

U 96/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om Europeiska kommissionens förslag av den 4 mars 2016 till rådets beslut om ingående på EU:s vägnar av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Helsingfors den 12 januari 2023

Utrikesminister Pekka Haavisto

Enhetschef Krista Oinonen

EUROPARÅDETS KONVENTION OM FÖREBYGGANDE OCH BEKÄMPNING AV VÅLD MOT KVINNOR OCH VÅLD I HEMMET (ISTANBULKONVENTIONEN); INGÅENDE AV KONVENTIONEN PÅ EU:S VÄGNAR**1 Förslagets bakgrund och syfte**

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet ("konventionen" eller "Istanbulkonventionen") antogs av Europarådets ministerkommitté den 7 april 2011 och öppnades för undertecknande den 11 maj 2011.

Konventionen trädde i kraft internationellt den 1 augusti 2014. Alla EU:s medlemsstater har undertecknat konventionen och 21 medlemsstater har även ratificerat den.

Den 4 mars 2016 lade kommissionen fram förslag till rådets beslut om undertecknande och om ingående på Europeiska unionens vägnar av Istanbulkonventionen (COM(2016) 109 final och COM(2016) 111 final). Den 11 maj 2017 antog Europeiska rådet två separata beslut om undertecknande av konventionen (rådets beslut (EU) 2017/865 och (EU) 2017/866). EU undertecknade konventionen den 13 juni 2017. Riksdagen fick genom E-skrivelse E 129/2016 rd information om förslagen till beslut om undertecknande och om ingående av konventionen innan konventionen undertecknades på unionens vägnar.

Det ärende som nu behandlas gäller unionens bundenhet till konventionen, som den undertecknade 2017. Utöver att ingå konventionen är avsikten även att upprätta en uppförandekodex och avge en behörighetsförklaring, det vill säga en förklaring med information om unionens behörighet inom tillämpningsområdet för Istanbulkonventionen. Den fortsatta behandlingen av ärendet har skjutits upp i väntan på Europeiska unionens domstols (EU-domstolens) yttrande i ett ärende som inlett av Europaparlamentet och som gäller ingåendet av Istanbulkonventionen. EU-domstolen avgav sitt yttrande 1/19 i oktober 2021, varefter behandlingen av ärendet och av kommissionens förslag till beslut om ingående av konventionen fortsatte i rådets arbetsgrupp för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer (FREMP). Arbetsgruppen har delat upp förslaget till beslut i två delar på det sätt som beskrivs nedan. Enligt nuvarande uppgifter kommer arbetsgruppen inte att behandla handlingarna ytterligare. Även om beslut i ärendet fattas med kvalificerad majoritet har rådet enligt EU-domstolen utrymme att göra en politisk bedömning vad gäller tidpunkten för att anta det slutliga beslutet om ingående. Rådet kan därmed inom ramen för denna politiska bedömning även invänta ett "samband" mellan medlemsstaterna om ingåendet av konventionen. Detta utrymme för politisk bedömning utövas emellertid enligt EU-domstolen i princip med kvalificerad majoritet, vilket innebär att en sådan majoritet i rådet när som helst kan tvinga fram att överläggningarna avslutas och att beslutet om ingående av konventionen antas. Någon slutgiltig tidsplan för antagandet av rådets beslut har ännu inte lagts fram, men behandlingen kan eventuellt fortsätta redan i början av 2023.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Europaparlamentets begäran om yttrande och EU-domstolens yttrande 1/19

Kommissionens ursprungliga förslag till rådets beslut om undertecknande och om ingående av konventionen baserades på att konventionen är ett övergripande avtal om förebyggande och bekämpning av olika former av våld mot kvinnor, vars huvudsakliga innehåll baseras på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet. Enligt kommissionens ursprungliga förslag utgjordes den materiella rättsliga grunden av artikel 82.2 (straffrättsligt samarbete) och artikel 84 (förebyggande av brottslighet) i EUF-fördraget. Den processuella rättsliga grunden var enligt kommissionens förslag artikel 218.5 (undertecknande) och 218.6 a (beslut om antagande) i EUF-fördraget.

Rådets rättstjänst gjorde 2016 en detaljerad analys av behörighetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna när det gäller konventionen. Enligt analysen innehåller konventionen såväl bestämmelser som omfattas av delade befogenheter, kompletterande befogenheter, unionens exklusiva befogenhet som medlemsstaternas exklusiva befogenheter. Analysen visade att det är förhållandevis få bestämmelser som omfattas av unionens exklusiva befogenhet, och enligt rättstjänsten ingår de i kapitel IV (Skydd och stöd), kapitel V (Materiell rätt) och kapitel VI (Utredning, lagföring, processrätt och skyddsåtgärder), dock endast till den del som de gäller brottsoffren (direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi, direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt om skydd av dess offer), samt kapitel VII (Migration och asyl) i konventionen.

När rådet fattade beslut om undertecknande av konventionen på EU:s vägnar beslutade man att begränsa EU:s deltagande på så sätt att EU endast undertecknade konventionen till den del som bestämmelserna enligt rättstjänstens analys omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Finland skulle även ha ställt sig positivt till utövande av delade befogenheter. Rådet antog två separata beslut, där det ena beslutets rättsliga grund är straffrätt (artiklarna 82.2 och 83.1 i EUF-fördraget) medan det andra beslutets rättsliga grund är asylfrågor (artikel 78.2 i EUF-fördraget). Beslutet om undertecknande delades upp i två delar eftersom Storbritannien, Irland och Danmark hade en annan ställning än övriga medlemsstater i beslutsförfarandet på dessa områden.

Den 9 juli 2019 framställde Europaparlamentet en begäran om yttrande till EU-domstolen, där man bad om domstolens yttrande om huruvida de rättsliga grunderna för akten om ingående av Istanbulkonventionen på unionens vägnar är adekvata och huruvida det är nödvändigt eller möjligt att dela upp vart och ett av de båda besluten om undertecknande och om ingående av konventionen med anledning av valet av rättslig grund. Vidare bad man om ett yttrande om huruvida unionens ingående av Istanbulkonventionen är förenligt med fördragen i avsaknad av ett samförstånd mellan samtliga medlemsstater, som ger sitt samtycke till att vara bundna av konventionen.

I sitt yttrande (1/19, 6.10.2021) konstaterade EU-domstolen att de planerade rättsliga grunderna inte var lämpliga till alla delar och att akten om ingående av konventionen får delas upp i två separata beslut endast om det finns ett objektivet behov av detta. Enligt domstolen utgörs den lämpliga materiella rättsliga grunden för antagandet av rådets akt om ingående på unionens vägnar av en del av Istanbulkonventionen av artiklarna 78.2 (asylfrågor), 82.2 (straffrättsligt samarbete), 84 (förebyggande av brottslighet) och 336 (EU:s tjänsteföreskrifter) i EUF-fördraget. Som grund för sin bedömning angav EU-domstolen att avsikten var att ingå konventionen på EU:s vägnar endast till den del som den omfattas av unionens exklusiva befogenhet.

Förslag till rådets beslut om ingående av konventionen på EU:s vägnar

I kommissionens förslag till rådets beslut om ingående av konventionen på EU:s vägnar föreslås det att rådet ska godkänna konventionen på unionens vägnar. Vidare föreslås det att kommissionen i frågor som faller inom unionens befogenhetsområde ska fungera som samordningsorgan i enlighet med artikel 10 i konventionen och uppfylla rapporteringsskyldigheterna enligt kapitel IX i konventionen.

Uppförandekodex

Utöver förslaget till beslut har arbetsgruppen även behandlat den uppförandekodex som rådet, de medlemsstater som är parter i konventionen och kommissionen ska upprätta innan besluten antas. Uppförandekodexen gäller unionens interna arrangemang för tillämpning av unionens och medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter enligt konventionen. De ska bland annat tillämpas på sammanträdena inom partskommittén för konventionen och på deltagande i den övervakning av tillämpningen av konventionen som handhas av expertgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (GREVIO). I uppförandekodexen fastställs även principerna för verksamheten i det samordningsorgan som avses i artikel 10 i konventionen och för fullgörandet och samordningen av rapporteringsskyldigheterna enligt konventionen.

Behörighetsförklaring

Under behandlingen av ärendet har arbetsgruppen fortsättningsvis utgått från att unionen i enlighet med besluten om undertecknande endast ska vara bunden av konventionen till den del som bestämmelserna omfattas av unionens exklusiva befogenhet.

Efter EU-domstolens yttrande har arbetsgruppen även diskuterat om EU, när unionen ansluter sig till konventionen, ska avge en förklaring med information om unionens behörighet inom tillämpningsområdet för Istanbulkonventionen (behörighetsförklaring).

Beslutsfattande i rådet

Enligt kommissionens förslag ska rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet. Under behandlingen av ärendet har arbetsgruppen dock diskuterat om man bör tillämpa kravet på s.k. *common accord*, det vill säga att alla medlemsstater som deltar i unionens beslut samtidigt även ska godkänna konventionen för egen del.

I sitt yttrande ansåg EU-domstolen att fördragen inte utgör hinder för att rådet inväntar att det föreligger "samförstånd" mellan medlemsstaterna innan det antar beslut om att ingå avtalet på unionens vägnar, men att rådet inte får modifiera förfarandet för att ingå konventionen genom att göra ingåendet beroende av förekomsten av ett sådant "samförstånd". Såsom ovan har konstaterats har rådet dock enligt EU-domstolen utrymme att göra en politisk bedömning vad gäller såväl beslutet om att ingå det internationella avtalet, och eventuellt i vilken omfattning, som valet av lämplig tidpunkt för att anta ett sådant beslut. Det finns således inget som hindrar att överläggningarna i rådet förlängs i syfte att uppnå ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna och unionens institutioner i processen för att ingå avtalet, vilket kan medföra att rådet inväntar ett "samförstånd" mellan medlemsstaterna. Detta utrymme för politisk bedömning utövas emellertid enligt EU-domstolen i princip med kvalificerad majoritet, vilket innebär att en sådan majoritet i rådet när som helst kan tvinga fram att överläggningarna avslutas och att beslutet om ingående av konventionen antas.

Det är för närvarande oklart om rådet har för avsikt att invänta samförstånd mellan medlemsstaterna.

3 Konventionens innehåll och konsekvenser

Istanbulkonventionen är en övergripande konvention om mänskliga rättigheter som handlar om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet. Konventionen är det första avtalet inom Europa om att avskaffa våld mot kvinnor. Konventionen består av tolv kapitel och 81 artiklar.

Konventionen fastställer att våld mot kvinnor är en kränkning av de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering. Målet för konventionen är att förebygga och avskaffa våld mot kvinnor, att skydda dem som fallit offer för våld, att ställa förövarna av våldshandlingar till svars och att gottgöra offren. Målet är även att främja avskaffandet av alla former av diskriminering av kvinnor liksom verklig jämställdhet mellan kvinnor och män. Konventionen förutsätter att parterna åtar sig att anlägga ett genusperspektiv då de tillämpar konventionen och utvärderar konsekvenserna av den. Konventionen ålägger även staterna att iakttäta tillbörlig aktsamhet för att förebygga, utreda, straffa och gottgöra våldshandlingar.

Konventionen ska tillämpas på alla former av våld, inklusive våld i hemmet.

Konventionen kriminaliserar vissa handlingar. Den innehåller bestämmelser om omfattande och samordnad politik, förebyggande av våld, skydd för våldsoffer och stödtjänster för offren, där offren och deras barn ges såväl medicinsk hjälp som psykologisk och juridisk rådgivning, samt bestämmelser om ett tillräckligt antal skyddade boenden och hjälptelefoner som är gratis och bemannade dygnet runt. Konventionen innehåller även bestämmelser om ersättning som ska tillerkännas offren.

Genom konventionen inrättas en särskild internationell övervakningsmekanism, i vilken GREVIO ingår. GREVIO övervakar hur parterna tillämpar konventionen. GREVIO:s rapporter skickas till partskommittén som kan anta rekommendationer för genomförande av de ståndpunkter som GREVIO framför i sina rapporter.

Enligt artikel 75 i konventionen träder den för Europeiska unionens del i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då dess ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument deponerades.

Enligt kommissionens förslag till beslut bidrar ingåendet av konventionen på unionens vägar till uppnåendet av jämställdhet på alla områden mellan kvinnor och män, vilket ingår bland de huvudmål och värderingar som unionen ska förverkliga i all sin verksamhet, i enlighet med artiklarna 2 och 3 i EU-fördraget, artikel 8 i EUF-fördraget samt artikel 23 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Genom att binda sig till att genomföra konventionen bekräftar unionen sitt engagemang i kampen mot våld mot kvinnor inom sitt territorium och över hela världen. På detta sätt stärker unionen även sina politiska insatser och de befintliga rättsliga ramarna på straffprocesslagstiftningens område, som är av särskild betydelse för kvinnor och flickor.

4 Beslutets rättsliga grund

Enligt vad som anges ovan utgörs enligt EU-domstolen den lämpliga materiella rättsliga grunden för rådets beslut om ingående av konventionen av artiklarna 78.2 (asylfrågor), 82.2

(straffrättsligt samarbete), 84 (förebyggande av brottslighet) och 336 (EU:s tjänsteföreskrifter) i EUF-fördraget.

Vid den behandling i arbetsgruppen som följde på EU-domstolens yttrande ändrades förslagen till beslut baserat på yttrandet. Vid arbetsgruppens behandling av ärendet efter det att beslut om undertecknande hade fattats delades även förslaget till beslut om ingående upp i två delar, på motsvarande sätt som beslutet om undertecknande. Efter EU-domstolens yttrande slopade man dock uppdelningen i överensstämmelse med besluten om undertecknande. Beslutet har däremot, i enlighet med EU-domstolens yttrande, delats upp på så sätt att den rättsliga grunden för det ena förslaget till beslut för närvarande är EUF-fördragets artiklar 82.2 och 84 samt artikel 78.2 jämförda med artikel 218.6 a medan den rättsliga grunden för det andra beslutet är artikel 366 i EUF-fördraget jämförd med artikel 218.6 a.

Statsrådet anser att de rättsliga grunderna är lämpliga eftersom de baseras på EU-domstolens yttrande, där man har beaktat att avsikten är att begränsa antagandet av konventionen till de frågor som omfattas av unionens exklusiva befogenhet.

5 Konventionens förhållande till lagstiftningen i Finland, till grundlagen och till de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Unionens åtagande i fråga om konventionen bedöms inte medföra några behov av att ändra den finska lagstiftningen. Det bedöms inte heller få några betydande ekonomiska konsekvenser för Finland.

Det bör dock beaktas att i mars 2022 antog kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (COM(2022) 105 final). Förslaget och en promemoria om det översändes till riksdagen den 21 april 2022 genom U-skrivelse U 32/2022 rd. Förslaget syftar till att uppnå konventionens mål inom EU:s behörighetsområde genom att komplettera EU:s befintliga regelverk och medlemsstaternas nationella lagstiftning på de områden som omfattas av konventionen. Vid arbetsgruppens behandling av bundenheten till konventionen beaktades förslaget som en sådan EU-rättsakt som beskriver den framtida utvecklingen av unionsrätten.

Finland har godkänt konventionen, och den trädde för Finlands del i kraft den 1 augusti 2015 (FördrS 52 och 53/2015). I samband med godkännandet ändrades 11 kap. 11 § i strafflagen och 54 § i utlänningslagen. Finland har gjort ett sådant förbehåll som tillåts enligt artikel 78 i konventionen med avseende på artikel 55.1 i fråga om allmänt åtal för lindrig misshandel i andra fall än våld i nära relationer. I Finland fungerar kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet som det samordningsorgan som avses i artikel 10 i konventionen. Kommissionen inrättades genom statsrådets förordning om kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (1008/2016).

Konsekvenserna av och målen för godkännandet av konventionen samt konventionens innehåll och dess förhållande till lagstiftningen i Finland, till grundlagen och till de grundläggande och mänskliga rättigheterna har behandlats i regeringens proposition om godkännande av konventionen (RP 155/2014 rd).

6 Ålands behörighet

Enligt regeringens proposition RP 155/2014 rd innehåller Istanbulkonventionen bestämmelser som enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet, såsom de bestämmelser som gäller frågor som hör till hälso- och

sjukvård, socialvård och undervisning, kultur och ungdomsarbete samt statistik om förhållandena i landskapet.

Ålands lagting har godkänt att lagen om sättande i kraft av konventionen träder i kraft i landskapet.

Ålands landskapsregering har en företrädare i sektionen för rättsliga frågor (EU35), som har behandlat utkastet till U-skrivelse.

7 Behandling av konventionen i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

EU deltog jämte medlemsstaterna i egenskap av observatör i de förhandlingar om konventionen som fördes i en ad hoc-arbetsgrupp inom Europarådet (CAHVIO) från december 2009 till december 2010.

Behandlingen av ärendet pågår fortfarande i rådet. Den fråga som blivit av störst betydelse för ärendets fortskridande är beslutsfattandet i rådet, det vill säga om rådet ska invänta samförstånd mellan medlemsstaterna om ärendet. Sex medlemsstater har ännu inte ratificerat konventionen på nationell nivå, och vissa medlemsstater motsätter sig att EU ansluter sig till konventionen. Innehållet i förslagen till beslut hade inte behandlats i FREMP-arbetsgruppen efter 2018, eftersom man inte lyckats nå politiskt samförstånd i frågan. Efter EU-domstolens yttrande (1/19) fortsatte man att behandla innehållet i förslagen våren 2022.

I Europaparlamentet behandlas förslaget av utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)).

8 Behandling av förslaget i Finland

Riksdagen fick genom E-skrivelse E 129/2016 rd information om förslagen till beslut om undertecknande och om ingående av konventionen innan konventionen undertecknades på unionens vägnar. Stora utskottet lade fram arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande för statsrådet för kännedom. Enligt utlåtandet instämmer utskottet i statsrådets ståndpunkt samtidigt som det betonar att genomförandet av konventionen även bör övervakas på EU-nivå.

Kommissionens förslag till beslut bereddes innan E-skrivelsen lades fram i samarbete med utrikesministeriet, justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet, och den dåvarande tjänstemannaarbetsgruppen för förebyggande av våld i nära relationer och inom familjen (LÄPE) informerades om och diskuterade förslagen. Under den fortsatta behandlingen har ärendet beretts vid utrikesministeriet i samarbete med justitieministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet.

Utkastet till U-skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga frågor (EU35) den 16–21 december 2022.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet välkomnar och stöder att EU ansluter sig till konventionen, och anser att det är viktigt att besluten om att ingå konventionen på EU:s vägnar antas så fort som möjligt.

Statsrådet stöder att förhandlingarna avslutas och att besluten om att ingå konventionen meddelas så fort som möjligt. Statsrådet anser inte att det är nödvändigt att medlemsstaterna når samförstånd i ärendet om den majoritet av medlemsstaterna som krävs stöder att förhandlingarna avslutas och att besluten om att ingå konventionen meddelas så fort som möjligt.

Eftersom konventionen är en övergripande internationell konvention om mänskliga rättigheter har statsrådet ansett att det är viktigt att frågorna om befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna reds ut innan EU ansluter sig till konventionen. Statsrådet anser att konventionen är ett blandat avtal och att en betydande del av dess bestämmelser omfattas av unionens och medlemsstaternas delade befogenheter eller av medlemsstaternas exklusiva befogenheter. Merparten av bestämmelserna i konventionen och av unionens straffrättsliga bestämmelser är så kallad minimireglering, vilket möjliggör mer långtgående nationell reglering. Endast en liten del av bestämmelserna i konventionen omfattas av unionens exklusiva befogenhet.

Statsrådet anser att det är lämpligt att arbetsgruppen har ändrat de rättsliga grunderna för förslagen till beslut så att de nu baseras på EU-domstolens yttrande.

Enligt statsrådet är det viktigt att unionen och medlemsstaterna kommer överens om en gemensam uppförandekodex innan EU ansluter sig till fördraget. Statsrådet anser det möjligt att EU i samband med anslutningen avger en behörighetsförklaring om EU:s behörighet inom tillämpningsområdet för konventionen.