



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 4.3.2016
COM(2016) 109 final

2016/0062 (NLE)

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

**privind încheierea, de către Uniunea Europeană, a Convenției Consiliului Europei
privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice**

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

1.1 Istoricul dosarului

Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția nr. 210) (denumită în continuare „Convenția”) a fost adoptată de Comitetul de Miniștri la 7 aprilie 2011. Aceasta a fost deschisă spre semnare la 11 mai 2011. În conformitate cu articolul său 75, Convenția este deschisă spre semnare și aprobare de către statele membre ale Consiliului Europei, de către statele terțe care au participat la elaborarea sa și de către Uniunea Europeană, și este deschisă pentru aderare altor țări terțe în condițiile prevăzute la articolul 76. Convenția a fost negociată pe parcursul a șase reuniuni ale unui comitet ad-hoc specific, care au avut loc în perioada decembrie 2009 – decembrie 2010. Uniunea Europeană, alături de statele membre, a participat la aceste reuniuni în calitate de observator. După ce a avut loc cea de a zecea ratificare de către un stat membru al Consiliului Europei, Convenția a intrat în vigoare la 1 august 2014. La 1 februarie 2016, douăsprezece state membre ale UE ratificaseră Convenția, iar douăzeci și cinci de state membre o semnaseră.

Convenția a fost semnată, în numele Uniunii Europene, în conformitate cu Decizia Consiliului (XXX) din [...] ¹, sub rezerva încheierii sale la o dată ulterioară.

Violența împotriva femeilor reprezintă o încălcare a drepturilor omului și o formă extremă de discriminare, înrădăcinată în inegalitățile dintre femei și bărbați, care contribuie la menținerea și amplificarea acestor inegalități. Egalitatea între femei și bărbați constituie o valoare fundamentală și se numără printre obiectivele Uniunii Europene, astfel cum se prevede în tratate [articolele 2 și 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și articolul 8 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)] și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (articolul 23). De altfel, Carta recunoaște dreptul la demnitate umană, dreptul la viață și dreptul la integritatea persoanei și interzice tratamentul inuman sau degradant, precum și toate formele de sclavie și de muncă forțată (articolele 1-5 din Cartă). În plus, protecția femeilor împotriva violenței este o obligație înscrisă în Convenția Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap, la care UE este parte, împreună cu statele sale membre ², iar comitetul ONU de monitorizare a punerii în aplicare a acestei convenții a recomandat UE să ratifice Convenția Consiliului Europei, ca un pas către combaterea violenței împotriva femeilor și a fetelor cu handicap ³.

În sens mai general, UE este ferm angajată în combaterea violenței, nu numai în interiorul propriilor granițe, ci și în cadrul inițiativelor sale internaționale ⁴.

¹ TRIMITERE LA JO L.

² Decizia Consiliului din 26 noiembrie 2009 privind încheierea de către Comunitatea Europeană a Convenției Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap (2010/48/CE), JO L 23, 27.1.2010, p. 35-36.

³ Observațiile finale cu privire la raportul inițial al Uniunii Europene, CRPD/C/EU/CO/1, 4.9.2015, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fEU%2fCO%2f1&Lang=en

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2015/05/26-fac-dev-council-conclusions-gender-development/>; Concluziile Consiliului, Planul de acțiune pentru egalitatea de gen 2016-2020, <http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-gender-development/>; Concluziile Consiliului privind planul de acțiune privind drepturile omului și democrația 2015-2019 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/ro/pdf>; Orientări ale UE privind violența împotriva femeilor și a fetelor și combaterea tuturor formelor de discriminare la adresa acestora, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf>

UE a adoptat poziții ferme⁵ cu privire la necesitatea eradicării violenței împotriva femeilor și finanțează campanii specifice și proiecte locale de combatere a acestui fenomen. Legislația existentă în domeniul protecției victimelor criminalității, al abuzului sexual și al exploataării sexuale a copiilor, al azilului și migrației ține seama de nevoile speciale ale victimelor violenței de gen.

În pofida eforturilor depuse atât la nivel național, cât și la nivelul UE, amploarea fenomenului de violență împotriva femeilor rămâne un motiv serios de îngrijorare. Conform unui studiu realizat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene publicat în 2014⁶, în UE, una din trei femei a fost victima violenței fizice și/sau sexuale de la vârsta de 15 ani, una din douăzeci de femei a fost violată, 75 % dintre femeile care exercită activități profesionale calificate sau care ocupă o funcție de conducere de nivel superior au fost victime ale urmăririi sau ale hărțuirii sexuale, iar una din zece femei au fost urmărite sau hărțuite sexual prin intermediul noilor tehnologii.

Violența bazată pe gen are un impact nu numai asupra sănătății și a bunăstării, ci și asupra participării femeilor la piața forței de muncă, acest aspect influențând negativ independența economică a acestora și economia în general. Institutul European pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați estimează că, în UE, violența bazată pe gen împotriva femeilor generează costuri de aproximativ 226 de miliarde EUR pe an⁷.

