

Bruxelles, 3. ožujka 2025.
(OR. en)

6675/25

Međuinstitucijski predmet:
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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2025) 68 final
Predmet:	Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Odboru stranaka Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji o izmjenama Poslovnika Odbora u vezi s pitanjima koja se odnose na institucije i javnu upravu Unije

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 68 final.

Priloženo: COM(2025) 68 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.2.2025.
COM(2025) 68 final

2025/0038 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Odboru stranaka Konvencije
Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji o
izmjenama Poslovnika Odbora u vezi s pitanjima koja se odnose na institucije i javnu
upravu Unije**

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj prijedlog odnosi se na odluku kojom se utvrđuje stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u Odboru stranaka¹ Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji („Istanbulska konvencija” ili „Konvencija”), u vezi s predviđenim donošenjem prijedloga predsjednika Odbora stranaka za izmjenu Poslovnika Odbora stranaka Istanbulske konvencije (IC-CP(2025)1 prov). U prijedlogu se uvodi klauzula o konsenzusu i klauzula o preispitivanju u pravila o glasovanju (pravilo 20.) te izmjena pravila o sudionicima bez prava glasa (pravilo 2.). Nakon pristupanja Europske unije Istanbulskoj konvenciji izmjena Poslovnika postala je nužna.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Istanbulska konvencija

U Istanbulskoj se konvenciji utvrđuje sveobuhvatan i usklađen skup pravila za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u Europi i izvan nje. Konvencija je stupila na snagu 1. kolovoza 2014.

EU je potpisao Konvenciju u lipnju 2017. i dovršio postupak pristupanja 28. lipnja 2023., čime je Konvencija za EU stupila na snagu 1. listopada 2023. EU je pristupio Konvenciji u području pitanja koja su u njegovoj isključivoj nadležnosti, točnije pitanja koja se odnose na institucije i javnu upravu Unije² te pitanja koja se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja³. Irska i Danska nisu obvezane izvršavanjem nadležnosti Unije u području pitanja koja se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja⁴. Sve države članice EU-a potpisale su Konvenciju, a do 5. veljače 2025. 22 su je ratificirale i stoga one imaju pravo glasa u Odboru stranaka⁵. Trenutačno postoji 39 stranaka Konvencije, uključujući EU i 22 države članice EU-a.

2.2. Odbor stranaka Konvencije

Odbor stranaka je političko tijelo mehanizma za praćenje Istanbulske konvencije i sastoji se od predstavnika stranaka Konvencije. U skladu s člankom 67. stavkom 2. Konvencije zadaća je Odbora stranaka izabrati članove Skupine stručnih osoba za djelovanje protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji („GREVIO”). U skladu s člankom 68. stavkom 12. Konvencije Odbor stranaka može usvojiti, na temelju izvješća i zaključaka GREVIO-a, preporuke upućene strankama o provedbi Konvencije. Osim toga, nakon što istekne trogodišnje

¹ [Odbor stranaka – Istanbulska konvencija o borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.](#)

² Odluka Vijeća (EU) 2023/1075 od 1. lipnja 2023. o sklapanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na institucije i javnu upravu Unije, SL L 143 I, 2.6.2023., str. 1.

³ Odluka Vijeća (EU) 2023/1076 od 1. lipnja 2023. o sklapanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja, SL L 143 I, 2.6.2023., str. 4.

⁴ U skladu s Protokolima br. 21 i br. 22 priloženima Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.

⁵ Status ratifikacija na dan 8. siječnja 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.).

razdoblje za provedbu nadzire provedbu tih preporuka⁶. Nadalje, Odbor stranaka ispituje nalaze posebnih istraga koje mu je prenio GREVIO u skladu s člankom 68. stavkom 15. Konvencije. Odbor stranaka bira i članove svojeg ureda, odnosno predsjednika i dva potpredsjednika⁷.

U skladu s člankom 67. stavkom 3. Konvencije, Odbor stranaka donio je vlastiti poslovnik⁸ („Poslovnik”) na svojem prvom sastanku 4. svibnja 2015. U prvom stavku pravila 20. Poslovnika o glasovanju utvrđuje se da „[s]vaki član Odbora ima jedan glas”, a u trećem stavku da je kvorum potreban za odluke Odbora „dvotrećinska većina danih glasova”. Isti je kvorum potreban i za izmjene Poslovnika (pravilo 25.). Dosadašnja praksa Odbora stranaka bila je da se preporuke i zaključci donose na temelju konsenzusa.

