

Брюксел, 20 януари 2022 г.
(OR. en)

13484/21

LIMITE

JUR 613
SOC 631
EMPL 473
ANTIDISCRIM 96
GENDER 110
SAN 648
FREMP 254
ILO 2

Междуетноститутуционално досие:
2020/0011(NLE)

СТАНОВИЩЕ НА ПРАВНАТА СЛУЖБА¹

От:	Правната служба
Относно:	Решение на Съвета във връзка с Конвенция 190 на МОТ относно насилието и тормоза – компетентност на ЕС за ратифицирането на Конвенцията

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 22 януари 2020 г. Комисията представи предложение за решение на Съвета за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Конвенцията относно насилието и тормоза от 2019 г. (№ 190) на Международната организация на труда по отношение на части от конвенцията, („предложението на Комисията“ или „предложението“).²

¹ Настоящият документ съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, и до което Съветът на Европейския съюз не предоставя публичен достъп. Съветът си запазва всички законни права по отношение на неразрешено публикуване.

² COM(2020)24 final. Това е първият правен акт на Съюза, предложен от Комисията във връзка с Конвенция № 190 на МОТ. Комисията не представи препоръка за започване на преговори по тази конвенция в интерес на Съюза, нито предложение за решение на Съвета относно нейното подписване. Въпреки това Комисията действаше като координатор на позициите на държавите членки по време на преговорите. Тя председателства вътрешните координационни срещи на Съюза и изигра активна роля при определянето на съвместно договорените насоки за действие.

2. Предложението бе обсъдено неколkokратно в рамките на работна група „Данъчни въпроси“.³ След тези обсъждания председателството преработи текста⁴, а Корепер го обсъди на три заседания⁵.
3. По искане на някои делегации на заседанието на Корепер от 18 декември 2020 г. председателството прикани Правната служба на Съвета да анализира компетентността на ЕС във връзка с Конвенция № 190 за насилието и тормоза от 2019 г.,⁶ („Конвенцията“) и да набележи правно осъществимите начини за нейното ратифициране. Настоящото становище е изготвено в отговор на това искане. В него се взема предвид неотдавнашното Становище 1/19 на Съда относно Истанбулската конвенция, което се чакаше от 2019 г. и беше представено на 6 октомври 2021 г.⁷

II. КОНТЕКСТ

4. Международната конференция по труда прие Конвенцията през юни 2019 г. на 108-ата си сесия (стогодишнината си), заедно с Препоръка № 206.⁸
5. Конвенцията е първият международен инструмент, в който се определят стандарти за справяне със свързаното с труда насилие и тормоз. Нейните 20 члена са разделени на 8 глави. В глави I и II се определя приложното поле, а в глава III се набелязват основните принципи. Основните диспозитивни разпоредби на Конвенцията се съдържат в глава IV и се отнасят до защитата и предотвратяването на насилието и тормоза в сферата на труда. В глава V се предвиждат мерки за правоприлагане и за средства за правна защита. В глава VI се разглежда повишаването на осведомеността, в глава VII се посочват възможните методи за прилагане на разпоредбите на Конвенцията, а глава VIII съдържа разпоредби относно ратифицирането и влизането в сила на Конвенцията.

³ На 4 февруари 2020 г., 18 февруари 2020 г. и 4 март 2020 г.

⁴ ST 6533/20.

⁵ На 11 март и на 9 и 18 декември 2020 г.

⁶ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190

⁷ Становище на Съда от 6 октомври 2021 г., *Истанбулска конвенция*, 1/19, EU:C:2021:832. Вж. също информационната бележка на Правната служба на Съвета в док. ST 13800/21 от 11 ноември 2021 г. относно това становище на Съда

⁸ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R206

6. През октомври 2019 г. Съветът прие заключения, които популяризират Декларацията по случай стогодишнината на МОТ и призовават държавите членки и Европейската комисия *„да работят по-интензивно и да предприемат подходящи действия в съответствие с Декларацията по случай стогодишнината на МОТ с оглед на: (...) ликвидиране (...) на насилието и тормоза в сферата на труда.“*⁹
7. Към момента на изготвяне на настоящия документ десет члена на МОТ (два от които са държави — членки на ЕС) са пристъпили към ратифициране на Конвенцията.¹⁰ Конвенцията влезе в сила на 25 юни 2021 г.
8. Съгласно Устава на МОТ международни организации (например ЕС) не могат да станат страна по нея. Следователно ЕС може да упражнява своята компетентност по отношение на конвенциите на МОТ само чрез ратификация от неговите държави членки, упълномощени да действат в интерес на ЕС.¹¹

⁹ Заключения на Съвета относно „Бъдещето на труда: Европейският съюз подкрепя Декларацията по случай стогодишнината на МОТ“, 25 октомври 2019 г., ST 13436/1/19 REV 1.

¹⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810.

¹¹ Вж. Становище от 19 март 1993 г., *МОТ*, 2/91, EU:C:1993:106, точка 5.

От 2005 г. насам Съветът е упълномощил държавите членки да ратифицират, в интерес на ЕС, пет конвенции на МОТ¹² и един протокол на МОТ, части от които попадат в области на компетентност на ЕС.¹³

9. В настоящото становище се анализира дали и до каква степен ЕС има компетентност по отношение на Конвенцията, както и естеството на тази компетентност на ЕС (раздел III). Въз основа на изводите от този анализ в настоящото становище се разглеждат и правно осъществимите варианти за пристъпване към ратифициране на Конвенцията (раздел IV).

¹² Решение 2005/367/ЕО на Съвета от 14 април 2005 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейската общност, Конвенцията за документите за самоличност на морските лица на Международната организация на труда (Конвенция 185), ОВ L 136, 30.5.2005 г., стр.1; Решение 2007/431/ЕО на Съвета от 7 юни 2007 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейската общност, Конвенцията за морски труд от 2006 г. на Международната организация на труда, ОВ L 161, 22.6.2007 г., стр. 63.; Решение 2010/321/ЕС на Съвета от 7 юни 2010 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Конвенцията относно условията на труд в сектора на риболова от 2007 г. на Международната организация на труда (Конвенция № 188), ОВ L 145, 11.6.2010 г., стр. 12; Решение 2014/52/ЕС на Съвета от 28 януари 2014 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Конвенцията относно безопасността при използването на химикали на работното място от 1990 г. на Международната организация на труда (Конвенция № 170), ОВ L 32, 1.2.2014 г. стр. 33; Решение 2014/51/ЕС на Съвета за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Конвенция № 189 относно достойния труд на домашните работници от 2011 г. на Международната организация на труда (Конвенция № 189), ОВ L 32, 1.2.2014 г., стр. 33;

¹³ Решение (ЕС) 2015/2071 на Съвета от 10 ноември 2015 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Протокола от 2014 г. към Конвенцията относно принудителния или задължителния труд от 1930 г. на Международната организация на труда, във връзка с членове 1 – 4 от Протокола, по отношение на въпроси, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, ОВ L 301, 18.11.2015 г., стр 47; Решение (ЕС) 2015/2037 на Съвета от 10 ноември 2015 година за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Протокола от 2014 г. към Конвенцията относно принудителния или задължителния труд от 1930 г. на Международната организация на труда по отношение на въпроси, свързани със социалната политика, ОВ L 298, 14.11.2015 г., стр. 23.

III. ПРАВЕН АНАЛИЗ НА КОМПЕТЕНТНОСТТА НА ЕС ПО ОТНОШЕНИЕ НА КОНВЕНЦИЯТА

A. ПРАВНИ КРИТЕРИИ ЗА АНАЛИЗА

1. Наличие на компетентност на ЕС

10. Съгласно принципа на предоставената компетентност, установен в член 5 от ДЕС, Съюзът може да действа само в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с Договорите.
11. ЕС има компетентност да сключва международни споразумения в четирите ситуации, посочени в член 216 от ДФЕС.¹⁴ В случая на Конвенцията, тъй като сключването ѝ не е изрично предвидено нито в Договорите, нито в правно обвързващ акт на ЕС, Съюзът може да има външна компетентност да я сключи, доколкото това е *„необходимо за постигането на някоя от целите, посочени в Договорите“*, или защото сключването ѝ *„може да засегне общите правила или да промени техния обхват“*.
12. Приложеният от Съда правен критерий по отношение на условието за необходимостта от постигане на една от целите на Договора не е стриктен. Съдът е пояснил, че когато сключването на споразумението е *„необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели“*, наличието на външна компетентност на ЕС *„не зависи от условието преди това да са били приети правила на Съюза, които може да бъдат засегнати“*.¹⁵

¹⁴ В член 216, параграф 1 от ДФЕС се предвижда следното: *„Съюзът може да сключва споразумения с една или повече трети страни или международни организации, когато Договорите го предвиждат или когато сключването на споразумение е необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели, или е предвидено в някой от правно обвързващите актове на Съюза, или може да засегне общи правила или да измени техния обхват.“*

¹⁵ Решение от 5 декември 2017 г. по дело *Германия/Съвет (OTIF)*, C- 600/14, EU:C:2017:935, точки 52 и 67.

Освен това Съдът приема, че условието за необходимост от постигане на цел от Договора е изпълнено въз основа на констатацията, че упражняването на външна дейност допринася за постигането на цел на Договорите.¹⁶

13. В рамките на тази точка не е необходимо да се разглежда допълнително четвъртият критерий относно възможността за засягане на общите правила или за промяна на техния обхват. Този критерий е също така част от правния критерий за естеството на компетентността на ЕС и ще бъде разгледан по-долу.

2. Естество на компетентността на ЕС

14. Доколкото ЕС има външна компетентност, последната може да бъде изключителна или споделена с държавите членки.
15. В областите, попадащи в изключителната външна компетентност на ЕС, държавите членки не могат да поемат международни задължения извън рамките на институциите на ЕС, освен ако не са оправомощени за това от ЕС (член 2, параграф 1 от ДФЕС).¹⁷

За разлика от това, в областите на компетентност на ЕС, които не са изключителни, а са споделени, Съветът има право на преценка относно степента, в която тази потенциална компетентност трябва да се упражнява от ЕС.¹⁸ Доколкото споделената компетентност не се упражнява от ЕС, държавите членки могат да продължат да упражняват своята външна компетентност (член 2, параграф 2 от ДФЕС).

¹⁶ Решение по дело *OTIF*, С-600/14, цитирано по-горе, точка 60.

¹⁷ Становище от 19 март 1993 г., *МОТ*, 2/91, цитирано по-горе, точки 25 и 26; решение от 5 ноември 2002 г., *Комисия/Белгия*, С-471/98, EU:C:2002:628, точка 95; решение от 31 март 1971 г., *Комисия/Съвет (ERTA)*, Дело С- 22/70, EU:C:1971:32, точка 22; решение от 4 септември 2014 г., *Комисия/Съвет*, Дело С-114/12, EU:C:2014:2151, точки 66 и 67; решение от 20 ноември 2018 г., *Комисия/Съвет (Море Уедъл)*, съединени дела С- 626/15 и С- 659/16, EU:C:2018:925, точка 111;

¹⁸ Вж., *inter alia* решението *OTIF*, Дело С-600/14, цитирано по-горе, точка 68; решение *Море Уедъл*, съединени дела С- 626/15 и С- 659/16, цитирано по-горе, точки 126 и 127; решение от 30 май 2006 г., *Комисия/Ирландия*, Дело С-459/03, EU:C:2006:345, точки 95 и 96;

