

Brussel, 4 maart 2016
(OR. en)

6695/16

**Interinstitutioneel dossier:
2016/0063 (NLE)**

JAI 175
FREMP 46
DROIPEN 47
COCON 2
COHOM 22
COPEN 63
EDUC 73
MIGR 41
SOC 132
ANTIDISCRIM 17

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	4 maart 2016
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2016) 111 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD over de ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2016) 111 final.

Bijlage: COM(2016) 111 final



Brussel, 4.3.2016
COM(2016) 111 final

2016/0063 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

over de ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

TOELICHTING

1. CONTEXT HET VOORSTEL

1.1 Achtergrond

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag nr. 210) werd op 7 april 2011 goedgekeurd door het Comité van Ministers. Het werd op 11 mei 2011 voor ondertekening opengesteld. Overeenkomstig artikel 75 van het Verdrag staat dit open voor ondertekening en goedkeuring door de lidstaten van de Raad van Europa, door niet-lidstaten die hebben deelgenomen aan de opstelling ervan en door de Europese Unie.

Over het Verdrag werd onderhandeld tijdens zes vergaderingen van een specifiek ad hoc comité tussen december 2009 en december 2010. De Europese Unie nam, samen met de lidstaten, als waarnemer aan deze vergaderingen deel. Na de tiende bekrachtiging door een lidstaat van de Raad van Europa is het Verdrag op 1 augustus 2014 in werking getreden. Met ingang van 1 februari 2016 hebben twaalf EU-lidstaten het Verdrag bekrachtigd en hebben er 25 het ondertekend.

Geweld tegen vrouwen is een schending van hun mensenrechten en een extreme vorm van discriminatie die is verankerd in de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen en bijdraagt tot de handhaving ervan. De gelijkheid van mannen en vrouwen is een fundamentele waarde en doelstelling van de Europese Unie, zoals neergelegd in de Verdragen (artikelen 2 en 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 8 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 23). Het Handvest erkent ook het recht op menselijke waardigheid, het recht op leven en het recht op menselijke integriteit, en verbiedt onmenselijke of vernederende behandelingen, alsmede alle vormen van slavernij en dwangarbeid (artikelen 1 en 5 van het Handvest). De bescherming van vrouwen tegen geweld is ook een verplichting in het kader van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, waarbij de EU samen met haar lidstaten partij¹ is en het VN-comité dat toeziet op de uitvoering van dit verdrag heeft de EU aanbevolen het Verdrag van de Raad van Europa te bekrachtigen als een stap in de strijd tegen geweld tegen vrouwen en meisjes met een handicap².

Meer in het algemeen zet de EU zich sterk in voor de bestrijding van geweld, niet alleen binnen haar grenzen, maar ook in het kader van haar internationale initiatieven³.

¹ Besluit 2010/48/EG van de Raad van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (PB L 23 van 27.1.2010, blz. 35).

² Afsluitende opmerkingen over het eerste verslag van de Europese Unie, 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/nl/press/press-releases/2015/05/26-fac-dev-council-conclusions-gender-development/>; Conclusies van de Raad, Genderactieplan 2016-2020, <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-gender-development/>; Conclusies van de Raad over het actieplan inzake de mensenrechten en democratie 2015-2019 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/nl/pdf>; EU-richtsnoeren inzake geweld tegen vrouwen en meisjes en de bestrijding van alle vormen van tegen hen gerichte discriminatie <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf>

De EU heeft duidelijke standpunten⁴ ingenomen over de noodzaak om geweld tegen vrouwen uit te bannen en financiert kleinschalige projecten en specifieke campagnes ter bestrijding van dit fenomeen. De bestaande wetgeving op het gebied van de bescherming van slachtoffers van criminaliteit, seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen, asiel en migratie houdt rekening met de specifieke behoeften van slachtoffers van geweld op grond van geslacht.

Ondanks de inspanningen op zowel nationaal als EU-niveau, is de omvang van het geweld tegen vrouwen nog steeds zorgwekkend: volgens een in 2014 gepubliceerde enquête van het Bureau voor de grondrechten⁵ heeft een op de drie vrouwen ouder dan 15 jaar te maken gehad met fysiek en/of seksueel geweld, is een op de twintig vrouwen verkracht, is 75 % van de vrouwen met een gekwalificeerd beroep of in het hogere management slachtoffer geweest van seksuele intimidatie en heeft een op de tien vrouwen te maken gehad met stalking of seksuele intimidatie via nieuwe technologieën.

Gendergerelateerd geweld heeft niet alleen gevolgen voor de gezondheid en het welzijn van vrouwen, maar ook op hun arbeidsmarktparticipatie, wat negatieve gevolgen heeft voor hun economische onafhankelijkheid en de economie in het algemeen. Het Europees Instituut voor gendergelijkheid raamt de kosten van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen in de EU op ongeveer 226 miljard euro per jaar⁶.

