



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.3.2016 г.  
COM(2016) 109 final

2016/0062 (NLE)

Предложение за

**РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА**

**за сключване от Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа за  
превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие**

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### 1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

#### 1.1 Контекст

Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Конвенция № 210) („Конвенцията“) беше приета от Комитета на министрите на 7 април 2011 г. Тя беше открита за подписване на 11 май 2011 г. Съгласно член 75 от Конвенцията тя е открита за подписване и утвърждаване от държавите — членки на Съвета на Европа, от държавите, които не са негови членки, но са участвали в изработването ѝ, както и от Европейския съюз, и е открита за присъединяване на всяка друга държава, която не е членка на Съвета на Европа, при спазване на условията, предвидени в член 76. Преговорите по Конвенцията бяха проведени в рамките на шест заседания на ad hoc комитет между декември 2009 г. и декември 2010 г. Европейският съюз участва в тези заседания като наблюдател, наред с държавите членки. След като беше ратифицирана от десет държави — членки на Съвета на Европа, Конвенцията влезе в сила на 1 август 2014 г. Към 1 февруари 2016 г. Конвенцията е ратифицирана от дванадесет държави — членки на ЕС, а двадесет и пет държави членки са я подписали.

Конвенцията беше подписана от името на Европейския съюз съгласно предвиденото в Решение (XXX) от [...] <sup>1</sup> на Съвета, при условие за нейното последващо сключване.

Насилието над жените представлява нарушение на техните права на човека и е крайна форма на дискриминация, вкоренена в неравенството между половете и допринасяща за поддържането и засилването на това неравенство. Равенството между мъжете и жените е основна ценност и цел на Европейския съюз, както е признато в Договорите (членове 2 и 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и член 8 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и в Хартата на основните права на Европейския съюз (член 23). Хартата признава също така правото на човешко достойнство, правото на живот и правото на неприкосновеност на личността и забранява нечовешкото или унижително отношение, както и всички форми на робството и на принудителния труд (членове 1—5 от Хартата). Защитата на жените срещу насилие е също така задължение, предвидено в Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, по която ЕС е страна заедно със своите държави членки <sup>2</sup>, като Комитетът на ООН, осъществяващ наблюдение върху прилагането на тази конвенция, препоръча ЕС да ратифицира Конвенцията на Съвета на Европа като стъпка в полза на борбата с насилието над жените и момичетата с увреждания <sup>3</sup>.

В по-общ план, ЕС е поел сериозен ангажимент за борба с насилието не само в рамките на своите граници, но и като част от международните си инициативи <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ПРЕПРАТКА КЪМ ОВ L.

<sup>2</sup> Решение 2010/48/ЕО на Съвета от 26 ноември 2009 г. относно сключването от Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (ОВ L 23, 27.1.2010 г., стр. 35).

<sup>3</sup> Заключителни бележки по първоначалния доклад на Европейския съюз, CRPD/C/EU/CO/1, 4.9.2015 г., [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fCO%2f1&Lang=en)

<sup>4</sup> <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/05/26-fac-dev-council-conclusions-gender-development/>; Заключение на Съвета, План за действие в областта на равенството между половете за периода 2016—2020 г., <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-gender-development/>; Заключение на Съвета относно плана за

ЕС е заел твърди позиции<sup>5</sup> относно необходимостта от премахване на насилието над жени и финансира конкретни кампании и проекти по места за борба с него. В съществуващото законодателство в областта на защитата на жертвите на престъпления, борбата със сексуалната експлоатация и сексуалното насилие над деца, както и в областта на убежището и миграцията се вземат под внимание специфичните нужди на жертвите на насилие, основано на пола.

Въпреки усилията, които се полагат както на национално равнище, така и на равнище ЕС, мащабите на насилието над жени все още будят сериозно безпокойство: според проучване на Агенцията за основните права, публикувано през 2014 г.<sup>6</sup>, всяка трета жена в ЕС е била обект на физическо и/или сексуално насилие след навършване на 15-годишна възраст, всяка двадесета жена е била изнасилена, 75% от жените, които упражняват професии, изискващи висока квалификация, или заемат висши ръководни постове, са били жертва на сексуален тормоз, а всяка десета жена е била обект на преследване или сексуален тормоз посредством новите технологии.

Насилието, основано на пола, има отражение не само върху здравето и благосъстоянието, но и върху участието на жените на пазара на труда, което съответно оказва отрицателно въздействие върху икономическата им независимост и икономиката като цяло. Според Европейския институт за равенство между половете насилието над жени, основано на пола, води до разходи в ЕС, възлизащи на около 226 милиарда евро годишно<sup>7</sup>.

## 1.2 Цел и съдържание на Конвенцията

Както е посочено в **глава I** от Конвенцията, с нея се създава цялостна правна рамка за защита на жените и момичетата от всички форми на насилие и за предотвратяване, преследване и премахване на насилието над тях, включително домашното насилие. Тя обхваща широк спектър от мерки — от събиране на информация и повишаване на информираността до правни мерки за криминализиране на различните форми на насилие над жените. Конвенцията съдържа мерки за защита на жертвите и за предоставяне на услуги за подкрепа и урежда въпроси, свързани с убежището и миграцията, когато е налице насилие, основано на пола, както и трансгранични аспекти. Тя създава специален механизъм за мониторинг с цел да се гарантира, че страните по нея прилагат ефективно нейните разпоредби.

Конвенцията съдържа определения на основните термини, използвани в нейния текст. Тя разширява обхвата на определението за жени, така че то да включва и момичета под 18-годишна възраст. Страните се задължават да осъждат всички форми на дискриминация, като осигурят прилагането в правния си ред на принципа на

---

действие относно правата на човека и демокрацията за периода 2015—2019 г. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/bg/pdf>; Насоки на ЕС относно насилието срещу жени и момичета и борбата с всички форми на дискриминация срещу тях <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf>

<sup>5</sup> Вж. например COM(2010) 491 окончателен, Съобщение на Комисията относно Стратегия за равенство между жените и мъжете 2010—2015 г. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1396540108305&uri=CELEX%3A52010DC0491>); Заключение на Съвета от 8 март 2010 г. относно премахването на насилието срещу жени в Европейския съюз, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf); Работен документ на службите на Комисията „Стратегически ангажимент за равенство между половете за периода 2016—2019 г.“, SWD(2015) 278 final [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203\\_strategic\\_engagement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203_strategic_engagement_en.pdf);

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

<sup>7</sup> „Estimating the costs of gender-based violence in the European Union: Report“, 5.12.2014 г., <http://eige.europa.eu/node/393>

равнопоставеност между мъжете и жените, и се пояснява, че може да се предприемат утвърдителни действия. В съответствие с естеството ѝ на инструмент за защита на човешките права, Конвенцията задължава всички страни по нея да гарантират въздържане от страна на лицата, действащи от името на държавата, от всякакви актове на насилие и да упражняват дължимата грижа по предотвратяване, разследване и санкциониране на актовете на насилие, извършени от недържавни участници, и по предоставяне на обезщетение за такива актове. В Конвенцията изрично се посочва, че тя се прилага в мирно време и в ситуации на въоръжен конфликт. С Конвенцията се установяват обвързващи задължения само по отношение на жените, но се насърчава прилагането ѝ към всички жертви на домашно насилие, т.е. и към мъжете и момчетата.

В **Глава II** подходът за работа в три насоки — превенция, защита и наказателно преследване — възприет в последните инструменти на Съвета на Европа, се допълва със задължението за въвеждане на интегрирани политики<sup>8</sup> и за осигуряване на цялостен отговор на разглежданото явление, тъй като се признава, че само правните мерки по линия на въпросните три насоки няма да бъдат достатъчни да се премахне насилието над жени. Това се изразява в задължението за поставяне на правата на жертвите в основата на всички мерки и за гарантиране на ефективно сътрудничество между всички релевантни участници, т.е. между институциите, агенциите и организациите, и на всички равнища — национално, регионално и местно. Неправителствените организации и гражданското общество следва да бъдат признати за важни участници и страните по Конвенцията трябва да насърчават и подкрепят работата им. Страните трябва да отпускат подходящи финансови и човешки ресурси за изпълнението на интегрираните политики, мерки и програми за борба и превенция на насилието, включително достатъчно финансиране за неправителствените участници. Освен това Конвенцията признава особено голямото значение на системното и адекватно събиране на данни за ефективното изготвяне на политики, както и значението на мониторинга на предприетите мерки чрез надзорния механизъм въз основа на надеждни и съпоставими данни.

Основна разпоредба от Конвенцията предвижда определяне, а при необходимост и създаване на един или повече официални органи, отговарящи за координацията, изпълнението, мониторинга и оценката на политиките и мерките, в това число и координиране на събирането на данни, тяхното анализиране и разпространението на резултатите.

В **Глава III** са посочени задълженията на страните в областта на превенцията. В съответствие с цялостния замисъл на Конвенцията страните по нея се задължават да възприемат многостранен подход, който да обхваща повишаване на информираността, включване на темите за равнопоставеността между половете и насилието в официалното образование на всички равнища чрез подходящи учебни материали и учебни програми и разгръщане на мерките за насърчаване на ненасилническото отношение и равнопоставеността между половете, така че те да обхващат и контекста на неформалното образование, спорта, културата, развлеченията и медиите. Страните трябва да гарантират осигуряването на подходящо обучение за специалистите, които работят с жертви и извършители на актове на насилие. Необходимо е също така да се въведат мерки за осигуряване на подкрепа и на програми за работа с извършителите. Медиите и секторът на информационните технологии трябва да бъдат насърчавани да участват в изготвянето на материали и доброволни стандарти.

<sup>8</sup> Вж. обяснителния доклад към Конвенцията, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016800d383a>.

В **Глава IV** се установяват общите принципи относно естеството на информацията, услугите за оказване на подкрепа и защитата, които се предоставят на жертвите на насилие, както и на свидетелите. Тя съдържа списък от области, в които страните по Конвенцията трябва да въведат определени мерки. Сред въпросните мерки са достъпът до общи услуги за подкрепа, като правни и психологически консултации, и до специализирани услуги, включително подслони, безплатни и денонощни горещи телефонни линии, специфична медицинска и съдебно-медицинска подкрепа за жертвите на сексуално насилие и отчитане на потребностите на децата свидетели. Освен това трябва да се въведат мерки за насърчаване на всяко лице, което е станало свидетел на извършването на актове на насилие или което има разумни основания да смята, че такъв акт може да бъде извършен или че могат да се очакват и бъдещи актове на насилие, да съобщава за това, както и правила относно условията, при които специалистите, съобщаващи за актове на насилие или за възможни бъдещи актове на насилие, няма да нарушават общите си задължения за поверителност.

В **Глава V**, посветена на материалното право, се идентифицират формите на насилие, за които е необходим отговор чрез наказателното право, и се изисква от страните по Конвенцията да обхванат редица престъпления в наказателното си право. Тези престъпления включват психологическо насилие чрез заплахи или принуда, преследване<sup>9</sup>, физическо насилие, сексуално насилие и изнасилване, насилствени бракове, осакатяване на женските гениталии, насилствен аборт и насилствена стерилизация и сексуален тормоз. Страните трябва да предприемат мерки, за да гарантират, че „честта“ не може да бъде посочвана като основание за което и да било от тези престъпления. Конвенцията задължава страните да инкриминират помагачеството и подбудителството към извършване на разглежданите престъпления, опита за извършването им и принуждаването на трети лица да извършат такива престъпления, както и да предвидят подходящи и възпиращи санкции. Влезлите в сила присъди, постановени в друга страна по Конвенцията, могат да бъдат вземани предвид при определяне на наказанието. В националните правни системи трябва да бъдат предвидени някои отегчаващи вината обстоятелства в съответствие с Конвенцията. От страните по Конвенцията се изисква също така да гарантират наличието на достатъчни гражданскоправни средства за защита и право да се търси обезщетение от извършителите, както и подходящо допълнително държавно обезщетение<sup>10</sup> за жертвите на посочените престъпления. Случаите на насилие трябва да бъдат вземани под внимание при производства за определяне на родителските права, правото на посещение и безопасността на децата. По отношение на производството Конвенцията задължава страните да установят юрисдикция за деянията, извършени на тяхна територия, от техен гражданин или от лице, чието обичайно пребиваване е на тяхна територия, и да се стремят да установят юрисдикция за престъпленията срещу техни граждани или срещу лица, чието обичайно пребиваване е на тяхна територия<sup>11</sup>. И на последно място, страните нямат право да установяват задължително извънсъдебно разрешаване на спорове.

**Глава VI** е посветена на процесуалното право и защитните мерки по време на разследването и съдебните производства. Страните по Конвенцията трябва да гарантират, че правоприлагащите органи предоставят незабавна защита на жертвите,

<sup>9</sup> Страните по Конвенцията си запазват правото да предвидят само ненаказателни санкции в случай на психологическо насилие и преследване (вж. член 78, параграф 3).

<sup>10</sup> Страните могат да направят резерви по отношение на това задължение (вж. член 78, параграф 2).

<sup>11</sup> Резерви могат да бъдат направени по отношение на няколко аспекта от въпросната разпоредба (вж. член 44).

вкл. събиране на доказателства, и извършват оценка на риска от смъртоносно насилие и на сериозността на положението. Особено внимание трябва да се обръща на достъпа на извършителите до огнестрелно оръжие. Правните системи трябва да осигуряват възможност за издаване на незабавни забранителни и ограничителни заповеди или заповеди за осигуряване на защита, без жертвата да понася неоснователна финансова или административна тежест. Като общо правило, за най-тежките престъпления не трябва да е необходимо подаване на съобщение или жалба от жертвата<sup>12</sup>. В тази глава Конвенцията установява отворен списък на мерки за закрила на правата и интересите на жертвите, включително на потребностите им като свидетели, на всички етапи от разследването и наказателното производство. Това включва например мерки за защитата им от заплахи и повторна виктимизация, ранно информиране, когато извършителят избяга или бъде пуснат на свобода, или избягване доколкото е възможно на контактите между жертвата и извършителя. Специалните потребности на децата жертви и децата свидетели трябва да се вземат под особено внимание. Страните по Конвенцията трябва да предвидят право на правна помощ. Освен това давностният срок трябва да се тълкува по такъв начин, че да позволява ефективно започване на производството за най-тежките престъпления, след като жертвата е достигнала пълнолетие<sup>13</sup>.

