



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 31.3.2025.
COM(2025) 152 final

2025/0078 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Odboru ministara Vijeća Europe u odnosu na produljenje roka za pristupanje Tunisa Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u pogledu pitanja povezanih s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azilom i zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koje treba zauzeti u ime Unije na sastanku Odbora ministara Vijeća Europe 23. travnja 2025. u vezi s predviđenim donošenjem odluke kojom se Tunisu odobrava produljenje roka za pristupanje Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji („Istanbulska konvencija” ili „Konvencija”) do 23. travnja 2027

1.1. Istanbulska konvencija

U Istanbulskoj konvenciji utvrđen je 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 Konvenciju potpisao u lipnju 2017., a 28. lipnja 2023. dovršio je postupak pristupanja, čime je Konvencija za EU stupila na snagu 1. listopada 2023. EU je pristupio Konvenciji u području pitanja koja su u njegovoj isključivoj nadležnosti, konkretno pitanja koja se odnose na institucije i javnu upravu Unije¹ i pitanja koja se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja². Kad je riječ o potonjem, Irska i Danska nisu obvezane izvršavanjem nadležnosti Unije³. Konvencija sada ima 39 stranaka, što uključuje EU i 22 države članice EU-a⁴.

1.2. Odbor ministara Vijeća Europe

Odbor ministara je tijelo Vijeća Europe koje donosi odluke. Odbor ministara sastoji se od ministara vanjskih poslova 46 država članica Vijeća Europe, a njihovi stalni predstavnici u Strasbourgu djeluju kao zamjenici. Uloga i funkcije Odbora ministara opisane su u poglavlju IV. Statuta Vijeća Europe („Statut”)⁵. U skladu s člankom 14. Statuta svaki član Vijeća Europe ima pravo na jednog predstavnika u Odboru ministara, a svaki predstavnik ima pravo na jedan glas. Sve države članice EU-a članice su Vijeća Europe i stoga su zastupljene u Odboru ministara. Odbor ministara sastaje se na ministarskoj razini jednom godišnje, a na razini zamjenika svaki tjedan.

¹ 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.

² 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.

³ U skladu s Protokolima br. 21 i br. 22 priloženima Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.

⁴ Status ratifikacija na dan 25. ožujka 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 Statut Vijeća Europe (ETS br. 001), [Cjeloviti popis – Ured za ugovore](#).

1.3. Predviđena odluka Odbora ministara Vijeća Europe

Člankom 75. stavkom 1. Istanbulske konvencije predviđeno je da Konvenciji mogu pristupiti države članice Vijeća Europe, države koje nisu države članice Vijeća Europe, a sudjelovale su u njezinoj izradi, i EU. Nadalje, člankom 76. stavkom 1. predviđa se da je Konvencija otvorena za pristup i državama nečlanicama koje nisu sudjelovale u njezinoj izradi, pod uvjetom da ih je Odbor ministara službeno pozvao da joj pristupe. U tom pogledu Odbor ministara može, nakon savjetovanja sa strankama Istanbulske konvencije i dobivanja njihova jednoglasnog pristanka, pozvati bilo koju državu koja nije članica Vijeća Europe da pristupi Konvenciji odlukom donesenom većinom predviđenom u članku 20.d Statuta (dvotrećinska većina u Odboru ministara) i jednoglasnom odlukom predstavnika stranaka Konvencije koji imaju pravo zasjedati u Odboru ministara⁶.

Odbor ministara odlučio je 22. travnja 2020. pozvati Tunis da pristupi Istanbulskoj konvenciji. U skladu s tom odlukom taj poziv vrijedi pet godina od njezina donošenja, tj. do 23. travnja 2025.

Dopisom od 20. veljače 2025. Tunis je zatražio produljenje roka za pristupanje Konvenciji do 23. travnja 2027. kako bi mogao dovršiti svoje unutarnje postupke. Države članice Vijeća Europe i stranke Istanbulske konvencije obaviještene su dopisom od 3. ožujka 2025. o zahtjevu i da je za njega potrebna nova odluka Odbora ministara. Očekuje se da će skupina izvjestitelja Odbora ministara za pravnu suradnju (GR-J) razmotriti zahtjev na sastanku 17. travnja 2025., nakon čega se očekuje da Odbor ministara donese odluku o produljenju roka za pristupanje Tunisa Istanbulskoj konvenciji do 23. travnja 2027., kako je zatraženo („predviđena odluka”).

2. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Predlaže se da stajalište koje treba zauzeti u ime EU-a na sastanku Odbora ministara 23. travnja 2025. bude da se podrži produljenje roka za pristupanje Tunisa Istanbulskoj konvenciji do 23. travnja 2027. kako bi mu se dalo dovoljno vremena za dovršetak njegovih unutarnjih postupaka. Pristupanje Tunisa bilo bi korisno za Uniju jer bi se ambiciozni standardi Konvencije za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji proširili na tu zemlju.

3. PRAVNA OSNOVA

3.1. Postupovna pravna osnova

3.1.1. 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”.

Članak 218. stavak 9. UFEU-a primjenjuje se neovisno o tome je li Unija članica tog tijela ili stranka tog sporazuma⁷.

⁶ Za dodatne informacije o postupku pristupanja država koje nisu države članice Vijeća Europe i koje nisu sudjelovale u izradi Konvencije vidjeti: [CETS 210 – Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji – Načini pristupanja](#).

⁷ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka/Vijeće, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, t. 64.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća osim toga i organizacijske akte koji utječu na način na koji se odluke donose unutar tijela, na primjer ako tijelo s ovlastima za donošenje odluka prihvati neku zemlju kao novu članicu.

3.1.2. Primjena na ovaj predmet

Odbor ministara je tijelo osnovano na temelju sporazuma, konkretnije Statuta. Odluka o produljenju roka za pristupanje Tunisa Istanbulskoj konvenciji, koju Odbor ministara treba donijeti, akt je koji proizvodi pravne učinke. Produljenje roka za pristupanje Konvenciji znači „produljenje” poziva do 23. travnja 2027., koji bi inače prestao važiti 23. travnja 2025. Ako se rok produlji i ako Tunis pristupi Konvenciji u roku, između EU-a i Tunisa uspostaviti će se ugovorni odnosi u okviru Istanbulske konvencije. Odluka koju donese Odbor ministara može proizvesti pravne učinke i za Uniju jer bi pristupanje Tunisa utjecalo na način na koji se odluke donose u okviru Odbora stranaka Istanbulske konvencije. Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti mijenja institucionalni okvir sporazuma. Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

3.2. Materijalnopravna osnova

3.2.1. Načela

Materijalnopravna 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 osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

U pogledu predviđenog akta kojim se istovremeno želi postići više ciljeva ili koji ima više elemenata, koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije sporedan u odnosu na druge, materijalnopravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a iznimno se mora temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama.

3.2.2. Primjena na ovaj predmet

Kad je riječ o materijalnoj 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 Unije⁸ i pitanja koja se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja⁹. Pristupanje EU-a Istanbulskoj konvenciji podijeljeno je u dvije zasebne odluke Vijeća kako bi se u obzir uzeo poseban položaj Danske i Irske s obzirom na glavu V. UFEU-a. Stoga i odluku o utvrđivanju stajališta koje treba zauzeti u ime Unije u Odboru ministara treba donijeti u obliku dviju odluka jer bi se ugovorni odnos s Tunisom uspostavio u svim aspektima Konvencije. Pravna osnova za ovu odluku odnosi se na pitanja pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, azila i zabrane prisilnog udaljenja ili

⁸ 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>).

⁹ 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>).

vraćanja. Stoga materijalnopravnu osnovu predložene odluke čine sljedeće odredbe: članak 78. stavak 2., članak 82. stavak 2. i članak 84. UFEU-a.