1.2 Doel en inhoud van het Verdrag

Zoals uiteengezet in **hoofdstuk I** van het Verdrag biedt dit een alomvattend rechtskader om vrouwen en meisjes te beschermen tegen alle vormen van geweld en om geweld jegens hen te voorkomen, uit te bannen en te vervolgen, met inbegrip van huiselijk geweld. Het bestrijkt een breed scala aan maatregelen, dat varieert van gegevensverzameling en bewustmaking tot wettelijke maatregelen inzake de strafbaarstelling van diverse vormen van geweld tegen vrouwen. Het omvat maatregelen voor de bescherming van slachtoffers en de verlening van ondersteunende diensten, en richt zich op gendergerelateerd geweld op het gebied van asiel en migratie, alsmede op grensoverschrijdende aspecten. Het Verdrag introduceert een specifiek toezichtmechanisme om de doeltreffende uitvoering van de bepalingen ervan door de partijen te waarborgen.

Het Verdrag definieert de belangrijkste termen die in de tekst worden gebruikt. Het breidt de definitie van vrouwen uit tot meisjes jonger dan 18 jaar. De partijen zijn verplicht om alle vormen van discriminatie te veroordelen door ervoor te zorgen dat het beginsel van gelijkheid tussen mannen en vrouwen binnen hun rechtsorde wordt toegepast, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat positieve maatregelen kunnen worden genomen. In overeenstemming met het karakter van het Verdrag als een instrument inzake de mensenrechten verplicht het alle

⁴ Zie bijvoorbeeld COM(2010) 491 definitief, Mededeling van de Commissie over een strategie voor de gelijkheid van vrouwen en mannen 2010-2015 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1396540108305&uri=CELEX:52010DC0491>); Conclusies van de Raad van 8 maart 2010 over de uitbanning van geweld tegen vrouwen in de Europese Unie, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/113226.pdf; Werkdocument van de diensten van de Commissie "Strategisch engagement voor gendergelijkheid 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>

partijen ervoor te zorgen dat statelijke actoren zich onthouden van elke daad van geweld en zich te beijveren om ervoor te zorgen dat daden van geweld door niet-overheidsactoren worden voorkomen, onderzocht en bestraft, en dat voor dergelijke handelingen schadevergoeding wordt geboden. Het Verdrag is uitdrukkelijk zowel van toepassing in vredetijd als ten tijde van gewapende conflicten. Hoewel het Verdrag alleen voorziet in bindende verplichtingen met betrekking tot vrouwen, wordt de toepassing ervan op alle slachtoffers van huiselijk geweld, d.w.z. ook mannen en jongens, aangemoedigd.

Hoofdstuk II complementeert de "drie P"-aanpak — prevention, protection and prosecution (preventie, bescherming en vervolging) — uit recente instrumenten van de Raad van Europa, met de verplichting een integraal beleid in te voeren⁷ en een holistisch antwoord te bieden op het fenomeen, aangezien erkend wordt dat alleen wetgevende maatregelen in het kader van de "drie P"-aanpak niet zullen volstaan om een einde te maken aan geweld tegen vrouwen. Dit komt tot uiting in de verplichting de rechten van slachtoffers bij alle maatregelen centraal te stellen en om te zorgen voor effectieve samenwerking tussen alle betrokken actoren, dat wil zeggen tussen instanties, instellingen en organisaties, en dat op alle niveaus, dat wil zeggen op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Niet-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld moeten worden erkend als belangrijke spelers en de partijen moeten hun werkzaamheden stimuleren en ondersteunen. De partijen moeten passende financiële middelen en personeel toewijzen voor de implementatie van integraal beleid, maatregelen en programma's ter bestrijding en voorkoming van geweld, met inbegrip van toereikende financiering voor niet-gouvernementele actoren. Bovendien wordt in het Verdrag de cruciale rol erkend van systematische en adequate verzameling van gegevens voor een effectieve beleidsvorming en een effectief toezicht op de maatregelen van het toezichtmechanisme op basis van deugdelijke en vergelijkbare gegevens.

Een kernbepaling betreft de benoeming en indien nodig de totstandkoming van één of meer officiële organen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op en de coördinatie, de implementatie en de toetsing van beleid en maatregelen, waaronder de coördinatie van het verzamelen van gegevens en het analyseren en verspreiden van de resultaten.