**Глава VII** отчита факта, че жените, които са мигранти или търсят убежище, са особено уязвими на насилие, основано на пола, и въвежда тълкуване на насилието, отчитащо в този контекст особеностите на пола. Тя предвижда възможност за жените мигранти, които са жертва на насилие, да получават самостоятелен статут на дългосрочно пребиваване<sup>14</sup>. Необходимо е насилието, основано на пола, да бъде признавано като форма на преследване и при преценката за статута на бежанец да се подхожда като се възприема тълкуване, отчитащо особеностите на пола. Освен това страните по Конвенцията трябва да въведат процедури за предоставяне на убежище, отчитащи особеностите на пола. В тази глава се урежда също така зачитането на принципа за забрана на връщането по отношение на жените — жертви на насилие.

**Глава VIII** е посветена на осигуряването на международно сътрудничество между страните, като последните си сътрудничат при прилагането на Конвенцията и използват съответните регионални и международни инструменти за сътрудничество. Страните трябва да гарантират, че жалбите за престъпления, извършени на територията на страна по Конвенцията, различна от страната на пребиваване на жертвата, могат да бъдат подавани в страната на пребиваване. Когато дадено лице е непосредствено застрашено от насилие, страните следва да се информират взаимно, за да могат да бъдат предприети защитни мерки. В главата се съдържа задължение за обработване на личните данни в съответствие с Конвенцията на Съвета на Европа за защита на лицата във връзка с автоматичната обработка на лични данни (№ 108).

В **Глава IX** се урежда механизмът за мониторинг на прилагането на Конвенцията. Ще бъде създадена независима експертна група (наречена „GREVIO“)<sup>15</sup> (в чийто състав влизат от 10 до най-много 15<sup>16</sup> членове), която ще се състои от независими и

<sup>12</sup> Страните могат обаче да направят резерви по отношение на по-леките случаи на физическо насилие (вж. член 78, параграф 2).

<sup>13</sup> Страните могат да правят резерви за насилственото сключване на брак, осакатяването на женските гениталии и насилствения аборт или насилствената стерилизация. Сексуалното насилие, включително изнасилването, не могат да бъдат предмет на такава резерва.

<sup>14</sup> Страните по Конвенцията могат да направят резерви по отношение на член 59 относно статута на дългосрочно пребиваване (вж. член 78, параграф 2).

<sup>15</sup> Експертна група за действие срещу насилието над жени и домашното насилие.

<sup>16</sup> Тези петима допълнителни членове ще бъдат назначени след 25-тото ратифициране.

висококвалифицирани експерти, които са граждани на страните по Конвенцията<sup>17</sup>. Процедурата по избора на тези членове беше определена от Комитета на министрите<sup>18</sup>. Членовете на GREVIO се избират от Комитета на страните.

Страните по Конвенцията докладват на GREVIO, която може също така да извършва по-конкретни разследвания и посещения в страните. GREVIO предава проектодокладите на страните за коментари. Окончателните доклади и заключенията се изпращат на съответната страна и на Комитета на страните. Комитетът на страните може да реши да приеме препоръки до съответната страна. GREVIO може също така да приема общи препоръки. Националните парламенти ще бъдат приканени да участват в работата по мониторинга. GREVIO работи съгласно своя процедурен правилник<sup>19</sup>.

Комитетът на страните се състои от представителите на страните по Конвенцията. Той избира членовете на GREVIO. Той заседава по искане на една трета от страните, на председателя на Комитета на страните или на Генералния секретар на Съвета на Европа.

В **Глава X** се пояснява, че Конвенцията не засяга задълженията на страните по нея, произтичащи от други международни инструменти, както и че страните могат свободно да сключват други международни споразумения по въпросите, застъпени от Конвенцията, с цел допълване или укрепване на нейните разпоредби.

В **Глава XI** се урежда процедурата за изменение на Конвенцията. По измененията се провеждат консултации с държавите, които не са членки на Съвета на Европа.

В **Глава XII** се съдържат заключителните разпоредби. Те включват пояснението, че Конвенцията не засяга по-благоприятните разпоредби на вътрешното законодателство или на правно обвързващите международни инструменти, както и клауза относно уреждането на спорове и разпоредбите относно подписването, ратифицирането, влизането в сила и присъединяването към Конвенцията на държави, които не са членки на Съвета на Европа. В Конвенцията изрично се посочва, че тя е открита за подписване от Европейския съюз (член 75, параграф 1) и подлежи на ратификация, приемане или утвърждаване, необходимите инструменти за които се депозират при Генералния секретар на Съвета на Европа. Всяка държава или Европейският съюз могат при подписване или ратифициране на Конвенцията да посочат териториалното ѝ приложение. Допускат се резерви по отношение на ограничен брой разпоредби, и то за срок от пет години (с възможност за подновяване).