1.2 Obiectivul și conținutul Convenției

Astfel cum se prevede în **capitolul I** din Convenție, aceasta creează un cadru juridic global pentru protecția femeilor și a fetelor împotriva tuturor formelor de violență și pentru prevenirea, urmărirea penală și eliminarea violenței împotriva acestora, inclusiv a violenței domestice. Convenția prevede o gamă largă de măsuri, de la colectarea datelor și sensibilizare la măsuri juridice privind incriminarea a diferite forme de violență împotriva femeilor. Aceasta include măsuri de protecție a victimelor și furnizarea de servicii de sprijin și abordează problema violenței de gen în contextul azilului și migrației, precum și al aspectelor transfrontaliere. Convenția instituie un mecanism de monitorizare specific care le permite părților să asigure punerea în aplicare eficace a dispozițiilor sale.

Convenția definește principalele concepte utilizate în întregul text. Se extinde definiția termenului de femei, pentru a include și fetele cu vârsta sub 18 ani. Părțile sunt obligate să condamne toate formele de discriminare prin asigurarea respectării principiului egalității între femei și bărbați în ordinea lor juridică; se specifică în mod clar faptul că se pot adopta măsuri de discriminare pozitivă. În conformitate cu statutul său de instrument de protecție a drepturilor omului, Convenția obligă toate părțile să se asigure că actorii statali se abțin de la comiterea oricărui act de violență și că își exercită obligația de diligență pentru ca actele de violență comise de actori nestatali să fie prevenite, anchetate și pedepsite, iar victimele să primească reparații pentru astfel de acte. Convenția se aplică în mod explicit pe timp de pace și în situații de conflict armat. Convenția instituie obligații numai în ceea ce privește femeile,

⁵ A se vedea, de exemplu, COM(2010) 491 final, Comunicare a Comisiei - Strategie pentru egalitatea între femei și bărbați 2010-2015 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0491&from=EN>); Concluziile Consiliului din 8 martie 2010 privind eradicarea violenței împotriva femeilor în Uniunea Europeană, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf; Document de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Angajamentul strategic pentru egalitatea de gen 2016-2019”, SWD (2015) 278 final http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203_strategic_engagement_en.pdf

⁶ <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

⁷ Estimarea costurilor violenței de gen în Uniunea Europeană: Raport, 5.12.2014, <http://eige.europa.eu/node/393>

dar se încurajează aplicarea ei în cazul tuturor victimelor violenței domestice, mai exact și în cazul bărbaților și băieților.

Capitolul II completează abordarea „celor trei P” – prevenire, protecție și urmărirea penală (*Prevention, Protection and Prosecution*) – adoptată în cadrul instrumentelor recente ale Consiliului Europei și prevede obligația de a institui politici integrate⁸ și de a oferi un răspuns global la acest fenomen, întrucât recunoaște că măsurile juridice adoptate în temeiul abordării „celor trei P” nu vor fi suficiente pentru eliminarea violenței împotriva femeilor. Acest fapt se traduce prin obligația de a plasa drepturile victimelor în centrul tuturor măsurilor și de a asigura o cooperare eficientă între toți actorii relevanți, și anume între instituții, agenții și organizații, precum și la toate nivelurile - național, regional și local. Organizațiile neguvernamentale și societatea civilă trebuie recunoscute ca actori importanți, iar părțile trebuie să le încurajeze și să le sprijine activitatea. Părțile trebuie să aloce resurse financiare și umane corespunzătoare pentru punerea în aplicare a politicilor, măsurilor și programelor integrate de combatere și prevenire a violenței, inclusiv să asigure fonduri suficiente actorilor neguvernamentali. În plus, Convenția recunoaște rolul esențial al colectării sistematice și corespunzătoare de date pentru ca procesul de elaborare a politicilor să fie eficient, iar monitorizarea măsurilor adoptate de mecanismul de supraveghere să se desfășoare pe baza unor date fiabile și comparabile.

Una dintre dispozițiile centrale prevede numirea și, dacă este necesar, crearea unui sau a mai multor organisme oficiale responsabile de coordonarea, punerea în aplicare, monitorizarea și evaluarea politicilor și a măsurilor, inclusiv de coordonarea colectării, analizării și diseminării datelor.

Capitolul III prezintă obligațiile părților în ceea ce privește prevenirea acestui fenomen. În conformitate cu filozofia generală a Convenției, părțile sunt obligate să adopte o abordare multidimensională, care să cuprindă campanii de sensibilizare a opiniei publice, care să includă egalitatea de gen și problema violenței în educația formală, la toate nivelurile, prin intermediul unor materiale didactice și al unor programe de învățământ adecvate și care să extindă promovarea nonviolentei și a egalității de gen în contexte educaționale informale, în mediul sportiv, cultural și recreativ, precum și în mass-media. Părțile trebuie să se asigure că profesioniștii care se ocupă de victime și de agresori beneficiază de o formare adecvată. Trebuie, de asemenea, introduse măsuri pentru a se oferi programe de sprijin și de tratament destinate agresorilor. Sectoarele mass-media și tehnologia informațiilor trebuie încurajate să participe la elaborarea de conținut și de standarde voluntare.

Capitolul IV stabilește principiile generale cu privire la natura informațiilor, serviciile de sprijin, protecția oferită victimelor violenței și martorilor. Acesta conține o listă de domenii în care părțile trebuie să prevadă anumite măsuri. Printre acestea se numără și disponibilitatea unor servicii de sprijin generale, cum ar fi consilierea juridică și psihologică, precum și a unor servicii specializate, cum ar fi oferirea de adăposturi, servicii de asistență gratuită accesibile în permanență prin telefon, asistență medicală și medico-legală specifică pentru victimele violenței sexuale și luarea în considerare a nevoilor copiilor care sunt martori. În plus, trebuie adoptate, pe de o parte, măsuri pentru a încuraja denunțarea violenței de către orice martor care asistă la comiterea unui act de violență sau are motive întemeiate să creadă că un astfel de act poate fi comis sau că există pericolul producerii unor noi acte de violență, iar pe de altă parte, norme privind condițiile în care profesioniștii pot raporta comiterea unor acte de

⁸

A se vedea raportul explicativ al Convenției ,
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>

violență sau faptul că există pericolul comiterii unor astfel de acte, fără a încălca obligația generală de confidențialitate.

Capitolul V privind dreptul material identifică acele forme de violență care necesită o intervenție în materie de drept penal și le solicită părților să vizeze o serie de infracțiuni din dreptul lor penal. Printre acestea se numără violența psihologică prin amenințare sau constrângere, urmărirea⁹, violența fizică, violența sexuală și violul, căsătoria forțată, mutilarea genitală a femeilor, avortul forțat și sterilizarea forțată, precum și hărțuirea sexuală. Părțile trebuie să ia măsuri pentru a se asigura că „onoarea” nu poate fi invocată ca justificare pentru niciuna dintre aceste infracțiuni. Convenția obligă părțile să incrimineze complicitatea și tentativa de comitere a infracțiunilor, precum și provocarea comiterii acestor infracțiuni de către terți, și să prevadă sancțiuni adecvate și disuasive. Sentințele definitive care au fost deja pronunțate de o altă parte pot fi luate în considerare pentru stabilirea sancțiunii. Trebuie să se prevadă introducerea unor circumstanțe agravante în ordinea juridică națională a fiecărei părți, în conformitate cu dispozițiile Convenției. De asemenea, Convenția impune părților să se asigure că victimele infracțiunilor definite beneficiază de suficiente despăgubiri civile și compensații din partea autorilor acestor acte, precum și de compensații complementare adecvate din partea statului¹⁰. Incidentele de violență trebuie luate în considerare în cadrul procedurilor judiciare privind custodia, drepturile de vizitare și siguranța copiilor. În termeni procedurali, Convenția obligă părțile să își stabilească competența în privința actelor comise pe teritoriul lor de către unul dintre resortisanții lor sau de către o persoană care își are reședința obișnuită pe teritoriul lor și să depună eforturi pentru a stabili competența în privința infracțiunilor săvârșite împotriva unuia dintre resortisanții lor sau a unei persoane care își are reședința obișnuită pe teritoriul lor¹¹. În cele din urmă, părțile nu sunt autorizate să instituie proceduri alternative de soluționare extrajudiciară obligatorie a litigiilor.

Capitolul VI abordează dreptul procedural și măsurile de protecție pe durata investigațiilor și a procedurilor judiciare. Părțile trebuie să se asigure că autoritățile de asigurare a respectării legii le oferă victimelor protecție imediată, inclusiv colectarea de probe, și efectuează evaluări ale riscului de mortalitate și ale gravității situației. Trebuie să se acorde o atenție deosebită accesului infractorilor la arme de foc. Ordinea juridică trebuie să ofere posibilitatea de a adopta în regim de urgență ordine de interdicție, de restricționare sau de protecție, fără a impune sarcini financiare sau administrative excesive asupra victimei. Ca regulă generală, infracțiunile cele mai grave nu trebuie să fie condiționate de existența unui raport sau a unei plângeri depuse de victimă¹². În prezentul capitol, Convenția stabilește o listă deschisă de măsuri menite să protejeze drepturile și interesele victimelor, inclusiv nevoile acestora în calitate de martori, în toate etapele investigațiilor și procedurilor judiciare. Printre aceste măsuri se numără, de exemplu, măsuri de protejare a victimelor împotriva actelor de intimidare și de victimizare repetată, măsuri de informare timpurie a acestora în cazul în care agresorii evadează sau sunt eliberați sau măsuri prin care să se evite, în măsura posibilului, contactul dintre victimă și agresor. Nevoile speciale ale copiilor victime și ale copiilor martori trebuie să fie luate în considerare în mod deosebit. Părțile trebuie să prevadă dreptul la asistență judiciară. În plus, termenul de prescripție trebuie interpretat în așa fel încât să se

⁹ Părțile sunt libere să prevadă numai sancțiuni de natură extrapenală pentru violența psihologică și pentru urmărire [a se vedea articolul 78 alineatul (3)].

¹⁰ Părțile pot formula o rezervă în ceea ce privește această obligație [a se vedea articolul 78 alineatul (2)].

¹¹ Se pot formula rezerve cu privire la mai multe aspecte ale dispoziției respective (a se vedea articolul 44).

¹² Părțile pot totuși să formuleze o rezervă în ceea ce privește infracțiunile minore de violență fizică, a se vedea articolul 78 alineatul (2).

permite inițierea eficientă a procedurilor după ce victima a atins vârsta majoratului, pentru cele mai grave infracțiuni¹³.

Capitolul VII ține seama de faptul că femeile migrante și solicitanții de azil sunt deosebit de vulnerabili la violența de gen și introduce o percepție a violenței de gen în acest context. Acesta prevede posibilitatea ca femeile victime migrante să obțină un statut de rezident autonom¹⁴. Violența de gen trebuie să fie recunoscută ca fiind o formă de persecuție, iar evaluarea statutului de refugiat trebuie să integreze dimensiunea de gen. În plus, părțile trebuie să instituie proceduri de azil care să țină seama de dimensiunea de gen. Acest capitol se ocupă, de asemenea, de respectarea principiului nereturnării în ceea ce privește femeile care sunt victime ale violenței.

Capitolul VIII este consacrat asigurării cooperării internaționale între părți, care cooperează în ceea ce privește punerea în aplicare a Convenției și fac uz de instrumentele de cooperare regionale și internaționale relevante. Părțile trebuie să se asigure că plângerile referitoare la infracțiuni comise pe teritoriul unei alte părți se pot depune în țara de reședință a victimei. În situațiile în care există un risc imediat ca o persoană să fie supusă unor acte de violență, părțile trebuie să se informeze reciproc, astfel încât să poată fi luate măsuri de protecție. Acest capitol include obligația de a prelucra datele cu caracter personal în conformitate cu Convenția Consiliului Europei pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea automată a datelor personale (nr. 108).

Capitolul IX stabilește mecanismul de monitorizare a punerii în aplicare a Convenției. Urmează să se instituie un grup de experți independenți cu înaltă calificare, resortisanți ai părților¹⁵ (denumit în continuare „GREVIO”)¹⁶, alcătuit din minimum 10 membri și maximum 15 membri¹⁷. Procedura de alegere a fost definită de Comitetul de Miniștri¹⁸. Membrii GREVIO sunt aleși de Comitetul Părților.

Părțile transmit informații GREVIO, care poate, de asemenea, să desfășoare mai multe anchete specifice și vizite în țările vizate. GREVIO trimite proiecte de rapoarte părților, care sunt invitate să formuleze comentarii. Rapoartele finale și concluziile se transmit părții în cauză și Comitetului Părților. Acesta din urmă poate hotărî să adopte recomandări adresate părții în cauză. GREVIO poate, de asemenea, să adopte recomandări generale. Parlamentele naționale sunt invitate să participe la activitatea de monitorizare. GREVIO funcționează în conformitate cu regulamentul său de procedură¹⁹.

Comitetul Părților este alcătuit din reprezentanții părților la Convenție. Acesta alege membrii GREVIO. Comitetul se reunește la solicitarea unei treimi dintre părți, a președintelui Comitetului Părților sau a Secretarului General al Consiliului Europei.

¹³ Părțile pot formula rezerve pentru următoarele infracțiuni: căsătorie forțată, mutilare genitală a femeilor, avortul forțat sau sterilizarea forțată. Actele de violență sexuală, printre care se numără și violul, nu pot fi exceptate prin formularea unei astfel de rezerve.

¹⁴ Părțile pot formula o rezervă în ceea ce privește articolul 59, referitor la statutul de rezident [a se vedea articolul 78 alineatul (2)].

¹⁵ În GREVIO nu pot exista doi membri resortisanți ai aceleiași părți.

¹⁶ Grupul de experți în intervenția contra violenței împotriva femeilor și a violenței domestice.

¹⁷ Acești cinci membri suplimentari vor fi numiți după cea de a 25-a ratificare.

¹⁸ Rezoluția CM/Res(2014)43 privind normele referitoare la procedurile de alegere a membrilor grupului de experți în intervenția contra violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (GREVIO), 19.11.2014, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res%282014%2943&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=BDDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

¹⁹ Adoptat de GREVIO la prima sa reuniune, care a avut loc în perioada 21-23.9.2015. , <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048358b>.

Capitolul X precizează faptul că această Convenție nu afectează obligațiile care le revin părților în temeiul altor instrumente internaționale și că părțile sunt libere să încheie alte acorduri internaționale cu privire la chestiunile reglementate de Convenție, pentru a completa sau a consolida dispozițiile acesteia.

Capitolul XI stabilește procedura de modificare a Convenției. Părțile care nu sunt membre ale Consiliului Europei sunt consultate cu privire la aceste modificări.

Capitolul XII conține dispozițiile finale. În acest capitol se precizează faptul că această Convenție nu aduce atingere dispozițiilor mai favorabile cuprinse în dreptul intern sau internațional obligatoriu din punct de vedere juridic; capitolul conține o clauză privind soluționarea litigiilor și dispozițiile referitoare la semnare, ratificare, intrarea în vigoare și la aderarea statelor care nu sunt membre ale Consiliului Europei. Convenția este explicit deschisă spre semnare de către Uniunea Europeană [articolul 75 alineatul (1)] și este supusă ratificării, acceptării sau aprobării; instrumentele necesare urmează să fie depuse la Secretarul General al Consiliului Europei. În momentul semnării sau ratificării Convenției, atât statele, cât și UE pot preciza domeniul de aplicare teritorial. Se pot formula rezerve cu privire la un număr limitat de dispoziții, pentru o perioadă (reînnoibilă) de cinci ani.