Hoofdstuk III stemt de verplichtingen van partijen op het gebied van preventie op elkaar af. In overeenstemming met de algemene doelstelling van het Verdrag zijn partijen verplicht tot een veelzijdige aanpak. Daarbij gaat het onder meer om bewustmaking, aandacht in het formele onderwijs op alle niveaus voor gendergelijkheid en de kwestie van geweld door middel van passend lesmateriaal en passende leerplannen en de uitbreiding van de bevordering van geweldloosheid en gendergelijkheid tot informeel-onderwijskaders, sport, cultuur, recreatie en de media. De partijen moeten erop toezien dat passende trainingen worden geboden aan beroepskrachten die te maken hebben met slachtoffers en plegers. Ook moeten er maatregelen worden genomen om te zorgen voor steun en behandelprogramma's voor daders. De media- en de informatietechnologiesector moeten worden aangemoedigd om deel te nemen aan het opstellen van materiaal en niet-dwingende normen.

Hoofdstuk IV bevat de algemene beginselen betreffende het soort informatie, ondersteuningsdiensten en de bescherming van slachtoffers van geweld alsook van getuigen. Het bevat een lijst van terreinen waarop de partijen bepaalde maatregelen moeten nemen. Daarbij gaat het onder meer om de beschikbaarheid van algemene ondersteunende diensten, zoals juridische en psychologische advisering en gespecialiseerde diensten, waaronder

⁷ Zie de toelichting bij het Verdrag, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>

opvangplaatsen, gratis en permanent bereikbare telefonische hulplijnen, specifieke medische en forensische ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld en de inachtneming van de behoeften van kinderen die getuige zijn. Bovendien moeten maatregelen worden ingevoerd om het melden van geweld te stimuleren door eenieder die getuige is van het plegen van daden van geweld of die gegronde redenen heeft om aan te nemen dat dergelijke daden kunnen zijn gepleegd of dat verdere daden van geweld kunnen worden verwacht, alsmede regels betreffende de voorwaarden waaronder de melding door beroepsbeoefenaren van gewelddaden of te verwachten gewelddaden geen inbreuk maakt op hun algemene verplichting tot geheimhouding.

Hoofdstuk V heeft betrekking op het materieel recht en bepaalt welke vormen van geweld een strafrechtelijke respons vergen en verplicht de partijen ertoe een aantal strafbare feiten in hun strafrecht op te nemen. Daarbij gaat het om psychologisch geweld door middel van bedreiging of dwang, stalking⁸, fysiek geweld, seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting, gedwongen huwelijken, genitale verminking van vrouwen, gedwongen abortus/sterilisatie, en seksuele intimidatie. De partijen moeten maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat "eer" niet kan worden aangevoerd als een rechtvaardiging voor een van deze misdrijven. Het Verdrag verplicht partijen tot strafbaarstelling van medeplichtigheid aan of uitlokking en poging tot het plegen van de misdrijven, alsmede van het derden ertoe aanzetten om deze misdrijven te plegen en om te voorzien in passende en afschrikkende sancties. Met reeds door een andere partij gewezen, onherroepelijke vonnissen mag bij de bepaling van de straf rekening worden gehouden. De nationale wetgevingen dienen overeenkomstig het Verdrag in bepaalde strafverzwarende omstandigheden te voorzien. Het Verdrag verplicht de partijen er ook toe ervoor te zorgen dat slachtoffers van de in het Verdrag opgenomen misdrijven over voldoende civiele rechtsmiddelen beschikken en schadevergoeding van de daders kunnen vorderen alsook in aanmerking kunnen komen voor passende subsidiaire schadevergoeding door de overheid⁹. Bij gerechtelijke procedures inzake voogdij, omgangsregelingen en veiligheid ten aanzien van kinderen moet rekening worden gehouden met gevallen van geweld. Op procedureel gebied verplicht het Verdrag partijen ertoe om rechtsmacht te vestigen met betrekking tot daden die op hun grondgebied zijn gepleegd door een van hun onderdanen of een persoon die op hun grondgebied zijn vaste verblijfplaats heeft en om ernaar te streven rechtsmacht te vestigen met betrekking tot strafbare feiten die tegen een van hun onderdanen of een persoon die op hun grondgebied zijn vaste verblijfplaats heeft, zijn gepleegd¹⁰. Tot slot is het de partijen verboden om verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling vast te stellen.