Конвенцията се допълва от **Приложение**, в което се уреждат привилегиите и имунитетите, с които се ползват членовете на GREVIO (и други членове на делегации) по време на посещения в страните, предприети в изпълнение на техните функции.

<sup>17</sup> Не се допуска да има повече от един член от една и съща държава.

<sup>18</sup> Резолюция CM/Res(2014)43 относно правилата за провеждане на процедурата по избора на членовете на Експертната група за действие срещу насилието над жени и домашното насилие (GREVIO), 19.11.2014 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res%282014%2943&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

<sup>19</sup> Приет от GREVIO на първото ѝ заседание, 21—23.9.2015 г., <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048358b>.

### **1.3 Цел на политиката на ЕС, която се преследва със сключването на Конвенцията**

Възприетият в Конвенцията подход съответства напълно на многостранния подход на Съюза към явлениято „насилие, основано на пола“ и на замисъла на мерките, въведени чрез вътрешните и външните политики на Съюза. Сключването на Конвенцията ще представлява силно политическо послание за ангажираността на ЕС да се бори с насилието над жени, ще доведе до съгласуваност между вътрешните и външните действия на Съюза и до взаимно допълване между националното и европейското равнище, и също така ще засили доверието на международните партньори в Съюза и отчетността му пред тях. Освен това то ще консолидира действията на Съюза за борба с насилието над жени, като осигури по-координиран подход на вътрешно равнище и позволи на ЕС да предприема по-ефективни действия на международните форуми.

## **2. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

### **2.1 Компетентност на ЕС да сключи Конвенцията**

Държавите членки продължават да са компетентни по отношение на значителни части от Конвенцията, и по-специално за повечето материални наказателноправни разпоредби и други разпоредби от глава V, доколкото същите са от спомагателен характер, а ЕС разполага с компетентност по отношение на голяма част от разпоредбите на Конвенцията, поради което следва да я ратифицира заедно с държавите членки.

Съюзът разполага с компетентност по-специално в областта на борбата с дискриминацията и на равенството между половете съгласно член 157 от ДФЕС, което е релевантно във връзка с глава I, а по отношение на сексуалния тормоз, обхванат от член 40 от Конвенцията, Съюзът е компетентен по въпросите на заетостта и труда и достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги; съгласно членове 82 и 84 от ДФЕС той разполага също така с компетентност и може да приема вторично законодателство относно мерките по глави IV и VI, които уреждат защитата и подкрепата за жертвите и разследването, наказателното преследване, процесуалното право и защитните мерки. Що се отнася до сексуалната експлоатация на жени и деца, правното основание за предприемане на действия се съдържа в член 83, параграф 1 от ДФЕС. Съгласно членове 78 и 79 от ДФЕС Съюзът разполага с компетентност по определени въпроси в областта на убежището и миграцията, които са предмет на глава VII от Конвенцията. Статутът на дългосрочно пребиваване на мобилните граждани на ЕС и техните съпрузи от трети държави, както и статутът на дългосрочно пребиваващите граждани на трети държави и на техните съпрузи е въпрос от компетентността на ЕС съгласно членове 18, 21, 46, 50, 78 и 79 от ДФЕС. По отношение на аспектите, свързани с консулската защита (вж. член 18, параграф 5 от Конвенцията), компетентността на ЕС произтича от член 23 от ДФЕС. И накрая, по силата на членове 81 и 82 от ДФЕС Съюзът разполага с компетентност по трансгранични гражданскоправни и наказателноправни въпроси, която е релевантна за мерките, предвидени в глава VIII относно международното сътрудничество<sup>20</sup>. Тази

<sup>20</sup>

Вж. например параграф 329 от Обяснителния доклад към Конвенцията, в който се посочва, че член 62, параграф 2 от Конвенцията се основава на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета от 15 март 2001 г. относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления (ОВ L 82, 22.3.2001 г., стр. 1).



глава съдържа също така задължения относно защитата на данните, като тази област попада в компетентността на Съюза съгласно член 16 от ДФЕС.

Съюзът е приел множество законодателни актове в повечето от тези области: сексуален тормоз в областта на заетостта и труда и достъп до стоки и услуги и предоставяне на стоки и услуги<sup>21</sup>, права, подкрепа и защита на жертвите на престъпления в рамките на наказателните производства, включително разследването и наказателното преследване<sup>22</sup>, убежище и миграция, както и статут на пребиваване на гражданите на трети страни<sup>23</sup>, трансгранично сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси<sup>24</sup>, материални наказателноправни разпоредби за закрила на децата (които по отношение на момичетата попадат в приложното поле на Конвенцията)<sup>25</sup>, разпоредби относно аудиовизуалните медийни услуги относно

<sup>21</sup> Директива 2004/113/ЕО от 13 декември 2004 г. относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги (ОВ L 373, 21.12.2004 г., стр. 37). Директива 2006/54/ЕО от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 26.7.2006 г.). Директива 2010/41/ЕС от 7 юли 2010 г. за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица (ОВ L 180, 15.7.2010 г., стр. 1).