2.3. Predviđena izmjena Poslovnika Odbora stranaka

Tajništvo Odbora stranaka predložilo je 28. kolovoza 2023. izmjene Poslovnika kako bi se uzeo u obzir učinak pristupanja Unije na funkcioniranje Odbora, a posebno na odredbe o glasovanju. Tajništvo Odbora stranaka dalo je strankama mogućnost iznošenja primjedbi. Unija je u skladu s odlukama Vijeća (EU) 2024/1669 i 2024/1680 donesenima 22. travnja 2024. predložila niz alternativnih izmjena Poslovnika⁹. Na 16. sastanku Odbora održanom 31. svibnja 2024. EU i Ujedinjena Kraljevina predstavili su svoje prijedloge. Tijekom rasprava koje su uslijedile nekoliko država koje nisu članice EU-a usprotivilo se prijedlogu EU-a. Budući da nije bilo moguće postići dogovor, Odbor je odlučio da će njegov predsjednik voditi neformalne rasprave kako bi se pronašlo kompromisno rješenje. Nakon neformalnih savjetovanja predsjednik je u studenom 2024. podnio novi prijedlog (IC-CP(2024)12 prov), o kojem se raspravljalo na 17. sastanku Odbora 17. prosinca 2024. U skladu s prijedlogom postojeća pravila glasovanja trebala bi se i dalje primjenjivati, ali bi ih trebalo dopuniti klauzulom o konsenzusu i klauzulom o preispitivanju. Nekoliko država koje nisu članice EU-a željelo je da se pitanje glasačkog prava EU-a u konvencijama Vijeća Europe razmotri horizontalno za sve konvencije kojih je EU stranka, ali je prihvatilo revidirani prijedlog kao privremeno rješenje. Nijedna stranka nije izrazila zabrinutost u vezi s novim prijedlogom, osim nekih manjih prijedloga izmjena teksta. Tajništvo Odbora stranaka dostavilo je 13. veljače 2025. revidirani prijedlog predsjednika Odbora stranaka o izmjenama Poslovnika Odbora stranaka Istanbulske konvencije (dokument IC-CP(2025)1prov) („predviđeni akt”). Tajništvo je pozvalo stranke da odobre prijedlog pisanim postupkom. Nadalje, priopćeno je da će se predviđeni akt smatrati donesenim ako se Tajništvu do 30. travnja 2025. u pisanom obliku ne podnesu prigovori.

⁶ Vidjeti „Okvir za nadzor provedbe preporuka upućenih državama strankama”, koji je donio Odbor stranaka 13. travnja 2021., IC-CP/Inf(2021)2.

⁷ Zadaće povjerene Odboru stranaka navedene su u pravilu 1. Poslovnika.

⁸ Dokument IC-CP(2015)2, donesen 4. svibnja 2015., [Poslovnik](#).

⁹ Odluka Vijeća (EU) 2024/1669 od 22. travnja 2024. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Odbora stranaka Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, o izmjenama Poslovnika Odbora, u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja, SL L, 2024/1669, 12.6.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1669/oj> i Odluka Vijeća (EU) 2024/1680 od 22. travnja 2024. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Odbora stranaka Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, o izmjenama Poslovnika Odbora, u odnosu na pitanja povezana s institucijama i javnom upravom Unije, SL L, 2024/1680, 12.6.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1680/oj>.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Predsjednik predlaže da se ponovno usvoji pravilo 20. („Glasovanje”) Poslovnika sa sljedećim izmjenama:

Kao prvo, u pravilu 20. stavku 1. predlaže se klauzula o konsenzusu u kojoj se navodi da Odbor poduzima sve kako bi nastavio sa svojom praksom donošenja odluka konsenzusom. Samo ako to nije moguće, pristupa se glasovanju u skladu s odredbama tog pravila.

Stoga stavci od 1. do 6. pravila 20. postaju stavci od 2. do 7. Ne predlažu se druge izmjene tih stavaka.

Drugo, u pravilu 20. stavku 8. uvodi se klauzula o reviziji u kojoj se navodi da će Odbor ispitati primjenu tog pravila najkasnije tri godine nakon donošenja te klauzule i ranije, ako bude potrebno, na inicijativu predsjednika ili na zahtjev najmanje triju stranaka Konvencije. Prema potrebi, pravilo bi trebalo revidirati kako bi se riješila sva pitanja i nedostaci u skladu s postupkom iz pravila 25.