Hoofdstuk VI richt zich op procesrecht en beschermende maatregelen tijdens onderzoeks- en gerechtelijke procedures. Partijen moeten ervoor zorgen dat rechtshandavingsautoriteiten slachtoffers onverwijld bescherming bieden, wat onder meer het verzamelen van gegevens en het beoordelen van het risico op de dood en de ernst van de situatie inhoudt. Er moet speciaal aandacht worden geschonken aan de beschikbaarheid van vuurwapens voor plegers. De nationale rechtsorden moeten de mogelijkheid bieden spoedeisende locatieverboden en gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen uit te vaardigen, zonder onnodige financiële of administratieve lasten voor het slachtoffer. Als algemene regel geldt dat de ernstigste strafbare feiten niet afhankelijk mogen zijn van een melding of aangifte door het

⁸ De partijen behouden alleen de vrijheid om te voorzien in niet-strafrechtelijke sancties voor psychologisch geweld en stalking (zie artikel 78, lid 3).

⁹ Partijen kunnen ten aanzien van deze verplichting een voorbehoud maken (zie artikel 78, lid 2).

¹⁰ Ten aanzien van diverse aspecten van de betreffende bepaling kan een voorbehoud worden gemaakt (zie artikel 44).

slachtoffer¹¹. Het Verdrag geeft in dit hoofdstuk een niet-limitatieve lijst van maatregelen ter bescherming van de rechten en belangen van slachtoffers, met inbegrip van hun behoeften als getuigen, tijdens alle fasen van het onderzoek en de gerechtelijke procedure. Daartoe behoren bijvoorbeeld maatregelen om hen te beschermen tegen intimidatie en te voorkomen dat zij opnieuw slachtoffer worden, om vroegtijdig informatie te verstrekken wanneer plegers ontsnappen of in vrijheid worden gesteld of om contact tussen slachtoffer en pleger in de mate van het mogelijke te vermijden. Met name moet rekening worden gehouden met de bijzondere behoeften van kinderen die slachtoffer en getuige van geweld zijn. De partijen moeten voorzien in het recht op juridische bijstand. Bovendien moeten de verjaringstermijnen zo worden vastgesteld dat een slachtoffer na het bereiken van de meerderjarigheid met betrekking tot de ernstigste strafbare feiten in de gelegenheid is een procedure in te stellen¹².

Hoofdstuk VII houdt rekening met het feit dat vrouwelijke migranten en asielzoekers bijzonder kwetsbaar zijn voor gendergerelateerd geweld en introduceert een genderspecifieke opvatting van geweld in dit verband. Het voorziet in de mogelijkheid dat vrouwelijke migranten die slachtoffer zijn een zelfstandige verblijfsstatus krijgen¹³. Gendergerelateerd geweld moet worden beschouwd als een vorm van vervolging en de beoordeling van de vluchtelingenstatus moet worden benaderd vanuit een genderbewuste benadering. Bovendien moeten de partijen gendersensitieve asielprocedures invoeren. Dit hoofdstuk gaat ook in op de eerbiediging van het beginsel van *non-refoulement* ten opzichte van slachtoffers van geweld tegen vrouwen.

Hoofdstuk VIII is erop gericht de internationale samenwerking tussen de partijen te waarborgen. De partijen werken samen bij de uitvoering van het Verdrag en passen relevante regionale en internationale instrumenten voor samenwerking toe. De partijen moeten ervoor zorgen dat met betrekking tot op het grondgebied van een andere partij gepleegde misdrijven vorderingen kunnen worden ingesteld in het land van woonplaats van het slachtoffer. In situaties waarin een persoon direct gevaar loopt slachtoffer van geweld te worden, moeten de partijen elkaar informeren zodat beschermende maatregelen kunnen worden genomen. Dit hoofdstuk bevat de verplichting om persoonsgegevens te verwerken in overeenstemming met het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (nr. 108).

Hoofdstuk IX voorziet in de instelling van een mechanisme voor toezicht op de uitvoering van het Verdrag. Er zal een onafhankelijke groep van deskundigen ("GREVIO")¹⁴ worden opgericht (bestaande uit ten minste 10 en ten hoogste 15¹⁵ leden), die onafhankelijk, hooggekwalificeerd en onderdaan van de partijen zijn¹⁶. De procedure voor de verkiezing is vastgesteld door het Comité van Ministers¹⁷. De leden van GREVIO worden gekozen door het Comité van de partijen.

¹¹ Partijen kunnen echter een voorbehoud maken met betrekking tot lichte strafbare feiten inzake fysiek geweld (zie artikel 78, lid 2).

¹² Partijen mogen een voorbehoud maken voor de strafbare feiten gedwongen huwelijk, genitale verminking bij vrouwen en gedwongen abortus/sterilisatie. Voor seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting, mag op grond van dit voorbehoud geen uitzondering worden gemaakt.

¹³ Partijen kunnen een voorbehoud maken ten aanzien van artikel 59 dat aan de verblijfstitel is gewijd (zie artikel 78, lid 2).

¹⁴ Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

¹⁵ Deze vijf extra leden zullen worden benoemd na de 25e bekrachtiging.

¹⁶ Er mogen geen twee onderdanen van dezelfde staat lid zijn.

¹⁷ Resolutie CM/Res(2014)43 over de regels inzake de procedure voor de verkiezing van de leden van de Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO), 19.11.2014,

De partijen rapporteren aan GREVIO, die ook meer specifieke onderzoeken kan uitvoeren en bezoeken aan landen kan afleggen. GREVIO dient bij de partijen concept-rapporten in voor commentaar. De definitieve rapporten en de conclusies worden naar de betrokkene partij en het Comité van de partijen gezonden. Dit laatste kan besluiten aan de betrokken partij gerichte aanbevelingen aan te nemen. GREVIO kan ook algemene aanbevelingen aannemen. De nationale parlementen worden uitgenodigd deel te nemen aan het toezicht. GREVIO werkt overeenkomstig zijn reglement van orde¹⁸.

Het Comité van de partijen is samengesteld uit vertegenwoordigers van de partijen bij het Verdrag. Het kiest de leden van GREVIO. GREVIO komt bijeen wanneer een derde van de partijen, de Voorzitter van het Comité van de partijen of de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa daarom verzoeken.

Hoofdstuk X verduidelijkt dat het Verdrag de verplichtingen van de partijen op grond van andere internationale instrumenten onverlet laat en dat partijen de vrijheid hebben andere internationale overeenkomsten te sluiten inzake aangelegenheden waarop het Verdrag betrekking heeft, teneinde de bepalingen ervan aan te vullen of aan te scherpen.

Hoofdstuk XI bevat de procedure inzake wijzigingen van het Verdrag. De partijen die geen lid zijn van de Raad van Europa worden over deze wijzigingen geraadpleegd.

Hoofdstuk XII bevat de slotbepalingen. Daarbij gaat het om de verduidelijking dat het Verdrag geen afbreuk doet aan gunstiger bepalingen van nationale wetten of bindend internationaal recht, een bepaling over geschillenregeling en de bepalingen met betrekking tot ondertekening, bekrachtiging, inwerkingtreding en toetreding door staten die geen lidstaten van de Raad van Europa zijn. Het Verdrag staat uitdrukkelijk open voor ondertekening door de Europese Unie (artikel 75, lid 1) en dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd, waartoe de nodige instrumenten moeten worden nedergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Elke staat of de EU kan op het tijdstip van ondertekening of bekrachtiging van het Verdrag de territoriale toepassing ervan nader aanduiden. Voorbehouden zijn alleen mogelijk ten aanzien van een beperkt aantal bepalingen en alleen voor een (verlengbare) termijn van vijf jaar.

Bij het Verdrag hoort een **bijlage** die de voorrechten en immuniteiten bevat die de leden van GREVIO (en andere leden van delegaties) genieten tijdens bezoeken aan landen in het kader van de uitoefening van hun taken.

1.3 Beleid dat de EU met de ondertekening van het Verdrag nastreeft

De in het Verdrag gevolgde benadering is volledig in overeenstemming met de veelzijdige aanpak van de EU van het fenomeen gendergerelateerd geweld en met de grote lijnen van de bestaande maatregelen in het kader van het interne en het externe beleid van de EU. De ondertekening van het Verdrag zou een sterk politiek signaal doen uitgaan wat betreft de inzet van de EU voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen, zorgen voor samenhang tussen het

¹⁸

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res%282014%2943&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>
Vastgesteld door GREVIO tijdens zijn eerste bijeenkomst, 21-23.9.2015.
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048358b>

interne en externe optreden van de EU alsook voor complementariteit tussen nationale en Europese niveaus, en de geloofwaardigheid van de EU en haar verantwoordingsplicht ten opzichte van haar internationale partners versterken. Ondertekening zou ook het optreden van de EU consolideren dat gericht is op de aanpak van geweld tegen vrouwen doordat intern een meer gecoördineerde aanpak tot stand komt en de EU een effectievere rol in internationale fora krijgt.

2. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

2.1. De bevoegdheid van de EU om het Verdrag te ondertekenen

Aangezien de lidstaten bevoegd blijven ten aanzien van substantiële delen van het Verdrag en met name ten aanzien van de meeste bepalingen inzake materieel strafrecht en andere bepalingen in hoofdstuk V voor zover deze een aanvulling vormen, is de EU ten aanzien van een groot deel van de bepalingen van het Verdrag bevoegd en dient zij derhalve het Verdrag samen met de lidstaten te ondertekenen.

Uit hoofde van artikel 157 VWEU is de Unie met name bevoegd op het gebied van non-discriminatie en gendergelijkheid, die in hoofdstuk I aan bod komen en, waar het gaat om seksuele intimidatie — waarop artikel 40 van het Verdrag betrekking heeft — op het gebied van arbeid en beroep en de toegang tot en levering van goederen en diensten. Voorts is zij bevoegd en kan zij secundaire wetgeving vaststellen op grond van de artikelen 82 en 84 VWEU ten aanzien van de in hoofdstuk IV en hoofdstuk VI bedoelde maatregelen die betrekking hebben op bescherming en steun aan slachtoffers en onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen. Voor zover het om seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen gaat, biedt artikel 83, lid 1, VWEU een rechtsgrondslag voor maatregelen. De EU is krachtens artikel 78 en 79 VWEU bevoegd voor bepaalde aangelegenheden op het gebied van asiel en migratie die het onderwerp zijn van hoofdstuk VII van het Verdrag. De verblijfsstatus van mobiele EU-burgers en hun echtgenoten uit derde landen, alsmede de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen en hun echtgenoten, valt onder de bevoegdheid van de EU op grond van de artikelen 18, 21, 46, 50, 78 en 79 VWEU. Wat consulaire bescherming betreft (zie artikel 18, lid 5, van het Verdrag), vloeit de bevoegdheid van de EU voort uit artikel 23 VWEU. Tot slot is de Unie op grond van de artikelen 81 en 82 VWEU bevoegd inzake burgerlijke en strafzaken met een grensoverschrijdend karakter, wat relevant is voor de maatregelen in hoofdstuk VIII inzake internationale samenwerking¹⁹. Dit hoofdstuk omvat ook verplichtingen inzake gegevensbescherming, welk gebied overeenkomstig artikel 16 VWEU onder de bevoegdheid van de Unie valt.

De Unie heeft op de meeste van deze gebieden omvangrijke wetgeving vastgesteld: seksuele intimidatie in arbeid en beroep en toegang tot en het aanbod van goederen en diensten²⁰, de

¹⁹ Zie bijvoorbeeld punt 329 van het toelichtend verslag bij het Verdrag, waarin wordt meegedeeld dat artikel 62, lid 2, van het Verdrag is gebaseerd op Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1).

²⁰ Richtlijn 2004/113/EG van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, PB L 372 van 21.12.2004, blz. 37; Richtlijn 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep, PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23; Richtlijn 2010/41/EU van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van

rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten in het kader van strafprocedures, met inbegrip van opsporing en vervolging²¹, asiel en migratie, alsook de verblijfsstatus van onderdanen van derde landen²², grensoverschrijdende samenwerking in burgerlijke en strafzaken²³, bepalingen van materieel strafrecht inzake de bescherming van kinderen (die, waar het om meisjes gaat, onder de werkingssfeer van het Verdrag vallen)²⁴, bepalingen inzake audiovisuele mediadiensten en de bescherming van minderjarigen, verbod van discriminatie in commerciële communicatie en van het aanzetten tot haat, op grond van, onder meer, geslacht²⁵, en gegevensbescherming.²⁶ Er is ook wetgeving van de Unie over

het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen, PB L 180 van 15.7.2010, blz. 1

²¹ Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57.

²² Relevante secundaire wetgeving is onder meer Richtlijn 2004/81/EG betreffende de verblijfstitel die wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, PB L 261 van 6.8.2004, blz. 19; Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, PB L 251 van 3.10.2003, blz. 12; Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98; Richtlijn 2009/52/EG tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, PB L 168 van 30.6.2009, blz. 24; Richtlijn 2011/95/EU inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, PB L 337 van 20.12.2011, blz. 9; Richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96; en Richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, PB L 180, blz. 60; zie ook Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun gezinsleden op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie, PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77 en Richtlijn 2003/109/EG van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44.

²³ Verordening (EU) nr. 606/2013 betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken, PB L 181 van 29.6.2013, blz. 4; Richtlijn 2003/8/EG tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen, PB L 26 van 31.1.2003, blz. 41; Richtlijn 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, PB L 261 van 6.8.2004, blz. 15; Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, PB L 337 van 16.12.2008, blz. 102; Richtlijn 2011/99/EU betreffende het Europees beschermingsbevel, PB L 338 van 21.12.2011, blz. 2; Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten, PB L 93 van 7.4.2009, blz. 23; Besluit 2009/316/JBZ van de Raad betreffende de oprichting van het Europees Strafrechtregister Informatiesysteem (ECRIS) overeenkomstig artikel 11 van Kaderbesluit 2009/315/JBZ, PB L 93 van 7.4.2009, blz. 33; Kaderbesluit 2008/675/JBZ van de Raad betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie, PB L 220 van 15.8.2008, blz. 32.

²⁴ Richtlijn 2011/93/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, PB L 335 van 17.12.2011, blz. 1.

