

Bruxelles, den 14. juli 2025
(OR. en)

11576/25

Interinstitutionel sag:
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

FØLGESKRIVELSE

Komm. dok. nr.: COM(2025) 402 final

Vedr.: Forslag til
RÅDETS AFGØRELSE
om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne
i Europarådets Ministerkomité vedrørende forlængelse af fristen for
Kasakhstans tiltrædelse af Europarådets konvention til forebyggelse og
bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet for så vidt angår
spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl og
nonrefoulement

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2025) 402 final.

Bilag: COM(2025) 402 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.7.2025
COM(2025) 402 final

2025/0217 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

**om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Europarådets
Ministerkomité vedrørende forlængelse af fristen for Kasakhstans tiltrædelse af
Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i
hjemmet for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl
og nonrefoulement**

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører afgørelsen om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på mødet i Europarådets Ministerkomité i september 2025 i forbindelse med den planlagte vedtagelse af en afgørelse om at indrømme Kasakhstan en forlængelse på to år af fristen for tiltrædelse af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet ("Istanbulkonventionen" eller "konventionen").

1.1. Istanbulkonventionen

Med Istanbulkonventionen indføres der et omfattende og ensartet sæt regler, der skal forebygge og bekæmpe vold mod kvinder og vold i hjemmet i og uden for Europa. Konventionen trådte i kraft den 1. august 2014.

EU undertegnede konventionen i juni 2017 og afsluttede tiltrædelsesproceduren den 28. juni 2023, og konventionen trådte dermed i kraft for EU den 1. oktober 2023. EU har tiltrådt konventionen for så vidt angår spørgsmål, der henhører under Unionens enekompetence, nemlig spørgsmål vedrørende Unionens institutioner og offentlige forvaltning¹ og spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl og nonrefoulement². Med hensyn til sidstnævnte er Irland og Danmark ikke bundet af udøvelsen af Unionens kompetence³. Der er i øjeblikket 39 parter i konventionen, inklusive EU og 22 EU-medlemsstater⁴.

1.2. Europarådets Ministerkomité

Ministerkomitéen er Europarådets beslutningstagende organ. Ministerkomitéen består af udenrigsministrene fra Europarådets 46 medlemsstater, og deres faste repræsentanter i Strasbourg fungerer som stedfortrædere. Ministerkomitéens rolle og funktioner er beskrevet i kapitel IV i Europarådets statut ("statutten")⁵. Det fremgår af statutens artikel 14, at hvert medlem af Europarådet har ret til én repræsentant i Ministerkomitéen, og hver repræsentant har én stemme. Alle EU's medlemsstater er medlemmer af Europarådet og dermed repræsenteret i Ministerkomitéen. Ministerkomitéen mødes på ministerplan en gang om året og på stedfortræderplan hver uge.

1.3. Europarådets Ministerkomité's påtænkte afgørelse

Det fremgår af Istanbulkonventionens artikel 75, stk. 1, at konventionen er åben for tiltrædelse af Europarådets medlemsstater, de medlemsstater, der ikke er medlemmer af Europarådet, og som deltog i dens udarbejdelse, og EU. I artikel 76, stk. 1, er det endvidere

¹ Rådets afgørelse (EU) 2023/1075 af 1. juni 2023 om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet for så vidt angår Unionens institutioner og offentlige forvaltning (EUT L 143 I af 2.6.2023, s. 1).

² Rådets afgørelse (EU) 2023/1076 af 1. juni 2023 om indgåelse på den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl og nonrefoulement (EUT L 143 I af 2.6.2023, s. 4).

³ Jf. protokol nr. 21 og 22, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁴ Ratificeringsstatus pr. 13.6.2025: 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) og LV (2024).

⁵ [Europarådets statut \(ETS No. 001\)](#), [Full list - Treaty Office](#).

fastsat, at konventionen også er åben for tiltrædelse af tredjelande, der ikke har deltaget i udarbejdelsen af konventionen, forudsat at de formelt er blevet opfordret til at tiltræde konventionen af Ministerkomitéen. I den forbindelse kan Ministerkomitéen efter høring af parterne i Istanbulkonventionen og efter at have opnået deres enstemmige samtykke opfordre enhver medlemsstat, der ikke er medlem af Europarådet, til at tiltræde konventionen ved en afgørelse truffet med et flertal på to tredjedele af Ministerkomitéens medlemmer⁶, og ved enstemmighed blandt repræsentanterne for de parter i konventionen, der er berettiget til et sæde i Ministerkomitéen⁷.

Den 22. april 2020 besluttede Ministerkomitéen at opfordre Kasakhstan til at tiltræde Istanbulkonventionen. Ifølge afgørelsen er opfordringen gyldig i fem år fra dens vedtagelse, dvs. indtil den 23. april 2025.

Ved brev af 3. april 2025 anmodede Kasakhstan om en forlængelse på to år af fristen for dets tiltrædelse af Istanbulkonventionen for at kunne afslutte sine interne processer. Europarådets medlemsstater og parterne i Istanbulkonventionen blev ved brev af 7. april 2025 underrettet om anmodningen, der forudsætter en ny beslutning fra Ministerkomitéen. Ministerkomitéens rapporterende gruppe om retligt samarbejde forventes at behandle anmodningen på sit møde den 11. september 2025, hvorefter Ministerkomitéen forventes at træffe en afgørelse om at forlænge fristen for Kasakhstans tiltrædelse af Istanbulkonventionen med to år som ønsket i anmodningen ("den påtænkte afgørelse").

2. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

Det foreslås, at den holdning, der skal indtages på EU's vegne på mødet i Ministerkomitéen i september 2025, skal gå ud på at støtte en forlængelse på to år af fristen for Kasakhstans tiltrædelse af Istanbulkonventionen for at give Kasakhstan den nødvendige tid til at afslutte sine interne processer. Kasakhstans tiltrædelse vil være til gavn for Unionen, da den vil udvide konventionens ambitiøse standarder for bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet til også at omfatte dette land.

3. RETSGRUNDLAG

3.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

3.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) vedtager Rådet afgørelser om "fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen".

Artikel 218, stk. 9, i TEUF finder anvendelse, uanset om Unionen er medlem af organet eller part i aftalen⁸.

Begrebet "retsakter, der har retsvirkninger" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Begrebet "retsakter, der har

⁶ Statuttens artikel 20, litra d.

⁷ For yderligere oplysninger om tiltrædelsesproceduren for stater, der ikke er medlemmer af Europarådet, og som ikke har deltaget i udarbejdelsen af konventionen, henvises til: [CETS 210 - Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence - Modalities for accession](#).

⁸ Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 64.

retsvirkninger" omfatter også handlinger af organisatorisk art, der påvirker den måde, hvorpå beslutningerne træffes inden for organet, f.eks. hvis et organ med beslutningsbeføjelser accepterer et nyt land som medlem.

3.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Ministerkomitéen er et organ, der er nedsat ved en aftale, nemlig statuten. Afgørelsen om forlængelse af fristen for Kasakhstans tiltrædelse af Istanbulkonventionen, som Ministerkomitéen skal vedtage, udgør en retsakt, der har retsvirkninger. Forlængelsen af fristen for tiltrædelse af konventionen svarer til en "fornyelse" af opfordringen, som ellers ville udløbe den 23. april 2025. Hvis fristen forlænges, og Kasakhstan tiltræder konventionen inden for den nye frist, vil der blive etableret traktatforbindelser mellem EU og Kasakhstan inden for rammerne af Istanbulkonventionen. Den afgørelse, der træffes af Ministerkomitéen, kan også have retsvirkninger for Unionen, fordi Kasakhstans tiltrædelse vil påvirke den måde, hvorpå afgørelserne træffes i Komitéen af Kontraherende Parter i Istanbulkonventionen. Den påtænkte retsakt supplerer eller ændrer ikke den institutionelle ramme for aftalen. Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

3.2. Materielt retsgrundlag

3.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

Hvis den påtænkte retsakt samtidigt har flere formål eller elementer, der er uadskilleligt forbundne, uden at det ene er sekundært i forhold til det andet, skal det materielle retsgrundlag for en afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, undtagelsesvis omfatte de dertil svarende forskellige retsgrundlag.

3.2.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Hvad angår det materielle retsgrundlag har EU tiltrådt Istanbulkonventionen for så vidt angår spørgsmål, der henhører under Unionens enekompetence, nemlig spørgsmål vedrørende Unionens institutioner og offentlige forvaltning⁹ og spørgsmål vedrørende samarbejde i straffesager, asyl og non-refoulement¹⁰. EU's tiltrædelse af Istanbulkonventionen blev opdelt i to adskilte rådsafgørelser for at hensyn til Danmarks og Irlands særlige stilling med hensyn til afsnit V i TEUF. Afgørelsen om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i Ministerkomitéen, skal derfor også opdeles i to parallelle afgørelser, eftersom det

⁹ Rådets afgørelse (EU) 2023/1075 af 1. juni 2023 om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet for så vidt angår Unionens institutioner og offentlige forvaltning (EUT L 143 I af 2.6.2023, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹⁰ Rådets afgørelse (EU) 2023/1076 af 1. juni 2023 om indgåelse på den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl og nonrefoulement (EUT L 143 I af 2.6.2023, s. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

traktatmæssige forhold med Kasakhstan vil gælde for alle konventionens aspekter. Retsgrundlaget for denne afgørelse vedrører spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl og non-refoulement. Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse omfatter derfor følgende bestemmelser: Artikel 78, stk. 2, artikel 82, stk. 2, og artikel 84 i TEUF.

3.3. Konklusion

Retsgrundlaget for den foreslåede afgørelse skal være artikel 78, stk. 2, artikel 82, stk. 2, og artikel 84 sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Europarådets Ministerkomité vedrørende forlængelse af fristen for Kasakhstans tiltrædelse af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl og nonrefoulement

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 78, stk. 2, artikel 82, stk. 2, og artikel 84, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet ("Istanbulkonventionen" eller "konventionen") blev indgået af Unionen ved Rådets afgørelse (EU) 2023/1075¹¹ for så vidt angår Unionens institutioner og offentlige forvaltning og ved Rådets afgørelse (EU) 2023/1076¹² for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl og non-refoulement og trådte i kraft for Unionen den 1. oktober 2023. Der er i øjeblikket 39 parter i konventionen, inklusive EU og 22 EU-medlemsstater.
- (2) Europarådets Ministerkomité ("Ministerkomitéen") er Europarådets beslutningstagende organ. Den består af udenrigsministrene fra Europarådets 46 medlemsstater, og deres faste repræsentanter i Strasbourg fungerer som stedfortrædere. Ministerkomitéens rolle og funktioner er beskrevet i kapitel IV i Europarådets statut ("statutten")¹³. Det fremgår af statutens artikel 14, at hvert medlem af Europarådet har ret til én repræsentant i Ministerkomitéen, og hver repræsentant har én stemme. Alle EU's medlemsstater er medlemmer af Europarådet og dermed repræsenteret i Ministerkomitéen.
- (3) Det fremgår af Istanbulkonventionens artikel 76, stk. 1, at Ministerkomitéen efter høring af parterne i Istanbulkonventionen og efter at have opnået deres enstemmige godkendelse kan opfordre en stat, der ikke er medlem af Europarådet, til at tiltræde Istanbulkonventionen. En sådan afgørelse forudsætter, at det flertal, der er omhandlet i statutens artikel 20, litra d), (to tredjedeles flertal i Ministerkomitéen) foreligger, og at

¹¹ Rådets afgørelse (EU) 2023/1075 af 1. juni 2023 om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet for så vidt angår Unionens institutioner og offentlige forvaltning (EUT L 143 I af 2.6.2023, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹² Rådets afgørelse (EU) 2023/1076 af 1. juni 2023 om indgåelse på den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl og nonrefoulement (EUT L 143 I af 2.6.2023, s. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

¹³ [Europarådets statut \(ETS No. 001\)](#), [Full list - Treaty Office](#).

der er enstemmighed blandt de repræsentanter for parterne i konventionen, der har ret til et sæde i Ministerkomitéen.

- (4) Den 22. april 2020 besluttede Ministerkomitéen at opfordre Kasakhstan til at tiltræde Istanbulkonventionen. Ifølge afgørelsen er opfordringen gyldig i fem år fra dens vedtagelse, dvs. indtil den 23. april 2025.
- (5) Ved brev af 3. april 2025 anmodede Kasakhstan om en forlængelse på to år af fristen for Kasakhstans tiltrædelse af Istanbulkonventionen for at kunne afslutte sine interne processer.
- (6) Ministerkomitéen forventes på sit møde i september 2025 at vedtage en afgørelse om indrømmelse af en forlængelse på to år af fristen for Kasakhstans tiltrædelse af Istanbulkonventionen.
- (7) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i Ministerkomitéen, bør fastlægges, da forlængelsen af fristen for Kasakhstans tiltrædelse af Istanbulkonventionen kan have retsvirkninger for Unionen. Med forlængelsen fornys opfordringen til Kasakhstan om at tiltræde konventionen, og den kan derfor indebære, at der etableres traktatmæssige forbindelser mellem Unionen og Kasakhstan inden for rammerne af Istanbulkonventionen. Afgørelsen kan også påvirke den måde, hvorpå afgørelserne træffes i Komitéen af Kontraherende Parter i Istanbulkonventionen.
- (8) Kasakhstans tiltrædelse vil være til gavn for Unionen, da den vil udvide konventionens ambitiøse standarder til også at omfatte dette land. Unionens holdning bør derfor være at give Kasakhstan yderligere to år til at afslutte sine interne procedurer.
- (9) Da Unionen ikke selv er medlem af Europarådet, men alle medlemsstater er det, skal Unionens holdning udtrykkes af EU-medlemsstaterne i fællesskab.
- (10) Irland er ikke bundet af Rådets afgørelse (EU) 2023/1076 og deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne afgørelse.
- (11) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark –

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på mødet i Europarådets Ministerkomité i september 2025, går ud på at støtte en forlængelse på to år af fristen for Kasakhstans tiltrædelse af Istanbulkonventionen.

Artikel 2

Den i artikel 1 nævnte holdning udtrykkes af de EU-medlemsstater, der er medlem af Europarådets Ministerkomité, og som handler i fællesskab.

Artikel 3

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*