Convenția este completată de o **anexă** care stabilește privilegiile și imunitățile de care beneficiază membrii GREVIO (și alți membri ai delegațiilor) în timpul vizitelor efectuate în țările vizate în cadrul exercitării funcțiilor lor.

1.3 Obiectivul politic al UE privind încheierea Convenției

Abordarea pe care o propune Convenția este în deplină concordanță cu abordarea multidimensională a fenomenului violenței de gen la nivelul Uniunii și cu finalitatea măsurilor aflate în vigoare în contextul politicilor interne și externe ale UE. Încheierea Convenției ar transmite un mesaj politic puternic în ceea ce privește angajamentul UE în combaterea violenței împotriva femeilor, asigurarea coerenței între acțiunile sale interne și cele externe, complementaritatea între nivelul național și nivelul UE, precum și consolidarea credibilității și a responsabilității sale față de partenerii săi internaționali. S-ar consolida astfel și acțiunile UE care vizează violența împotriva femeilor, prin asigurarea unei mai bune coordonări la nivel intern și prin consolidarea rolului său în cadrul forurilor internaționale.

2. ELEMENTELE JURIDICE ALE PROPUNERII

2.1 Competența UE de încheiere a Convenției

Statele membre rămân competente pentru părți substanțiale din Convenție și, în special, pentru cea mai mare parte a dispozițiilor de drept penal material și pentru alte dispoziții din capitolul V, în măsura în care acestea au un caracter auxiliar, în timp ce UE are competențe în ceea ce privește o parte considerabilă din dispozițiile Convenției; prin urmare, UE ar trebui să ratifice Convenția împreună cu statele membre.

Uniunea este competentă în special în ceea ce privește combaterea discriminării și egalitatea de gen, în temeiul articolului 157 din TFUE, domeniu relevant pentru capitolul I, și în ceea ce privește hărțuirea sexuală, care face obiectul articolului 40 din Convenție — în materie de încadrare în muncă și de muncă, precum și în materie de acces la bunuri și servicii și de furnizare de bunuri și servicii; Uniunea este competentă, de asemenea, în ceea ce privește legislația secundară în temeiul articolelor 82 și 84 din TFUE pentru adoptarea de măsuri

prevăzute în capitolul IV și în capitolul VI, care vizează protejarea și sprijinirea victimelor și anchetarea, urmărirea penală, dreptul procedural și măsurile de protecție. În ceea ce privește exploatarea sexuală a femeilor și a copiilor, articolul 83 alineatul (1) din TFUE oferă un temei juridic pentru acțiunea Uniunii. În temeiul articolelor 78 și 79 din TFUE, UE este competentă în ceea ce privește anumite chestiuni în materie de azil și migrație, care fac obiectul capitolului VII al Convenției. Statutul de rezident al resortisanților UE care beneficiază de mobilitate și a soților/soțiilor lor resortisanți ai unor țări terțe, precum și statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung și a soților/soțiilor lor este o chestiune care ține de competența UE, în conformitate cu articolele 18, 21, 46, 50, 78 și 79 din TFUE. În ceea ce privește aspectele legate de protecția consulară [a se vedea articolul 18 alineatul (5) din Convenție], competența UE decurge din articolul 23 din TFUE. În cele din urmă, Uniunea are competență în temeiul articolelor 81 și 82 din TFUE pentru aspectele transfrontaliere în materie civilă și penală, fapt relevant pentru măsurile incluse în capitolul VIII privind cooperarea internațională²⁰. Acest capitol include, de asemenea, obligații privind protecția datelor, domeniu care este de competența Uniunii în conformitate cu articolul 16 din TFUE.

Uniunea a adoptat numeroase acte legislative în cele mai multe dintre aceste domenii: hărțuirea sexuală în materie de încadrare în muncă și de muncă, precum și în materie de acces la bunuri și servicii²¹, drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității în cadrul procedurilor penale, inclusiv în faza de anchetă și în cea de urmărire penală²², azilul și migrația, precum și statutul de rezident al resortisanților țărilor terțe²³, cooperarea transfrontalieră în materie civilă și penală²⁴, dispozițiile de drept penal material privind

²⁰ A se vedea, de exemplu, punctul 329 din raportul explicativ al Convenției, care prevede faptul că articolul 62 alineatul (2) din Convenție se bazează pe Decizia-cadru 2001/220/JAI a Consiliului din 15 martie 2001 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale (JO L 82, 22.3.2001, p. 1).

²¹ Directiva 2004/113/CE din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii, JO L 372, 21.12.2004, p. 37; Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă, JO L 204, 26.7.2006, p. 23; Directiva 2010/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 iulie 2010 privind aplicarea principiului egalității de tratament între bărbați și femeile care desfășoară o activitate independentă, JO L 180, 15.7.2010, p. 1.

²² Directiva 2012/29/UE de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității, JO L 315, 14.11.2012, p. 57.

²³ Legislația secundară relevantă include Directiva 2004/81/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane, JO L 261, 6.8.2004, p. 19; Directiva 2003/86/CE a Consiliului privind dreptul la reîntregirea familiei, JO L 251, 3.10.2003, p. 12; Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, JO L 348, 24.12.2008, p. 98; Directiva 2009/52/CE de stabilire a standardelor minime privind sancțiunile și măsurile la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală, JO L 168, 30.6.2009, p. 24; Directiva 2011/95/UE privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate, JO L 337, 20.12.2011, p. 9; Directiva 2013/33/UE de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare), JO L 180, 29.6.2013, p. 96; Directiva 2013/32/UE privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, JO L 180, p. 60; a se vedea, de asemenea, Directiva 2004/38/CE privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, JO L 158, 30.4.2004, p. 77 și Directiva 2003/109/CE a Consiliului privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung, JO L 16, 23.1.2004, p. 44.

²⁴ Regulamentul (UE) nr. 606/2013 privind recunoașterea reciprocă a măsurilor de protecție în materie civilă, JO L 181, 29.6.2013, p. 4; Directiva 2003/8/CE a Consiliului de îmbunătățire a accesului la justiție în litigiile transfrontaliere prin stabilirea unor norme minime comune privind asistența judiciară acordată în astfel de litigii, JO L 26, 31.1.2003, p. 41; Directiva 2004/80/CE privind despăgubirea

protecția copiilor (care, în ceea ce privește fetele, fac obiectul Convenției)²⁵, dispozițiile privind serviciile media audiovizuale și protecția minorilor, interzicerea discriminării în mesajele comerciale și a incitării la ură bazată, printre altele, pe sex²⁶, precum și protecția datelor²⁷. Există, de asemenea, acte legislative ale Uniunii privind aspecte legate de cooperarea statelor membre cu privire la protecția consulară a cetățenilor UE²⁸.

Obligații rezultă, de asemenea, din Convenția Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap, la care UE și statele membre sunt părți contractante²⁹. Prezenta Convenție prevede, la articolele 6, 7, 15 și 16, că statele participante trebuie să se asigure, în măsura competențelor de care dispun, că femeile și copiii cu handicap se bucură de drepturi egale și că persoanele cu handicap sunt protejate împotriva exploataării, violenței și abuzului.

În măsura în care Convenția poate afecta sau modifica domeniul de aplicare al acestor norme comune, Uniunea are competență exclusivă în temeiul articolului 3 alineatul (2) din TFUE. Acest lucru se aplică, de exemplu, chestiunilor legate de statutul de rezident al resortisanților din țări terțe și al apatrizilor, inclusiv al persoanelor care beneficiază de protecție internațională, în măsura în care acest aspect este reglementat de legislația Uniunii, precum și examinării cererilor de protecție internațională și drepturilor victimelor criminalității. Chiar dacă multe dintre dispozițiile în vigoare menționate mai sus sunt norme minime, nu se poate exclude faptul că, prin prisma jurisprudenței recente, unele dintre acestea pot fi, de asemenea, afectate sau că domeniul de aplicare al acestora poate fi modificat.

2.2 Temeiul juridic pentru prezenta propunere de decizie a Consiliului

Potrivit jurisprudenței constante, alegerea temeiului juridic al unei măsuri a UE trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional; printre acestea se numără scopul și conținutul măsurii³⁰. Dacă din examinarea unei măsuri a Uniunii Europene reiese faptul că aceasta servește unui scop dublu sau că are o componentă dublă și că unul dintre scopuri sau una dintre componente poate fi identificată ca principală sau predominantă, în timp ce cealaltă este doar incidentală, măsura trebuie să fie întemeiată pe un

victimelor infracționalității, JO L 261, 6.8.2004, p. 15; Decizia-cadru 2008/947/JAI a Consiliului privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești și al deciziilor de probațiune în vederea supravegherii măsurilor de probațiune și a sancțiunilor alternative, JO L 337, 16.12.2008, p. 102; Directiva 2011/99/UE a Consiliului privind ordinul european de protecție, JO L 338, 21.12.2011, p. 2; Decizia-cadru 2009/315/JAI a Consiliului privind organizarea și conținutul schimbului de informații extrase din cazierile judiciare între statele membre, JO L 93, 7.4.2009, p. 23; Decizia 2009/316/JAI a Consiliului de instituire a Sistemului european de informații cu privire la cazierile judiciare (ECRIS) în aplicarea articolului 11 din Decizia-cadru 2009/315/JAI, JO L 93, 7.4.2009, p. 33; Decizia-cadru 2008/675/JAI a Consiliului privind luarea în considerare a condamnărilor în statele membre ale Uniunii Europene în cadrul unui nou proces penal, JO L 220, 15.8.2008, p. 32.

²⁵ Directiva 2011/93/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea abuzului sexual asupra copiilor, a exploatarei sexuale a copiilor și a pornografiei infantile, JO L 335, 17.12.2011, p. 1.

²⁶ Directiva 2010/13/UE (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale), JO L 95, 15.4.2010, p. 1.

²⁷ Directiva nr. 95/46/CE privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, JO L 281, 23.11.1995, p. 31; Decizia-cadru 2008/977/JAI a Consiliului privind protecția datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, JO L 350, 30.12.2008, p. 60.

²⁸ Directiva (UE) 2015/637 a Consiliului privind măsurile de coordonare și cooperare pentru facilitarea protecției consulare a cetățenilor nereprezențați ai Uniunii în țările terțe, JO L 106, 24.4.2015, p. 1.

²⁹ Decizia Consiliului din 26 noiembrie 2009 privind încheierea de către Comunitatea Europeană a Convenției Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap (2010/48/CE), JO L 23, 27.1.2010, p. 35.

³⁰ C-377/12, Comisia/Consiliul, punctul 34.

temei juridic unic, mai exact acel temei necesar scopului sau componente principale sau predominante. În mod excepțional, dacă se stabilește că măsura urmărește mai multe obiective care sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreunul să fie secundar și indirect în raport cu celălalt, măsura trebuie să fie întemeiată pe diferitele temeiuri juridice corespunzătoare³¹.

Temeiurile juridice din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene care sunt relevante în acest context sunt următoarele: articolul 16 (protecția datelor), articolul 19 alineatul (1) (discriminarea de gen), articolul 23 (protecția consulară pentru cetățenii unui alt stat membru), articolele 18, 21, 46 și 50 (libera circulație a cetățenilor, libera circulație a lucrătorilor și libertatea de stabilire), articolul 78 (azil, protecția subsidiară și protecția temporară), articolul 79 (imigrație), articolul 81 (cooperare judiciară în materie civilă), articolul 82 (cooperare judiciară în materie penală), articolul 83 (definiția infracțiunilor penale și a sancțiunilor la nivelul UE pentru infracțiunile deosebit de grave cu o dimensiune transfrontalieră), articolul 84 (măsuri nearmonizate de prevenire a criminalității) și articolul 157 (egalitatea de șanse și egalitatea de tratament între femei și bărbați în materie de încadrare în muncă și de muncă).

În ansamblu, deși Convenția are mai multe componente, scopul său principal constă în prevenirea infracțiunilor săvârșite prin violență împotriva femeilor, inclusiv a violenței domestice, precum și protejarea victimelor unor astfel de infracțiuni. Prin urmare, pare a fi oportună întemeierea deciziei pe competențele Uniunii în cadrul titlului V din TFUE, în special pe articolul 82 alineatul (2) și pe articolul 84. Dispozițiile Convenției cu privire la alte chestiuni sunt auxiliare sau, de exemplu, în ceea ce privește protecția datelor, dispozițiile sunt legate de măsurile care constituie elementul principal al Convenției³². În consecință, pentru ca UE să își exercite competențele asupra întregii Convenții, cu excepția elementelor asupra cărora nu ar avea niciun fel de competență, principalele temeiuri juridice sunt articolul 82 alineatul (2) și articolul 84 din TFUE.

2.3 Concluzie

Rezultă din existența interconectate competențele conferite Uniunii și de orice competență care nu este atribuită Uniunii că atât statele membre, cât și Uniunea Europeană trebuie să devină părți la convenție. Întrucât competențele sunt strâns legate între ele, Comisia consideră că este oportun ca statele membre și Comisia să stabilească modalitățile de punere în aplicare și monitorizare a mecanismelor prevăzute de Convenție (organismul coordonator, în temeiul articolului 10, obligațiile de raportare și de colectare a datelor care îi revin grupului de experți [articolul 11 alineatul (3) și articolele 66-70 din Convenție]).

³¹ Ibidem, punctul 34.

³² Faptul că un element este auxiliar nu înseamnă neapărat că Uniunea nu are o competență exclusivă asupra acestui element. Temeiul juridic al normelor Uniunii, este, în sine, lipsit de relevanță pentru a stabili dacă un acord internațional aduce atingere normelor Uniunii: temeiul juridic al legislației interne se stabilește în funcție de principala sa componentă, în timp ce norma care ar putea fi afectată poate fi doar o componentă secundară a legislației respective. Competența exclusivă a Uniunii vizează, în principal, menținerea eficacității dreptului Uniunii și buna funcționare a sistemelor instituite prin aceste norme, independent de eventualele limite prevăzute de o dispoziție a tratatului pe care se bazează instituțiile pentru adoptarea unor astfel de norme (Avizul 1/03, UE:C:2006:81, punctul 131).

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI**privind încheierea, de către Uniunea Europeană, a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice**

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 82 alineatul (2) și articolul 84, coroborate cu articolul 218 alineatul (6) litera (a),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

având în vedere aprobarea Parlamentului European³³,

întrucât:

- (1) În conformitate cu Decizia [XXX] a Consiliului din [...] ³⁴, Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (denumită în continuare „Convenția”) a fost semnată la [...], sub rezerva încheierii sale la o dată ulterioară.
- (2) Convenția, la care participă ... de țări, dintre care de state membre, este primul instrument internațional care vizează eradicarea violenței împotriva femeilor, inclusiv a fetelor cu vârsta sub 18 ani, fenomen care constituie una dintre principalele cauze ale inegalităților care persistă între femei și bărbați, întrucât Convenția instaurează un cadru global de măsuri juridice și politice menite să prevină violența împotriva femeilor și să protejeze și să ofere asistență victimelor acestui tip de violență. Convenția a intrat în vigoare la 1 aprilie 2014. În conformitate cu articolul 75 din Convenție, Uniunea Europeană poate deveni parte la Convenție.
- (3) Convenția creează un cadru legal cuprinzător și multidimensional de protejare a femeilor împotriva tuturor formelor de violență. Acesta are drept scop prevenirea, urmărirea penală și eliminarea violenței împotriva femeilor și a fetelor și a violenței domestice. Convenția prevede o gamă largă de măsuri, de la colectarea datelor și sensibilizare la măsuri juridice privind incriminarea a diferite forme de violență împotriva femeilor. Aceasta include măsuri de protecție a victimelor și furnizarea de servicii de sprijin și abordează problema violenței de gen în contextul azilului și migrației. Convenția instituie un mecanism de monitorizare specific care le permite părților să asigure punerea în aplicare eficace a dispozițiilor sale.
- (4) Încheierea Convenției de către Uniunea Europeană contribuie la realizarea egalității între femei și bărbați în toate domeniile, ceea ce constituie un obiectiv fundamental și o valoare fundamentală a Uniunii, pe care aceasta trebuie să o respecte în toate activitățile sale în conformitate cu articolele 2 și 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, cu articolul 8 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și cu articolul 23 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Violența

³³ JO C [...], [...], p. [...].

³⁴ JO L

împotriva femeilor este o încălcare a drepturilor omului și o formă extremă de discriminare, înrădăcinată în inegalitățile dintre femei și bărbați, care contribuie la menținerea și amplificarea acestor inegalități. Angajându-se să pună în aplicare Convenția, Uniunea își confirmă angajamentul de a combate violența împotriva femeilor pe teritoriul său și la nivel mondial și își consolidează acțiunea politică actuală și cadrul juridic substanțial existent în domeniul dreptului procedural penal care prezintă o relevanță deosebită pentru femei și fete.

- (5) În timp ce statele membre își păstrează competența în ceea ce privește incriminarea mai multor forme de comportament violent împotriva femeilor în dreptul lor penal material național, astfel cum se prevede în Convenție, Uniunea are competență pentru cea mai mare parte a dispozițiilor Convenției și a adoptat un set cuprinzător de norme în aceste domenii. Mai precis, Uniunea a adoptat norme privind drepturile victimelor criminalității, în special Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului³⁵. Convenția abordează, de asemenea, nevoile migranților femei și ale persoanelor care solicită azil sau protecție complementară și subsidiară prin impunerea unei perspective de gen în aceste domenii, în care există deja un cadru legislativ cuprinzător al UE.
- (6) Uniunea are competență exclusivă în măsura în care Convenția ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare al acestora.
- (7) Convenția ar trebui să vină în completarea normelor existente și să contribuie la o interpretare coerentă a legislației Uniunii. După încheierea Convenției, Uniunea va participa la punerea în aplicare și la monitorizarea activităților prevăzute de Convenție.
- (8) Atât Uniunea, cât și statele sale membre au competențe în domeniile reglementate de Convenție. Prin urmare, Uniunea și statele membre ar trebui să devină părți la Convenție, pentru ca împreună să își îndeplinească obligațiile stabilite prin Convenție și să își exercite în mod coerent drepturile conferite.
- (9) Regatul Unit și Irlanda au obligații în temeiul Directivei 2012/29/UE și, în consecință, iau parte la adoptarea prezentei decizii.
- (10) În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 22 privind poziția Danemarcei, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Danemarca nu participă la adoptarea prezentei decizii, nu are obligații în temeiul acesteia și nu face obiectul aplicării sale.
- (11) Convenția ar trebui aprobată în numele Uniunii,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice se aprobă în numele Uniunii.

Textul Convenției este anexat la prezenta decizie.

³⁵

Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului (JO L 315, 14.11.2012, p. 57).

Articolul 2

Președintele Consiliului desemnează persoana împuternicită să depună, în numele Uniunii, instrumentul de aprobare prevăzut la articolul 75 alineatul (2) din Convenție pentru a se exprima consimțământul Uniunii de a-și asuma obligații în temeiul Convenției.

Articolul 3

În ceea ce privește aspectele care țin de competența Uniunii și fără a aduce atingere competențelor respective ale statelor membre, Comisia îndeplinește rolul de organism de coordonare în conformitate cu articolul 10 din Convenție și îndeplinește obligațiile de raportare în temeiul capitolului IX din Convenție.

Articolul 4

1. În ceea ce privește aspectele care țin de competența Uniunii, Comisia reprezintă Uniunea în cadrul reuniunilor organismelor create prin Convenție, în special Comitetul Părților prevăzut la articolul 67 din Convenție. Mai precis, Comisia, în numele Uniunii, selectează și propune experții din cadrul Grupului de experți în intervenția contra violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (GREVIO) și participă la numirea acestora.
2. Întrucât Convenția acoperă, de asemenea, competențe care nu îi sunt conferite Uniunii, Comisia și statele membre cooperează strâns, în special cu privire la chestiuni legate de monitorizare, raportare, procedura de vot și funcționarea organismului de coordonare prevăzut la articolul 10 din Convenție. Acestea stabilesc în prealabil modalitățile adecvate acestor acțiuni, precum și modalitățile de reprezentare a pozițiilor respective în cadrul reuniunilor organismelor create prin Convenție. Aceste modalități sunt prevăzute într-un cod de conduită care trebuie aprobat, dacă este posibil, înainte de depunerea instrumentului de confirmare oficială în numele Uniunii.

Articolul 5

Prezenta decizie intră în vigoare în ziua publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*³⁶.
Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*

³⁶

Data intrării în vigoare a Convenției pentru Uniunea Europeană va fi publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* de către Secretariatul General al Consiliului.