²⁵ Richtlijn 2010/13/EU (richtlijn audiovisuele mediadiensten), PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1.

²⁶ Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31; Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, PB L 350 van 30.12.2008, blz. 60.

aspecten van de samenwerking van de lidstaten inzake de consulaire bescherming van EU-burgers²⁷.

Verplichtingen vloeien ook voort uit het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, waarbij de EU en haar lidstaten partij zijn²⁸. De artikelen 6, 7, 15 en 16 van dit Verdrag bepalen dat de staten die partij zijn bij het Verdrag er in de mate van hun bevoegdheid voor moeten zorgen dat gehandicapte vrouwen en kinderen gelijke rechten genieten en dat personen met een handicap worden beschermd tegen uitbuiting, geweld en misbruik.

Voor zover het Verdrag gevolgen kan hebben voor deze gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen, is de Unie uit hoofde van artikel 3, lid 2, VWEU exclusief bevoegd. Dit is bijvoorbeeld het geval met betrekking tot aangelegenheden inzake de verblijfsstatus van onderdanen van derde landen en staatlozen, met inbegrip van personen die internationale bescherming genieten, voor zover daarop de wetgeving van de Unie van toepassing is en de behandeling van verzoeken om internationale bescherming, en ook met betrekking tot de rechten van slachtoffers van misdrijven. Hoewel het bij veel van de hiervoor genoemde bestaande bepalingen om minimumregels gaat, kan niet worden uitgesloten dat, in het licht van de recente jurisprudentie, het Verdrag voor sommige daarvan gevolgen zal hebben of een wijziging van de werkingssfeer met zich brengt.

2.2. De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit van de Raad

Het is vaste rechtspraak dat de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn; daartoe behoren het doel en de inhoud van de maatregel²⁹. Indien uit een handeling van de Europese Unie blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als een hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke voor het hoofddoel of de voornaamste component vereist is. In uitzonderingsgevallen – indien wordt aangetoond dat de handeling meerdere doelstellingen heeft die onverbrekkelijk met elkaar zijn verbonden, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere – moeten de handeling op de verschillende relevante rechtsgrondslagen worden gebaseerd³⁰.

De rechtsgrondslagen uit hoofde van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die hier van belang zijn, zijn: artikel 16 (gegevensbescherming), artikel 19, lid 1 (discriminatie op grond van geslacht), artikel 23 (consulaire bescherming voor burgers van een andere lidstaat), de artikelen 18, 21, 46 en 50 (vrij verkeer van burgers, vrij verkeer van werknemers en vrijheid van vestiging), artikel 78 (asiel en subsidiaire en tijdelijke bescherming), artikel 79 (immigratie), artikel 81 (justitiële samenwerking in burgerlijke zaken), artikel 82 (justitiële samenwerking in strafzaken), artikel 83 (bepaling op EU-niveau

²⁷ Richtlijn (EU) 2015/637 betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen, PB L 106 van 24.4.2015, blz. 1.

²⁸ Besluit 2010/48/EG van de Raad van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, PB L 23 van 27.1.2010, blz. 35.

²⁹ C-377/12, Commissie/Raad, punt 34.

³⁰ Ibid., punt 34.

van strafbare feiten en sancties voor bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie), artikel 84 (niet-harmonisering van maatregelen voor criminaliteitspreventie), en artikel 157 (gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van werkgelegenheid en beroep).

Over het geheel genomen en hoewel het Verdrag diverse componenten heeft, is het hoofddoel ervan gelegen in het voorkomen van gewelddadige misdrijven tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, en in de bescherming van slachtoffers van dergelijke misdrijven. Het lijkt daarom passend om het besluit te baseren op de bevoegdheid van de Unie uit hoofde van titel V van het VWEU, en met name op artikel 82, lid 2, en artikel 84 daarvan. De bepalingen van het Verdrag over andere aangelegenheden zijn aanvullend of, bijvoorbeeld in geval van gegevensbescherming, bijkomstig ten opzichte van de maatregelen die de kern van het Verdrag vormen³¹. Voor de uitoefening door de EU van haar bevoegdheden ten aanzien van het Verdrag in zijn geheel en afgezien van de elementen waarover zij geen bevoegdheid heeft, vormen artikel 82, lid 2 en artikel 84 VWEU de belangrijkste rechtsgrondslagen.

2.3 Conclusie

Op grond van het bestaan van met elkaar verbonden bevoegdheden die aan de Unie zijn toegekend en bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toegekend, dienen zowel de lidstaten als de Unie het Verdrag te ondertekenen.

³¹ Het feit dat een element aanvullend is, betekent niet dat de Unie geen exclusieve bevoegdheid heeft ten aanzien van dat element. De rechtsgrondslag voor de regels van de Unie is op zichzelf niet relevant voor de vaststelling of een internationale overeenkomst op deze regels van invloed is: de rechtsgrondslag van een interne regeling wordt immers bepaald door het hoofdbestanddeel ervan, terwijl de regel die mogelijk wordt aangetast slechts een bijkomstig bestanddeel van deze regeling kan zijn. De exclusieve bevoegdheid van de Unie heeft met name tot doel de doeltreffendheid van het recht van de Unie en de goede werking van de bij deze regels ingestelde systemen te verzekeren, ongeacht de eventuele grenzen die zijn gesteld in de verdragsbepaling waarop de instellingen zich voor de vaststelling van die regels hebben gebaseerd (Advies 1/03, EU:C:2006:81, punt 131).

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

over de ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 82, lid 2, en artikel 84, juncto artikel 218, lid 5,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Unie heeft tezamen met de lidstaten als waarnemer deelgenomen aan de onderhandelingen over het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag nr. 210) (hierna "het Verdrag" genoemd), dat door het Comité van ministers van de Raad van Europa op 7 april 2011 werd goedgekeurd. Het Verdrag werd op 11 mei 2011 voor ondertekening opengesteld.
- (2) Op grond van artikel 75 van het Verdrag, staat het Verdrag open voor ondertekening door de Europese Unie.
- (3) Het Verdrag biedt een uitgebreid en veelzijdig rechtskader voor de bescherming van vrouwen tegen alle vormen van geweld. Het beoogt geweld tegen vrouwen en meisjes en huiselijk geweld te voorkomen, te vervolgen en uit te bannen. Het bestrijkt een breed scala aan maatregelen, dat varieert van gegevensverzameling en bewustmaking tot wettelijke maatregelen inzake de strafbaarstelling van diverse vormen van geweld tegen vrouwen. Het omvat maatregelen voor de bescherming van slachtoffers en de verlening van ondersteunende diensten, en richt zich op gendergerelateerd geweld op het gebied van asiel en migratie. Het Verdrag introduceert een specifiek toezichtmechanisme om de doeltreffende uitvoering van de bepalingen ervan door de partijen te waarborgen.
- (4) De ondertekening van het Verdrag namens de Unie draagt bij tot de verwezenlijking van gelijkheid tussen vrouwen en mannen op alle gebieden, een van de hoofddoelstellingen en kernwaarden van de Europese Unie die zij overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 8 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 23 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bij elk optreden moet verwezenlijken. Geweld tegen vrouwen is een schending van hun mensenrechten en een extreme vorm van discriminatie die is verankerd in de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen en

bijdraagt tot de handhaving ervan. Door zich te verbinden tot de tenuitvoerlegging van het Verdrag bevestigt de Unie haar inzet voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen op haar grondgebied en wereldwijd en versterkt zij haar huidige politieke optreden en het bestaande substantiële rechtskader op het gebied van het strafprocesrecht, dat van bijzonder belang is voor vrouwen en meisjes.

- (5) Hoewel de lidstaten bevoegd blijven met betrekking tot de strafbaarstelling van een aantal vormen van gewelddadig gedrag jegens vrouwen in hun nationaal materieel strafrecht als voorgeschreven door het Verdrag, is de Unie bevoegd ten aanzien van de meeste bepalingen van het Verdrag en heeft zij een uitgebreide reeks voorschriften op deze gebieden vastgesteld. De Unie heeft in het bijzonder regels vastgesteld met betrekking tot de rechten van slachtoffers van misdrijven, met name door middel van Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad³². Het Verdrag gaat ook in op de behoeften van vrouwelijke migranten en personen die asiel of aanvullende en extra bescherming zoeken, door een genderspecifieke benadering voor te schrijven op deze gebieden, waar reeds van uitgebreide EU-wetgeving sprake is.
- (6) De EU is exclusief bevoegd voor zover het Verdrag gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen.
- (7) Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn gebonden door Richtlijn 2012/29/EU en nemen derhalve deel aan de vaststelling van dit besluit.
- (8) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit, en is het niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken.
- (9) Daarom dient het Verdrag namens de Unie te worden ondertekend onder voorbehoud van de latere sluiting ervan,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De ondertekening van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld wordt hierbij namens de Unie goedgekeurd, onder voorbehoud van de sluiting van genoemd Verdrag.

De tekst van het te ondertekenen Verdrag is aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

³² Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57).

Het secretariaat-generaal van de Raad stelt het volmachtinstrument op dat de persoon (personen) die daartoe door de Commissie is (zijn) aangewezen, machtiging verleent het Verdrag, onder voorbehoud van de sluiting ervan, te ondertekenen.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter