



Брюксел, 14 юли 2025 г.
(OR. en)

11576/25

Междуетноститутуционално досие:
2025/0217 (NLE)

ANTIDISCRIM 69
COCON 49
COHOM 117
COPEN 212
DROIPEN 81
EDUC 319
FREMP 200
JAI 1069
MIGR 252
SOC 517
STATIS 49

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

№ док. Ком.:	COM(2025) 402 final
Относно:	Предложение за РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно удължаването на срока за присъединяване на Казахстан към Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2025) 402 final.

Приложение: COM(2025) 402 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.7.2025 г.
COM(2025) 402 final

2025/0217 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се приеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно удължаването на срока за присъединяване на Казахстан към Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решението за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на заседанието на Комитета на министрите (КМ) на Съвета на Европа през септември 2025 г. във връзка с предвиденото приемане на решение за предоставяне на Казахстан на двугодишно удължаване на срока за присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (наричана по-нататък „Истанбулската конвенция“ или „Конвенцията“).

1.1. Истанбулската конвенция

С Истанбулската конвенция се установява всеобхватен и хармонизиран набор от правила за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие в Европа и отвъд границите ѝ. Конвенцията влезе в сила на 1 август 2014 г.

ЕС я подписа през юни 2017 г. и приключи процедурата по присъединяване на 28 юни 2023 г., вследствие на което Конвенцията влезе в сила за ЕС на 1 октомври 2023 г. ЕС се присъедини към Конвенцията по отношение на въпросите, попадащи в неговата изключителна компетентност, а именно въпросите, свързани с институциите и публичната администрация на Съюза¹, и въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане². Що се отнася до последното, Ирландия и Дания не са обвързани от упражняването на компетентността на Съюза³. Понастоящем по Конвенцията има 39 страни, в това число ЕС и 22 държави — членки на ЕС⁴.

1.2. Комитетът на министрите на Съвета на Европа

Комитетът на министрите (КМ) е органът за вземане на решения на Съвета на Европа. Състои се от министрите на външните работи на 46-те държави — членки на Съвета на Европа, като техните постоянни представители в Страсбург изпълняват функциите на заместници. Ролята и функциите на КМ са описани в глава IV от Статута на Съвета на Европа (наричан по-нататък „Статутът“)⁵. Съгласно член 14 от Статута всеки член на Съвета на Европа има право на един представител в КМ, а всеки представител има право на един глас. Всички държави — членки на ЕС, са членове на Съвета на Европа и

¹ Решение (ЕС) 2023/1075 на Съвета от 1 юни 2023 г. за сключване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на институциите и публичната администрация на Съюза (ОВ L 143 I, 2.6.2023 г., стр. 1—3).

² Решение (ЕС) 2023/1076 на Съвета от 1 юни 2023 г. за сключване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на частите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, и по отношение на правото на убежище и забраната за връщане (ОВ L 143 I, 2.6.2023 г., стр. 4—6).

³ В съответствие с протоколи № 21 и № 22, приложени към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁴ Статус на ратифицирането към 13.6.2025 г.: AT (2013 г.); BE (2016 г.); CY (2017 г.); DE (2017 г.); DK (2014 г.); IE (2019 г.); EL (2018 г.); ES (2014 г.); EE (2017 г.); FI (2015 г.); FR (2014 г.); HR (2018 г.); IT (2013 г.); LU (2018 г.); MT (2014 г.); NL (2015 г.); PL (2015 г.); PT (2013 г.); RO (2016 г.); SI (2015 г.); SV (2014 г.); LV (2024 г.).

⁵ Статут на Съвета на Европа (ETS № 001), [пълен списък — Служба по договорите](#).

съответно са представени в КМ. КМ заседава на министерско равнище веднъж годишно, а на равнище заместници — веднъж седмично.

1.3. Предвиденото решение на Комитета на министрите на Съвета на Европа

Съгласно член 75, параграф 1 от Истанбулската конвенция към нея могат да се присъединят държавите — членки на Съвета на Европа, държавите, които не са членки на Съвета на Европа, но са участвали в изготвянето ѝ, и ЕС. Освен това съгласно член 76, параграф 1 от Конвенцията към нея могат да се присъединят и държави, които не са членки и не са участвали в изготвянето ѝ, ако са били официално поканени от КМ да се присъединят. Във връзка с това КМ може, след като се консултира със страните по Истанбулската конвенция и получи единодушното им съгласие, да покани всяка държава, която не е членка на Съвета на Европа, да се присъедини към Конвенцията с решение, взето с мнозинство от две трети от КМ⁶, и с единодушие на представителите на страните по Конвенцията, имащи право да заседават в Комитета на министрите⁷.

На 22 април 2020 г. КМ взе решение да покани Казахстан да се присъедини към Истанбулската конвенция. Съгласно това решение поканата бе валидна за срок от пет години от приемането му, т.е. до 23 април 2025 г.

С писмо от 3 април 2025 г. Казахстан поиска този срок за присъединяване към Конвенцията да бъде удължен с две години, за да може да приключи вътрешните си процедури. С писмо от 7 април 2025 г. държавите — членки на Съвета на Европа, и страните по Истанбулската конвенция бяха уведомени за искането и че за него се изисква ново решение на КМ. Очаква се групата докладчик на КМ по въпросите на правното сътрудничество (GR-J) да разгледа искането на заседанието си на 11 септември 2025 г., след което се очаква КМ да приеме решение за удължаване с две години на срока за присъединяване на Казахстан към Истанбулската конвенция, както беше поискано („предвиденото решение“).

2. ПОЗИЦИЯ, КОЯТО ТРЯБВА ДА СЕ ЗАЕМЕ ОТ ИМЕТО НА СЪЮЗА

Предлаганата позиция, която трябва да се заеме от името на ЕС на заседанието на Комитета на министрите през септември 2025 г., е да се подкрепи удължаването с две години на срока за присъединяване на Казахстан към Истанбулската конвенция, за да се даде на Казахстан необходимото време да приключи вътрешните си процедури. Присъединяването на Казахстан ще бъде от полза за Съюза, тъй като по този начин амбициозните стандарти на Конвенцията за борба с насилието над жени и домашното насилие ще обхванат и тази държава.

3. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

3.1. Процесуалноправно основание

3.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на „позициите, които трябва да

⁶ Член 20, буква г) от Статута.

⁷ За повече информация относно процедурата за присъединяване на държави, които не са членки на Съвета на Европа и не са участвали в изготвянето на Конвенцията, вж. [CETS № 210 — Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие — Ред за присъединяване](#).

се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.

Член 218, параграф 9 от ДФЕС се прилага независимо от това дали Съюзът е член на органа, или страна по споразумението⁸.

Понятието „актове с правно действие“ включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. Освен това понятието „актове с правно действие“ включва и актове от организационен характер, които влияят върху начина, по който се вземат решенията в рамките на органа, например когато орган с правомощия за вземане на решения приема за член нова държава.

3.1.2. Приложение в конкретния случай

КМ е орган, създаден със споразумение, а именно Статута. Решението за удължаване на срока за присъединяване на Казахстан към Истанбулската конвенция, което КМ има за задача да приеме, представлява акт с правно действие. Удължаването на срока за присъединяване към Конвенцията представлява „подновяване“ на поканата, тъй като срокът на първоначалната покана изтече на 23 април 2025 г. Ако срокът бъде удължен и в този подновен срок Казахстан се присъедини към Конвенцията, ще бъдат установени договорни отношения между ЕС и Казахстан в рамките на Истанбулската конвенция. Решението на КМ може също така да има правно действие за Съюза, тъй като присъединяването на Казахстан ще повлияе на начина, по който се вземат решенията в рамките на Комитета на страните по Истанбулската конвенция. Предвиденият акт не допълва, нито изменя институционалната рамка на споразумението. Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

3.2. Материалноправно основание

3.2.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

По отношение на предвиден акт, който преследва едновременно няколко цели или се състои от няколко части, които са неразривно свързани, без никоя от тях да е акцесорна по отношение на другите, материалноправното основание за решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС ще трябва, по изключение, да включва съответните различни правни основания.

⁸

Решение на Съда от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 64.

3.2.2. Приложение в конкретния случай

Що се отнася до материалноправното основание, ЕС се присъедини към Истанбулската конвенция по отношение на въпросите, попадащи в неговата изключителна компетентност, а именно въпросите, свързани с институциите и публичната администрация на Съюза⁹, както и въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане¹⁰. Присъединяването на ЕС към Истанбулската конвенция беше разделено в две отделни решения на Съвета, за да се вземе предвид специалната позиция на Дания и Ирландия по отношение на дял V от ДФЕС. Поради това решението за определяне на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на КМ, следва да бъде разделено на две успоредни решения, тъй като с Казахстан ще се установят договорни отношения по всички аспекти на Конвенцията. Правното основание за настоящото решение се отнася до въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане. Поради това материалноправното основание за предложеното решение включва следните разпоредби: член 78, параграф 2, член 82, параграф 2 и член 84 от ДФЕС.

3.3. Заключение

Правното основание за предложеното решение е член 78, параграф 2, член 82, параграф 2 и член 84 във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

⁹ Решение (ЕС) 2023/1075 на Съвета от 1 юни 2023 г. за сключване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на институциите и публичната администрация на Съюза (ОВ L 143 I, 2.6.2023 г., стр. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹⁰ Решение (ЕС) 2023/1076 на Съвета от 1 юни 2023 г. за сключване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на частите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, и по отношение на правото на убежище и забраната за връщане (ОВ L 143 I, 2.6.2023 г., стр. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно удължаването на срока за присъединяване на Казахстан към Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане

СЪВЕТАТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 78, параграф 2, член 82, параграф 2 и член 84 във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (наричана по-нататък „Истанбулската конвенция“ или „Конвенцията“) беше сключена от Съюза с Решение (ЕС) 2023/1075 на Съвета¹¹ по отношение на институциите и публичната администрация на Съюза, и с Решение (ЕС) 2023/1076 на Съвета¹² — по отношение на въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане, и влезе в сила за Съюза на 1 октомври 2023 г. Понастоящем има 39 страни по Конвенцията, в това число ЕС и 22 държави — членки на ЕС.
- (2) Комитетът на министрите на Съвета на Европа (наричан по-нататък „Комитетът на министрите“) е органът за вземане на решения на Съвета на Европа. Състои се от министрите на външните работи на 46-те държави — членки на Съвета на Европа, и от техните постоянни представители в Страсбург, изпълняващи функциите на заместници. Ролята и функциите на Комитета на министрите са описани в глава IV от Статута на Съвета на Европа¹³. Съгласно член 14 от Статута всеки член на Съвета на Европа има право на един представител в Комитета на министрите, а всеки представител има право на един глас. Всички

¹¹ Решение (ЕС) 2023/1075 на Съвета от 1 юни 2023 г. за сключване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на институциите и публичната администрация на Съюза (ОВ L 143 I, 2.6.2023 г., стр. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹² Решение (ЕС) 2023/1076 на Съвета от 1 юни 2023 г. за сключване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на частите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, и по отношение на правото на убежище и забраната за връщане (ОВ L 143 I, 2.6.2023 г., стр. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

¹³ Статут на Съвета на Европа (ETS № 001), [пълен списък](#) — [Служба по договорите](#).

държави — членки на ЕС, са членове на Съвета на Европа и следователно са представени в Комитета на министрите.

- (3) Съгласно член 76, параграф 1 от Истанбулската конвенция Комитетът на министрите може, след като се консултира със страните по Истанбулската конвенция и получи единодушното им съгласие, да покани държава, която не е членка на Съвета на Европа, да се присъедини към Истанбулската конвенция. За такова решение се изискват мнозинството, предвидено в член 20, буква г) от Статута (мнозинство от две трети от Комитета на министрите), и единодушие на представителите на страните по Конвенцията, имащи право да заседават в Комитета на министрите.
- (4) На 22 април 2020 г. Комитетът на министрите взе решение да покани Казахстан да се присъедини към Истанбулската конвенция. Съгласно това решение поканата бе валидна за срок от пет години от приемането му, т.е. до 23 април 2025 г.
- (5) С писмо от 3 април 2025 г. Казахстан поиска удължаване с две години на срока за присъединяването си към Истанбулската конвенция, за да може да приключи вътрешните си процедури.
- (6) Очаква се на заседанието си през септември 2025 г. Комитетът на министрите да приеме решение, с което на Казахстан да се предостави двугодишно удължаване на срока за присъединяване към Истанбулската конвенция.
- (7) Целесъобразно е да се установи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Комитета на министрите, тъй като удължаването на срока за присъединяване на Казахстан към Истанбулската конвенция може да има правно действие за Съюза. С удължаването се подновява поканата за присъединяване с изтекъл срок към Казахстан и следователно може да доведе до установяване на договорни отношения между Съюза и Казахстан в рамките на Истанбулската конвенция. Решението може също така да повлияе на начина, по който се вземат решенията в рамките на Комитета на страните по Истанбулската конвенция.
- (8) Присъединяването на Казахстан ще бъде от полза за Съюза, тъй като чрез него амбициозните стандарти на Конвенцията ще обхванат и тази държава. Поради това позицията на Съюза следва да бъде на Казахстан да се предоставят още две години, за да приключи вътрешните си процедури.
- (9) Тъй като Съюзът не е член на Съвета на Европа, но всички негови държави членки са членове и на Съвета на Европа, позицията на Съюза трябва да бъде изразена от държавите — членки на Съюза, действащи съвместно.
- (10) Ирландия не е обвързана от Решение (ЕС) 2023/1076 на Съвета и следователно не участва в приемането на настоящото решение.
- (11) 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,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на заседанието на Комитета на министрите на Съвета на Европа през септември 2025 г., е да се подкрепи удължаването с две години на срока за присъединяване на Казахстан към Истанбулската конвенция.

Член 2

Позицията, посочена в член 1, се изразява от държавите — членки на Съюза, които са членове на Комитета на министрите на Съвета на Европа, действащи съвместно.

Член 3

Настоящото решение влиза в сила в деня на приемането му.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател