

Brussel, 14 juli 2025
(OR. en)

11576/25

Interinstitutioneel dossier:
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

BEGELEIDENDE NOTA

nr. Comdoc.:	COM(2025) 402 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende het namens de Europese Unie in het Comité van Ministers van de Raad van Europa in te nemen standpunt over de verlenging van de termijn voor toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken, asiel en non- refoulement

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 402 final.

Bijlage: COM(2025) 402 final

Brussel, 14.7.2025
COM(2025) 402 final

2025/0217 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in het Comité van Ministers van de Raad van Europa in te nemen standpunt over de verlenging van de termijn voor toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken, asiel en non-refoulement

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen tijdens de vergadering van het Comité van Ministers van de Raad van Europa op in september 2025 in verband met de beoogde vaststelling van een besluit waarbij de termijn voor de toetreding tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (“het Verdrag van Istanbul” of “het verdrag”) voor Kazachstan met twee jaar wordt verlengd.

1.1. Het Verdrag van Istanbul

Het Verdrag van Istanbul bevat alomvattende en geharmoniseerde regels ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in Europa en daarbuiten. Het verdrag is op 1 augustus 2014 in werking getreden.

De EU heeft het verdrag in juni 2017 ondertekend en heeft op 28 juni 2023 de toetredingsprocedure afgerond, waardoor het verdrag voor de EU op 1 oktober 2023 in werking is getreden. De EU is tot het verdrag toegetreden voor aangelegenheden die onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, namelijk aangelegenheden die verband houden met de instellingen en het openbaar bestuur van de Unie¹ en aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken, asiel en non-refoulement². Wat dit laatste betreft, zijn Ierland en Denemarken niet gebonden door de uitoefening van de bevoegdheid van de Unie³. Er zijn momenteel 39 partijen bij het verdrag, waaronder de EU en 22 EU-lidstaten⁴.

1.2. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa

Het Comité van Ministers (CM) is het besluitvormingsorgaan van de Raad van Europa (RvE). Het CM bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de 46 lidstaten van de Raad van Europa en hun permanente vertegenwoordigers in Straatsburg die optreden als plaatsvervangers. De rol en de taken van het CM worden beschreven in hoofdstuk IV van het statuut van de RvE (hierna “het statuut” genoemd)⁵. Overeenkomstig artikel 14 van het statuut heeft elk lid van de RvE recht op één vertegenwoordiger in het CM en heeft elke vertegenwoordiger recht op één stem. Alle EU-lidstaten zijn lid van de RvE en zijn dus vertegenwoordigd in het CM. Het CM komt eenmaal per jaar bijeen op ministerieel niveau en wekelijks op het niveau van de plaatsvervangers.

¹ Besluit (EU) 2023/1075 van de Raad van 1 juni 2023 over de sluiting, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot de instellingen en het openbaar bestuur van de Unie (PB L 143 I van 2.6.2023, blz. 1).

² Besluit (EU) 2023/1076 van de Raad van 1 juni 2023 over de sluiting, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken en met betrekking tot asiel en non-refoulement (PB L 143 I van 2.6.2023, blz. 4).

³ Overeenkomstig de Protocollen nr. 21 en nr. 22 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁴ Stand van de ratificaties op 13 juni 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), LV (2024).

⁵ Statute of the Council of Europe (ETS No. 001), [Full list - Treaty Office](#).

1.3. Het beoogde besluit van het Comité van Ministers van de Raad van Europa

In artikel 75, lid 1, van het Verdrag van Istanbul is bepaald dat het verdrag openstaat voor toetreding door de RvE-lidstaten, de niet-RvE-lidstaten die hebben deelgenomen aan de opstelling ervan, en de EU. Artikel 76, lid 1, bepaalt voorts dat het verdrag ook openstaat voor toetreding door niet-RvE-lidstaten die niet hebben deelgenomen aan de opstelling ervan, mits zij door het CM formeel zijn uitgenodigd om toe te treden. In dit verband kan het CM, na raadpleging en verkrijging van unanieme instemming van de partijen bij het Verdrag van Istanbul, elke niet-RvE-lidstaat uitnodigen tot dit verdrag toe te treden, door een bij tweederdemeerderheid van het CM genomen besluit⁶ en door de unanieme stemming door de vertegenwoordigers van de partijen bij het verdrag die recht hebben op een zetel in het Comité van Ministers⁷.

Op 22 april 2020 heeft het CM besloten Kazachstan uit te nodigen tot het Verdrag van Istanbul toe te treden. Overeenkomstig het besluit is deze uitnodiging geldig voor een periode van vijf jaar vanaf de vaststelling ervan, d.w.z. tot en met 23 april 2025.

Bij brief van 3 april 2025 heeft Kazachstan verzocht om verlenging van de termijn voor toetreding tot het verdrag met twee jaar, om zijn interne procedures te kunnen afronden. De lidstaten van de RvE en de partijen bij het Verdrag van Istanbul zijn bij brief van 7 april 2025 in kennis gesteld van het verzoek en van het feit dat een nieuw besluit van het CM vereist is. De groep van rapporteurs voor juridische samenwerking van het CM (GR-J) zal het verzoek naar verwachting bespreken tijdens haar vergadering van 11 september 2025, waarna het CM naar verwachting een besluit zal vaststellen waarbij de termijn voor toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van Istanbul wordt verlengd met twee jaar, zoals gevraagd (hierna “het beoogde besluit” genoemd).

2. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Voorgesteld wordt dat het standpunt dat namens de EU tijdens de vergadering van het CM in september 2025 moet worden ingenomen, erin bestaat de verlenging met twee jaar van de termijn voor toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van Istanbul te steunen, zodat Kazachstan de nodige tijd krijgt om zijn interne procedures te kunnen afronden. De toetreding van Kazachstan zou gunstig zijn voor de Unie, aangezien daarmee de ambitieuze normen van het verdrag ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld tot dat land zouden worden uitgebreid.

3. RECHTSGRONDSLAG

3.1. Procedurele rechtsgrondslag

3.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

⁶ Artikel 20.d van het statuut.

⁷ Voor nadere informatie over de procedure voor de toetreding van staten die geen lid zijn van de RvE en die niet hebben deelgenomen aan de opstelling van het verdrag, zie: [CETS 210 - Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence - Modalities for accession](#).

Artikel 218, lid 9, VWEU, is van toepassing, ongeacht of de Unie lid is van het betrokken lichaam dan wel partij is bij de betrokken overeenkomst⁸.

Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat ook handelingen van organisatorische aard die van invloed zijn op de wijze waarop besluiten binnen het lichaam worden genomen, bijvoorbeeld wanneer een lichaam met beslissingsbevoegdheid een nieuw land toelaat als lid.

3.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

Het CM is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten het statuut. Het door het CM vast te stellen besluit tot verlenging van de termijn voor toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van Istanbul is een handeling met rechtsgevolgen. De verlenging van de termijn voor toetreding tot het verdrag houdt in dat de geldigheidsduur van de uitnodiging, aangezien de initiële uitnodiging op 23 april 2025 is verstreken, wordt verlengd. Indien de termijn wordt verlengd en Kazachstan binnen de verlengde termijn tot het Verdrag van Istanbul toetreedt, zullen er in het kader van dat verdrag verdragsbetrekkingen tussen de EU en Kazachstan tot stand worden gebracht. Het door het CM genomen besluit kan ook rechtsgevolgen hebben voor de Unie, omdat de toetreding van Kazachstan van invloed zou zijn op de wijze waarop besluiten worden genomen in het Comité van de Partijen bij het Verdrag van Istanbul. De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het verdrag. De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

3.2. Materiële rechtsgrondslag

3.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling waarover namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

Wanneer een beoogde handeling tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, moet een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit bij wijze van uitzondering de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen als materiële rechtsgrondslag hebben.

3.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

Wat de materiële rechtsgrondslag betreft: de EU is tot het Verdrag van Istanbul toegetreden voor aangelegenheden die onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, namelijk aangelegenheden die verband houden met de instellingen en het openbaar bestuur van de

⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

Unie⁹ en aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken, asiel en non-refoulement¹⁰. De toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanbul is opgesplitst in twee afzonderlijke besluiten van de Raad om rekening te houden met de bijzondere positie van Denemarken en Ierland met betrekking tot titel V van het VWEU. Aangezien de verdragsbetrekkingen met Kazachstan betrekking zouden hebben op alle aspecten van het verdrag, moet dus ook het besluit tot bepaling van het namens de Unie in het CM in te nemen standpunt in twee parallelle besluiten worden opgesplitst. De rechtsgrondslag voor dit besluit heeft betrekking op aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken, asiel en non-refoulement. Het voorgestelde besluit heeft derhalve de volgende artikelen als materiële rechtsgrondslag: artikel 78, lid 2, artikel 82, lid 2, en artikel 84 VWEU.

3.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 78, lid 2, artikel 82, lid 2, en artikel 84, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

⁹ Besluit (EU) 2023/1075 van de Raad van 1 juni 2023 over de sluiting, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot de instellingen en het openbaar bestuur van de Unie (PB L 143 I van 2.6.2023, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹⁰ Besluit (EU) 2023/1076 van de Raad van 1 juni 2023 over de sluiting, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken en met betrekking tot asiel en non-refoulement (PB L 143 I van 2.6.2023, blz. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in het Comité van Ministers van de Raad van Europa in te nemen standpunt over de verlenging van de termijn voor toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken, asiel en non-refoulement

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 78, lid 2, artikel 82, lid 2, en artikel 84, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (hierna “het Verdrag van Istanbul” of “het verdrag” genoemd) is door de Unie gesloten bij Besluit (EU) 2023/1075 van de Raad¹¹ met betrekking tot de instellingen en het openbaar bestuur van de Unie, en bij Besluit (EU) 2023/1076 van de Raad¹² met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken en met betrekking tot asiel en non-refoulement, en is voor de Unie op 1 oktober 2023 in werking getreden. Er zijn momenteel 39 partijen bij het verdrag, waaronder de EU en 22 EU-lidstaten.
- (2) Het Comité van Ministers van de Raad van Europa (hierna “het Comité van Ministers” genoemd) is het besluitvormingsorgaan van de Raad van Europa. Het bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de 46 lidstaten van de Raad van Europa en hun permanente vertegenwoordigers in Straatsburg die optreden als plaatsvervangers. De rol en de taken van het Comité van Ministers worden beschreven in hoofdstuk IV van het statuut van de Raad van Europa (hierna “het statuut” genoemd)¹³. Overeenkomstig artikel 14 van het statuut heeft elk lid van de Raad van Europa recht op één vertegenwoordiger in het Comité van Ministers en heeft elke vertegenwoordiger recht op één stem. Alle EU-lidstaten zijn lid van de Raad van Europa en zijn dus vertegenwoordigd in het Comité van Ministers.

¹¹ Besluit (EU) 2023/1075 van de Raad van 1 juni 2023 over de sluiting, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot de instellingen en het openbaar bestuur van de Unie (PB L 143 I van 2.6.2023, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹² Besluit (EU) 2023/1076 van de Raad van 1 juni 2023 over de sluiting, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken en met betrekking tot asiel en non-refoulement (PB L 143 I van 2.6.2023, blz. 4, ELI <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

¹³ [Statute of the Council of Europe \(ETS No. 001\)](#), [Full list - Treaty Office](#).

- (3) Overeenkomstig artikel 76, lid 1, van het Verdrag van Istanbul kan het Comité van Ministers, na raadpleging en verkrijging van unanieme instemming van de partijen bij het Verdrag van Istanbul, een niet-lidstaat van de Raad van Europa uitnodigen toe te treden tot het Verdrag van Istanbul. Een dergelijk besluit vereist de in artikel 20(d), van het statuut bedoelde meerderheid (tweederdemeerderheid van het Comité van Ministers) en de unanieme stemming door de vertegenwoordigers van de partijen die recht hebben op een zetel in het Comité van Ministers.
- (4) Op 22 april 2020 heeft het Comité van Ministers besloten Kazachstan uit te nodigen tot het Verdrag van Istanbul toe te treden. Overeenkomstig het besluit was deze uitnodiging geldig voor een periode van vijf jaar vanaf de vaststelling ervan, d.w.z. tot en met 23 april 2025.
- (5) Bij brief van 3 april 2025 heeft Kazachstan verzocht om verlenging van de termijn voor toetreding tot het Verdrag van Istanbul met twee jaar, om zijn interne procedures te kunnen afronden.
- (6) Het Comité van Ministers zal tijdens zijn vergadering in september 2025 naar verwachting een besluit aannemen waarbij aan Kazachstan een verlenging met twee jaar van de termijn voor toetreding tot het Verdrag van Istanbul wordt verleend.
- (7) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie in het Comité van Ministers moet worden ingenomen, aangezien de verlenging van de termijn voor de toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van Istanbul rechtsgevolgen kan hebben voor de Unie. De verlenging houdt in dat de verstreken uitnodiging aan Kazachstan om toe te treden wordt vernieuwd en kan derhalve inhouden dat er verdragsbetrekkingen tussen de Unie en Kazachstan in het kader van het Verdrag van Istanbul tot stand worden gebracht. Het besluit kan ook van invloed zijn op de wijze waarop besluiten worden genomen in het Comité van de Partijen bij het Verdrag van Istanbul.
- (8) De toetreding van Kazachstan zou gunstig zijn voor de Unie, aangezien daarmee de ambitieuze normen van het verdrag tot dat land zouden worden uitgebreid. De Unie zou zich derhalve op het standpunt moeten stellen dat Kazachstan twee jaar langer de tijd moet krijgen om zijn interne procedures af te ronden.
- (9) Aangezien de Unie geen lid is van de Raad van Europa, maar alle lidstaten dat wel zijn, moet het standpunt van de Unie tot uitdrukking worden gebracht door haar gezamenlijk optredende lidstaten.
- (10) Ierland is niet gebonden door Besluit (EU) 2023/1076 van de Raad en neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit.
- (11) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen tijdens de vergadering van het Comité van Ministers van de Raad van Europa in september 2025, houdt in dat de verlenging

met twee jaar van de termijn voor toetreding van Kazachstan tot het Verdrag van Istanbul wordt gesteund.

Artikel 2

Het in artikel 1 genoemde standpunt wordt tot uitdrukking gebracht door de gezamenlijk optredende lidstaten van de Unie die lid zijn van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de datum van de vaststelling ervan.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter