

Bruselj, 3. marec 2025
(OR. en)

6672/25

Medinstitucionalna zadeva:
2025/0037(NLE)

ANTIDISCRIM 15
COCON 8
COHOM 20
COPEN 35
DROIPEN 16
EDUC 43
FREMP 48
JAI 252
MIGR 78
SOC 102
STATIS 5

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2025) 67 final
Zadeva:	Predlog SKLEP SVETA o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v odboru pogodbenic Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima o spremembah poslovnika odbora glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2025) 67 final.

Priloga: COM(2025) 67 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.2.2025
COM(2025) 67 final

2025/0037 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v odboru pogodbenic Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima o spremembah poslovnika odbora glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o določitvi stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa v odboru pogodbenic¹ Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (v nadaljnjem besedilu: Istanbulska konvencija ali Konvencija) v zvezi s predvidenim sprejetjem predloga predsednika odbora pogodbenic o spremembi poslovnika odbora pogodbenic Istanbulske konvencije (IC-CP(2025)1 prov). Predlog v pravila o glasovanju (člen 20) uvaja klavzulo o soglasju in klavzulo o pregledu ter uvaja spremembo pravila o udeležencih brez glasovalne pravice (člen 2). Sprememba poslovnika je postala potrebna zaradi pristopa Evropske unije k Istanbulski konvenciji.

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Istanbulska konvencija

Istanbulska konvencija vzpostavlja celovit in usklajen sklop pravil za preprečevanje nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter boj proti njima v Evropi in zunaj nje. Konvencija je začela veljati 1. avgusta 2014.

EU je Konvencijo podpisala junija 2017 in zaključila pristopni postopek 28. junija 2023, tako da je Konvencija za EU začela veljati 1. oktobra 2023. EU je h Konvenciji pristopila glede zadev, ki so v njeni izključni pristojnosti, in sicer zadev, povezanih z institucijami in javno upravo Unije², ter zadev v zvezi s pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah ter azilom in nevračanjem³. Irske in Danske ne zavezuje izvajanje pristojnosti Unije v zvezi z zadevami na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja⁴. Konvencijo so podpisale vse države članice EU in do 5. februarja 2025 jo je ratificiralo 22 držav, ki imajo zato pravico glasovati v odboru pogodbenic⁵. Konvencija ima trenutno 39 pogodbenic, vključno z EU in 22 državami članicami EU.

2.2. Odbor pogodbenic Konvencije

Odbor pogodbenic je politični organ mehanizma spremljanja Istanbulske konvencije, sestavljajo pa ga predstavniki pogodbenic Konvencije. V skladu s členom 67(2) Konvencije je odbor pogodbenic zadolžen za izvolitev članov Skupine strokovnjakov za ukrepanje proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (GREVIO). V skladu s členom 68(12) Konvencije lahko odbor pogodbenic na podlagi poročil in sklepov skupine GREVIO sprejme priporočila o izvajanju Konvencije, naslovljena na pogodbenice. Poleg tega nadzoruje izvajanje teh

¹ [Odbor pogodbenic – Istanbulska konvencija – Ukrepanje proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini.](#)

² Sklep Sveta (EU) 2023/1075 z dne 1. junija 2023 o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, kar zadeva institucije in javno upravo Unije (UL L 143 I, 2.6.2023, str. 1).

³ Sklep Sveta (EU) 2023/1076 z dne 1. junija 2023 o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja (UL L 143 I, 2.6.2023, str. 4).

⁴ V skladu s protokoloma št. 21 in št. 22, ki sta priložena Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije.

⁵ Stanje ratifikacij dne 8. januarja 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).

priporočil po koncu triletnega obdobja za izvedbo⁶. Odbor pogodbenic tudi preuči ugotovitve posebnih poizvedb, ki mu jih posreduje skupina GREVIO v skladu s členom 68(15) Konvencije. Odbor pogodbenic izvoli tudi člane svojega predsedstva – predsednika in dva podpredsednika⁷.

Na podlagi člena 67(3) Konvencije je odbor pogodbenic na svoji prvi seji 4. maja 2015 sprejel svoj poslovnik⁸ (v nadaljnjem besedilu: poslovnik). Člen 20 poslovnika o glasovanju v prvem odstavku določa, da ima „[v]sak član odbora en glas“, in v tretjem odstavku določa, da je za sprejemanje odločitev odbora potrebna „dvotretjinska večina oddanih glasov“. Enaka sklepčnost je zahtevana tudi za spremembo poslovnika (člen 25). Odbor pogodbenic je doslej priporočila in sklepe sprejemal na podlagi soglasja.

2.3. Predvidena sprememba poslovnika odbora pogodbenic

Sekretariat odbora pogodbenic je 28. avgusta 2023 predlagal spremembe poslovnika, da bi se upošteval učinek pristopa Unije na delovanje odbora in zlasti na določbe o glasovanju. Sekretariat odbora pogodbenic je državam pogodbenicam omogočil, da predložijo pripombe. Unija je v skladu s sklepoma Sveta (EU) 2024/1669 in 2024/1680, sprejetima 22. aprila 2024, predlagala več alternativnih sprememb poslovnika⁹. EU in Združeno kraljestvo sta 31. maja 2024 na 16. seji odbora predstavila svoje predloge. Med razpravami, ki so sledile, je več držav, ki niso članice EU, nasprotovalo predlogu EU. Ker dogovora ni bilo mogoče doseči, je odbor sklenil, da bo njegov predsednik opravil neformalne pogovore o iskanju kompromisne rešitve. Po neformalnih posvetovanjih je predsednik novembra 2024 predložil nov predlog (IC-CP(2024)12 prov), o katerem je odbor razpravljal na 17. seji 17. decembra 2024. V skladu s predlogom bi se morala sedanja pravila o glasovanju še naprej uporabljati, vendar bi jih bilo treba dopolniti s klavzulo o soglasju in klavzulo o pregledu. Več držav, ki niso članice EU, je želelo, da se glasovalne pravice EU v konvencijah Sveta Evrope obravnavajo horizontalno za vse konvencije, katerih pogodbenica je EU, vendar bi lahko revidirani predlog sprejele kot začasno rešitev. Nobena pogodbenica ni izrazila pomislekov glede novega predloga, razen nekaterih manjših predlogov sprememb besedila. Sekretariat odbora pogodbenic je 13. februarja 2025 delil revidirani predlog predsednika odbora pogodbenic v zvezi s spremembami poslovnika odbora pogodbenic Istanbulske konvencije (dokument IC-CP(2025)1prov) (v nadaljnjem besedilu: predvideni akt). Sekretariat je pogodbenice pozval, naj predlog odobrijo po pisnem postopku. Poleg tega je bilo sporočeno, da se bo predvideni akt štel za sprejetega, če sekretariatu do 30. aprila 2025 ne bodo pisno predloženi ugovori.

⁶ Glej dokument „Framework for supervising the implementation of the recommendations addressed to state parties“ (Okvir za nadzor izvajanja priporočil, naslovljenih na države pogodbenice), ki ga je odbor pogodbenic sprejel 13. aprila 2021, IC-CP/Inf(2021)2.

⁷ Naloge, zaupane odboru pogodbenic, so navedene v členu 1 poslovnika.

⁸ Dokument IC-CP(2015)2, sprejet 4. maja 2015, [poslovnik](#).

⁹ Sklep Sveta (EU) 2024/1669 z dne 22. aprila 2024 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v odboru pogodbenic Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima o spremembah poslovnika odbora glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja (UL L, 2024/1669, 12.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1669/oj>) in Sklep Sveta (EU) 2024/1680 z dne 22. aprila 2024 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v odboru pogodbenic Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima o spremembah poslovnika odbora glede zadev na področju institucij in javne uprave Unije (UL L, 2024/1680, 12.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1680/oj>).

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

Predsednik predlaga novo sprejetje člena 20 (glasovanje) poslovnika z naslednjimi predlogi sprememb:

Prvič, v členu 20(1) se predlaga klavzula o soglasju, ki določa, da si odbor po najboljših močeh prizadeva za nadaljevanje prakse odločanja s soglasjem. Samo če to ni mogoče, se glasuje v skladu z določbami tega člena.

Zato se odstavki 1 do 6 člena 20 preštevilčijo v odstavke 2 do 7. Za navedene odstavke se ne predlagajo nobene druge spremembe.

Drugič, v členu 20(8) se uvede revizijska klavzula, ki določa, da odbor na pobudo predsednika ali na zahtevo vsaj treh pogodbenic Konvencije prouči uporabo teh pravil najpozneje tri leta po njihovem sprejetju in pred tem, če je to potrebno. Po potrebi bi bilo treba člen revidirati, da se morebitni pomisleki in pomanjkljivosti odpravijo v skladu s postopkom iz člena 25.

Tretjič, predlaga se, da se v členu 2(2)(b) poslovnika sklicevanje na Evropsko unijo črta s seznama predstavnikov, ki lahko sodelujejo na sejah odbora pogodbenic brez pravice do glasovanja ali kritja stroškov. Pravilo je zastarelo, saj je Evropska unija postala polnopravna članica odbora pogodbenic.

Predlaga se, da stališče EU ne nasprotuje sprejetju revidiranega predloga za spremembo poslovnika, kot je opisan v dokumentu IC-CP(2025)1prov. Predlog bi pomenil, da sedanja pravila o glasovanju dejansko ostanejo v veljavi. V skladu s tem bi imela Unija še en glas poleg glasov držav članic, ki so pogodbenice Konvencije. Sprejeti je treba tudi dva dodatna elementa iz člena 20: klavzula o soglasju kodificira obstoječo prakso odbora pogodbenic, klavzula o pregledu pa navaja namero, da se poslovnik ponovno oceni v naslednjih treh letih, brez prejudiciranja kakršnega koli konkretnega izida.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

Člen 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ureja sklepe o določitvi „stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma“.

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje tudi akte, ki imajo pravni učinek zaradi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, a lahko „odločilno vpliva[jo] na vsebino ureditve, ki jo [sprejme] zakonodajalec Unije“¹⁰.

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Odbor pogodbenic je organ, ustanovljen z Istanbulsko konvencijo. Spremembe poslovnika, k sprejetju katerih se poziva odbor pogodbenic, so akt s pravnim učinkom. Predvideni akt bo zavezujoč v mednarodnem pravu v skladu s členom 67(3) Konvencije. Predvideni akt ne dopolnjuje ali spreminja institucionalnega okvira Konvencije. Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(9) PDEU.

¹⁰ Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke 61 do 64.

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega naj bi se v imenu Unije zastopalo stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep po členu 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(9) PDEU glede predvidenega akta, ki ima hkrati več ciljev ali elementov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v razmerju do drugih postranski, mora izjemoma vključevati različne ustrezne pravne podlage.

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Glavni cilj predvidenega akta je sprememba poslovnika zaradi pristopa Unije k Istanbulski konvenciji. Kar zadeva materialno pravno podlago, je EU pristopila k Istanbulski konvenciji v zvezi z zadevami, ki so v njeni izključni pristojnosti, in sicer glede zadev na področju institucij in javne uprave Unije¹¹ ter glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja¹². Pristop EU k Istanbulski konvenciji je bil razdeljen na dva ločena sklepa Sveta, da bi se upošteval posebni položaj Danske in Irske glede naslova V PDEU. Zato je treba tudi sklep o določitvi stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa v odboru pogodbenic v zvezi s predvidenim aktom, razdeliti na dva vzporedna sklepa. Pravna podlaga za ta sklep se nanaša na zadeve na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja. Materialna pravna podlaga za predlagani sklep zato obsega naslednje določbe: člen 82(2), člen 84 in člen 78(2).

4.3. Sklepna ugotovitev

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi morala biti člen 82(2), člen 84 in člen 78(2) PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

¹¹ Sklep Sveta (EU) 2023/1075 z dne 1. junija 2023 o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, kar zadeva institucije in javno upravo Unije (UL L 143 I, 2.6.2023, str. 1).

¹² Sklep Sveta (EU) 2023/1076 z dne 1. junija 2023 o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja (UL L 143 I, 2.6.2023, str. 4).

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v odboru pogodbenic Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima o spremembah poslovnika odbora glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 82(2), člena 84 in člena 78(2) v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Konvencija Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (v nadaljnjem besedilu: Konvencija), ki jo je Unija sklenila s Sklepom Sveta (EU) 2023/1075¹³, kar zadeva institucije in javno upravo Unije, glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja pa s Sklepom Sveta (EU) 2023/1076¹⁴, je za Unijo začela veljati 1. oktobra 2023. Konvencija ima trenutno 39 pogodbenic, vključno z Unijo in 22 državami članicami.
- (2) Odbor pogodbenic je organ mehanizma za spremljanje Konvencije. Na podlagi člena 67(3) Konvencije je odbor pogodbenic (v nadaljnjem besedilu: odbor) pripravil svoj poslovnik (v nadaljnjem besedilu: poslovnik). Poslovnik določa, da ima vsaka pogodbenica Konvencije en glas. Zaradi pristopa Unije h Konvenciji so potrebne nekatere prilagoditve poslovnika, zlasti kar zadeva glasovalne pravice.
- (3) Sekretariat odbora je avgusta 2023 predlagal nekatere spremembe poslovnika, da bi se upošteval učinek pristopa Unije na delovanje odbora. Pogodbenice Konvencije je pozval, naj predložijo predloge besedila. Unija je stališče o predlaganih spremembah oblikovala 22. aprila 2024¹⁵ in predlagala alternativne spremembe poslovnika. Na 16.

¹³ Sklep Sveta (EU) 2023/1075 z dne 1. junija 2023 o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, kar zadeva institucije in javno upravo Unije (UL L 143 I, 2.6.2023, str. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹⁴ Sklep Sveta (EU) 2023/1076 z dne 1. junija 2023 o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja (UL L 143 I, 2.6.2023, str. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

¹⁵ Sklep Sveta (EU) 2024/1669 z dne 22. aprila 2024 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v odboru pogodbenic Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima o spremembah poslovnika odbora glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter azila in nevračanja (UL L, 2024/1669, 12.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1669/oj>) in Sklep Sveta (EU) 2024/1680 z dne 22. aprila 2024 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v odboru pogodbenic Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima o spremembah poslovnika

seji odbora 31. maja 2024 ni bilo mogoče doseči dogovora o predlaganih spremembah, zato je odbor sklenil, da bo njegov predsednik opravil neformalna posvetovanja, da bi poiskal rešitev, ki bo sprejemljiva za vse člane odbora.

- (4) Po neformalnih posvetovanjih je predsednik novembra 2024 predložil revidiran predlog (IC-CP(2024)12 prov). V skladu s tem predlogom bi se morala sedanja pravila o glasovanju še naprej uporabljati, vendar bi jih bilo treba dopolniti s klavzulo o soglasju (ki določa, da si odbor po najboljših močeh prizadeva za nadaljevanje prakse odločanja s soglasjem) in klavzulo o pregledu (ki določa, da odbor prouči uporabo pravil v treh letih po sprejetju sprememb).
- (5) Sekretariat odbora je 13. februarja 2025 delil revidirani predlog predsednika odbora za spremembo poslovnika odbora pogodbenic Istanbulske konvencije (dokument IC-CP(2025)1prov) (v nadaljnjem besedilu: predvideni akt). Sekretariat je pogodbenice pozval, naj predlogodobrijo po pisnem postopku. Poleg tega je bilo sporočeno, da se bo predvideni akt štel za sprejetega, če sekretariatu do 30. aprila 2025 ne bodo pisno predloženi ugovori.
- (6) Primerno je določiti stališče, ki naj se zastopa v imenu Unije, saj bodo spremembe poslovnika za Unijo pravno zavezujoče.
- (7) Sprejetje revidiranega predloga za spremembo poslovnika bi pomenilo, da bi sedanja pravila o glasovanju dejansko ostala v veljavi, pri čemer bi imela Unija še en glas poleg glasov držav članic, ki so pogodbenice Konvencije. Vključitev klavzule o soglasju in klavzule o pregledu bi morala biti za Unijo sprejemljiva. Klavzula o soglasju kodificira obstoječo prakso odbora, klavzula o pregledu pa navaja namero, da se poslovnik ponovno oceni najpozneje po treh letih od sprejetja sprememb, brez prejudiciranja kakršnega koli konkretnega izida.
- (8) Kar zadeva v poslovniku navedeni seznam udeleženk, ki niso članice odbora, bi bilo treba sklicevanje na Evropsko unijo črtati, saj je zastarelo.
- (9) Stališče Unije bi zato moralo biti, da ne nasprotuje sprejetju predloga za spremembo poslovnika, kot je opisan v dokumentu IC-CP(2025)1prov.
- (10) Sklep Sveta (EU) 2023/1076 za Irsko ni zavezujoč, zato Irska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa.
- (11) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Stališče, ki se v imenu Unije zastopa v odboru pogodbenic, ustanovljenem na podlagi člena 67 Konvencije, je, da se ne nasprotuje sprejetju revidiranega predloga predsednika odbora pogodbenic za spremembo poslovnika odbora pogodbenic Istanbulske konvencije [IC-CP(2025)1 prov].

odbora glede zadev na področju institucij in javne uprave Unije (UL L, 2024/1680, 12.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1680/oj>).

Člen 2

Ta sklep začne veljati na dan sprejetja.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*