EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.11.2024
COM(2024) 525 final

2024/0291 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in der 17. Sitzung des Ausschusses der Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Angelegenheiten, die die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union betreffen, bei der Annahme eines Beschlusses über das Verfahren für die Abgabe von Empfehlungen an die Vertragsparteien in der ersten thematischen Bewertungsrunde zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union in der 17. Sitzung des Ausschusses der Vertragsparteien (im Folgenden „Ausschuss“) des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (im Folgenden „Übereinkommen von Istanbul“ oder „Übereinkommen“) am 17. Dezember 2024 im Zusammenhang mit der geplanten Annahme des Entwurfs eines Beschlusses über das neue Verfahren des Ausschusses für die Abgabe von Empfehlungen an die Vertragsparteien für die Durchführung des Übereinkommens auf der Grundlage der ersten thematischen Bewertungsrunde der Expertengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO) mit dem Titel „Building trust by delivering support, protection and justice“ (Vertrauensbildung durch Unterstützung, Schutz und Justiz) zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Übereinkommen von Istanbul

Mit dem Übereinkommen von Istanbul soll ein umfassendes und harmonisiertes Regelwerk zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Europa und darüber hinaus bereitgestellt werden. Das Übereinkommen trat am 1. August 2014 in Kraft.

Die Union hat das Übereinkommen im Juni 2017 unterzeichnet und das Beitrittsverfahren mit der Hinterlegung von zwei Genehmigungsurkunden am 28. Juni 2023 abgeschlossen, in deren Folge das Übereinkommen für die Union am 1. Oktober 2023 in Kraft trat. Die Union ist dem Übereinkommen in Bezug auf Angelegenheiten beigetreten, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, insbesondere in Bezug auf Angelegenheiten, die die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union betreffen[1], sowie in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen[2]. Alle Mitgliedstaaten der Union haben das Übereinkommen unterzeichnet, und 22 haben es ratifiziert.[3]

2.2. Ausschuss der Vertragsparteien

Der Ausschuss[4] setzt sich aus Vertretern der Vertragsparteien des Übereinkommens zusammen. Die Vertragsparteien müssen sich bemühen, möglichst hochrangige

---

[1] Beschluss (EU) 2023/1075 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj).

[2] Beschluss (EU) 2023/1076 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj).

[3] Stand der Ratifizierungen im November 2024: AT (2013), BE (2016), CY (2017), DE (2017), DK (2014), IE (2019), EL (2018), ES (2014), EE (2017), FI (2015), FR (2014), HR (2018), IT (2013), LU (2018), MT (2014), NL (2015), PL (2015), PT (2013), RO (2016), SI (2015), SV (2014), LV (2023).

[4] Committee of the Parties - Istanbul Convention Action against violence against women and domestic violence (coe.int).

Sachverständige im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt als Vertreter zu benennen.[5] Die Aufgaben des Ausschusses sind in Artikel 1 seiner Geschäftsordnung[6] aufgeführt. Am 1. Oktober 2023 trat die Union dem Übereinkommen von Istanbul bei und wurde damit Mitglied des Ausschusses (Artikel 67 Absatz 1 des Übereinkommens).

2.3. Überwachungsmechanismus des Übereinkommens von Istanbul

Mit dem Übereinkommen von Istanbul wird ein Überwachungsmechanismus eingeführt, um die wirksame Durchführung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien sicherzustellen.[7] Ziel ist es, zu bewerten, wie die Bestimmungen des Übereinkommens praktisch umgesetzt werden, und den Vertragsparteien eine Orientierung zu geben. Dieser Überwachungsmechanismus besteht aus zwei unterschiedlichen Stellen, die eng zusammenarbeiten: GREVIO und der Ausschuss. GREVIO ist eine unabhängige Expertengruppe, die nach Artikel 66 Absatz 1 des Übereinkommens damit betraut ist, die Durchführung des Übereinkommens von Istanbul in den einzelnen Staaten zu überwachen.

