

Брюксел, 3 март 2025 г.
(OR. en)

6675/25

Междуинституционално досие:
2025/0038(NLE)

ANTIDISCRIM 16
COCON 9
COHOM 21
COPEN 36
DROIPEN 17
EDUC 44
FREMP 49
JAI 254
MIGR 79
SOC 103
STATIS 6

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2025) 68 final

Относно: Предложение за
РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА
относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, във връзка с измененията на Процедурния правилник на Комитета по отношение на въпросите, свързани с институциите и публичната администрация на Съюза

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2025) 68 final.

Приложение: COM(2025) 68 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.2.2025 г.
COM(2025) 68 final

2025/0038 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, във връзка с измененията на Процедурния правилник на Комитета по отношение на въпросите, свързани с институциите и публичната администрация на Съюза

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 в рамките на Комитета на страните¹ по Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (по-нататък „Истанбулската конвенция“ или „Конвенцията“), във връзка с предвиденото приемане на предложението на председателя на Комитета на страните за изменение на Процедурния правилник на Комитета на страните по Истанбулската конвенция (IC-CP(2025)1 prov). Предложението въвежда клауза за консенсус и клауза за преразглеждане в правилата за гласуване (член 20) и изменение на правилото за участниците без право на глас (член 2). Изменението на Процедурния правилник стана необходимо след присъединяването на Европейския съюз към Истанбулската конвенция.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Истанбулската конвенция

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

ЕС подписа Конвенцията през юни 2017 г. и приключи процедурата по присъединяване на 28 юни 2023 г., с което заедно с влизането в сила на Конвенцията 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 Съюза², и въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане³. Ирландия и Дания не са обвързани от упражняването на компетентността на Съюза по отношение на въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане⁴. Всички държави — членки на ЕС, са подписали Конвенцията, като към 5 февруари 2025 г. 22 държави членки са я ратифицирали и следователно имат право да гласуват в Комитета на страните⁵. Понастоящем има 39 страни по Конвенцията, в това число ЕС и 22 държави — членки на ЕС.

¹ [Комитет на страните — Истанбулска конвенция. Действия срещу насилието над жени и домашното насилие](#)

² 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).

³ 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).

⁴ В съответствие с протоколи № 21 и № 22, приложени към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁵ Статус на ратифицирането към 8.1.2025 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.).

2.2. Комитетът на страните по Конвенцията

Комитетът на страните е политическият орган на механизма за мониторинг по Истанбулската конвенция и е съставен от представители на страните по нея. В съответствие с член 67, параграф 2 от Конвенцията Комитетът на страните има за задача да избере членовете на Експертната група за действие срещу насилието над жени и домашното насилие (GREVIO). В съответствие с член 68, параграф 12 от Конвенцията Комитетът на страните, въз основа на докладите и заключенията на GREVIO, може да приема препоръки до страните по Конвенцията относно нейното прилагане. Той също така упражнява надзор върху изпълнението на тези препоръки след изтичането на тригодишния срок за изпълнение⁶. Освен това Комитетът на страните разглежда резултатите от специални разследвания, които са му предадени от GREVIO в съответствие с член 68, параграф 15 от Конвенцията. Комитетът на страните избира и членовете на своето бюро — председател и двама заместник-председатели⁷.

Съгласно член 67, параграф 3 от Конвенцията Комитетът на страните прие своя процедурен правилник⁸ (наричан по-нататък „Процедурният правилник“) на първото си заседание на 4 май 2015 г. В член 20 от Процедурния правилник, в който се разглежда въпросът за гласуването, в първия параграф се постановява, че „[в]секи член на Комитета разполага с един глас“, а в третия параграф — че необходимият кворум за решенията на Комитета е „мнозинство от две трети от подадените гласове“. Същият се изиска и за изменение на Процедурния правилник (член 25). Към момента практиката на Комитета на страните е да приема препоръки и заключения въз основа на консенсус.

2.3. Предвиденото изменение на Процедурния правилник на Комитета на страните

На 28 август 2023 г. секретариатът на Комитета на страните предложи изменения на Процедурния правилник, за да се отрази въздействието на присъединяването на Съюза върху функционирането на Комитета, и по-специално върху разпоредбите за гласуване. Секретариатът на Комитета на страните предостави на страните по Конвенцията възможност да представят коментари. В съответствие с Решение (ЕС) 2024/1669 и Решение (ЕС) 2024/1680 на Съвета, приети на 22 април 2024 г., Съюзът предложи редица алтернативни изменения на Процедурния правилник⁹. На 16-ото заседание на Комитета, проведено на 31 май 2024 г., ЕС и Обединеното кралство представиха своите предложения. По време на последвалите обсъждания няколко държави извън ЕС се противопоставиха на предложението на ЕС. Тъй като не беше възможно да се постигне съгласие, Комитетът реши неговият председател да проведе неформални обсъждания,

⁶ Вж. „Рамка за надзор на изпълнението на препоръките, отправени към държавите — страни по Конвенцията“, приета от Комитета на страните на 13 април 2021 г., IC-CP/Inf (2021)2.

⁷ Задачите, възложени на Комитета на страните, са изброени в член 1 от Процедурния правилник.

⁸ Документ IC-CP(2015)2, приет на 4 май 2015 г., [Процедурен правилник](#).

⁹ Решение (ЕС) 2024/1669 на Съвета от 22 април 2024 година относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, по отношение на измененията на Процедурния правилник на Комитета, отнасящи се до въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане (ОВ L, 2024/1669, 12.6.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1669/oj>) и Решение (ЕС) 2024/1680 на Съвета от 22 април 2024 г. относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, по отношение на измененията на Процедурния правилник на Комитета, отнасящи се до въпросите, свързани с институциите и публичната администрация на Съюза (ОВ L, 2024/1680, 12.6.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1680/oj>).

за да се намери компромисно решение. След неофициалните консултации през ноември 2024 г. председателят представи ново предложение (IC-CP(2024)12 prov), което беше обсъдено на 17-ото заседание на Комитета на 17 декември 2024 г. Съгласно предложението настоящите правила за гласуване следва да продължат да се прилагат, но да бъдат допълнени от клауза за консенсус и клауза за преразглеждане. Няколко държави извън ЕС поискаха правата на глас на ЕС в конвенциите на Съвета на Европа да бъдат разгледани хоризонтално за всички конвенции, по които ЕС е страна, но биха могли да приемат преразгледаното предложение като временно решение. Нито една от страните не изрази опасения във връзка с новото предложение, с изключение на някои незначителни предложения за преформулиране. На 13 февруари 2025 г. секретариатът на Комитета на страните предаде преразгледаното предложение на председателя на Комитета на страните за изменение на Процедурния правилник на Комитета на страните по Истанбулската конвенция (IC-CP(2025)1 prov) (по-нататък „предвиденият акт“). Секретариатът прикани страните да одобрят предложението чрез писмена процедура. Освен това беше съобщено, че освен ако до 30 април 2025 г. на секретариата не бъдат представени писмени възражения, предвиденият акт ще се счита за приет.

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

Председателят предлага да се приеме отново член 20 („Гласуване“) от Процедурния правилник със следните изменения:

На първо място, в член 20, параграф 1 се предлага клауза за консенсус, в която се посочва, че Комитетът полага всички усилия, за да продължи практиката си да взема решения с консенсус. Само в случаите, когато това не е възможно, се провежда гласуване в съответствие с разпоредбите на този член.

Следователно параграфи 1—6 от член 20 се преномерират на параграфи 2—7. Не се предлагат други изменения по отношение на тези параграфи.

Второ, в член 20, параграф 8 се въвежда клауза за преразглеждане, в която се посочва, че Комитетът разглежда прилагането на тези правила не по-късно от три години след приемането им или по-рано, ако възникне необходимост, по инициатива на председателя или по искане на най-малко три страни по Конвенцията. Ако е целесъобразно, разпоредбата следва да бъде преразгледана, за да се преодолеят всички опасения и недостатъци в съответствие с процедурата по член 25.

Трето, предлага се позоваването на Европейския съюз да бъде заличено от списъка на представителите в член 2, параграф 2, буква б) от Процедурния правилник, на които се позволява да участват в заседанията на Комитета на страните без право на глас или покриване на разноските. Формулировката на члена не е актуална, тъй като Европейският съюз вече е пълноправен член на Комитета на страните.

Предлага се позицията на ЕС да бъде да не се възразява срещу приемането на преразгледаното предложение за изменение на Процедурния правилник, изложено в документ IC-CP(2025)1 prov. Предложението би довело по същество до запазването в сила на настоящите правила за гласуване. Съответно Съюзът ще разполага с един глас в допълнение към гласовете на държавите членки, които са страни по Конвенцията. Двата допълнителни елемента, предвидени в член 20, също следва да бъдат приети: клаузата за консенсус кодифицира съществуващата практика в Комитета на страните, а в клаузата за преразглеждане се посочва намерението за преразглеждане на

Процедурния правилник в рамките на следващите три години, без да се предрешава конкретен резултат.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. 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 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“.

Понятието „актове с правно действие“ включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са „годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“¹⁰.

4.1.2. Приложение в конкретния случай

Комитетът на страните е орган, създаден с Истанбулската конвенция. Новото изменение на Процедурния правилник, който Комитетът на страните има за задача да приеме, представлява акт с правно действие. Предвиденият акт ще бъде обвързващ по силата на международното право в съответствие с член 67, параграф 3 от Конвенцията. Предвиденият акт не допълва, нито изменя институционалната рамка на Конвенцията. Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

4.2. Материалноправно основание

4.2.1. 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.

4.2.2. Приложение в конкретния случай

Основната цел на предвидения акт е да се измени Процедурният правилник вследствие на присъединяването на Съюза към Истанбулската конвенция. Що се отнася до материалноправното основание, ЕС се присъедини към Истанбулската конвенция по

¹⁰ Решение на Съда от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, Дело C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

отношение на въпросите, попадащи в неговата изключителна компетентност, а именно по въпросите, свързани с институциите и публичната администрация на Съюза¹¹, както и въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане¹². 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. Следователно решението за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Комитета на страните във връзка с предвидения акт, трябва да бъде разделено на две паралелни решения. Правното основание за настоящото решение се отнася до въпросите, свързани с институциите и публичната администрация на Съюза. Поради това материалноправното основание за настоящото решение е член 336 от ДФЕС.

4.3. Заключение

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 336 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

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—3).

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—6).

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, във връзка с измененията на Процедурния правилник на Комитета по отношение на въпросите, свързани с институциите и публичната администрация на Съюза

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 336 от ДФЕС, във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия, като има предвид, че:

като има предвид, че:

- (1) Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (по-нататък „Конвенцията“) беше сключена от Съюза с Решение (ЕС) 2023/1075 на Съвета¹³ по отношение на институциите и публичната администрация на Съюза, и с Решение (ЕС) 2023/1076 на Съвета¹⁴ — 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 Съюзът и 22 държави членки.
- (2) Комитетът на страните (наричан по-нататък „Комитетът“) е органът на механизма за мониторинг на Конвенцията. Съгласно член 67, параграф 3 от Конвенцията Комитетът е приел своя процедурен правилник (наричан по-нататък „Процедурният правилник“). Съгласно Процедурния правилник всяка страна по Конвенцията разполага с един глас. Присъединяването на Съюза към Конвенцията налага някои промени в Процедурния правилник, по-специално по отношение на правото на глас.
- (3) През август 2023 г. секретариатът на Комитета предложи някои изменения на Процедурния правилник, за да се отрази въздействието на присъединяването на Съюза върху функционирането на Комитета. Той поиска от страните по Конвенцията да представят предложения за формулировки. Съюзът установи

¹³ 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>).

¹⁴ 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>).

позицията си по предложените изменения на 22 април 2024 г.¹⁵ и предложи алтернативни изменения на Процедурния правилник. По време на 16-ото заседание на Комитета на 31 май 2024 г. не беше възможно да се постигне споразумение по предложените изменения и Комитетът реши неговият председател да проведе неформални консултации, за да потърси решение, което да е приемливо за всички членове на Комитета.

- (4) След неофициалните консултации през ноември 2024 г. председателят представи преработено предложение (IC-CP(2024)12 пров). Съгласно това предложение настоящите правила за гласуване следва да продължат да се прилагат, но да бъдат допълнени от клауза за консенсус (която гласи, че Комитетът полага всички усилия, за да продължи практиката си да взема решения с консенсус) и клауза за преразглеждане (в която се посочва, че Комитетът ще разгледа прилагането на правилата в срок от три години след приемането на измененията).
- (5) На 13 февруари 2025 г. секретариатът на Комитета на страните събщи преразгледаното предложение на председателя на Комитета на страните за изменение на Процедурния правилник на Комитета на страните по Истанбулската конвенция (IC-CP(2025)1 пров) (по-нататък „предвиденият акт“). Секретариатът прикани страните да одобрят предложението чрез писмена процедура. Освен това беше съобщено, че освен ако до 30 април 2025 г. на секретариата не бъдат представени писмени възражения, предвиденият акт ще се счита за приет.
- (6) Тъй като измененията на Процедурния правилник ще бъдат правно обвързващи за Съюза, е целесъобразно да бъде определена позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза.
- (7) Приемането на преразгледаното предложение за изменение на Процедурния правилник би довело до това настоящите правила за гласуване по същество да останат в сила, като Съюзът разполага с един глас в допълнение към гласовете на държавите членки, които са страни по Конвенцията. Добавянето на клаузата за консенсус и клаузата за преразглеждане следва да бъде приемливо за Съюза. Клаузата за консенсус кодифицира съществуващата практика в Комитета, а в клаузата за преразглеждане се посочва намерението за преразглеждане на Процедурния правилник не по-късно от три години след приемането на измененията, без да се предreshава конкретен резултат.
- (8) Що се отнася до изброяването в процедурния правилник на участниците, които не са членове на Комитета на страните, позоваването на Европейския съюз следва да бъде заличено, тъй като вече не е актуално.

¹⁵ Решение (ЕС) 2024/1669 на Съвета от 22 април 2024 година относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, по отношение на измененията на Процедурния правилник на Комитета, отнасящи се до въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, правото на убежище и забраната за връщане (ОВ L, 2024/1669, 12.6.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1669/oj>) и Решение (ЕС) 2024/1680 на Съвета от 22 април 2024 г. относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, по отношение на измененията на Процедурния правилник на Комитета, отнасящи се до въпросите, свързани с институциите и публичната администрация на Съюза (ОВ L, 2024/1680, 12.6.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1680/oj>).

- (9) Поради това позицията на Съюза следва да бъде да не се възразява срещу приемането на предложението за изменения на Процедурния правилник, изложено в документ IC-CP(2025)1 prov,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Комитета на страните, създаден съгласно член 67 от Конвенцията, е да не се възразява срещу приемането на преразгледаното предложение на председателя на Комитета на страните за изменение на Процедурния правилник на Комитета на страните по Истанбулската конвенция [IC-CP(2025)1 prov].

Член 2

Настоящото решение влиза в сила в деня на приемането му.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*