Treće, predlaže se da se upućivanje na Europsku uniju izbriše s popisa predstavnika iz pravila 2.2.b Poslovnika kojima je dopušteno sudjelovati na sastancima Odbora stranaka bez prava glasa ili pokrivanja troškova. Pravilo je suvišno jer je Europska unija postala punopravna članica Odbora stranaka.

Predlaže se da stajalište EU-a bude da se ne protivi donošenju revidiranog prijedloga izmjene Poslovnika kako je naveden u dokumentu IC-CP(2025)1prov. Prijedlog bi podrazumijevao da postojeća pravila glasovanja u osnovi ostanu na snazi. U skladu s tim, Unija bi imala jedan glas uz glasove država članica koje su stranke Konvencije. Trebalo bi prihvatiti i dva dodatna elementa predviđena u pravilu 20.: klauzula o konsenzusu kodificira postojeću praksu u Odboru stranaka, a u klauzuli o preispitivanju navodi se namjera ponovne procjene Poslovnika u sljedeće tri godine, ne dovodeći u pitanje bilo kakav konkretan ishod.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali postoji mogućnost „da presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”¹⁰.

4.1.2. Primjena na ovaj predmet

Odbor stranaka tijelo je osnovano Istanbulsom konvencijom. Nova izmjena Poslovnika koju Odbor stranaka treba donijeti je akt koji proizvodi pravne učinke. Predviđeni akt bit će, u skladu s člankom 67. stavkom 3. Konvencije, obvezujući prema međunarodnom pravu. Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti mijenja institucionalni okvir Konvencije. Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

¹⁰ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

Kad je riječ o predviđenom aktu kojim se istovremeno želi postići više ciljeva ili koji ima više elemenata, koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije sporedan u odnosu na druge, materijalna pravna osnova odluke iz članka 218. stavka 9. UFEU-a iznimno mora uključivati različite odgovarajuće pravne osnove.

4.2.2. Primjena na ovaj predmet

Glavni je cilj predviđenog akta izmjena Poslovnika nakon pristupanja Unije Istanbulskoj konvenciji. Kad je riječ o materijalnoj pravnoj osnovi, EU je pristupio Istanbulskoj konvenciji u području pitanja koja su u njegovoj isključivoj nadležnosti, točnije pitanja koja se odnose na institucije i javnu upravu Unije¹¹ i pitanja koja se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja¹². Pristupanje EU-a Istanbulskoj konvenciji podijeljeno je u dvije zasebne odluke Vijeća kako bi se razmotrio poseban položaj Danske i Irske s obzirom na glavu V. UFEU-a. Stoga se odluka kojom se utvrđuje stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u Odboru stranaka u vezi s predviđenim aktom treba podijeliti u dvije paralelne odluke. Pravna osnova za ovu odluku odnosi se na pitanja povezana s institucijama i javnom upravom Unije. Stoga je materijalna pravna osnova predložene odluke članak 336. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 336. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

¹¹ Odluka Vijeća (EU) 2023/1075 od 1. lipnja 2023. o sklapanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na institucije i javnu upravu Unije, SL L 143 I, 2.6.2023., str. 1.

¹² Odluka Vijeća (EU) 2023/1076 od 1. lipnja 2023. o sklapanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja, SL L 143 I, 2.6.2023., str. 4.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Odboru stranaka Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji o izmjenama Poslovnika Odbora u vezi s pitanjima koja se odnose na institucije i javnu upravu Unije

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 336. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Unija je sklopila Konvenciju Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji („Konvencija”) Odlukom Vijeća (EU) 2023/1075¹³, u odnosu na institucije i javnu upravu Unije, i Odlukom Vijeća (EU) 2023/1076¹⁴, u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azilom i zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja, koja je za Uniju stupila na snagu 1. listopada 2023. Do danas Konvencija ima 39 stranaka, uključujući Uniju i 22 države članice.
- (2) Odbor stranaka („Odbor”) tijelo je mehanizma za praćenje Konvencije. U skladu s člankom 67. stavkom 3. Konvencije Odbor je donio vlastiti poslovnik („Poslovnik”). U Poslovniku je predviđeno da svaka stranka Konvencije ima jedan glas. Pristupanje Unije Konvenciji zahtijeva određene prilagodbe Poslovnika, posebno u pogledu glasačkih prava.
- (3) U kolovozu 2023. Tajništvo Odbora predložilo je određene izmjene Poslovnika kako bi se uzeo u obzir učinak pristupanja Unije na funkcioniranje Odbora. Od stranaka Konvencije zatražilo je da podnesu prijedloge izmjena teksta. Unija je 22. travnja 2024. utvrdila svoje stajalište o predloženim izmjenama¹⁵ i predložila

¹³ Odluka Vijeća (EU) 2023/1075 od 1. lipnja 2023. o sklapanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na institucije i javnu upravu Unije (SL L 143 I, 2.6.2023., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹⁴ Odluka Vijeća (EU) 2023/1076 od 1. lipnja 2023. o sklapanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja (SL L 143 I, 2.6.2023., str. 4., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

¹⁵ Odluka Vijeća (EU) 2024/1669 od 22. travnja 2024. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Odbora stranaka Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, o izmjenama Poslovnika Odbora, u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja (SL L, 2024/1669, 12.6.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1669/oj>) i Odluka Vijeća (EU) 2024/1680 od 22. travnja 2024. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Odbora stranaka Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, o izmjenama Poslovnika Odbora, u odnosu na pitanja povezana s institucijama i javnom upravom Unije (SL L, 2024/1680, 12.6.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1680/oj>).

alternativne izmjene Poslovnika. Na 16. sastanku Odbora održanom 31. svibnja 2024. nije bilo moguće postići dogovor o predloženim izmjenama i Odbor je odlučio da će njegov predsjednik provesti neformalna savjetovanja kako bi se pronašlo rješenje koje je prihvatljivo svim članovima Odbora.

- (4) Nakon neformalnih savjetovanja predsjednik je u studenom 2024. podnio revidirani prijedlog (IC-CP(2024)12 prov). U skladu s tim prijedlogom postojeća pravila glasovanja trebala bi se i dalje primjenjivati, ali bi ih trebalo dopuniti klauzulom o konsenzusu (u kojoj se navodi da Odbor poduzima sve kako bi nastavio sa svojom praksom donošenja odluka konsenzusom) i klauzulom o preispitivanju (u kojoj se navodi da će Odbor ispitati primjenu pravila u roku od tri godine nakon donošenja izmjena).
- (5) Tajništvo Odbora dostavilo je 13. veljače 2025. revidirani prijedlog predsjednika Odbora stranaka za izmjenu poslovnika Odbora stranaka Istanbulske konvencije (dokument IC-CP(2025)1prov) („predviđeni akt”). Tajništvo je pozvalo stranke da odobre prijedlog pisanim postupkom. Nadalje, priopćeno je da će se predviđeni akt smatrati donesenim ako se Tajništvu do 30. travnja 2025. u pisanom obliku ne podnesu prigovori.
- (6) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u jer će izmjene Poslovnika biti pravno obvezujuće za Uniju.
- (7) Donošenje revidiranog prijedloga izmjene Poslovnika dovelo bi do toga da postojeća pravila glasovanja u osnovi ostanu na snazi, pri čemu bi Unija imala jedan glas uz glasove država članica koje su stranke Konvencije. Uniji bi trebalo biti prihvatljivo dodavanje klauzule o konsenzusu i klauzule o preispitivanju. Klauzula o konsenzusu kodificira postojeću praksu u Odboru, a u klauzuli o preispitivanju navodi se namjera ponovne procjene Poslovnika najkasnije tri godine nakon donošenja izmjena, ne dovodeći u pitanje bilo kakav konkretan ishod.
- (8) Kad je riječ o Poslovniku u kojem se navode sudionici koji nisu članovi Odbora stranaka, upućivanje na Europsku uniju treba izbrisati jer je postalo suvišno.
- (9) Stoga bi stajalište Unije trebalo biti da se ne protivi donošenju prijedloga izmjena Poslovnika kako je naveden u dokumentu IC-CP(2025)1 prov,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Odbora stranaka, osnovanog na temelju članka 67. Konvencije, je da se ne protivi donošenju revidiranog prijedloga predsjednika Odbora stranaka Istanbulske konvencije [IC-CP(2025)1 prov].

Članak 2.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*