

Brusel 4. března 2016
(OR. en)

6696/16

**Interinstitucionální spis:
2016/0062 (NLE)**

JAI 176
FREMP 47
DROIPEN 48
COCON 3
COHOM 23
COPEN 64
EDUC 74
MIGR 42
SOC 133
ANTIDISCRIM 18

NÁVRH

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	4. března 2016
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2016) 109 final
Předmět:	Návrh ROZHODNUTÍ RADY o uzavření, jménem Evropské unie, Úmluvy Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2016) 109 final.

Příloha: COM(2016) 109 final



V Bruselu dne 4.3.2016
COM(2016) 109 final

2016/0062 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o uzavření, jménem Evropské unie, Úmluvy Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

1.1 Souvislosti

Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí (úmluva č. 210) (dále jen „úmluva“) byla přijata Výborem ministrů dne 7. dubna 2011. Otevřena k podpisu byla dne 11. května 2011. Úmluva je v souladu s článkem 75 otevřena k podpisu a schválení členskými státy Rady Evropy, nečlenskými státy, které se podílely na jejím vypracování, a Evropské unii, jakož i otevřena k přistoupení států, které nejsou členy Rady Evropy, za podmínek stanovených v článku 76. Úmluva byla sjednána během šesti zasedání zvláštního výboru *ad hoc*, jež se konala od prosince 2009 do prosince 2010. Evropská unie se zasedání účastnila spolu s členskými státy jako pozorovatel. Úmluva vstoupila v platnost po ratifikaci desátým členským státem Rady Evropy dne 1. srpna 2014. K 1. únoru 2016 úmluvu ratifikovalo 12 a podepsalo 25 členských států EU.

Úmluva byla v souladu s rozhodnutím Rady (XXX) [...] ¹ podepsána jménem Evropské unie s výhradou jejího uzavření k pozdějšímu datu.

Násilí na ženách je porušováním jejich lidských práv a extrémní formou diskriminace, která je spjata s genderovou nerovností a přispívá k jejímu udržování a posilování. Rovnost žen a mužů představuje základní hodnotu a cíl Evropské unie, jak je zakotveno ve Smlouvách (články 2 a 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“) a článek 8 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a v Listině základních práv Evropské unie (článek 23) (dále jen „Listina“). Listina také uznává právo na lidskou důstojnost, právo na život a právo na nedotknutelnost lidské osobnosti a zakazuje nelidské či ponižující zacházení, stejně jako všechny formy otroctví a nucených prací (články 1 až 5 Listiny). Ochrana žen před násilím je rovněž jednou z povinností podle Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, jíž je EU společně se svými členskými státy smluvní stranou ², a výbor OSN pro monitorování provádění této úmluvy doporučil EU, aby úmluvu Rady Evropy ratifikovala jako krok v boji proti násilí na ženách a dívkám se zdravotním postižením ³.

Obecně je EU pevně odhodlána bojovat proti násilí nejen na svém území, ale také v rámci mezinárodních iniciativ, do nichž se zapojuje ⁴.

EU zaujala k nutnosti vymýtit násilí na ženách pevné postoje ⁵ a financuje zvláštní kampaně a místní projekty za účelem jeho potírání. Stávající právní předpisy v oblastech ochrany obětí

¹ REFERENCE TO OJ L.

² Rozhodnutí Rady ze dne 26. listopadu 2009 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením Evropským společenstvím (2010/48/ES), Úř. věst. L 23, 27.1.2010, s. 35.

³ Závěrečné připomínky k úvodní zprávě Evropské unie, CRPD/C/EU/CO/1, 4.9.2015, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fCO%2fEU%2fCO%2f1&Lang=en

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/26-fac-dev-council-conclusions-gender-development/>; závěry Rady o akčním plánu pro rovnost žen a mužů 2016–2020, <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-gender-development/>; závěry Rady o akčním plánu pro lidská práva a demokracii 2015–2019, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/cs/pdf>; hlavní směry EU týkající se násilí páchaného na ženách a boje proti všem formám diskriminace žen, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16173-2008-INIT/cs/pdf>

trestných činů, sexuálního vykořisťování a zneužívání dětí, azylu a migrace zohledňují zejména zvláštní potřeby obětí genderově podmíněného násilí.

Navzdory úsilí na úrovni EU i členských států zůstává rozsah násilí na ženách závažným problémem: podle průzkumu Agentury pro základní práva zveřejněného v roce 2014⁶ zažila od svých 15 let fyzické a/nebo sexuální násilí třetina žen v EU, každá dvacátá žena byla znásilněna, 75 % žen v kvalifikované nebo vedoucí pozici se stalo obětí sexuálního obtěžování a desetina žen zažila pronásledování nebo sexuální obtěžování prostřednictvím nových technologií.

Genderově podmíněné násilí má dopad nejen na zdraví a životní pohodu, ale také na účast žen na trhu práce, což má negativní účinky na jejich ekonomickou nezávislost a obecně na ekonomiku. Podle odhadů Evropského institutu pro rovnost žen a mužů způsobuje genderově podmíněné násilí na ženách v EU roční náklady přibližně 226 miliard EUR⁷.

1.2 Cíl a obsah úmluvy

Jak je uvedeno v **hlavě I**, úmluva vytváří zevrubný právní rámec pro ochranu žen a dívek proti všem formám násilí a pro prevenci, stíhání a odstranění násilí na ženách, včetně domácího násilí. Zahrnuje řadu opatření od shromažďování údajů a zvyšování povědomí až po právní opatření týkající se kriminalizace různých forem násilí na ženách. Obsahuje opatření na ochranu obětí a poskytování podpůrných služeb a řeší také aspekt genderově podmíněného násilí v kontextu azylu a migrace, jakož i jeho přeshraniční prvky. V zájmu účinného uplatňování ustanovení úmluvy stranami zavádí zvláštní kontrolní mechanismus.

Úmluva definuje klíčové termíny používané v celém textu. Definici ženy rozšiřuje i na dívky mladší 18 let. Strany jsou povinny odsoudit všechny formy diskriminace a zajistit začlenění zásady rovnosti žen a mužů do svých právních řádů; dále se objasňuje, že pozitivní diskriminace je možná. V souladu s povahou úmluvy jakožto nástroje v oblasti lidských práv se všem stranám ukládá povinnost zajistit, aby se státní subjekty zdržely zapojení do jakéhokoli násilného jednání a aby s náležitou pečlivostí zajišťovaly předcházení, vyšetřování a trestání a odškodňování za násilné činy, kterých se dopustí nestátní subjekty. Výslovně je uvedeno, že úmluva bude uplatňována v dobách míru i v případech ozbrojených konfliktů. Přestože úmluva stanoví závazné povinnosti pouze ve vztahu k ženám, vybízí se k jejímu použití v případě všech obětí domácího násilí, tj. i mužů a chlapců.

Hlava II doplňuje tři základní oblasti nedávno zavedených nástrojů Rady Evropy – prevenci, ochranu a stíhání – o povinnost uplatňovat ucelený přístup⁸ a ucelenou reakci na násilí na

⁵ Viz např. sdělení Komise Strategie pro rovnost žen a mužů 2010–2015, KOM(2010) 491 v konečném znění (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1396540108305&uri=CELEX:52010DC0491>); závěry Rady ze dne 8. března 2010 o vymýcení násilí páchaného na ženách v Evropské unii, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/113226.pdf; pracovní dokument útvarů Komise Strategický závazek ohledně rovnosti žen a mužů v letech 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 Odhad nákladů genderově podmíněného násilí v Evropské unii: zpráva, 5.12.2014, <http://eige.europa.eu/node/393>

⁸ Viz důvodová zpráva úmluvy, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>.

ženách, neboť bere v úvahu, že pouze právní opatření v těchto třech oblastech k vyřešení tohoto problému nestačí. To se promítá do povinnosti učinit práva obětí těžištěm veškerých opatření a zajistit účinnou spolupráci mezi všemi příslušnými aktéry, tedy institucemi, orgány a organizacemi, i na všech úrovních, tedy národní, regionální a místní. Nevládní organizace a občanská společnost musí být uznány jako významní aktéři a strany musí podněcovat a podporovat jejich činnost. Strany musí vyčlenit odpovídající finanční a lidské zdroje pro uplatňování uceleného přístupu, opatření a programů pro předcházení a potírání násilí, včetně dostatečného financování nevládních subjektů. Úmluva dále uznává klíčovou úlohu pravidelného a přiměřeného shromažďování údajů pro účinnou tvorbu politiky a pro kontrolu opatření přijatých mechanismem dohledu, založenou na spolehlivých a srovnatelných údajích.

Ústřední ustanovení zahrnuje požadavek na určení – případně zřízení – jednoho nebo více úředních orgánů zodpovědných za koordinaci, provádění, monitorování a hodnocení postupů a opatření, včetně koordinace shromažďování údajů, jejich analýzy a šíření.

Hlava III doplňuje závazky stran v oblasti prevence. V souladu s celkovým vyzněním úmluvy musí strany přijmout mnohostranný přístup, který zahrnuje zvyšování povědomí, začlenění tématu rovnosti žen a mužů a tématu násilí do formálního vzdělávání na všech úrovních prostřednictvím vhodných výukových materiálů a osnov, a dále prosazování zásady nenásilí a rovnosti žen a mužů i v kontextu neformálního vzdělávání, sportu, kultury, volnočasových aktivit a médií. Strany musí zajistit odpovídající školení pro odborníky, kteří pracují s oběťmi nebo pachateli. Musí také zavést opatření pro podpůrné a léčebné programy pro pachatele. Má být podpořeno zapojení sektoru médií a sektoru informačních technologií do přípravy relevantních materiálů a dobrovolných standardů.

Hlava IV stanoví obecné zásady týkající se povahy informací, podpůrných služeb a ochrany obětí násilí i jeho svědků. Obsahuje seznam oblastí, kde musí strany přijmout určitá opatření. Patří k nim přístup ke službám obecné podpory, jako je právní a psychologické poradenství, a k odborným službám, včetně ubytování, bezplatných a nepřetržitě fungujících telefonních linek pomoci a zvláštní lékařské a forenzní podpory obětem sexuálního násilí, jakož i zohlednění potřeb dětských svědků. Dále je třeba zavést opatření pobízející k ohlašování případů násilí svědky násilného činu nebo osoby, které mají oprávněný důvod se domnívat, že k takovému činu může dojít nebo že lze další násilný čin očekávat, jakož i stanovit pravidla týkající se podmínek, za nichž by odborníci při ohlašování spáchaných nebo hrozících násilných činů neporušovali svoji obecnou povinnost zachovávat mlčenlivost.

Hlava V o hmotném právu stanovuje, které formy násilí mají trestněprávní důsledky, a stranám ukládá, aby ve svém trestním právu zahrnuly řadu trestných činů. Patří mezi ně psychické násilí prostřednictvím vyhrůzek nebo nátlaku, pronásledování⁹, fyzické násilí, sexuální násilí a znásilnění, nucený sňatek, mrzačení ženských pohlavních orgánů, násilné přerušování těhotenství / násilná sterilizace a sexuální obtěžování. Strany musí zajistit, aby žádné tyto trestné činy nebylo možné ospravedlnit „ctí“. Úmluva zavazuje strany k tomu, aby napomáhání k trestnému činu, účast na něm a pokus o trestný čin i podněcování třetí osoby k jeho spáchání klasifikovaly jako trestný čin a aby stanovily přiměřené a odrazující sankce. Při stanovení sankce lze vzít v úvahu konečné rozsudky vynesené jinou stranou. V souladu s úmluvou musí být ve vnitrostátních právních řádech stanoveny určité přitěžující okolnosti. Úmluva rovněž stranám ukládá, aby zajistily možnost využít dostatečné občanskoprávní prostředky nápravy a získat náhradu škody od pachatelů i přiměřenou náhradu škody obětem

⁹ Jiné než trestní sankce mohou strany stanovit pouze v případech psychického násilí a pronásledování (viz čl. 78 odst. 3).

určitých trestných činů od státu¹⁰. Při soudních řízeních týkajících se svěřeni do péče, práva na styk s dítětem a bezpečnosti dítěte musí být zohledněny násilné incidenty. Z procesního hlediska úmluva zavazuje strany stanovit soudní příslušnost pro trestné činy spáchané na jejich území jejich státním příslušníkem nebo osobou, která má obvyklé bydliště na jejich území, a usilovat o stanovení soudní příslušnosti pro trestné činy spáchané na jejich státním příslušníkovi nebo na osobě, která má obvyklé bydliště na jejich území¹¹. Stranám se dále nedovoluje stanovit povinná alternativní řešení sporů.

Hlava VI upravuje procesní právo a ochranná opatření během vyšetřování a soudních řízení. Strany musí zajistit, aby donucovací orgány poskytovaly obětem včasnou ochranu, včetně shromažďování důkazů, a aby prováděly vyhodnocení rizika smrti a závažnosti situace. Zvláštní pozornost musí být věnována přístupu pachatelů ke zbraním. V právních rádech musí být stanovena možnost použití urgentního zákazu vstupu a omezujících nebo ochranných příkazů, aniž by to pro oběti představovalo zbytečnou finanční či administrativní zátěž. Jako obecné pravidlo platí, že stíhání nejzávažnějších trestných činů nesmí být závislé jen na ohlášení nebo stížnosti podané obětí¹². V této hlavě úmluvy je uveden otevřený seznam opatření k ochraně práv a zájmů obětí, včetně zajištění jejich potřeb jakož svědků ve všech fázích vyšetřování a soudního řízení. Jsou to například opatření zajišťující ochranu před zavražďováním a opakovanou viktimizací, včasné informování při útěku či propuštění pachatele nebo zamezení kontaktu mezi obětí a pachatelem v co největší míře. Zohledněny musí být zejména zvláštní potřeby dětí jako obětí a svědků. Strany musí zajistit právo na právní pomoc. Promlčecí lhůty musí být koncipovány tak, aby u nejzávažnějších trestných činů bylo možné efektivně zahájit řízení poté, co oběť dosáhla plnoletosti¹³.

Hlava VII bere v úvahu skutečnost, že migrující ženy a ženy, které žádají o azyl, jsou obzvláště vystaveny genderově podmíněnému násilí, a požaduje genderově citlivou interpretaci násilí v tomto kontextu. Stanoví možnost udělit obětem z řad migrujících žen samostatné povolení k pobytu¹⁴. Genderově podmíněné násilí musí být uznáno jako forma pronásledování a při posuzování statusu uprchlíka je nutné použít genderově citlivou interpretaci. Strany musí dále zavést genderově citlivé postupy při azylových řízeních. Tato hlava se rovněž zabývá dodržováním zásady nenavracení týkající se žen, které jsou obětí násilí.

Hlava VIII je věnována zajištění mezinárodní spolupráce mezi stranami. Strany budou při provádění úmluvy vzájemně spolupracovat a využívat příslušné regionální a mezinárodní nástroje spolupráce. Strany musí zajistit, aby oběť trestného činu spáchaného na území jiné strany mohla podat stížnost v zemi svého bydliště. V situacích, kdy je určitá osoba vystavena bezprostřednímu ohrožení násilným činem, by se strany měly vzájemně informovat, aby bylo možné podniknout ochranná opatření. Tato hlava zahrnuje povinnost zpracovávat osobní údaje v souladu s Úmluvou Rady Evropy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů (úmluva č. 108).

¹⁰ Strany mohou vznést k této povinnosti výhradu (viz čl. 78 odst. 2).

¹¹ Výhradu lze učinit k více aspektům příslušného ustanovení (viz článek 44).

¹² U případů méně závažných trestných činů fyzického násilí však strany mohou vznést výhradu (viz čl. 78 odst. 2).

¹³ Strany mohou vznést výhradu u případů trestných činů nuceného sňatku, mrzačení ženských pohlavních orgánů a násilného přerušeni těhotenství / násilné sterilizace. Sexuální násilí včetně znásilnění nelze prostřednictvím výhrady vyjmout.

¹⁴ Strany mohou vznést k článku 59 o udělení povolení k pobytu výhradu (viz čl. 78 odst. 2).

Hlava IX stanoví kontrolní mechanismus pro provádění úmluvy. Má být zřízena nezávislá expertní skupina (dále jen „GREVIO“)¹⁵ sestávající z nejméně 10 a nejvýše 15¹⁶ členů – nezávislých a vysoce kvalifikovaných odborníků, kteří jsou státními příslušníky smluvních stran¹⁷. Volební postup určuje Výbor ministrů¹⁸. Členové GREVIO jsou voleni Výborem smluvních stran.

Strany předkládají GREVIO zprávy; GREVIO může rovněž provádět podrobnější šetření a návštěvy zemí. GREVIO předkládá návrhy zpráv stranám k vyjádření připomínek. Závěrečné zprávy a závěry zašle příslušné straně a Výboru smluvních stran. Výbor smluvních stran může rozhodnout o přijetí doporučení určených příslušné straně. GREVIO může rovněž přijímat obecná doporučení. Vnitrostátní parlamenty jsou přizvány k účasti na kontrolní práci. GREVIO pracuje na základě svého jednacího řádu¹⁹.

Výbor smluvních stran se skládá ze zástupců stran úmluvy. Volí členy GREVIO. Schází se na žádost třetiny stran, předsedy výboru nebo generálního tajemníka Rady Evropy.

Hlava X objasňuje, že úmluvou nejsou dotčeny povinnosti stran vyplývající z jiných mezinárodních nástrojů a že strany mohou uzavírat další mezinárodní dohody týkající se záležitostí, jimiž se úmluva zabývá, s cílem doplnit nebo posílit její ustanovení.

Hlava XI stanoví postup provádění změn úmluvy. Strany, které nejsou členy Rady Evropy, musí být ohledně těchto změn konzultovány.

Hlava XII obsahuje závěrečná ustanovení. Mimo jiné objasňuje, že ustanoveními úmluvy nejsou dotčena příznivější ustanovení vnitrostátního práva nebo závazných mezinárodních právních nástrojů, a obsahuje ustanovení o řešení sporů a o podpisu, ratifikaci, vstupu v platnost a o přistoupení států, které nejsou členy Rady Evropy. Úmluva je výslovně otevřena k podpisu Evropské unii (čl. 75 odst. 1) a podléhá ratifikaci, přijetí nebo schválení, pro něž se příslušné listiny uloží u generálního tajemníka Rady Evropy. Kterýkoli stát nebo EU mohou při podpisu nebo ratifikaci úmluvy specifikovat její územní působnost. Výhrady je možné vznášet pouze k některým ustanovením, a to na (obnovitelné) období pěti let.

Úmluva je doplněna **přílohou**, která stanoví výsady a imunity členů GREVIO (a dalších členů delegací) během návštěv zemí prováděných při výkonu jejich funkcí.

1.3 Politický cíl, který EU uzavřením úmluvy sleduje

Přístup úmluvy je zcela v souladu s mnohostranným přístupem EU k problému genderově podmíněného násilí a s hlavním cílem stávajících opatření v rámci vnitřní a vnější politiky Unie. Uzavření úmluvy by vyslalo silný politický signál, že se EU zavazuje k boji proti násilí

¹⁵ Expertní skupina pro boj proti násilí na ženách a domácímu násilí.

¹⁶ Těchto pět dalších členů bude jmenováno po 25. ratifikaci.

¹⁷ Žádní dva členové nemohou být státními příslušníky stejné smluvní strany.

¹⁸ Rezoluce CM/Res(2014) 43 týkající se pravidel pro postup volby členů Expertní skupiny pro boj proti násilí na ženách a domácímu násilí (GREVIO), 19.11.2014, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res%282014%2943&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

¹⁹ Přijat na prvním zasedání GREVIO ve dnech 21.–23. 9. 2015, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048358b>.

na ženách, zajistil by soudržnost vnitřních a vnějších opatření a doplňkovost mezi úrovní členských států a úrovní EU a posílil by důvěryhodnost a odpovědnost EU vůči mezinárodním partnerům. Podpis úmluvy by rovněž pomohl konsolidovat opatření EU proti násilí na ženách, jelikož by se zlepšila vnitřní koordinace a zefektivnila úloha EU na mezinárodních fórech.

2. PRÁVNÍ STRÁNKA NÁVRHU

2.1 Pravomoc EU k uzavření úmluvy

Podstatné části úmluvy, především většina ustanovení o trestním právu hmotném a doplňková ustanovení hlavy V (v rozsahu, v jakém jsou prospěšná) zůstávají v pravomoci členských států; u značné části ustanovení úmluvy má ovšem pravomoc EU, a úmluvu by proto měla ratifikovat společně s členskými státy.

Unie má pravomoc zejména v oblasti boje proti diskriminaci a v oblasti rovnosti žen a mužů v souladu s článkem 157 SFEU, který je relevantní pro hlavu I, a v souvislosti se sexuálními obtěžováními – jímž se zabývá článek 40 úmluvy – v záležitostech zaměstnání a povolání a přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování; dále se její pravomoc, jakož i sekundární legislativa podle článků 82 a 84 SFEU, vztahuje na opatření hlavy IV a hlavy VI, která se týkají ochrany a podpory obětí trestných činů a vyšetřování, stíhání, procesního práva a ochranných opatření. Právní základ pro opatření proti pohlavnímu vykořisťování žen a dětí je stanoven v čl. 83 odst. 1 SFEU. Podle článků 78 a 79 SFEU má EU pravomoc v určitých záležitostech v oblasti azylu a migrace, na něž se vztahuje hlava VII úmluvy. Pobytový status mobilních občanů EU a jejich manželů/manželek ze třetích zemí i postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a jejich manželů/manželek je v souladu s články 18, 21, 46, 50, 78 a 79 SFEU záležitostí pravomoci Unie. Pokud jde o aspekty konzulární ochrany (viz čl. 18 odst. 5 úmluvy), pravomoc EU vyplývá z článku 23 SFEU. V neposlední řadě má Unie na základě článků 81 a 82 SFEU pravomoc v přeshraničních otázkách v občanských a trestních věcech, která je relevantní pro opatření uvedená v hlavě VIII o mezinárodní spolupráci²⁰. Tato hlava zahrnuje i povinnosti týkající se ochrany údajů, což je oblast spadající do pravomoci Unie v souladu s článkem 16 SFEU.

Unie přijala řadu právních předpisů ve většině následujících oblastí: sexuální obtěžování v oblasti zaměstnání a povolání a přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování²¹; práva, podpora a ochrana obětí trestných činů v trestním řízení, včetně vyšetřování a stíhání²²; azyl a migrace, jakož i pobytový status státních příslušníků třetích zemí²³; spolupráce v

²⁰ Viz například bod 329 důvodové zprávy k úmluvě, který informuje, že čl. 62 odst. 2 úmluvy je založen na rámcovém rozhodnutí Rady 2001/220/SVV ze dne 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení (Úř. věst. L 82, 22.3.2001, s. 1).

²¹ Směrnice 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování (Úř. věst. L 372, 21.12.2004, s. 37); směrnice 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 204, 26.7.2006, s. 23); směrnice 2010/41/EU ze dne 7. července 2010 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné (Úř. věst. L 180, 15.7.2010, s. 1).

²² Směrnice 2012/29/EU, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu (Úř. věst. L 315, 14.11.2012, s. 57).

²³ Příslušné sekundární právní předpisy zahrnují směrnici Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi (Úř. věst.

přeshraničních otázkách v občanských a trestních věcech²⁴; ustanovení trestního práva hmotného na ochranu dětí (jež spadají, pokud jde o dívky, do působnosti úmluvy)²⁵; ustanovení o audiovizuálních mediálních službách, pokud jde o ochranu nezletilých osob, zákaz diskriminace v obchodních sděleních a podněcování k nenávisti, mj. na základě pohlaví²⁶, a ochrana údajů.²⁷ Existuje rovněž legislativa Unie týkající se prvků spolupráce členských států v oblasti konzulární ochrany občanů EU²⁸.

Závazky vyplývají také z Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, jejímiž smluvními stranami EU a její členské státy jsou²⁹. Články 6, 7, 15 a 16 této úmluvy požadují, aby státy, které jsou jejími stranami, v rozsahu svých pravomocí zajistily rovná práva ženám a dětem se zdravotním postižením a poskytly zdravotně postiženým osobám ochranu proti vykořisťování, násilí a zneužívání.

Unie má výlučnou pravomoc podle čl. 3 odst. 2 SFEU v rozsahu, v jakém úmluva může ovlivnit tato společná pravidla či změnit jejich působnost. To se týká například bytového

L 261, 6.8.2004, s. 19); směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. L 251, 3.10.2003, s. 12); směrnici 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98); směrnici 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 168, 30.6.2009, s. 24); směrnici 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. L 337, 20.12.2011, s. 9); směrnici 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění) (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 96); směrnici 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 60); viz rovněž směrnici 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77, a směrnici Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44).

²⁴ Nařízení (EU) č. 606/2013 o vzájemném uznávání ochranných opatření v občanských věcech (Úř. věst. L 181, 29.6.2013, s. 4); směrnice 2003/8/ES o zlepšení přístupu ke spravedlnosti v přeshraničních sporech stanovením minimálních společných pravidel pro právní pomoc v těchto sporech (Úř. věst. L 26, 31.1.2003, s. 41); směrnice 2004/80/ES o odškodňování obětí trestných činů (Úř. věst. L 261, 6.8.2004, s. 15); rámcové rozhodnutí Rady 2008/947/SVV o uplatňování zásady vzájemného uznávání na rozsudky a rozhodnutí o probaci za účelem dohledu nad probačními opatřeními a alternativními tresty (Úř. věst. L 337, 16.12.2008, s. 102); směrnice 2011/99/ES o evropském ochranném příkazu (Úř. věst. L 338, 21.12.2011, s. 2); rámcové rozhodnutí Rady 2009/315/SVV o organizaci a obsahu výměny informací z rejstříku trestů mezi členskými státy (Úř. věst. L 93, 7.4.2009, s. 23); rozhodnutí Rady 2009/316/SVV o zřízení Evropského informačního systému rejstříků trestů (ECRIS) podle článku 11 rámcového rozhodnutí 2009/315/SVV (Úř. věst. L 93, 7.4.2009, s. 33); rámcové rozhodnutí Rady 2008/675/SVV o zohledňování odsouzení v členských státech Evropské unie při novém trestním řízení (Úř. věst. L 220, 15.8.2008, s. 32).

²⁵ Směrnice 2011/93/EU o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii (Úř. věst. L 335, 17.12.2011, s. 1).

²⁶ Směrnice 2010/13/EU (směrnice o audiovizuálních mediálních službách) (Úř. věst. L 95, 15.4.2010, s. 1).

²⁷ Směrnice 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31); rámcové rozhodnutí Rady 2008/977/SVV o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (Úř. věst. L 350, 30.12.2008, s. 60).

²⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/637 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích (Úř. věst. L 106, 24.4.2015, s. 1).

²⁹ Rozhodnutí Rady 2010/48/ES ze dne 26. listopadu 2009 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením Evropským společenstvím (Úř. věst. L 23, 27.1.2010, s. 35).

statusu státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti, včetně osob požívajících mezinárodní ochrany, vztahují-li se na něj právní předpisy Unie, a dále posuzování žádostí o mezinárodní ochranu nebo práv obětí trestných činů. I když řada výše uvedených stávajících ustanovení jsou minimální pravidla, nelze vyloučit, že v souvislosti s nejnovější judikaturou mohou být některá z nich také dotčena nebo může být změněn rozsah jejich působnosti.

2.2 Právní základ navrhovaného rozhodnutí Rady

Pokud jde o právní základ, podle ustálené judikatury musí volba právního základu aktu EU vycházet z objektivních skutečností, které je možné soudně přezkoumat; k těmto faktorům patří účel a obsah aktu³⁰. Pokud přezkum aktu Unie ukáže, že tento akt sleduje dvojitý účel nebo že má dvě složky, a pokud je možno jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní nebo převažující, kdežto druhý nebo druhá je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který vyžaduje hlavní či převažující účel nebo složka. Pouze výjimečně, pokud je prokázáno, že akt má současně několik cílů, které jsou neoddělitelně spojeny, aniž by jeden byl druhotný a nepřímý k jinému, musí být takový akt založen na různých odpovídajících právních základech³¹.

Mezi právní základy, které jsou zde podle Smlouvy o fungování Evropské unie relevantní, patří: článek 16 (ochrana údajů), čl. 19 odst. 1 (diskriminace na základě pohlaví), článek 23 (konzulární ochrana pro státní příslušníky jiného členského státu), články 8, 21, 46 a 50 (volný pohyb osob, volný pohyb pracovníků a svoboda usazování), článek 78 (azyl a doplňková a dočasná ochrana), článek 79 (přistěhovalectví), článek 81 (justiční spolupráce v občanských věcech), článek 82 (justiční spolupráce v trestních věcech), článek 83 (vymezení trestných činů a sankcí v celé EU v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem), článek 84 (opatření pro předcházení trestné činnosti s vyloučením harmonizace) a článek 157 (rovné příležitosti a rovné zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání).

Úmluva má sice více složek, ovšem jejím celkovým cílem je zejména předcházet násilným trestným činům na ženách, včetně domácího násilí, a chránit oběti těchto trestných činů. Zdá se proto vhodné založit rozhodnutí na pravomocích Unie podle hlavy V SFEU, a zejména na čl. 82 odst. 2 a článku 84 uvedené smlouvy. Ustanovení úmluvy týkající se jiných záležitostí jsou pro opatření, která představují těžiště úmluvy, doplňková nebo, jako v případě ochrany údajů, vedlejší³². Aby tedy mohla EU v souvislosti s úmluvou vykonávat svou pravomoc v plném rozsahu a s vyloučením prvků, které v její pravomoci nejsou, hlavním právním základem je čl. 82 odst. 2 a článek 84 SFEU.

³⁰ Rozsudek C-377/12, Komise v. Rada, bod 34.

³¹ Tamtéž, bod 34.

³² Skutečnost, že je určitý prvek doplňkový, nemusí znamenat, že pro něj Unie nemá výlučnou pravomoc. Právní základ, o který se opírají pravidla Unie, je sám o sobě nepodstatný pro ověření, zda jsou mezinárodní dohodou dotčena tato pravidla: právní základ vnitřní právní úpravy je totiž určen její hlavní složkou, zatímco pravidlo, jehož dotčení je přezkoumáváno, může být pouze vedlejší složkou této právní úpravy. Cílem výlučné pravomoci Unie je především zachovat účinnost práva Unie a řádné fungování systémů zavedených jejími pravidly bez ohledu na případná omezení stanovená ustanoveními Smlouvy, na nichž orgány založily přijetí takových pravidel (stanovisko 1/03, EU:C:2006:81, bod 131).

2.3 Závěr

Z existence vzájemně propojených pravomocí svěřených Unii a pravomocí, které Unii svěřeny nejsou, vyplývá, že stranami úmluvy se stanou jak členské státy, tak Unie. Jelikož jsou tyto pravomoci vzájemně propojené, Komise se domnívá, že je vhodné rovněž stanovit ujednání mezi Komisí a členskými státy týkající se provádění a kontrolních mechanismů stanovených úmluvou (koordinační orgán podle článku 10, povinnost podávat zprávy a shromažďovat údaje pro expertní skupinu (čl. 11 odst. 3 a články 66 a 70 úmluvy)).

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY**o uzavření, jménem Evropské unie, Úmluvy Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 82 odst. 2 a článek 84 ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

s ohledem na souhlas Evropského parlamentu³³,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) V souladu s rozhodnutím Rady [XXX] ze dne [...]³⁴ byla Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí (dále jen „úmluva“) podepsána dne [...] s výhradou jejího uzavření k pozdějšímu datu.
- (2) Úmluva, jejímiž stranami je [...] zemí včetně členských států, je prvním mezinárodním nástrojem, jehož cílem je prostřednictvím uceleného rámce právních a politických opatření pro prevenci násilí páchaného na ženách a pro ochranu a podporu obětí tohoto násilí odstranit násilí páchané na ženách, včetně dívek mladších 18 let, jakožto hlavní příčiny přetrvávajících nerovností mezi muži a ženami. Úmluva vstoupila v platnost dne 1. dubna 2014. V souladu s článkem 75 úmluvy se Evropská unie může stát smluvní stranou úmluvy.
- (3) Úmluva vytváří komplexní a mnohostranný právní rámec pro ochranu žen před veškerými formami násilí. Jejím cílem je prevence, stíhání a potlačování násilí na ženách a dívkách a domácího násilí. Zahrnuje řadu opatření od shromažďování údajů a zvyšování povědomí až po právní opatření týkající se kriminalizace různých forem násilí na ženách. Zahrnuje opatření na ochranu obětí a poskytování podpůrných služeb a řeší také genderově podmíněné násilí v kontextu azylu a migrace. Úmluva zavádí zvláštní kontrolní mechanismus, který má zajistit účinné uplatňování ustanovení stranami úmluvy.
- (4) Uzavření úmluvy Evropskou unií přispěje k dosažení rovnosti žen a mužů ve všech oblastech, což je základním cílem a hodnotou, o něž má Unie usilovat ve všech svých činnostech v souladu s články 2 a 3 Smlouvy o Evropské unii, článkem 8 Smlouvy o fungování Evropské unie a článkem 23 Listiny základních práv Evropské unie. Násilí na ženách je porušováním jejich lidských práv a extrémní formou diskriminace,

³³ Úř. věst. C [...], [...], s. [...].

³⁴ Úř. věst. L

kteřá je spjata s genderovou nerovností a přispívá k jejímu udržování a posilování. Tím, že se Unie zavazuje k provádění úmluvy, potvrzuje své odhodlání bojovat proti násilí na ženách na vlastním území i v celosvětovém měřítku a posiluje své současné politické činnosti a stávající komplexní právní rámec v oblasti trestního práva procesního, který je pro ženy a dívky obzvláště relevantní.

- (5) Kriminalizace mnoha druhů násilného chování vůči ženám ve vnitrostátním trestním právu hmotném zůstává v pravomoci členských států, jak požaduje úmluva, ovšem u většiny ustanovení úmluvy má pravomoc EU, která v těchto oblastech přijala rozsáhlý soubor pravidel. Unie především přijala pravidla týkající se práv obětí trestných činů, konkrétně směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU³⁵. Úmluva řeší rovněž potřeby migrujících žen a osob žádajících o azyl nebo o doplňkovou a podpůrnou ochranu, přičemž v těchto oblastech, kde již existuje rozsáhlý soubor právních předpisů Unie, požaduje uplatňování genderového hlediska.
- (6) Unie má výlučnou pravomoc v rozsahu, v jakém úmluva může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.
- (7) Úmluva by měla doplnit stávající pravidla a přispívat k jednotnému výkladu právních předpisů Unie. V důsledku uzavření úmluvy by se Unie měla podílet na provádění a kontrolních činnostech v rámci úmluvy.
- (8) V oblastech spadajících do působnosti úmluvy má pravomoci jak Unie, tak její členské státy. Unie a členské státy by se proto měly stát stranami úmluvy, aby mohly společně plnit závazky, jež úmluva stanoví, a jednotně vykonávat práva, jež jim úmluva uděluje.
- (9) Spojené království a Irsko jsou vázány směrnicí 2012/29/EU, a proto se účastní přijímání tohoto rozhodnutí.
- (10) V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 22) o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, se Dánsko neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné.
- (11) Úmluva by měla být schválena jménem Unie,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí se tímto schvaluje jménem Unie.

Znění úmluvy je připojeno k tomuto rozhodnutí.

³⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV (Úř. věst. L 315, 14.11.2012, s. 57).

Článek 2

Předseda Rady určí osobu zmocněnou uložit jménem Unie listiny o schválení stanovené v čl. 75 odst. 2 úmluvy, aby tak vyjádřil souhlas Unie být úmluvou vázána.

Článek 3

Pokud jde o záležitosti spadající do pravomoci Unie, a aniž jsou dotčeny příslušné pravomoci členských států, Komise plní úlohu koordinačního orgánu podle článku 10 úmluvy a plní povinnost předkládat zprávy podle hlavy IX úmluvy.

Článek 4

1. Pokud jde o záležitosti spadající do pravomoci Unie, Komise zastupuje Unii při zasedáních orgánů zřízených úmluvou, zejména Výboru smluvních stran uvedeného v článku 67 úmluvy. Komise především jménem Unie vybírá a navrhuje odborníky do Expertní skupiny pro boj proti násilí na ženách a domácímu násilí (GREVIO) a podílí se na jejich jmenování.
2. Vzhledem k tomu, že se úmluva vztahuje rovněž na pravomoci, které Unii nebyly svěřeny, budou Komise a členské státy úzce spolupracovat, zejména pokud jde o otázky kontroly, podávání zpráv, pravidla hlasování a fungování koordinačního orgánu uvedeného v článku 10 úmluvy. V této souvislosti Komise a členské státy předem stanoví příslušná ujednání a dále i úpravu pro vyjadřování příslušných postojů na zasedáních orgánů zřízených úmluvou. Tato ujednání budou zakotvena v kodexu chování, který bude pokud možno dohodnut před uložením listiny o formálním potvrzení jménem Unie.

Článek 5

Toto rozhodnutí vstupuje v platnost dnem zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*³⁶.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda / předsedkyně*

³⁶ Den vstupu úmluvy v platnost pro Evropskou unii zveřejní generální sekretariát Rady v *Úředním věstníku Evropské unie*.