklusionerne heri sendes til den berørte part og Komitéen af Kontraherende Parter. Sidstnævnte kan beslutte at vedtage en række henstillinger rettet mod den berørte part. GREVIO kan også vedtage generelle henstillinger. De nationale parlamenter skal opfordres til at deltage i overvågningen. GREVIO arbejder i henhold til dens vedtægter¹⁸.

Komitéen af Kontraherende Parter består af repræsentanter for de stater, der er part i konventionen. Den vælger medlemmerne af GREVIO. Den holder møde, når en tredjedel af parterne, Komitéen af Kontraherende Parter eller Europarådets generalsekretær anmoder herom.

I **kapitel X** præciseres det, at konventionen ikke påvirker parternes forpligtelser i henhold til andre internationale instrumenter, og at parterne frit kan indgå andre internationale aftaler om forhold, der er omfattet af konventionen, for at supplere eller styrke bestemmelserne heri.

I **kapitel XI** fastsættes proceduren for at ændre konventionen. Parter, der ikke er medlemmer af Europarådet, skal høres om disse ændringer.

Kapitel XII indeholder de afsluttende bestemmelser. Disse indeholder en præcisering af, at konventionen ikke er til hinder for gunstigere bestemmelser i national eller bindende international ret, en klausul om konfliktløsning og bestemmelser vedrørende undertegnelse, ratificering, ikrafttrædelse og tiltrædelse af stater, der ikke er medlemmer af Europarådet. Konventionen er udtrykkelig åben for Den Europæiske Unions undertegnelse (artikel 75, stk. 1) og skal ratificeres, accepteres eller godkendes og de nødvendige instrumenter deponeres hos Europarådets generalsekretær. Alle stater og EU kan ved undertegnelsen eller

¹⁴ Ekspertgruppen for indsatsen mod vold mod kvinder og vold i hjemmet

¹⁵ De fem ekstra medlemmer vil blive udpeget, efter at den 25. part har ratificeret konventionen.

¹⁶ Der må ikke være to medlemmer, der er statsborgere i samme kontraherende stat.

¹⁷ Resolution CM/Res(2014)43 on rules on the election procedure 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>

¹⁸ Vedtaget af GREVIO på dets første møde, 21.-23.9.2015.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048358b>

ratificeringen af konventionen specificere dens territoriale anvendelse. Det er muligt at give udtryk for forbehold vedrørende et begrænset antal bestemmelser i en periode på fem år, som kan forlænges.

Der er til konventionen knyttet et **tillæg**, hvori GREVIO-medlemmernes (og andre delegationsmedlemmers) privilegier og immuniteter fastsættes under de landebesøg, de foretager ved udøvelsen af deres funktioner.

1.3 EU's politiske mål med undertegnelsen af konventionen

Tilgangen i konventionen er fuldt ud i overensstemmelse med EU's mangesidede tilgang til fænomenet kønsbetinget vold og indholdet af de foranstaltninger, der er truffet gennem EU's indenrigs- og udenrigspolitik. Undertegnelsen af konventionen vil sende et stærkt politisk signal om EU's vilje til at bekæmpe vold mod kvinder, skabe sammenhæng mellem indsatsen internt og eksternt og komplementaritet mellem det nationale niveau og EU-niveau og styrke EU's troværdighed og ansvarlighed over for internationale partnere. Det vil også konsolidere EU's indsats mod vold mod kvinder, idet der internt nås frem til en mere koordineret tilgang til problemet, og EU kan spille en mere aktiv rolle i internationale fora.

2. JURIDISKE ASPEKTER AF FORSLAGET

2.1. EU's kompetence til at undertegne konventionen

Medlemsstaterne har fortsat kompetence, hvad angår væsentlige dele af konventionen, navnlig vedrørende de fleste af bestemmelserne om materiel strafferet og andre bestemmelser i kapitel V, for så vidt som de er underordnede, men EU har kompetence, hvad angår en betydelig del af konventionens bestemmelser, og skal derfor undertegne den sammen med medlemsstaterne.

EU har navnlig kompetence på området bekæmpelse af forskelsbehandling og ligestilling mellem kønnene, jf. artikel 157 i TEUF, hvilket er relevant under kapitel I, og i forbindelse med seksuel chikane - omfattet af konventionens artikel 40 - i forhold vedrørende beskæftigelse og erhverv samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser. Derudover har EU kompetence og ansvar for afledt ret, jf. artikel 82 og 84 i TEUF, som vedrører foranstaltningerne i kapitel IV og kapitel VI om beskyttelse af og støtte til ofre samt efterforskning, retsforfølgelse, retspleje og beskyttelsesforanstaltninger. Hvad angår seksuel udnyttelse af kvinder og børn, indeholder artikel 83, stk. 1, i TEUF retsgrundlaget for at gøre en indsats. EU har i henhold til artikel 78 og 79 i TEUF kompetence for bestemte forhold på området asyl og migration, som er omfattet af konventionens kapitel VII. Hvilken opholdsstatus mobile EU-borgere og deres ægtefæller, som er tredjelandssstatsborgere, har, og hvilken status tredjelandssstatsborgere, der har status som fastboende udlænding, og deres ægtefæller har, henhører under EU's kompetence, jf. artikel 18, 21, 46, 50, 78 og 79 i TEUF. Hvad angår aspekter af konsular beskyttelse (se konventionens artikel 18, stk. 5), følger EU's kompetence af artikel 23 i TEUF. Desuden har EU i henhold til artikel 81 og 82 i TEUF kompetence, hvad angår grænseoverskridende civil- og strafferetlige forhold, hvilket er relevant for foranstaltningerne i kapitel VIII om internationalt samarbejde¹⁹. Dette kapitel

¹⁹ Se f.eks. punkt 329 i den forklarende rapport til konventionen, hvori det oplyses, at konventionens artikel 62, stk. 2, er baseret på Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager (EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1).

omfatter også forpligtelser vedrørende databeskyttelse, som er et område, der falder ind under EU's kompetence, jf. artikel 16 i TEUF.

EU har vedtaget omfattende lovgivning på de fleste af følgende områder: seksuel chikane i forhold vedrørende beskæftigelse og erhverv samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser²⁰, rettigheder, støtte og beskyttelse, hvad angår ofre for kriminalitet, i forbindelse med straffesager, herunder efterforskning og retsforfølgelse²¹, asyl og migration samt tredjelandstatsborgeres status²², grænseoverskridende civil- og strafferetlige forhold²³, materielle strafferetlige bestemmelser om beskyttelse af børn (som for så vidt angår piger er omfattet af konventionens anvendelsesområde)²⁴, bestemmelser vedrørende audiovisuelle medietjenester og beskyttelse af mindreårige, forbud mod diskrimination i kommerciel kommunikation og opfordringer til had på grundlag af bl.a. køn²⁵ samt databeskyttelse.²⁶ Der

²⁰ Direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (EUT L 372 af 21.12.2004, s. 37), direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT L 204 af 26.7.2006, s. 23), direktiv 2010/41/EU af 7. juli 2010 om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv (EUT L 180 af 15.7.2010, s. 1).

²¹ Direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57).

²² Relevant afledt ret omfatter direktiv 2004/81/EF om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder (EUT L 261 af 6.8.2004, s. 19), direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring (EUT L 251 af 3.10.2003, s. 12), direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98), direktiv 2009/52/EF om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 168 af 30.6.2009, s. 24), direktiv 2011/95/EU om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337 af 20.12.2011, s. 9), direktiv 2013/33/EU om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning) (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 96), direktiv 2013/32/EU om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 60), se også direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77) og Rådets direktiv 2003/109/EF om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT L 16 af 23.1.2004, s. 44).

²³ Forordning (EU) nr. 606/2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål (EUT L 181 af 29.6.2013, s. 4), direktiv 2003/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art (EFT L 26 af 31.1.2003, s. 41), direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser (EUT L 261 af 6.8.2004, s. 15), Rådets rammeafgørelse 2008/947/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og afgørelser om prøvetid med tilsyn med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner (EUT L 337 af 16.12.2008, s. 102), direktiv 2011/99/EF om den europæiske beskyttelsesordre (EUT L 338 af 21.12.2011, s. 2), Rådets rammeafgørelse 2009/315/RIA om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne (EUT L 93 af 7.4.2009, s. 23), Rådets afgørelse 2009/316/RIA om indførelse af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS) i henhold til artikel 11 i rammeafgørelse 2009/315/RIA (EUT L 93 af 7.4.2009, s. 33), Rådets rammeafgørelse 2008/675/RIA om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag (EUT L 220 af 15.8.2008, s. 32).

²⁴ Direktiv 2011/93/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi (EUT L 335 af 17.12.2011, s. 1).

²⁵ Direktiv 2010/13/EU (direktivet om audiovisuelle medietjenester) (EUT L 95 af 15.4.2010, s. 1).

²⁶ Direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31). Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (EUT L 350 af 30.12.2008, s. 60).

findes også EU-lovgivning vedrørende forskellige aspekter af medlemsstaternes samarbejde om konsulær beskyttelse af EU-borgere²⁷.

Der følger også en række forpligtelser af FN's konvention om handicappedes rettigheder, som EU og EU-medlemsstaterne er kontraherende parter i²⁸. I henhold til nævnte konventions artikel 6, 7, 15 og 16 kræves det, at stater, der er part heri, i det omfang, de har kompetence hertil, sikrer, at kvinder og børn med handicap har samme rettigheder som personer uden handicap, og at handicappede personer beskyttes mod udnyttelse, vold og misbrug.

For så vidt som konventionen kan påvirke eller ændre disse fælles reglers anvendelsesområde, har EU enekompetence, jf. artikel 3, stk. 2, i TEUF. Det er f.eks. tilfældet, hvad angår forhold vedrørende tredjelandsstatsborgeres og statsløse personers opholdsstatus, herunder også personer, der har fået international beskyttelse, for så vidt som det er omfattet af EU-retten, og behandling af ansøgninger om international beskyttelse samt hvad angår de rettigheder, som ofre for kriminalitet, har. Selv om mange af de gældende bestemmelser, der henvises til ovenfor, er minimumsstandarder, kan det ikke i lyset af nyere retspraksis udelukkes, at nogle af dem påvirkes, eller at deres anvendelsesområde ændres.

2.2. Retsgrundlag for den foreslåede rådsafgørelse

Det er fast retspraksis, at valget af retsgrundlag for en EU-foranstaltning foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse omfatter foranstaltningens formål og indhold²⁹. Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse formål eller disse led kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsaktens have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led. Hvis det godtgøres, at der med retsaktens forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, bør en sådan retsakt undtagelsesvis vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag³⁰.

De relevante retsgrundlag i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde er i denne sammenhæng: artikel 16 (databeskyttelse), artikel 19, stk. 1, (kønsdiskrimination), artikel 23 (konsulær beskyttelse af borgere fra en anden medlemsstat), artikel 18, 21, 46 og 50 (borgernes frie bevægelighed, arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsfrihed), artikel 78 (asyl og subsidær og midlertidig beskyttelse), artikel 79 (indvandring), artikel 81 (civilretligt samarbejde), artikel 82 (strafferetligt samarbejde), artikel 83 (fastsættelse i hele EU af, hvad der anses for strafferetlige overtrædelser, og af straffene herfor i forbindelse med særlig grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension), artikel 84 (manglende harmonisering af foranstaltninger til forebyggelse af kriminalitet) og artikel 157 (lige muligheder og ligestilling mellem mænd og kvinder inden for beskæftigelse og erhverv).

Selv om konventionen i sin helhed består af mange enkeltdele, er hovedformålet at forebygge voldelige forbrydelser mod kvinder, herunder vold i hjemmet, og at beskytte ofre for sådanne forbrydelser. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt at basere afgørelsen på EU's kompetencer i henhold til kapitel V i TEUF, særlig artikel 82, stk. 2, og artikel 84.

²⁷ Direktiv (EU) 2015/637 af 20. april 2015 om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande (EUT L 106 af 24.4.2015, s. 1).

²⁸ Rådets afgørelse 2010/48/EF af 26. november 2009 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder (EUT L 23 af 27.1.2010, s. 35).

²⁹ Sag C-377/12, Europa-Kommissionen mod Rådet for den Europæiske Union, præmis 34.

³⁰ Ibid, præmis 34.

Konventionens bestemmelser om andre forhold er underordnede eller, f.eks. hvad angår databeskyttelse, tilfældige i forhold til de foranstaltninger, der udgør konventionens fokus³¹. Følgelig er de væsentligste retsgrundlag, på hvilke EU kan udøve sine kompetencer over den samlede konvention (med undtagelse af de elementer, hvor EU ikke har kompetence), artikel 82, stk. 2, og artikel 84 i TEUF.

2.3 Konklusion

Det følger af det forhold, at der findes indbyrdes forbundne kompetencer, der er tildelt EU, og kompetencer, der ikke er tildelt EU, at både medlemsstaterne og Unionen skal undertegne konventionen.

³¹ Det forhold, at et element er underordnet, betyder ikke, at EU ikke har enekompetence for det pågældende element. Hjemmelen for EU's bestemmelser er som sådan uden relevans ved efterprøvelsen af, om en international aftale påvirker disse regler: Hjemmelen for en intern lovgivning afgøres således af denne lovgivnings hovedbestanddel, mens den regel, i relation til hvilken spørgsmålet om påvirkning undersøges, blot kan være en underordnet bestanddel af denne lovgivning. EU's enekompetence har navnlig til formål at sikre EU-rettens effektivitet og at sikre, at de ordninger, som oprettes ved EU-rettens regler, fungerer tilfredsstillende, uafhængigt af de eventuelle grænser, som måtte være fastsat i den traktatbestemmelse, som institutionerne har anvendt som hjemmel for at vedtage sådanne regler (udtalelse 1/03, EU:C:2006:81, punkt 131).

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE**om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 82, stk. 2, og artikel 84, sammenholdt med artikel 218, stk. 5,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Unionen deltog sammen med medlemsstaterne som observatør ved forhandlingerne om Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (konvention nr. 210) (herefter "konventionen"), som blev vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 7. april 2011. Konventionen blev åbnet for undertegnelse den 11. maj 2011.
- (2) I henhold til konventionens artikel 75 er den åben for Unionens undertegnelse.
- (3) Konventionen skaber en omfattende og mangesidet retlig ramme til beskyttelse af kvinder mod alle former for vold. Den sigter mod at forebygge, retsforfølge og udrydde vold mod kvinder og piger samt vold i hjemmet. Den omfatter en lang række foranstaltninger fra indsamling af data og oplysningsaktiviteter til retlige foranstaltninger med henblik på at gøre forskellige former for vold mod kvinder strafbare. Det omfatter foranstaltninger til beskyttelse af ofre og støttetjenester samt bekæmpelse af kønsbetinget vold i forbindelse med asyl og migration. Ved konventionen oprettes der en særlig overvågningsmekanisme, der skal sikre, at parterne effektivt gennemfører konventionens bestemmelser.
- (4) Undertegnelsen af konventionen på Unionens vegne bidrager til at skabe ligestilling mellem mænd og kvinder på alle områder, hvilket er blandt Unionens centrale mål og værdier, som skal afspejles i alle dens aktiviteter, jf. artikel 2 og 3 i traktaten om Den Europæiske Union, artikel 8 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 23 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Vold mod kvinder udgør en krænkelse af menneskerettighederne og en ekstrem form for diskrimination, der skyldes manglende ligestilling, og som er med til at fastholde og forværre denne situation. Ved sit tilsagn om at gennemføre konventionen bekræfter Unionen sin vilje til at bekæmpe vold mod kvinder på dens område og globalt og styrker sin nuværende politiske indsats og den gældende materielle retlige ramme inden for den del af strafferetsplejen, der har særlig relevans for kvinder og piger.
- (5) Selv om medlemsstaterne fortsat er kompetente med hensyn til at gøre en række voldelige former for adfærd over for kvinder strafbare i deres nationale straffelov, således som det kræves i konventionen, omfatter Unionens kompetence de fleste af konventionens bestemmelser, og den har vedtaget et omfattende sæt regler på disse områder. Unionen har bl.a. vedtaget regler om ofres rettigheder, navnlig via Europa-

Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU³². Konventionen vedrører også kvindelige migranter og asylansøgere behov foruden behovene hos kvinder, der søger om supplerende eller subsidiær beskyttelse, idet der indføres et kønsspecifikt perspektiv på disse områder, hvor der allerede findes omfattende EU-lovgivning.

- (6) Unionen har enekompetence, for så vidt som konventionen påvirker fælles regler eller ændrer deres anvendelsesområde.
- (7) Irland og Det Forenede Kongerige er bundet af direktiv 2012/29/EU og deltager derfor i vedtagelsen af denne afgørelse.
- (8) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.
- (9) Konventionen bør derfor undertegnes på vegne af Den Europæiske Union med forbehold af senere indgåelse —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Undertegnelsen af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet godkendes herved på Unionens vegne med forhold af indgåelsen af nævnte konvention.

Teksten til den konvention, der skal undertegnes, er knyttet til denne afgørelse.

Artikel 2

Rådets Generalsekretariat udarbejder det relevante fuldmagtsinstrument til undertegnelse af konventionen, med forbehold af dens indgåelse, til den eller de personer, der er udpeget af Kommissionen.

Artikel 3

Denne afgørelse træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand

³² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57).