Das Überwachungsverfahren ist in Artikel 68 des Übereinkommens geregelt. Nach Artikel 68 Absatz 1 müssen die Vertragsparteien einen Bericht über gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens auf der Grundlage eines von GREVIO ausgearbeiteten Fragebogens vorlegen. In diesem Verfahren, das als Basisbewertungsverfahren bezeichnet wird, soll ein erster umfassender Überblick über die Umsetzung fast aller Bestimmungen des Übereinkommens durch die Vertragsparteien gewonnen werden. Auf der Grundlage des Fragebogens und zusätzlicher Informationen von anderen einschlägigen Akteuren verfasst GREVIO einen Bericht, der Vorschläge für Maßnahmen enthält, die die jeweilige Vertragspartei ergreifen sollte, um ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nachzukommen.

Auf der Grundlage der Berichte und Schlussfolgerungen von GREVIO kann der Ausschuss nach Artikel 68 Absatz 12 des Übereinkommens Empfehlungen für die Durchführung des Übereinkommens an die betreffende Vertragspartei aussprechen und eine Frist für die Übermittlung von Informationen über die Umsetzung setzen. Nach dieser Bestimmung nimmt der Ausschuss an die Vertragsstaaten gerichtete Empfehlungen an, bei denen zwischen Maßnahmen, die die betreffende Vertragspartei seiner Ansicht nach so schnell wie möglich treffen sollte – worüber sie dem Ausschuss binnen drei Jahren Bericht erstatten muss –, und Maßnahmen, die nach Ansicht des Ausschusses zwar wichtig, aber dennoch als weniger dringend angesehen werden können, unterschieden wird.

Das Verfahren für die Abgabe von Empfehlungen aufgrund der Basisberichte von GREVIO hat der vom Ausschuss in seiner 4. Sitzung vom 30. Januar 2018 festgelegt und im Dokument IC-CP(2018)6[8] niedergelegt. Es wurde vereinbart, dass sich die Empfehlungen auf von GREVIO festgestellte Mängel konzentrieren sollten, die entweder ein sofortiges Tätigwerden erfordern – ausgedrückt durch das Verb „urges“ (fordert auf) –, oder die in Bezug auf in den Kapiteln I und II des Übereinkommens genannte Angelegenheiten bestehen und Abhilfemaßnahmen in nächster Zukunft erfordern – ausgedrückt durch das Verb „strongly encourages“ (appelliert nachdrücklich).

---

5 Artikel 2.1.b der Geschäftsordnung des Ausschusses der Vertragsparteien.

6 Dokument IC-CP(2015)2, angenommen am 4. Mai 2015.

7 Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens von Istanbul.

8 Diskussionspapier über die Annahme von Empfehlungen durch den Ausschuss der Vertragsparteien aufgrund der Berichte und Vorschläge/Anregungen von GREVIO, IC-CP(2018)6.

Nach Ansicht von GREVIO sind alle Vorschläge wichtig, doch hat die Expertengruppe eine Rangfolge der Dringlichkeit aufgestellt, die durch die Verwendung verschiedener Verben zum Ausdruck kommt: „urge“ (auffordern), „strongly encourage“ (nachdrücklich appellieren), „encourage“ (appellieren) und „invite“ (empfehlen). Der Ausschuss hat speziell beschlossen, in seine Empfehlungen die als „nachdrücklicher Appell“ formulierten Vorschläge aus den Kapiteln I und II des Übereinkommens aufgrund ihrer besonderen Bedeutung aufzunehmen, da sie die Grundlage für die wirksame Durchführung des restlichen Übereinkommens bilden. GREVIO hatte zudem erhebliche Lücken bei der Umsetzung dieser Kapitel festgestellt. Ferner wurde vereinbart, dass die Vertragsparteien drei Jahre Zeit haben sollten, um die Empfehlungen des Ausschusses umzusetzen und darüber Bericht zu erstatten. Schließlich beschloss der Ausschuss, dass der jeweiligen Vertragspartei ausdrücklich empfohlen wird, die verbleibenden Vorschläge von GREVIO umzusetzen, damit sämtlichen Schlussfolgerungen von GREVIO Genüge getan wird, auch wenn über diese weniger dringenden Fragen keine weiteren Berichte verlangt werden.

2.4. Thematische Bewertungsrunden

Da das Basisbewertungsverfahren für fast alle Vertragsparteien des Übereinkommens abgeschlossen ist, beschloss GREVIO Ende 2022, bei der Bewertung der Einhaltung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten in die nächste Phase zu gehen. Nach Artikel 68 Absatz 3 des Übereinkommens werden die Bewertungsverfahren von GREVIO nach der Basisbewertung in Runden eingeteilt. Zu Beginn einer jeden Runde wählt GREVIO die konkreten Bestimmungen aus, die bewertet werden sollen, und versendet einen Fragebogen, um Informationen über die Umsetzung zu erhalten. Auf der Grundlage der eingegangenen Informationen wird GREVIO Berichte verfassen. Diese Verfahren werden thematische Bewertungsrunden von GREVIO genannt.

Die erste thematische Bewertungsrunde mit dem Titel „Vertrauensbildung durch Unterstützung, Schutz und Justiz“ läuft von 2023 bis 2031. Während sich die Basisbewertung auf rund 60 Artikel des Übereinkommens von Istanbul bezog, konzentriert sich das neue thematische Bewertungsverfahren auf 19 konkrete Bestimmungen[9]. In diesen Bestimmungen sind Standards für Strafverfolgungsbehörden, Akteure der Strafjustiz, die Bereitstellung allgemeiner und spezialisierter Unterstützungsdienste für die Opfer und ein opferzentrierter Gesamtansatz geregelt. Damit soll eine eingehendere Bewertung dieser Bereiche vorgenommen werden; vor allem soll bewertet werden, welche Fortschritte in Bezug auf die einzelnen Bestimmungen erzielt wurden.

Um auf der Grundlage der neuen thematischen Bewertung von GREVIO Empfehlungen an die Vertragsparteien zu beschließen, muss der Ausschuss ein spezielles Verfahren festlegen. In der Sitzung vom 3. Mai 2024 wurde eine erste Aussprache zu dem Thema auf der Grundlage eines vom Sekretariat erstellten Diskussionspapiers [IC-CP(2024)6][10] geführt. Anschließend legte das Sekretariat des Ausschusses im September 2024 den Entwurf eines Beschlusses [IC-CP(2024)10] über das Verfahren für die Abgabe solcher Empfehlungen und

[9] Artikel 7, 8, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 20, 22, 25, 31, 48, 49, 50, 51, 52, 53 und 56 des Übereinkommens von Istanbul, GREVIO-Fragebogen zur Bewertung der Durchführung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt durch die Vertragsparteien; erste thematische Bewertungsrunde: Vertrauensbildung durch Unterstützung, Schutz und Justiz: 1680a90c67 (coe.int).

[10] Diskussionspapier über die Annahme von Empfehlungen durch den Ausschuss der Vertragsparteien aufgrund der Berichte und Vorschläge/Anregungen von GREVIO aus der ersten thematischen Bewertungsrunde.

ein Muster vor, in dem eine Struktur für die an die Vertragsparteien gerichteten Empfehlungen vorgeschlagen wird.[11] Der Beschlussentwurf stützt sich weitgehend auf das geltende Verfahren für die Abgabe von Empfehlungen auf der Grundlage der Basisberichte von GREVIO.

2.5. Der vorgesehene Rechtsakt des Ausschusses der Vertragsparteien

Es ist vorgesehen, dass der Ausschuss in seiner 17. Sitzung am 17. Dezember 2024 einen Beschluss über das neue Verfahren des Ausschusses für die Abgabe von Empfehlungen für die Durchführung des Übereinkommens von Istanbul an die Vertragsparteien auf der Grundlage der ersten thematischen Bewertungsberichte von GREVIO und ein Muster für die Struktur dieser Empfehlungen (im Folgenden „vorgesehener Rechtsakt“) fasst.

Das vom Sekretariat des Ausschusses in Dokument IC-CP(2024)10 vorgeschlagene Verfahren lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Empfehlungen können alle Kapitel des Übereinkommens betreffen und sollten sich auf die Vorschläge in den thematischen Bewertungsberichten beziehen, die nach Ansicht von GREVIO mit besonderer Dringlichkeit („fordert auf“) bzw. in naher Zukunft („ appelliert nachdrücklich“) umgesetzt werden sollten.
- Der Ausschuss überwacht die Umsetzung dieser Empfehlungen entsprechend seiner Geschäftsordnung, indem er die betreffende Vertragspartei ersucht, binnen drei Jahren nach Annahme der Empfehlungen einen schriftlichen Bericht darüber vorzulegen, wie sie die Empfehlungen umgesetzt hat. Der Ausschuss kann sich danach entscheiden, keine weiteren Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, um Überschneidungen mit künftigen Bewertungsrunden durch GREVIO zu vermeiden.
- In den Empfehlungen sollte der Vertragspartei ausdrücklich nahegelegt werden, die verbleibenden Vorschläge von GREVIO umzusetzen, sodass sämtlichen Schlussfolgerungen von GREVIO Genüge getan wird, auch wenn über diese weniger dringenden Fragen keine weiteren Berichte verlangt werden; der Vertragspartei sollte außerdem empfohlen werden, einen ständigen Dialog mit GREVIO zu führen.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Der vorgesehene Rechtsakt betrifft den Vorschlag des Sekretariats des Ausschusses für den Geltungsbereich und das Verfahren der Abgabe von Empfehlungen für die Durchführung des Übereinkommens von Istanbul an die Vertragsparteien auf der Grundlage der ersten thematischen Bewertungsberichte von GREVIO und der Bereitstellung eines Musters, das die Struktur solcher künftigen Empfehlungen enthält. Die thematische Bewertungsrunde betrifft die Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens, die für die Durchführung des Übereinkommens durch die jeweiligen öffentlichen Verwaltungen der Vertragsparteien, einschließlich der Organe und der öffentlichen Verwaltung der Union, relevant sind, durch die Vertragsparteien. Die Empfehlungen des Ausschusses sind geeignet, den Inhalt des Unionsrechts maßgeblich zu beeinflussen, da sie sich künftig auf die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens auswirken können. Der vorgesehene

[11] Beschluss über die vom Ausschuss der Vertragsparteien aufgrund der Berichte von GREVIO im Rahmen der ersten thematischen Bewertungsrunde anzunehmenden Empfehlungen [IC-CP(2024)10].

Rechtsakt legt das Verfahren für die Annahme von Empfehlungen und die Überwachung der Umsetzung der an die Vertragsparteien gerichteten Empfehlungen fest und ist für die Union verbindlich. Deshalb ist es angezeigt, den im Namen der Union im Ausschuss der Vertragsparteien in Bezug auf Angelegenheiten, die die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union betreffen, zu vertretenden Standpunkt festzulegen.

Es wird vorgeschlagen, dass die Union dem Vorschlag des Sekretariats zustimmt, da das vorgeschlagene Verfahren mit dem Basisbewertungsverfahren, das bereits angewandt wird und eine wirksame Durchführung aller für die thematische Bewertung ausgewählten Bestimmungen gewährleistet, vereinbar ist und Überschneidungen bei den Überwachungsverfahren vermieden werden.

Eine vorgeschlagene Änderung gegenüber dem Basisbewertungsverfahren bezieht sich auf den Geltungsbereich der Empfehlungen. Mit dem neuen Vorschlag soll dieser auf alle Schlussfolgerungen ausgedehnt werden, nach denen GREVIO Maßnahmen für dringend geboten hält („appelliert nachdrücklich“), anstatt die Empfehlungen – wie es im bisherigen Verfahren der Fall ist – auf die Kapitel I und II des Übereinkommens zu beschränken. Dieser größere Geltungsbereich sollte akzeptabel sein, da die Gesamtzahl der Schlussfolgerungen im Vergleich zu den Basisbewertungsberichten von GREVIO niedriger sein dürfte, da sich der thematische Bericht nur auf 19 Artikel des Übereinkommens bezieht.

Darüber hinaus wird eine weitere geringfügige Änderung vorgeschlagen, um ausdrücklich festzulegen, dass der Ausschuss nach dem Eingang der schriftlichen Berichte über die Umsetzung der Empfehlungen beschließen kann, keine weiteren Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, um Überschneidungen mit künftigen Bewertungsrunden von GREVIO zu vermeiden. Damit sollen die Bedenken hinsichtlich der Überschneidung der Überwachungsverfahren ausgeräumt werden, die die Vertragsparteien geäußert haben, da sie sich sonst gleichzeitig um Basisbewertungen und thematische Bewertungen kümmern müssten. Das sollte angesichts der Notwendigkeit, die Verfahren zu straffen und den Aufwand der Vertragsparteien zu verringern, ebenfalls akzeptabel sein.

Eine weitere geringfügige Änderung besteht darin, dass ausdrücklich erklärt wird, dass der Ausschuss den Vertragsparteien empfiehlt, den Dialog über die Fortschritte mit GREVIO fortzusetzen. Auch das sollte akzeptabel sein, da dieser Dialog freiwillig ist und für die Vertragsparteien hilfreich sein kann.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“, in Beschlüssen festgelegt.

Der Begriff „rechtswirksame Akte“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Er erfasst außerdem

Instrumente, die zwar völkerrechtlich nicht verbindlich, aber „geeignet [sind], den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber […] erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“[12].

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der Ausschuss der Vertragsparteien ist ein Gremium, das durch das Übereinkommen von Istanbul eingesetzt wurde. Der Entwurf des Beschlusses, den der Ausschuss der Vertragsparteien annehmen soll, stellt einen rechtswirksamen Akt dar, da er das Verfahren für die Annahme und Überwachung der Umsetzung von Empfehlungen an die Vertragsparteien auf der Grundlage der thematischen Bewertungsrunde in Bezug auf Angelegenheiten, die die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union betreffen, festlegt und sich diese Empfehlungen künftig auf die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens auswirken können und daher geeignet sind, den Inhalt des Unionsrechts maßgeblich zu beeinflussen. Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

Hat ein vorgesehener Akt gleichzeitig mehrere Zwecke oder Gegenstände, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass einer dem anderen untergeordnet ist, so muss die materielle Rechtsgrundlage eines Beschlusses nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ausnahmsweise die verschiedenen zugehörigen Rechtsgrundlagen umfassen.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt wird hauptsächlich der Zweck verfolgt, die Verfahren festzulegen, mit denen der Ausschuss auf der Grundlage neuer thematischer Bewertungsberichte von GREVIO Empfehlungen an die Vertragsparteien annehmen kann. Die thematische Bewertungsrunde betrifft die Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens, die für die Durchführung des Übereinkommens durch die jeweiligen öffentlichen Verwaltungen der Vertragsparteien, einschließlich der Organe und der öffentlichen Verwaltung der Union, relevant sind, durch die Vertragsparteien. Die Union ist dem Übereinkommen in Bezug auf Angelegenheiten beigetreten, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, insbesondere in Bezug auf Angelegenheiten, die die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union betreffen[13], sowie in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen[14]. Der

---

12 Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

13 Beschluss (EU) 2023/1075 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 1).

14 Beschluss (EU) 2023/1076 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von

Beitritt der Union zum Übereinkommen von Istanbul wird in zwei getrennten Ratsbeschlüssen geregelt, um der besonderen Position Dänemarks und Irlands in Bezug auf Titel V AEUV Rechnung zu tragen. Folglich ist auch der Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union zu dem vorgesehenen Rechtsakt im Ausschuss zu vertreten ist, auf zwei parallele Beschlüsse aufzuteilen.

Die Rechtsgrundlage dieses Beschlusses berührt Angelegenheiten, die die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union betreffen. Somit ist Artikel 336 AEUV die materielle Rechtsgrundlage dieses Beschlusses.

4.3. Ergebnis

Die Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Beschlusses sollte Artikel 336 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 4).

2024/0291 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in der 17. Sitzung des Ausschusses der Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Angelegenheiten, die die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union betreffen, bei der Annahme eines Beschlusses über das Verfahren für die Abgabe von Empfehlungen an die Vertragsparteien in der ersten thematischen Bewertungsrunde zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 336 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (im Folgenden „Übereinkommen“) wurde von der Union mit dem Beschluss (EU) 2023/1075 des Rates[15] in Bezug auf die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union und mit dem Beschluss (EU) 2023/1076 des Rates[16] in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen, geschlossen, insoweit diese in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, und trat für die Union am 1. Oktober 2023 in Kraft.

(2) Nach Artikel 66 Absatz 1 des Übereinkommens ist die Expertengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (im Folgenden „GREVIO“) damit betraut, die Durchführung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien zu überwachen. Nach Artikel 68 Absatz 3 des Übereinkommens werden die späteren Bewertungsverfahren nach dem ersten Basisbewertungsverfahren von GREVIO in Runden unterteilt, die als thematische Bewertungsrunden von GREVIO bezeichnet werden. Nach Artikel 68 Absatz 11 des Übereinkommens beschließt GREVIO ihre Berichte und Schlussfolgerungen bezüglich der von der betreffenden Vertragspartei zur Durchführung des Übereinkommens getroffenen Maßnahmen. Auf der Grundlage der Berichte von GREVIO kann der Ausschuss der Vertragsparteien des Übereinkommens nach Artikel 68 Absatz 12 des Übereinkommens Empfehlungen an die betreffende Vertragspartei richten.

---

[15] Beschluss (EU) 2023/1075 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 1).

[16] Beschluss (EU) 2023/1076 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 4).

(3) Die erste thematische Bewertungsrunde mit dem Titel „Vertrauensbildung durch Unterstützung, Schutz und Justiz“ wurde 2022 gestartet und läuft von 2023 bis 2031. Sie bezieht sich auf 19 konkrete Bestimmungen des Übereinkommens[17] und betrifft die Umsetzung von Bestimmungen des Übereinkommens durch die Vertragsparteien, die auch für die Union – in Bezug auf ihre eigenen Organe und öffentliche Verwaltung – gelten.

(4) Im September 2024 legte das Sekretariat des Ausschusses der Vertragsparteien den Entwurf eines Beschlusses über die vom Ausschuss der Vertragsparteien aufgrund der Berichte von GREVIO im Rahmen der ersten thematischen Bewertungsrunde anzunehmenden Empfehlungen [IC-CP(2024)10] vor, in dem ein Verfahren für die Annahme der Empfehlungen und ihre anschließende Überwachung durch den Ausschuss der Vertragsparteien sowie eine Musterempfehlung festgelegt werden. Der Beschlussentwurf soll in der 17. Sitzung des Ausschusses der Vertragsparteien am 17. Dezember 2024 erörtert und nach Möglichkeit angenommen werden.

(5) Die Union verfügt über die ausschließliche Zuständigkeit, über die Annahme der im Übereinkommen festgelegten Verpflichtungen in Bezug auf ihre eigenen Organe und öffentliche Verwaltung zu entscheiden, sofern sie in den Anwendungsbereich des Artikels 336 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen. In seinem Gutachten 1/19 (Übereinkommen von Istanbul) vom 6. Oktober 2021, ECLI:EU:C:2021:832, Rn. 305, hat der Gerichtshof bestätigt, dass ein erheblicher Teil der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen im Zusammenhang mit der Ergreifung von vorbeugenden Maßnahmen und Schutzmaßnahmen im Wesentlichen auch für die Verwaltungsbediensteten der Union sowie für die Besucher der Räumlichkeiten und Gebäude ihrer Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen gelten würden.

