



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.2.2026.
COM(2026) 103 final

2026/0063 (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 sudjelovanju nevladinih organizacija kao promatrača na sastancima Odbora, u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azilom i zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja

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 Nacrta odluke o sudjelovanju nevladinih organizacija kao promatrača na sastancima Odbora stranaka Istanbulske konvencije (IC-CP(2026)1 prov). U skladu s Poslovníkom Odbora stranaka, Odbor može ovlastiti predstavnike civilnog društva, posebno nevladinih organizacija koje rade na suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, da prisustvuju njegovim sastancima kao promatrači na *ad hoc* osnovi (pravilo 2. stavak 3. točka (c)). Nacrtom odluke uređuje se praktična primjena tih pravila utvrđivanjem postupka za primanje nevladinih organizacija na sastanke Odbora i kriterija za ocjenu zahtjeva za primanje.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. 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 šire. Konvencija je stupila na snagu 1. kolovoza 2014. EU je potpisao Konvenciju u lipnju 2017. i dovršio postupak pristupanja polaganjem dviju isprava o odobrenju 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, konkretno pitanja koja se odnose na institucije i javnu upravu Unije² i pitanja koja se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja³. Sve države članice EU-a potpisale su Konvenciju, a 22 su je ratificirale⁴.

2.2. Odbor stranaka

Odbor stranaka⁵ čine predstavnici stranaka Konvencije. Stranke kao svoje predstavnike nastoje imenovati stručnjake najvišeg ranga u području sprečavanja i borbe protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji⁶. Zadaće povjerene Odboru stranaka navedene su u pravilu 1. njegova Poslovnika. EU je 1. listopada 2023. postao stranka Konvencije, a time i član Odbora stranaka (članak 67. stavak 1. Konvencije).

U skladu s člankom 67. stavkom 3. Konvencije, Odbor stranaka donio je poslovnik⁷ na svojem prvom sastanku 4. svibnja 2015. Pravilom 2. stavkom 3. točkom (c) Poslovnika

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., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>.

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., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>.

⁴ Status ratifikacija na dan 28. siječnja 2026.: 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 (2023.).

⁵ [Odbor stranaka – Istanbulska konvencija o borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji \(coe.int\)](#)

⁶ Pravilo 2.1.b Poslovnika Odbora stranaka. Dokument IC-CP(2015)2, donesen 4. svibnja 2015.

⁷ Dokument IC-CP(2015)2, donesen 4. svibnja 2015., [Poslovnik](#).

utvrđeno je da „Odbor može ovlastiti predstavnike civilnog društva, posebno nevladinih organizacija koje rade na suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, da prisustvuju njegovim sastancima kao promatrači na *ad hoc* osnovi”.

2.3. Predviđena odluka o sudjelovanju nevladinih organizacija kao promatrača na sastancima Odbora stranaka

Na zahtjev nevladine organizacije da sudjeluje kao promatrač na sastanku Odbora stranaka, preliminarna rasprava o pristupu Odbora takvim zahtjevima održana je na njegovu 18. sastanku 5. i 6. lipnja 2025. na temelju dokumenta IC-CP(2025)12. Na temelju tih rasprava Tajništvo Odbora stranaka objavilo je u listopadu 2025. dokument IC-CP(2025)31 u kojem se opisuje mogući postupak za primanje nevladinih organizacija na njegove sastanke i predlaže popis kriterija za ocjenu zahtjeva, koji će poslužiti kao osnova za raspravu na sljedećem sastanku Odbora stranaka. Nakon preliminarnih rasprava i pisanih komentara delegacija 26. studenog 2025. postignut je dogovor u okviru Radne skupine Vijeća za temeljna prava, prava građana i slobodno kretanje osoba (FREMP) o nizu pitanja koja Komisija treba postaviti u ime EU-a tijekom rasprava na sljedećem sastanku Odbora stranaka. To je uključivalo prijedloge o kriterijima koje treba primjenjivati kad se nevladinim organizacijama dopušta da sudjeluju kao promatrači, potrebu za jasnim i jednostavnim postupkom odobravanja (uključujući pisani postupak utvrđen u dokumentu IC-CP(2025)12, str. 6.) i činjenicu da bi sudjelovanje promatrača trebalo odobravati na *ad hoc* osnovi i ograničiti na tematske rasprave Odbora stranaka, čime bi se ono jasno odvojilo od rasprava i donošenja preporuka i zaključaka upućenih strankama o njihovoj provedbi Konvencije. COREPER je 28. studenog 2025. podržao taj pristup (WK 15858/25).

Na 19. sastanku Odbora stranaka 11. prosinca 2025. Komisija je iznijela dogovoreni pristup. Na sastanku je odlučeno da bi Tajništvo Odbora stranaka trebalo uključiti te točke u nacrt odluke koja će se donijeti pisanim postupkom.

Tajništvo Odbora stranaka 27. siječnja 2026. dostavilo je Nacrt odluke o sudjelovanju nevladinih organizacija kao promatrača na sastancima Odbora stranaka Istanbulske konvencije (IC-CP(2026)1 prov) („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 26. ožujka 2026. u pisanom obliku ne podnesu prigovori.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

U skladu s Poslovníkom Odbora stranaka, Odbor može ovlastiti predstavnike civilnog društva, posebno nevladinih organizacija koje rade na suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, da prisustvuju njegovim sastancima kao promatrači na *ad hoc* osnovi (pravilo 2. stavak 3. točka (c)). Predviđenim aktom uređuje se praktična primjena tih pravila utvrđivanjem postupka za primanje nevladinih organizacija na sastanke Odbora i kriterija za ocjenu zahtjeva za primanje.

Prvo, kad je riječ o postupku za primanje nevladinih organizacija na sastanke Odbora stranaka, predlaže se da o sudjelovanju određene nevladine organizacije kao *ad hoc* promatrača odlučuju svi članovi Odbora stranaka. U tu svrhu, po primitku zahtjeva nevladine organizacije i prije relevantnog sastanka, Tajništvo Odbora stranaka organizira pisani prešutni postupak kojim se traži odobrenje svih članova Odbora stranaka. Ako tijekom tog postupka ne bude prigovora, Tajništvo obavješćuje nevladinu organizaciju da joj je odobreno sudjelovanje kao *ad hoc* promatraču. U slučaju prigovora odluku o primanju trebalo bi donijeti na relevantnom sastanku Odbora stranaka, u skladu s Poslovníkom. Potencijalne prigovore trebalo bi dobro obrazložiti, povezati s kriterijima prihvatljivosti i podnijeti u zadanom roku. Ako je to moguće, relevantna nevladina organizacija odmah će biti obaviještena o odluci o

primanju i, u slučaju pozitivne odluke, pozvana da sudjeluje u odgovarajućoj točki dnevnog reda na tom sastanku Odbora stranaka.

Drugo, kad je riječ o sudjelovanju, predlaže se da ono bude ograničeno na tematske rasprave Odbora i da se odvija uživo. Opseg odobrenja navodi se u odluci o dodjeli statusa *ad hoc* promatrača, a izraz *ad hoc* (kako se koristi u pravilu 2. stavku 3. točki (c) Poslovnika Odbora) može značiti da se primanje može odobriti za više od jednog sastanka ako se tematska rasprava za koju je odobreno održava na više sastanaka.

Treće, predlažu se sljedeći kriteriji za ocjenu zahtjeva za primanje: (a) pravodobno podnošenje propisno obrazloženog zahtjeva organizacije koja traži *ad hoc* primanje (najmanje četiri tjedna prije sastanka), (b) usklađenost organizacije s vrijednostima Vijeća Europe, (c) aktivnosti organizacije u suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji te relevantnost njezina rada za aktivnosti praćenja koje provodi Odbor stranaka i (d) registracija organizacije u državama članicama Vijeća Europe ili državama strankama Istanbulske konvencije ili državama koje su izrazile interes za pristupanje toj konvenciji, ili provedba aktivnosti u njima.

Predlaže se da EU zauzme stajalište kojim se ne protivi donošenju Nacrta odluke o sudjelovanju nevladinih organizacija kao promatrača na sastancima Odbora stranaka kako je naveden u dokumentu IC-CP(2026)1 prov. Nacrtom odluke uzimaju se u obzir pitanja koja je Unija postavila na sastanku Odbora stranaka 11. prosinca 2025., uključujući posebno činjenicu da bi sudjelovanje nevladinih organizacija trebalo biti ograničeno na tematske rasprave. Predloženi postupak čini se razumnim, učinkovitim i dovoljno jasnim, a predloženi kriteriji primjereni su i osmišljeni tako da osiguraju prihvaćanje relevantnih nevladinih organizacija.

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”⁸.

4.1.2. Primjena na ovaj predmet

Odbor stranaka tijelo je osnovano Istanbulsom konvencijom. Akt koji Odbor stranaka treba donijeti akt je koji proizvodi pravne učinke. Predviđeni akt bit će obvezujući na temelju međunarodnog prava. Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti mijenja institucionalni okvir Konvencije. Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

⁸ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka/Vijeće, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, t. 61. do 64.

4.2. Materijalnopravna osnova

4.2.1. 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 dva elementa i ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj osnovi, to jest onoj koja je potrebna za 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.

4.2.2. Primjena na ovaj predmet

Glavni je cilj predviđenog akta pružiti smjernice o praktičnoj primjeni pravila 2. stavka 3. točke (c) Poslovnika Odbora utvrđivanjem postupka kojim se nevladinim organizacijama omogućuje da sudjeluju na sastancima Odbora kao promatrači i kriterija za ocjenu zahtjeva za takvo sudjelovanje. 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 Unije⁹ i pitanja koja se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja¹⁰. 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 pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, azila i zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Stoga materijalnopravnu osnovu predložene odluke čine sljedeće odredbe: članak 82. stavak 2., članak 84. i članak 78. stavak 2.

4.3. Zaključak

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

⁹ 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.

¹⁰ 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 sudjelovanju nevladinih organizacija kao promatrača na sastancima Odbora, u odnosu na pitanja povezana 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 82. stavak 2., članak 84. i članak 78. stavak 2. 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 („Konvencija”), koju je Unija sklopila Odlukom Vijeća (EU) 2023/1075¹¹ u odnosu na institucije i javnu upravu Unije i Odlukom Vijeća (EU) 2023/1076¹² u odnosu na pitanja povezana s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, azilom i zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja, u mjeri u kojoj su takva pitanja u isključivoj nadležnosti Unije, za Uniju je stupila na snagu 1. listopada 2023.
- (2) Odbor stranaka („Odbor”) tijelo je mehanizma za praćenje Konvencije. U skladu s člankom 67. stavkom 3. Konvencije Odbor je donio vlastiti poslovnik („Poslovnik”)¹³. Poslovnikom se predviđa da Odbor može ovlastiti predstavnike civilnog društva, posebno nevladinih organizacija koje rade na suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, da prisustvuju njegovim sastancima kao promatrači na *ad hoc* osnovi (pravilo 2. stavak 3. točka (c)). Pravilom 2. stavkom 3. točkom (d) nadalje se predviđa da promatrači nemaju pravo glasa ni pravo na pokrivanje troškova.
- (3) Nakon što je jedna nevladina organizacija zatražila da sudjeluje na sastanku Odbora kao promatrač, postalo je jasno da je potrebno utvrditi postupak i kriterije za primanje nevladinih organizacija kao *ad hoc* promatrača u svrhu provedbe relevantnog Poslovnika. O pristupu Odbora takvim zahtjevima raspravljalo se na 18. i 19. sastanku Odbora u lipnju 2025. i prosincu 2025.
- (4) Na temelju rasprava u Odboru, njegovo je Tajništvo 27. siječnja 2026. dostavilo Nacrt odluke o sudjelovanju nevladinih organizacija kao promatrača na sastancima Odbora

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.), [Odluka – 2023/1075 - HR - EUR-Lex](#).

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.), [Odluka – 2023/1076 – HR – EUR-Lex](#).

¹³ Dokument IC-CP(2015)2, donesen 4. svibnja 2015., [Poslovnik](#).

stranaka Istanbulske konvencije (IC-CP(2026)1 prov) („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 26. ožujka 2026. u pisanom obliku ne podnesu prigovori.

- (5) Kad je riječ o predloženom postupku, u predviđenom aktu navodi se da Odbor odlučuje o primanju nevladinih organizacija kao *ad hoc* promatrača prešutnim pisanim postupkom koji organizira Tajništvo prije relevantnog sastanka, a odluka se donosi na samom relevantnom sastanku u slučaju prigovora. Sudjelovanje će biti ograničeno na tematske rasprave Odbora i može obuhvaćati više sastanaka. Kriteriji za ocjenu zahtjeva za primanje trebali bi uključivati pravodobno podnošenje zahtjeva, usklađenost organizacije s vrijednostima Vijeća Europe, njezine aktivnosti u suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji te njezinu registraciju ili provedbu aktivnosti u državama članicama Vijeća Europe ili državama strankama Istanbulske konvencije ili državama koje su izrazile interes za pristupanje toj konvenciji.
- (6) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije jer će predviđeni akt biti pravno obvezujuć za Uniju na temelju međunarodnog prava.
- (7) Kako bi se proveo Poslovnik kojim se nevladinim organizacijama omogućuje da na sastancima Odbora sudjeluju kao promatrači na *ad hoc* osnovi, Odbor treba odlučiti o postupku za primanje nevladinih organizacija na svoje sastanke i dogovoriti se o popisu kriterija za ocjenu takvih prijava. Predloženi postupak čini se razumnim, učinkovitim i dovoljno jasnim, a predloženi kriteriji čine se primjerenima i osmišljenima tako da osiguraju prihvaćanje samo relevantnih nevladinih organizacija kao promatrača.
- (8) Unija bi stoga trebala zauzeti stajalište kojim se ne protivi donošenju nacrtu odluke kako je navedena u dokumentu IC-CP(2026)1 prov.
- (9) Odluka Vijeća (EU) 2023/1076 nije obvezujuća za Irsku te ona stoga ne sudjeluje u donošenju ove Odluke.
- (10) 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 u okviru Odbora stranaka, osnovanog na temelju članka 67. Konvencije, je da se ne protivi donošenju Nacrta odluke o sudjelovanju nevladinih organizacija kao promatrača na sastancima Odbora stranaka Istanbulske konvencije [IC-CP(2026)1 prov].

Članak 2.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*