<sup>22</sup> Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления (ОВ L 315, 14.11.2012 г., стр. 57).

<sup>23</sup> Релевантното вторично законодателство включва Директива 2004/81/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора (ОВ L 261, 6.8.2004 г., стр. 19); Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, 3.10.2003 г., стр. 12); Директива 2008/115/ЕО относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98); Директива 2009/52/ЕО за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава (ОВ L 168, 30.6.2009 г., стр. 24); Директива 2011/95/ЕС относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 20.12.2011 г., стр. 9); Директива 2013/33/ЕС за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст) (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 96); Директива 2013/32/ЕС относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, стр. 60); вж. също Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77) и Директива 2003/109/ЕО на Съвета относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44).

<sup>24</sup> Регламент (ЕС) № 606/2013 относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела (ОВ L 181, 29.6.2013 г., стр. 4); Директива 2003/8/ЕО за подобряване на достъпа до правосъдие при презгранични спорове чрез установяването на минимални общи правила за правната помощ при такива спорове (ОВ L 26, 31.1.2003 г., стр. 41); Директива 2004/80/ЕО относно обезщетението на жертвите на престъпления (ОВ L 261, 6.8.2004 г., стр. 15); Рамково решение 2008/947/ПВР на Съвета за прилагане на принципа на взаимното признаване към съдебни решения и решения за пробация с оглед на надзора върху пробационните мерки и алтернативните санкции (ОВ L 337, 16.12.2008 г., стр. 102); Директива 2011/99/ЕС относно европейската заповед за защита (ОВ L 338, 21.12.2011 г., стр. 2); Рамково решение 2009/315/ПВР на Съвета относно организацията и съдържанието на обмена на информация, получена от регистрите за съдимост, между държавите членки (ОВ L 93, 7.4.2009 г., стр. 23); Решение 2009/316/ПВР на Съвета за създаване на Европейска информационна система за съдимост (ECRIS) в изпълнение на член 11 от Рамково решение 2009/315/ПВР (ОВ L 93, 7.4.2009 г., стр. 33); Рамково решение 2008/675/ПВР на Съвета за вземане предвид присъдите, постановени в държавите — членки на Европейския съюз, в хода на новообразувани наказателни производства (ОВ L 220, 15.8.2008 г., стр. 32).

<sup>25</sup> Директива 2011/93/ЕС относно борбата със сексуалното насилие и със сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография (ОВ L 335, 17.12.2011 г., стр. 1).

защитата на ненавършилите пълнолетие лица, забрана на дискриминацията в търговските съобщения и на подбуждането към омраза на основата, наред с другото, на пола<sup>26</sup>, и защита на данните<sup>27</sup>. Съществува и законодателство на Съюза относно аспектите, отнасящи се до сътрудничеството между държавите членки във връзка с консулската закрила на гражданите на ЕС<sup>28</sup>.

Има също така задължения, произтичащи от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, по която ЕС и неговите държави членки са договарящи страни<sup>29</sup>. В членове 6, 7, 15 и 16 от тази конвенция се изисква държавите — страни по нея, да гарантират в рамките на своите правомощия, че жените и децата с увреждания се ползват с равни права и че хората с увреждания са защитени срещу експлоатация, насилие и тормоз.

Доколкото Конвенцията може да засегне посочените общи правила или да промени техния обхват, Съюзът разполага с изключителна компетентност съгласно член 3, параграф 2 от ДФЕС. Такъв е например случаят по отношение на въпросите, свързани със статута на пребиваване на гражданите на трети държави и лицата без гражданство, включително лицата, ползващи се с международна закрила, доколкото този статут попада в приложното поле на законодателството на Съюза, както и разглеждането на молбите за международна закрила, а също и по отношение на правата на жертвите на престъпления. Въпреки че много от горепосочените съществуващи разпоредби представляват минимални правила, предвид най-новата съдебна практика не може да се изключи възможността някои от тях да може също да бъдат засегнати или приложното им поле да бъде променено.

## 2.2 Правно основание за предложеното решение на Съвета

Установена съдебна практика е, че изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол; те включват целта и съдържанието на въпросния акт<sup>30</sup>. Ако при проверката на акта на Съюза се установи, че той има двойна цел или че е съставен от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част. Ако обаче по изключение се установи, че актът преследва няколко цели, които са неразривно свързани, без една от тях да е

---

<sup>26</sup> Директива 2010/13/ЕС (Директива за аудиовизуалните медийни услуги) (ОВ L 95, 15.4.2010 г., стр. 1).

<sup>27</sup> Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31); Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (ОВ L 350, 30.12.2008 г., стр. 60).