3.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebali bi biti članak 78. stavak 2., članak 82. stavak 2. i članak 84. u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Odboru ministara Vijeća Europe u odnosu na produljenje roka za pristupanje Tunisa Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u pogledu pitanja povezanih s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azilom i zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 78. stavak 2., članak 82. stavak 2. i članak 84., u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji („Istanbulska konvencija” ili „Konvencija”), koju je Unija sklopila Odlukom Vijeća (EU) 2023/1075¹⁰ u odnosu na institucije i javnu upravu Unije i Odlukom Vijeća (EU) 2023/1076¹¹ u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azilom i zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja, stupila je na snagu za Uniju 1. listopada 2023. Konvencija sada ima 39 stranaka, što uključuje EU i 22 države članice EU-a.
- (2) Odbor ministara Vijeća Europe („Odbor ministara”) je tijelo Vijeća Europe koje donosi odluke. Sastoji se od ministara vanjskih poslova 46 država članica Vijeća Europe, a njihovi stalni predstavnici u Strasbourgu djeluju kao zamjenici. Uloga i funkcije Odbora ministara Vijeća Europe opisane su u poglavlju IV. Statuta Vijeća Europe¹². U skladu s člankom 14. Statuta svaki član Vijeća Europe ima pravo na jednog predstavnika u Odboru ministara, a svaki predstavnik ima pravo na jedan glas. Sve države članice EU-a članice su Vijeća Europe i stoga su zastupljene u Odboru ministara.
- (3) U skladu s člankom 76. stavkom 1. Istanbulske konvencije Odbor ministara Vijeća Europe može, nakon savjetovanja sa strankama Istanbulske konvencije i dobivanja njihova jednoglasnog pristanka, pozvati državu koja nije država članica Vijeća Europe da pristupi Istanbulskoj konvenciji. Za takvu je odluku potrebna većina predviđena člankom 20.d Statuta (dvotrećinska većina Odbora ministara) i jednoglasnost predstavnika stranaka Konvencije koji imaju pravo zasjedati u Odboru ministara.

¹⁰ 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>).

¹¹ 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>).

¹² Statut Vijeća Europe (ETS br. 001), [Cjeloviti popis – Ured za ugovore](#).

- (4) Odbor ministara odlučio je 22. travnja 2020. pozvati Tunis da pristupi Istanbulskoj konvenciji. U skladu s tom odlukom taj poziv vrijedi pet godina od njezina donošenja, tj. do 23. travnja 2025.
- (5) Dopisom od 20. veljače 2025. Tunis je zatražio produljenje roka za pristupanje Tunisa Istanbulskoj konvenciji do 23. travnja 2027. kako bi mogao dovršiti svoje unutarnje postupke.
- (6) Očekuje se da će Odbor ministara na svojem sastanku 23. travnja 2025. donijeti odluku o produljenju roka za pristupanje Tunisa Istanbulskoj konvenciji do 23. travnja 2027.
- (7) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Odbora ministara jer produljenje roka za pristupanje Tunisa Istanbulskoj konvenciji može proizvesti pravne učinke za Uniju. Produljenjem se produljuje poziv Tunisu da pristupi, što bi moglo implicirati uspostavu ugovornih odnosa između Unije i Tunisa u okviru Istanbulske konvencije. Odluka bi mogla utjecati i na način donošenja odluka u okviru Odbora stranaka Istanbulske konvencije.
- (8) Pristupanje Tunisa bilo bi korisno za Uniju jer bi se ambiciozni standardi Konvencije proširili na tu zemlju. Stajalište Unije stoga bi trebalo biti da se Tunisu odobre još dvije godine za dovršetak njegovih unutarnjih postupaka.
- (9) Budući da Unija nije članica Vijeća Europe, nego su to sve njezine države članice, stajalište Unije trebaju izraziti sve države članice Unije djelujući zajednički.
- (10) Odluka Vijeća (EU) 2023/1076 nije obvezujuća za Irsku te ona stoga ne sudjeluje u donošenju ove Odluke.
- (11) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na sastanku Odbora ministara Vijeća Europe 23. travnja 2025. je da se podrži produljenje roka za pristupanje Tunisa Istanbulskoj konvenciji do 23. travnja 2027.

Članak 2.

Stajalište iz članka 1. izražavaju države članice Unije koje su članice Odbora ministara Vijeća Europe djelujući zajednički.

Članak 3.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*