



EU:s tillträdande till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen)

Socialdepartementet

2016-04-08

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 109

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

Sammanfattning

Kommissionen föreslår att Europeiska unionen tillträder Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet som antogs av Europarådets ministerkommitté den 7 april 2011. Sedan en tionde medlemsstat i Europarådet ratificerat konventionen trädde den i kraft den 1 augusti 2014. Till och med den 14 mars 2016 hade tretton EU-medlemsstater ratificerat konventionen, och 23 hade undertecknat den. Konventionen sammankopplar jämställdhet mellan kvinnor och män med avskaffandet av våld mot kvinnor. Den erkänner våld mot kvinnor som ett strukturellt problem och som ett uttryck för det historiskt ojämlika maktförhållandet mellan kvinnor och män.

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet syftar till att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet samt att bidra till att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor och att främja faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män, bland annat genom att stärka kvinnors ställning.

Konventionens tillämpningsområde gäller alla former av våld mot kvinnor, inbegripet våld i hemmet, som drabbar kvinnor oproportionerligt. Parterna ska vid tillämpningen av bestämmelserna i konventionen ägna särskild

uppmärksamhet åt kvinnor som utsätts för könsrelaterat våld. Det framgår även i konventionens artikel 4.3 att parterna till konvention ska tillämpa bestämmelserna, särskilt åtgärderna för att skydda brottsoffrens rättigheter, utan åtskillnad såsom på grund av kön, genus, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, börd, sexuell läggning, könsidentitet, ålder, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, civilstånd, status som migrant eller flykting eller ställning i övrigt.

Konventionen har ett brett anslag och innehåller bl.a. bestämmelser om att medlemsstaterna ska ha en samordnad politik på området, datainsamling och forskning samt vidta ett flertal förebyggande åtgärder såsom ökad medvetenhet och utbildning. Vidare innehåller konventionen bestämmelser om skydd och stöd för offer, krav på minimistandarder när det gäller civil- och straffrättsliga bestämmelser samt brottsutredande åtgärder.

Konventionen trädde i kraft den 1 augusti 2014. Regeringen har EUs anslutning till Istanbulkonventionen som en av sina prioriteringar för att driva på utvecklingen mot jämställdhet i EU och välkomnar därför förslaget.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU är starkt engagerad i kampen mot våld, inte bara inom EU utan också som ett led i sina internationella initiativ. EU har framfört klara ståndpunkter 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, sexuellexploatering av barn samt sexuella övergrepp mot barn, asyl och migration tas hänsyn till de särskilda behoven hos dem som fallit offer för könsbaserat våld.

Våld mot kvinnor utgör såväl en kränkning av individen som ett hinder för kvinnors åtnjutande av sina mänskliga rättigheter. Det är vidare 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, vilket fastslås i fördragen (artiklarna 2 och 3 i fördraget om Europeiska unionen och i artikel 8 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 23 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna). 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 är också en skyldighet enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som EU har tillträtt tillsammans med EU:s medlemsstater.

Kommissionen föreslår att rådet beslutar att EU ska tillträda Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet. 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.

Konventionen är uttryckligen öppen för ett undertecknande av Europeiska unionen (artikel 75.1).

Medlemsstaterna behåller visserligen sin behörighet när det gäller 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.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Genom antagandet av regeringens förslag i propositionen Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor (prop. 2013/14:208) har riksdagen godkänt Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.

EU:s tillträde till konventionen bör inte föranleda några effekter på gällande svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Som framgått av avsnitt 10 i proposition Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor (prop. 2013/14:208) så framgår att konventionen inte medför några direkta ekonomiska konsekvenser. Sverige uppfyller i huvudsak redan konventionens krav. Delar av konventionens förpliktelser uppfylls genom arbete som bedrivs av olika myndigheter. Det kan konstateras att detta är något som ingår i deras ordinarie uppgifter. Eventuella kostnader av ett tillträde ryms således inom befintliga budgetramar för de myndigheter som berörs. Ett tillträde har däremot konsekvenser genom att konventionen slår fast gemensamma principer inom ett viktigt rättsområde och därmed bidrar till ett mer jämställt samhälle.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget. Det är naturligt att unionen tillträder konventionen utifrån sin egen kompetens, vilket framgår av bilaga 1 till förslaget. Ett mer strategiskt och enhetligt arbete mot könsbaserat våld mot kvinnor skulle göra EU säkrare och mer jämställt. Det skulle också ge en tydlig signal om att EU på allvar tar tag i ett omfattande globalt samhällsproblem, som våld mot kvinnor utgör. Sverige har i likhet med en rad länder i EU sedan länge gett prioritet till insatser för att förhindra och förebygga mäns våld mot kvinnor. Det vore därför naturligt ur ett svenskt perspektiv att dessa frågor även drivs på EU-nivå. Det behövs mer enhetlig statistik och gemensamma definitioner på området på EU-nivå och ökade möjligheter till utbyte av best practice mellan EU:s medlemsstater. Det finns även stora vinster med att vissa insatser sker på övernationell nivå t.ex. kostsamma kampanjer mot våld mot kvinnor. Sverige hoppas även att en ratificering av Istanbulkonventionen skulle bidra till ökat fokus på förebyggande insatser i enlighet med konventionens artiklar 12 och 13. Att stoppa alla former av våld mot kvinnor och flickor är en viktig prioritering för svenskt bistånd och därmed en fråga Sverige vill få genomslag för inom ramen för EU:s bistånd.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Till och med den 14 mars 2016 hade tretton EU-medlemsstater ratificerat konventionen, och 23 hade undertecknat den.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

-

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3 Förslagets förutsättningar

EU vill med detta förslag stärka frågor om våld mot kvinnor inom unionen.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Nedan görs ett referat till kommissionens genomlysning av hur man bedömer att EU lever upp till konventionens förpliktelser.

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. 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, rättigheter och stöd för brottsoffer och skydd av dem vid straffrättsliga förfaranden, däribland utredningar och lagföring, asyl och migration samt uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare, gränsöverskridande samarbete i civilrättsliga och straffrättsliga frågor, materiella straffrättsliga bestämmelser om skydd av barn (vilka, i fråga om flickor, omfattas av konventionen), bestämmelser om audiovisuella medietjänster och skydd av underåriga, förbud mot diskriminering i kommersiella meddelanden och uppvigling till hat bland annat p.g.a. kön samt uppgiftsskydd. Unionslagstiftning finns också om aspekter av medlemsstaternas samarbete i fråga om unionsmedborgares konsulära skydd.

Skyldigheterna är även en följd av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som EU och dess medlemsstater är parter i. 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.

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. 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.

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 artikeln 82.2 c om brottsoffers rättigheter och artikel 84 om brottsförebyggande åtgärder. 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. 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.

Sammantagningsvis så är unionens befogenheter 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)).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. 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 antagit omfattande lagstiftning inom de flesta områden, vilket beskrivits i 3.1. I den mån konventionen kan påverka eller förändra tillämpningsområdet för dessa gemensamma bestämmelser har unionen exklusiv befogenhet enligt artikel 3.2 i EUF-fördraget.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget om att EU ska ratificera Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet grundar sig på en analys (s.k. road map) som kommissionen publicerade hösten 2015. Enligt den analysen skulle EUs anslutning till konventionen stärka konventionens genomslag samt innebära stöd till medlemsstaterna i deras insatser för att leva upp till konventionens krav. Information om förslaget har sedan delgivits i möten vid RIF rådet, EPSCO rådet och vid FREMP. Förslaget kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för grundläggande rättigheter (FREMP). Unionens befogenheter är i detta fall 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)).

-