<sup>28</sup> Директива (ЕС) 2015/637 относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави (ОВ L 106, 24.4.2015 г., стр. 1).

<sup>29</sup> Решение на Съвета от 26 ноември 2009 г. относно сключването от Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (2010/48/ЕО) (ОВ L 23, 27.1.2010 г., стр. 35).

<sup>30</sup> Решение Комисия/Съвет, С-377/12, точка 34.

второстепенна по отношение на другата или да е опосредена от нея, такъв акт трябва да бъде основан на съответните различни правни основания<sup>31</sup>.

Правните основания съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз, които са релевантни в настоящия случай, са: член 16 (защита на данните), член 19, параграф 1 (дискриминация, основана на пола), член 23 (консулска закрила на граждани на друга държава членка), членове 18, 21, 46 и 50 (свободно движение на граждани, свободно движение на работници и свобода на установяване), член 78 (убежище, субсидиарна и временна закрила), член 79 (имиграция), член 81 (съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси), член 82 (съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси), член 83 (определяне за целия ЕС на престъпленията и на санкциите в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение), член 84 (мерки за предотвратяване на престъпността без хармонизиране) и член 157 (равни възможности и равно третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и труда).

Като цяло, макар Конвенцията да има няколко съставни части, нейната преобладаваща цел е предотвратяването на престъпленията с използване на насилие над жени, включително домашно насилие, както и защитата на жертвите на такива престъпления. Поради това изглежда целесъобразно правното основание на Решението да е компетентността на Съюза по дял V от ДФЕС, и по-специално член 82, параграф 2 и член 84 от него. Разпоредбите на Конвенцията, отнасящи се до други въпроси, са спомагателни или, както е случаят със защитата на данните, акцесорни спрямо мерките, които стоят в основата на Конвенцията<sup>32</sup>. Вследствие на това, за да може ЕС да упражнява своите правомощия по отношение на цялата Конвенция и като се изключат елементите, относно които той няма да разполага с компетентност, основните правни основания са член 82, параграф 2 и член 84 от ДФЕС.

### 2.3 Заключение

От обстоятелството, че има взаимосвързани компетенции, поверени на Съюза, както и компетенции, които не са му поверени, следва, че както държавите членки, така и Съюзът ще станат страни по Конвенцията. Тъй като компетенциите са взаимосвързани, Комисията смята, че е уместно да бъдат въведени също така договорености между Комисията и държавите членки във връзка с механизмите за прилагане и мониторинг, предвидени в Конвенцията (орган за координиране по член 10, задължения за докладване на експертната група и за събиране на информация — член 11, параграф 3 и членове 66—70 от Конвенцията).

---

<sup>31</sup> Пак там, точка 34.

<sup>32</sup> Обстоятелството, че отделен елемент може да е спомагателен, не означава, че спрямо този елемент няма изключителна компетентност на Съюза. Само по себе си правното основание на нормите на Съюза е ирелевантно, когато се определя дали дадено международно споразумение засяга тези норми: правното основание на вътрешното законодателство се определя от неговата основна съставна част, докато нормата, която евентуално може да бъде засегната, е възможно да е само спомагателен компонент от това законодателство. Изключителната компетентност на Съюза има за цел главно да се запазят ефикасността на правото на Съюза и правилното функциониране на системите, въведени с неговите норми, независимо от евентуалните ограничения, предвидени в разпоредбата от Договора, на която институциите са се основали за приемането на такива норми (Становище 1/03, EU:C:2006:81, точка 131).

Предложение за

## РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за сключване от Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 82, параграф 2 и член 84 във връзка с член 218, параграф 6, буква а) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент<sup>33</sup>,

като има предвид, че:

- (1) Съгласно Решение [XXX] на Съвета от [...] г.<sup>34</sup>, Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие („Конвенцията“) беше подписана на [...] г., при условие за последващото ѝ сключване.
- (2) Конвенцията, по която са страни ... държави, в това число ... държави — членки на ЕС, е първият международен инструмент, насочен към премахване на насилието над жени, включително и момичета под 18-годишна възраст, като първопричина за продължаващата неравнопоставеност между мъжете и жените, чрез създаване на цялостна рамка от правни мерки и мерки на политиките с цел предотвратяване на насилието над жени и предоставяне на защита и подкрепа на жертвите на такова насилие. Конвенцията влезе в сила на 1 април 2014 г. Съгласно член 75 от Конвенцията, Европейският съюз може да стане страна по нея.
- (3) С Конвенцията се създава цялостна и многостранна правна рамка за защита на жените от всички форми на насилие. Тя има за цел предотвратяването, преследването и премахването на насилието над жени и момичета и на домашното насилие. Тя обхваща широк спектър от мерки — от събиране на информация и повишаване на информираността до правни мерки за криминализиране на различните форми на насилие над жените. Конвенцията съдържа мерки за защита на жертвите и за предоставяне на услуги за подкрепа и урежда въпроси, свързани с убежището и миграцията, когато е налице насилие, основано на пола. Тя създава специален механизъм за мониторинг с цел да се гарантира ефективното прилагане на нейните разпоредби от страните по нея.
- (4) Сключването на Конвенцията от Европейския съюз допринася за постигането на равенство между мъжете и жените във всички области, което е основна цел и ценност на Съюза, която трябва да бъде реализирана във всички негови дейности съгласно предвиденото в членове 2 и 3 от Договора за Европейския

<sup>33</sup> ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

<sup>34</sup> ОВ L [...], [...] г., стр. [...].

съюз, член 8 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 23 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Насилието над жените представлява нарушение на техните права на човека и е крайна форма на дискриминация, вкоренена в неравенството между половете и допринасяща за поддържането и засилването на това неравенство. Поемайки задължението да прилага Конвенцията, Съюзът потвърждава ангажимента си да се бори с насилието над жените на своята територия, както и в световен мащаб, и укрепва настоящата си политическа дейност и съществуващата значителна правна уредба в областта на наказателнопроцесуалното право, която е особено релевантна за жените и момичетата.

- (5) Макар държавите членки да продължават да разполагат с компетентност да инкриминират редица форми на насилническо поведение над жени в националното си материално наказателно право, както се изисква от Конвенцията, Съюзът разполага с компетентност, обхващаща по-голямата част от разпоредбите на Конвенцията, и е приел обширен набор от правила в тези области. По-конкретно, Съюзът е приел правила относно правата на жертвите на престъпления, по-специално Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета<sup>35</sup>. В Конвенцията се отчитат и нуждите на жените мигранти и на лицата, търсещи убежище или допълнителна и субсидиарна закрила, посредством налагане на подход, при който се отчитат въпросите за неравенството между половете в тези области, в които вече съществува изчерпателно законодателство на Съюза.
- (6) Съюзът разполага с изключителна компетентност, доколкото Конвенцията може да засегне общите правила или да промени техния обхват.
- (7) Конвенцията следва да допълни действащите норми и да допринесе за последователното тълкуване на законодателството на Съюза. Вследствие на сключването на Конвенцията Съюзът следва да участва в дейностите по прилагане и мониторинг, предвидени в нея.
- (8) Както Съюзът, така и неговите държави членки разполагат с компетентност в областите, попадащи в обхвата на Конвенцията. Поради това Съюзът и държавите членки следва да станат страни по нея, за да могат съвместно да изпълняват установените с Конвенцията задължения и да упражняват съгласувано предоставените им права.
- (9) Ирландия и Обединеното кралство са обвързани от Директива 2012/29/ЕС и следователно участват в приемането на настоящото решение.
- (10) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.
- (11) Конвенцията следва да бъде одобрена от името на Съюза,

---

<sup>35</sup> Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета (ОВ L 315, 14.11.2012 г., стр. 57).

## ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

### *Член 1*

Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие се одобрява от името на Съюза.

Текстът на Конвенцията е приложен към настоящото решение.

### *Член 2*

Председателят на Съвета посочва лицето, упълномощено да депозира от името на Съюза инструмента за утвърждаване, предвиден в член 75, параграф 2 от Конвенцията, за да изрази съгласието на Съюза да бъде обвързан от Конвенцията.

### *Член 3*

По въпросите, които са от компетентността на Съюза, и без да се засяга съответната компетентност на държавите членки, Комисията ще изпълнява ролята на органа за координиране по член 10 от Конвенцията, както и задълженията за докладване, предвидени в глава IX от Конвенцията.

### *Член 4*

1. По въпросите, които са от компетентността на Съюза, Комисията представлява Съюза на заседанията на създадените с Конвенцията органи, и по-специално Комитета на страните, предвиден в член 67 от Конвенцията. По-специално, Комисията, от името на Съюза, извършва подбор и предлага експерти, които да участват в Експертната група за действие срещу насилието над жени и домашното насилие („GREVIO“) и участва в тяхното номиниране.
2. С оглед на обстоятелството, че Конвенцията обхваща и области на компетентност, които не са поверени на Съюза, Комисията и държавите членки работят в тясно сътрудничество, особено що се отнася до въпросите, свързани с мониторинга, докладването, договореностите относно гласуването и функционирането на органа за координиране по член 10 от Конвенцията. Те определят предварително подходящите за тази цел договорености, както и договореностите за представянето на съответните си позиции на заседанията на органите, създадени съгласно Конвенцията. Посочените договорености се установяват с правилник за поведение, който следва да се приеме по възможност преди депозирането на инструмента за официално потвърждаване от името на Съюза.

### *Член 5*

Настоящото решение влиза в сила в деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Датата на влизане в сила на Конвенцията за Европейския съюз ще бъде публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз* от генералния секретариат на Съвета.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета  
Председател*