(6) Es ist angezeigt, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union im Ausschuss der Vertragsparteien zu vertreten ist, da in dem vorgesehenen Rechtsakt das Verfahren für die Annahme und Überwachung der Umsetzung der an die Vertragsparteien gerichteten Empfehlungen zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Organen und der öffentlichen Verwaltung der Union festgelegt wird. Solche Empfehlungen werden geeignet sein, den Inhalt des Unionsrechts maßgeblich zu beeinflussen, da sie sich künftig auf die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens auswirken können.

(7) Dem Entwurf des Beschlusses zufolge sollten sich die Empfehlungen auf die besonders dringenden Bedenken beschränken, die von GREVIO in einem Bericht geäußert wurden. Dazu gehören Mängel, die GREVIO zufolge ein sofortiges Tätigwerden erfordern, was mit dem Verb „urges“ (fordert auf) kenntlich gemacht wird, sowie die Probleme, die nach Ansicht von GREVIO in naher Zukunft behoben werden sollten, was in dem Verb „strongly encourages“ (appelliert nachdrücklich) zum Ausdruck kommt; dabei können alle Kapitel des Übereinkommens betroffen sein.

(8) Was die Überwachung betrifft, so sieht der Entwurf des Beschlusses vor, dass der Ausschuss der Vertragsparteien die Umsetzung dieser Empfehlungen überwacht, indem er die jeweilige Vertragspartei auffordert, binnen drei Jahren nach Annahme der Empfehlungen einen schriftlichen Bericht über die getroffenen Maßnahmen vorzulegen. Der Ausschuss der Vertragsparteien kann sich danach entscheiden, keine weiteren Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, um Überschneidungen mit künftigen Bewertungsrunden durch GREVIO zu vermeiden.

[17] Artikel 7, 8, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 20, 22, 25, 31, 48, 49, 50, 51, 52, 53 und 56 des Übereinkommens von Istanbul.

(9) Schließlich sieht der Entwurf des Beschlusses vor, dass der Vertragspartei in den Empfehlungen nahegelegt werden sollte, die verbleibenden, weniger dringenden Vorschläge von GREVIO umzusetzen, sodass sämtlichen Schlussfolgerungen von GREVIO Genüge getan wird, und der Vertragspartei ein kontinuierlicher Dialog mit GREVIO empfohlen wird.

(10) Es wird vorgeschlagen, dass die Union dem Entwurf eines Beschlusses zustimmt, da das vorgeschlagene Verfahren mit dem Basisbewertungsverfahren, das bereits angewandt wird und eine wirksame Durchführung aller für die thematische Bewertung ausgewählten Bestimmungen gewährleistet, vereinbar ist und Überschneidungen bei den Überwachungsverfahren vermieden werden.

(11) Die Union sollte deshalb im Ausschuss der Vertragsparteien den Standpunkt vertreten, dass die Annahme des Entwurfs eines Beschlusses in Dokument IC-CP(2024)10 einschließlich der vorgeschlagenen Musterempfehlung in Anlage I unterstützt wird.

(12) Um in der Sitzung des Ausschusses der Vertragsparteien für die nötige Flexibilität zu sorgen, sollte vorgesehen werden, dass geringfügige Änderungen am Entwurf eines Beschlusses ohne weiteren Beschluss des Rates vereinbart werden können —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im Namen der Union in der 17. Sitzung des nach Artikel 67 des Übereinkommens eingesetzten Ausschusses der Vertragsparteien zu vertretende Standpunkt besteht darin, die Annahme des Beschlusses über die vom Ausschuss der Vertragsparteien aufgrund der Berichte von GREVIO im Rahmen der ersten thematischen Bewertungsrunde anzunehmenden Empfehlungen [IC-CP(2024)10] einschließlich der vorgeschlagenen Musterempfehlung in Anlage I zu unterstützen.

Artikel 2

Geringfügigen Änderungen an dem Entwurf eines Beschlusses IC-CP(2024)10 einschließlich Anlage 1 können die Unionsvertreter im Ausschuss der Vertragsparteien ohne weiteren Beschluss des Rates zustimmen.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident / Die Präsidentin