16. Що се отнася до Конвенцията, трябва да се отбележи, че никоя от нейните разпоредби не се отнася до въпроси, по които ЕС *a priori* би имал изключителна компетентност, както е посочено в член 3, параграф 1 от ДФЕС.¹⁹ Следователно, доколкото ЕС има външна компетентност, нейният изключителен характер може да произтича единствено от член 3, параграф 2 от ДФЕС.²⁰ В случая на Конвенцията както изглежда от значение е единствено третата хипотеза, изложена в член 3, параграф 2 от ДФЕС. Съответно разпоредбите на Конвенцията попадат в изключителната външна компетентност на ЕС, доколкото те „могат да засегнат общи правила или да променят техния обхват“.
17. С цел да се прецени дали (...) ангажиментите (...) „могат да засегнат общите правила или да променят техния обхват“ по смисъла на член 3, параграф 2 от ДФЕС, трябва да се вземе предвид установената съдебна практика на Съда, според която такъв риск е налице, когато въпросните ангажименти попадат в обхвата на тези правила [на ЕС].²¹ Констатацията, че такъв риск е налице не предполага, че областите, обхванати от международни ангажименти, и тези, обхванати от правила на ЕС, се припокриват изцяло.²² Освен това, дадена област, която до голяма степен е уредена от правото на ЕС, може да породи изключителна компетентност на ЕС.²³

¹⁹ Член 3, параграф 1 от ДФЕС предвижда следното: „Съюзът разполага с изключителна компетентност в следните области: а) митнически съюз; б) установяване на правила относно конкуренцията, необходими за функциониране на вътрешния пазар; в) парична политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото; г) опазване на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството; д) обща търговска политика.“

²⁰ Член 3, параграф 2 от ДФЕС предвижда следното: „Съюзът разполага също с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения, когато това е предвидено в законодателен акт на Съюза или е необходимо, за да му позволи да упражнява своята вътрешна компетентност, или доколкото може да засегне общите правила или да промени техния обхват.“

²¹ Становище от 16 май 2017 г., *Сингапур*, 2/15, EU:C:2017:376, точка 180; решение Комисия/Съвет, C-114/12, цитирано по-горе, точки 68; вж. също *ERTA*, C-22/70, цитирано по-горе, точки 22 и 30 и следващите.

²² Вж. *inter alia* становище 1/13 от 14 октомври 2014 г., *Хагска конвенция*, EU:C:2014:2303, точки 71 и 72; решение по делото *Море Уедъл*, съединени дела C- 626/15 и C- 659/16, цитирано по-горе, точка 113;

²³ Тази оценка трябва да се основава на обхвата, естеството и съдържанието на въпросните правила. Необходимо е също така да се отчете предвидимото бъдещо развитие на правото на Съюза във въпросната област. Вж. Становище от 14 февруари 2017 г., *Маракеш*, 3/15, EU:C:2016:657, точки 107 и 108. Решение от 26 ноември 2014 г., *Green Network*, C-66/13, EU:C:2014:2399, точки 31—33; становище, *Хагска конвенция*, 1/13, цитирано по-горе, точки 73 и 74; решение *Комисия/Съвет*, C-114/12, цитирано по-горе, точка 70; становище от 7 февруари 2006 г., *Лугано*, 1/03, EU:C:2006:81, точка 126; становище, *MOT*, 2/91, цитирано по-горе, точки 22, 25 и 26.

Същевременно констатацията, че дадена област е до голяма степен уредена от правилата на ЕС, не премахва необходимостта от определяне на специфичната област, обхваната от Конвенцията, която трябва да бъде разгледана през призмата на член 3, параграф 2 от ДФЕС.²⁴

18. В това отношение Съдът, на първо място, последователно е постановявал, че *„вътрешната компетентност може да доведе до изключителна външна компетентност само ако се упражнява“*.²⁵ При липсата на такава компетентност не може да има имплицитно изключителна компетентност на ЕС. Разпоредбите на първичното право не представляват *„обща правила“* съгласно третата хипотеза, посочена в член 3, параграф 2 от ДФЕС.²⁶
19. Второ, заключението, че ЕС има изключителна компетентност по отношение на разпоредбите на дадено международно споразумение в съответствие с третата хипотеза, посочена в член 3, параграф 2 от ДФЕС, може да бъде установено единствено въз основа на *„специфичен анализ“* който трябва да бъде едновременно *„всеобхватен и подробен“*, на връзката между споразумението и съответните правила на ЕС.²⁷ Един широкообхватен подход към този анализ не може да отговори на стандартите на съдебната практика.²⁸ Както Съдът подчерта, засегнатата страна е тази, която *„трябва да представи доказателства, които могат да установят изключителния характер на външната компетентност, каквато тя счита, че той притежава“*²⁹
20. Третият въпрос, който трябва да бъде разгледан в контекста на Конвенцията, е свързан със съдебната практика на Съда относно минималните изисквания. Съгласно тази съдебна практика обикновено не съществува риск от засягане на правилата, когато дадено международно споразумение определя минимални стандарти в област, в която правото на ЕС предвижда само минимални стандарти. В това отношение трябва да се припомни, че съгласно устава си МОТ може да определя само минимални стандарти.

²⁴ Становище на ПСС – док. 13795/16, точка 20.

²⁵ Становище от 24 март 1995 г., *ОИСП*, 2/92, EU:C:1995:83, точка 36; становище от 15 ноември 1994 г., *Споразумение за СТО*, 1/94 EU:C:1994:384, точка 89.

²⁶ Становище *Синганур*, 2/15, цитирано по-горе, точка 234.

²⁷ Становище, *Лугано*, 1/03, цитирано по-горе, точки 124 и 133. Решение по дело *Комисия/Съвет*, C-114/12, цитирано по-горе, точки 74 и 75; становище, *Маракеш*, 3/15, цитирано по-горе, точки 129—132; решение по дело *Green Network*, C-66/13, цитирано по-горе, точка 44. Становище, *Хагска конвенция*, 1/13, цитирано по-горе, точка 74;

²⁸ За подробен анализ на съдебната практика по този въпрос вж. становището на Правната служба на Съвета в док. ST 13795/16.

²⁹ Решение по дело *Комисия/Съвет*, C-114/12, цитирано по-горе, точки 74 и 75; Решение по делото *Море Уедъл*, съединени дела C- 626/15 и C- 659/16, цитирано по-горе, точка 115; Вж. обяснителния меморандум към предложението на Комисията СОМ (2020) 24 final, точка 4 (стр. 5), който препраща към член 3, параграф 2 от ДФЕС без допълнителна обосновка.

Съдебната практика относно минималните стандарти обаче не следва да се прилага механично и трябва да се провери дали е налице действителна степен на свобода, предоставена на държавите членки както съгласно правото на ЕС, така и съгласно международното право.³⁰ Необходим е задълбочен анализ на съответните разпоредби, за да се определи дали е застрашено *„еднаквото и съгласувано прилагане на правните норми на Съюза и доброто функциониране на установената с тях система“*.³¹ Този правен критерий продължава да е от значение след неотдавнашното становище 1/19 на Съда.³²

Б. АНАЛИЗ НА КОНВЕНЦИЯТА

21. В предложението не се изясняват точният обхват и естеството на компетентността, която трябва да се упражнява от ЕС; преработеният текст, представен на Корепер, също не съдържа подобни пояснения.³³
22. Поради това Правната служба анализира правомощията, свързани с Конвенцията, в контекста на параметрите, обобщени в раздел А по-горе. Настоящото становище представя резултата от този анализ и i) разглежда, от гледна точка на наличието на компетентност на ЕС, съответните разпоредби на Конвенцията и ii) анализира естеството на компетентността на ЕС в светлината на съществуващите общи правила.

1. Наличие на компетентност на ЕС

23. Основната цел на Конвенцията е да се защитят работниците и другите лица в сферата на труда³⁴ от насилие и тормоз³⁵, които възникват при упражняване на трудова дейност, свързани са с нея или произтичат от нея³⁶.

³⁰ Становище на ПСС – док. 13795/16, точка 26.

³¹ Вж: Становище, *Лугано*, 1/03, цитирано по-горе, точки 128 и 133.

³² Становище *Истанбулска конвенция*, 1/19, цитирано по-горе. В становището си Съдът не приема заключението на генералния адвокат Hogan, който твърди, че такъв допълнителен анализ не е необходим (вж. заключението на генералния адвокат от 9 март 2021 г., EU:C:2021:198, точка 99). Становището на Съда не съдържа конкретни съображения в това отношение.

³³ ST 6533/20.

³⁴ Член 2 от Конвенцията

³⁵ Съгласно определението в член 1 от Конвенцията.

³⁶ Член 3 от Конвенцията

24. Конвенцията преследва своите цели, като предвижда мерки за защита и предотвратяване на насилието и тормоза в сферата на труда.³⁷ В глава I е дадено определение, съгласно което понятието „насилие и тормоз“ е определено в широк смисъл, но се отнася само до „сферата на труда“. По подобен начин в глава II се определя обхватът на закрилата, като се посочват „работниците и другите лица в сферата на труда“. Глава III относно основните принципи изисква от държавите членки, които ратифицират Конвенцията, да приемат интегриран подход за предотвратяване и премахване на насилието и тормоза в сферата на труда. Членовете на МОТ са задължени да забранят такива актове и да приемат политики за справяне с насилието и тормоза, заедно със съпътстващи мерки в подкрепа на тази политика, като например създаване на механизми за наблюдение и въвеждане на средства за правна защита, санкции, подкрепа за жертвите и др.
25. Основните разпоредби за привеждане в действие на тези ключови принципи се съдържат в глава IV (членове 7—9) относно защитата и предотвратяването на насилието и тормоза. В член 7 от членовете се изисква да дефинират и забранят насилието и тормоза в сферата на труда. В членове 8 и 9 се определят конкретни мерки, които трябва да бъдат предприети от членовете на МОТ за предотвратяване на насилието и тормоза на работното място, включително като се изисква от работодателите да предприемат мерки в това отношение.
26. Разпоредбите относно мерките за правоприлагане и средствата за правна защита, необходими за правилното прилагане на горепосочените политики за защита и превенция, са изложени в глава V. Глава VI предвижда други съпътстващи мерки под формата на насоки, обучение и повишаване на осведомеността.
27. С оглед на гореизложеното основната цел на Конвенцията попада в обхвата на целите, преследвани от ЕС съгласно разпоредбите на Договора в областта на социалната политика. Подобряването на условията на труд е сред целите, определени в член 151 от ДФЕС. Като се има предвид, че насилието и тормозът на работното място могат да засегнат здравословната работна среда, ЕС е компетентен да приема мерки за определяне и забрана на такова поведение съгласно член 153, параграф 1, буква а) от ДФЕС относно подобряването на работната среда и защитата на здравето и безопасността на работниците.

³⁷ Членове 7, 8, 9 и 10 от Конвенцията.

28. Член 153, параграф 1, буква а) от ДФЕС може да обхване всички елементи на едно широко определение на понятието „насилие и тормоз“, съдържащо се в Конвенцията. По този начин то обхваща и по-тясното понятие за насилие, основано на пола, и тормоз на работното място, както и всяка друга форма на тормоз, разглеждана като форма на дискриминация.³⁸ ЕС разполага и с допълнителни правомощия, а именно съгласно член 153, параграф 1, подточка i), член 157, параграф 3 или член 19 от ДФЕС, които имат по-конкретен и по-ограничен обхват и могат да включат тормоза, разглеждан като форма на дискриминация.
29. Допълнителни правомощия на ЕС могат да се считат от значение за някои допълнителни елементи от Конвенцията. Например, въпреки че Конвенцията не изисква тормозът в сферата на труда да се характеризира като въпрос от областта на наказателното право и следователно не е необходимо да се определят правомощията на ЕС в това отношение, доколкото мерките за изпълнение и за средства за правна защита съгласно Конвенцията по принцип биха могли да се отнасят до наказателното право, ЕС разполага с определени правомощия по отношение на правата на лицата в наказателното производство и правата на жертвите на престъпления.³⁹ По подобен начин неприкосновеността на личния живот на жертвите на тормоз по принцип е защитена и съгласно ОРЗД.⁴⁰ Въпреки че тези правомощия на ЕС може да са от значение за някои допълнителни елементи, те не съответстват на основната цел на Конвенцията.
30. Поради това анализът на основните разпоредби потвърждава заключението, че предметът на Конвенцията попада в компетентността на ЕС, и по-специално в обхвата на член 153, параграф 1, буква а) от ДФЕС, и би допринесъл за постигането на целите на Договора.
31. Освен това е добре да се отбележат следните специфични коментари относно разпоредбите, които са от значение за анализа на компетентността.

³⁸ Относно връзката между тормоз и дискриминация вж. член 6 от Конвенцията и параграф 7 от преамбюла.

³⁹ Напр. член 82, параграф 2, буква в) от ДФЕС и Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета, ОВ L 315, 14.11.2012 г., стр. 57—73.

⁴⁰ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1—88.

Персонален обхват на Конвенцията

32. Първо, що се отнася до обхвата, член 2 от Конвенцията е формулиран общо и се позовава на целта за защита на работниците и другите лица в сферата на труда, включително *„лицата, упражняващи правомощията, задълженията или отговорностите на работодател“*. Следователно трябва да се прецени дали обхватът надхвърля обикновената закрила на работниците по смисъла на разпоредбите на Договора, отнасящи се до социалната политика.
33. В този контекст може да се направи разграничение между тази разпоредба от Конвенцията, която се отнася до *„лицата, упражняващи правомощията, задълженията или отговорностите на работодател“* от една страна, и други членове от Конвенцията, които споменават „работодателите“ като лица, носещи отговорност за предотвратяване на насилието и тормоза в сферата на труда, а не като категория лица, които трябва да бъдат защитени от такива действия, от друга страна. Такъв е по-специално случаят с една от основните диспозитивни разпоредби на тази конвенция, член 9, който налага на членовете на МОТ задължението да изискват от „работодателите“ да предприемат подходящи мерки за предотвратяване на насилието и тормоза на работното място.
34. Ето защо Правната служба счита, че включването на *„лица, упражняващи правомощията, задълженията или отговорностите на работодател“* в обхвата на защитата по Конвенцията не следва да се разбира като отнасящо се до „работодател“ и обхваща лица в йерархията на труда, които могат да бъдат подложени на тормоз по същия начин, както други лица, приравнени на работници в широк смисъл. Следователно този елемент не може да постави под въпрос съществуването на компетентност на ЕС.

Колективно договаряне

35. Второ, в обяснителния меморандум, придружаващ предложението на Комисията, се посочва, че Конвенцията включва разпоредби, които попадат в компетентността на държавите членки по отношение на *„колективното договаряне“*.⁴¹

⁴¹ Обяснителен меморандум на Комисията, ST 5442/20, стр. 5, точка 2.2.

36. Конвенцията посочва колективното договаряне в рамките на член 5 (глава III относно основните принципи на Конвенцията) и на член 12 (глава VII относно способите за прилагане).
37. Член 5 гласи, че *„всеки [ратифициращ член на МОТ] спазва и допринася за прилагането на основни принципи и права на работното място, а именно принципите на свободата на сдружаване и ефективното признаване на правото на колективни преговори, премахването на всички форми на задължителен труд; ефективна забрана на детския труд и премахване на дискриминацията по отношение на труда и професиите и насърчава достойната работа“*. (подчертаването е добавено).
38. Въпреки че се отнася до колективното договаряне, тази разпоредба има само програмна стойност в рамките на Конвенцията, не налага конкретни задължения на членовете на МОТ и отразява основните принципи на правото на ЕС.⁴² Освен това дял X от ДФЕС относно социалната политика определя областите на компетентност на ЕС в тази сфера. Съществуващото законодателство на ЕС вече изисква от държавите членки да насърчават социалния диалог между социалните партньори във връзка с борбата с дискриминацията и тормоза.⁴³
39. В член 12 се пояснява, че Конвенцията *„се прилага чрез националните закони и подзаконови актове, както и от колективни договори или други мерки, съответстващи на националната практика“*. Тъй като в МОТ членуват само държави, позоваването на националните закони и подзаконови актове и практики е очевидно и не е от значение за анализа на разделението на областите на компетентност между ЕС и неговите държави членки.
40. В този контекст Правната служба е на мнение, че естеството на позоваванията на *„колективно договаряне“* в тези две разпоредби на Конвенцията не е такова, че да изключи компетентността на ЕС по отношение на тях.

⁴² По отношение на колективното договаряне вж. член 28 от Хартата на основните права. Останалите елементи на член 5 от Конвенцията се уреждат от член 9 от ДФЕС или от членове 5, 12, 21 и 32 от Хартата.

⁴³ Вж. напр. член 21 (относно социалния диалог) от Директива 2006/54/ЕО от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена) (ОВ L 204, 26.7.2006 г., стр. 23—36).

41. Поради горепосочените причини може да се заключи, че с оглед на приноса на Конвенцията за постигане на целите на ЕС, по-специално в областта на социалната политика, Съюзът има компетентност да сключи Конвенцията.

2. Естество на компетентността на ЕС

42. ЕС вече е упражнил някои от своите компетентности в областите, обхванати от Конвенцията, чрез приемането на вторично законодателство. Както се припомня по-горе, това законодателство трябва да бъде разгледано през призмата на член 3, параграф 2 от ДФЕС, за да се определи естеството на външната компетентност на ЕС в тези области.
43. Няколко правни акта на ЕС в областите на политиката, обхванати от Конвенцията, бяха приети с цел прилагане на принципа на недискриминация.⁴⁴ Това законодателство на ЕС определя само минимални стандарти⁴⁵ и следователно не е изложено *a priori* на риск да бъде засегнато от Конвенцията, която също определя такива минимални стандарти.
44. Разпоредбите, които заслужават по-конкретен анализ в това отношение, се отнасят до определението за тормоз и до мерките за правоприлагане и правна защита.

⁴⁴ Напр. Директива 2010/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 г. за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО на Съвета (ОВ L 180, 15.7.2010 г., стр. 1—6); Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена) (ОВ L 204, 26.7.2006, стр. 23—26); Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2.12.2000 г., стр. 16—22).

⁴⁵ По-специално, Директива 2010/41/ЕС, съображение 23; Директива 2006/54/ЕО, член 27; Директива 2000/78/ЕО на Съвета, съображение 28 и член 8.

Определение за и забрана на тормоза

45. Някои от имащите отношение правни актове на ЕС дефинират „тормоза“ като:
*„нежелано поведение, свързано с [някои основания за дискриминация], имащо за цел или водещо до накърняване на достойнството на лицето и създаване на смущаваща, враждебна, деградираща, унижителна или обидна обстановка.“*⁴⁶
46. Съгласно член 1 от Конвенцията *„терминът „насилие и тормоз“ в сферата на труда се отнася до редица неприемливи форми на поведение и практика или заплахата от тях — независимо дали става дума за единичен или повтарящ се случай — целта, резултатът или евентуалната последица от които е причиняването на физическа, психологическа, сексуална или икономическа вреда, включително насилие и тормоз, основани на пола“*.⁴⁷
47. При сравнението на определението на ЕС с определението в Конвенцията, могат да се изведат две основни разлики.
48. Първо, понятието „тормоз“ в действащото законодателство на ЕС не включва изрично насилието като форма на действие, квалифицирана като тормоз.⁴⁸ Въпреки това изглежда ясно, че посочените в Конвенцията *„неприемливи форми на поведение и практика (...) — целта, резултатът или евентуалната последица от които е причиняването на физическа, психологическа, сексуална или икономическа вреда“* по същество съответстват на действия, които имат *„за цел или резултат накърняване на достойнството на лицето и създаване на смущаваща, враждебна, деградираща, унижителна или оскърбителна обстановка“*. Следователно тази разлика във формулировката не води до съществено различие между видовете обхванати действия.

⁴⁶ Вж. Директива 2006/54/ЕО, член 2, параграф 1, буква в); Директива 2010/41/ЕС, член 3, буква в); Директива 2000/78/ЕО на Съвета, член 2, параграф 3.

⁴⁷ Член 1 от Конвенцията продължава, както следва: *„б) терминът „насилие и тормоз, основани на пола“ означава насилие и тормоз, насочени към лица въз основа на техния пол или полова принадлежност, или които непропорционално засягат лица от определен пол или полова принадлежност и включват сексуален тормоз“*.

⁴⁸ Въпреки че няма нито законодателство на Съюза, нито законодателно предложение на Комисията относно „насилието“ като такова в сферата на труда, в няколко правни акта на Съюза се разглежда въпросът за „тормоза“ в областта на заетостта и упражняването на професия.

49. Второ, макар в определението на Конвенцията за „насилие и тормоз“ да не се посочват основанията за такова нежелано поведение, определението на ЕС за „тормоз“ обхваща само форми на поведение, свързани с конкретни причини. Това се дължи на факта, че определението на ЕС за „тормоз“ понастоящем се съдържа в законодателни актове, насочени към специфични въпроси, свързани с недискриминацията, както се припомня по-горе в точка 43, докато Конвенцията разглежда тормоза от гледна точка на защитата на здравето и безопасността на работното място. Ето защо поради включването на мотивационен елемент в определението на ЕС за тормоз, понятието за тормоз в законодателството на ЕС понастоящем е по-ограничено от понятието „насилие и тормоз“ в Конвенцията.
50. Освен това член 7 от Конвенцията предвижда, че определенията на членовете на МОТ за „насилие и тормоз“ трябва да съответстват на определението на Конвенцията в член 1, но членовете на МОТ запазват известна свобода на действие по отношение на точното им формулиране на национално равнище.⁴⁹ Същото се отнася и за определенията за „тормоз“ в законодателството на ЕС, които оставят на държавите членки свобода на преценка да въведат такива определения в националните си правни системи.
51. По същия начин основните диспозитивни разпоредби на Конвенцията, по-специално членове 8 и 9 от нея, си остават доста общи и предоставят реална свобода на действие на членовете на МОТ по отношение на вида подходящи мерки, които те решават да прилагат, за да се съобразят с Конвенцията. Въпреки че ЕС е упражнил някои от правомощията си по отношение на части от Конвенцията чрез приемането на законодателството, посочено в точка 43 по-горе, няма основание да се заключи, че тези правила ще бъдат засегнати от Конвенцията.
52. Следователно разпоредбите на Конвенцията относно определението и забраната за „насилие и тормоз“ не създават опасност от засягане на съществуващите правила на ЕС, нито променят техния обхват по смисъла на член 3, параграф 2 от ДФЕС. Ето защо компетентността на ЕС по горепосочения въпрос, макар и упражнявана, не може да се счита за изключителна.

⁴⁹ Член 1, параграф 2 от Конвенцията предвижда, че не е необходимо определенията, приети в националните законодателни и регулаторни актове, да се основават на разделението на „насилие и тормоз“ и „насилие и тормоз, основани на пола“, което показва, че не съществува задължение за буквално възпроизвеждане на определението на Конвенцията.

Мерки за правоприлагане и правна защита

53. Някои от разпоредбите на член 10 от Конвенцията относно мерките за правоприлагане и правна защита се отнасят до области на неупражнена компетентност на ЕС, напр. правото на работниците да напускат работните места, ако имат достатъчно основателни причини да смятат, че техните условия на труд създават непосредствена и сериозна опасност за живота или здравето им поради насилие и тормоз⁵⁰, както и специфичните задължения за националните органи по отношение на насилието и тормоза в сферата на труда⁵¹. Съгласно цитираната по-горе съдебна практика компетентността на ЕС по тези въпроси не може да се счита за изключителна.
54. Някои други разпоредби на член 10 се отнасят до области, в които ЕС вече е упражнил някои свои компетентности чрез приемането на имащо отношение законодателство, напр. задължението на държавите членки да предприемат подходящи мерки за наблюдение и прилагане на националното законодателство и разпоредби относно тормоза в сферата на труда и да гарантират, че жертвите разполагат с безопасни

⁵⁰ Член 10, буква ж) от Конвенцията.

⁵¹ Член 10, буква з) от Конвенцията.

и ефективни механизми за уреждане на спорове,⁵² задължението за получаване на реален достъп до ефективни и надеждни механизми и средства за правна защита и за защита от ответни действия с цел отмъщение⁵³ и задължението за защита на неприкосновеността на личния живот на жертвите.⁵⁴

55. В тези области обаче не съществува изключителна компетентност на ЕС, тъй като не съществува опасност приетите общи правила да бъдат засегнати от Конвенцията по смисъла на член 3, параграф 2 от ДФЕС. Някои от имащите отношение законодателни актове на ЕС предвиждат основни процесуални права, които позволяват на държавите членки да запазят или да приемат по-строги защитни мерки. В други области, по-специално защитата на неприкосновеността на личния живот на жертвите, законодателството на ЕС е по-всеобхватно, но не съществува опасност да бъде засегнато от мерките, които трябва да бъдат приети съгласно Конвенцията, като се има предвид значителната свобода на действие, оставена на членовете на МОТ.

⁵² Член 10, буква а) и буква д) от Конвенцията. Вж. например Директива 2010/41/ЕС, член 11 и Директива 2006/54/ЕО, дял III, глава 2, които възлагат на органите по въпросите на равенството роля в мониторинга на националното законодателство; както и — до известна степен — Директива 2012/29/ЕС, членове 8 и 9, които се отнасят до конкретни действия в подкрепа на жертвите на престъпления в хода на съдебното производство.

⁵³ Член 10, буква б) от Конвенцията и член 10, буква ж) по отношение на ответните действия с цел отмъщение. Тази разпоредба на МОТ частично се припокрива със законодателството на Съюза, което се отнася до (възприемания от Съюза) „тормоз“ на работното място и предвижда специфични механизми за правоприлагане (напр. Директива 2010/41/ЕС, член 10; Директива 2006/54/ЕО, дял III, глава 1). Освен това Директива 2012/29/ЕС, която предоставя основни процесуални права на жертвите на престъпления, е от значение за пострадалите от формите на поведение, попадащи в обхвата на (възприеманото от МОТ) определение за „насилие и тормоз“ в сферата на труда и разглеждани на национално равнище като престъпно поведение. Това законодателство на Съюза предвижда основни процесуални права, запазва доста обща формулировка и оставя на държавите членки голяма свобода на действие при прилагането на правилата. Освен това всички тези права представляват минимални стандарти и държавите членки са свободни да запазят или да приемат по-строги защитни мерки.

⁵⁴ Член 10, буква в) от Конвенцията. Частите от член 10, буква в), отнасящи се до „неприкосновеността на личния живот“ на физическите лица, се припокриват с Регламент (ЕС) 2016/679 (ОРЗД), доколкото личната информация, свързана със случай на насилие и тормоз, се обработва, както е определено в посочения правен акт. Докато правилата на ОРЗД са много изчерпателни, член 10, буква в) от Конвенцията се ограничава до общо задължение за защита и не посочва конкретни условия. По този начин член 10, буква в) оставя значителна свобода на действие на членовете на МОТ по отношение на точните действия, които трябва да бъдат предприети в това отношение, и е съвместим с целта и съдържанието на ОРЗД. Също така се отбелязва, че ОРЗД изрично позволява на държавите членки да определят специални правила относно обработването на лични данни в контекста на трудовите правоотношения (член 88).

56. Следователно мерките за правоприлагане и правна защита, съответстващи на диспозитивните разпоредби на Конвенцията, не създават опасност от засягане на съществуващите правила на Съюза, нито променят техния обхват по смисъла на член 3, параграф 2 от ДФЕС. Ето защо компетентността на ЕС по горепосочения въпрос, макар и упражнявана частично, не може да се счита за изключителна.

В. РЕЗУЛТАТИ ОТ АНАЛИЗА НА ОБЛАСТИТЕ НА КОМПЕТЕНТНОСТ

57. В светлината на горния анализ компетентността, предоставена на ЕС от Договорите, може да обхване цялата Конвенция, но поради факта, че както съществуващите правила на ЕС, така и разпоредбите на Конвенцията установяват минимални стандарти, Конвенцията не създава опасност от засягане на съществуващите правила на ЕС или от промяна на техния обхват, и следователно не може да бъде установена изключителна компетентност на ЕС по отношение на никоя от разпоредбите на тази конвенция.

IV. ПРАВНИ ВАРИАНТИ ЗА РАТИФИЦИРАНЕТО НА КОНВЕНЦИЯТА

58. Тъй като анализът показва, че цялата конвенция попада в обхвата на споделената, т.е. неизключителна компетентност на ЕС, от правна гледна точка съществуват различни начини за нейното ратифициране от държавите членки.⁵⁵
59. Както е обяснено в точка 15 по-горе, дали да се упражни потенциалната компетентност на ЕС и до каква степен, е въпрос на политически избор за Съвета.⁵⁶
60. В зависимост от направения избор могат да бъдат предвидени три варианта:
- а) споразумение само с ЕС: ратифицирането на Конвенцията може да включва упражняването на съответните компетентности единствено от страна на ЕС
 - б) смесено: частично упражняване на съответните компетентности от страна на ЕС наред с неговите държави членки

⁵⁵ Припомня се, че самият ЕС не може да сключи Конвенцията, както е обяснено в точка 8 по-горе.

⁵⁶ Вж. становището на ПСС в док. ST 5591/21. Вж., *inter alia* Решение *OTIF*, Дело C-600/14, цитирано по-горе, точка 68.

в) без участие на ЕС: държавите членки действат самостоятелно, като спазват задълженията си съгласно Договорите и достиженията на правото на ЕС (в съответствие с член 4, параграф 3 от ДЕЕС).⁵⁷

61. Преди тези варианти да бъдат допълнително анализирани по-долу, трябва да бъдат направени няколко предварителни бележки.
62. Първо, ако Съветът реши да упражни всички или част от потенциалните компетентности на Съюза по отношение на Конвенцията, предвид факта, че ЕС като такъв не може да стане страна по тази конвенция (вж. точка 8 по-горе), правният инструмент за това би бил решение на Съвета, с което държавите членки се упълномощават да ратифицират (изцяло или частично) Конвенцията в интерес на ЕС.⁵⁸
63. Процесуалноправното основание за подобно решение на Съвета ще бъде член 218, параграф 6, буква а), подточка v) от ДФЕС. Материалноправното му основание ще трябва да бъде определено в зависимост от областта, в която се упражнява компетентността на ЕС.
64. Във връзка с това, съгласно постоянната практика на Съда *„изборът на правно основание на даден акт на Съюза, включително на акт, приет с оглед на сключването на международно споразумение, трябва да се основава на обективни критерии, които да подлежат на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта.“*⁵⁹ Съдът прилага критерия за *„преобладаващите цели или съставни части“* на акта (наричан също „критерият за центъра на тежестта“) съгласно който — когато дадено решение на Съвета включва няколко съставни части или преследва няколко цели — *„правилото за гласуване за приемането му следва да се определи с оглед на основната или преобладаваща цел или съставна част.“*⁶⁰

⁵⁷ За подробно разяснение на естеството на международните споразумения, сключвани от Съюза (споразумение само с ЕС спрямо смесено споразумение), вж. становището на ПСС в док. ST 12866/19.

⁵⁸ Становище на ПСС – док. 15370/14, точки 12 и 19.

⁵⁹ Становище относно *Истанбулската конвенция*, 1/19, цитирано по-горе, точка 284.

⁶⁰ Например: решение от 4 септември 2018 г., *Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан)*, C-244/17, EU:C:2018:662, точки 37 и 38.

65. Освен това в съответствие със съдебната практика, „[п]о изключение, ако се установи, че актът има едновременно няколко цели или няколко неразривно свързани съставни части, без една от тях да е акцесорна по отношение на другата, поради което са приложими различни разпоредби на Договорите, такава мярка трябва да се приема на съответните различни правни основания. (...) Що се отнася конкретно до международно споразумение, преследващо няколко цели или с няколко съставни части, при това положение следва да се провери дали разпоредбите на това споразумение, които преследват определена цел или представляват негова съставна част, са акцесорен елемент, необходим за ефективността на разпоредбите на това споразумение, които преследват други цели или представляват други съставни части, или пък са с „изключително ограничен обхват“ (...). (...) В допълнение, сред критериите, позволяващи да се идентифицира акцесорният или не характер на определена цел или съставна част на акта, са броят на разпоредбите, посветени на тях, спрямо всички разпоредби в акта, както и съдържанието и обхватът на задълженията, закрепени в тези разпоредби. (...) Едновременното използване на две правни основания обаче е изключено, когато процедурите, предвидени за едното и за другото основание, са несъвместими“.⁶¹
66. В резултат на това, когато даден акт засяга различни области на компетентност, материалноправното основание, на което се опира приемането му, няма да отразява всички области на компетентност, упражнявани за приемането на този акт, а само тези, които съответстват на основната(ите) му цел(и) или компонент(и).⁶² По този начин центърът на тежестта на решението на Съвета за упълномощаване на сключването на международно споразумение може да се измести в зависимост от областите на компетентност, които Съветът реши да упражни за ЕС,⁶³ което ще има отражение върху приложимите материалноправни основания.

⁶¹ Становище относно *Истанбулската конвенция*, 1/19, цитирано по-горе, точки 285—288.

⁶² Вж. напр. становище от 30 ноември 2009 г., *ГАТС*, 1/08, EU:C:2009:739, точка 166; решение *Комисия/Съвет*, C-244/17, цитирано по-горе, точки 45—46; становище от 26 юли 2017 г., *PNR ЕС—Канада*, C1/15, EU:C:2017:592, точки 90—94.

⁶³ Както е пояснено в точка 15 по-горе, Съюзът не е длъжен да упражнява потенциалната си компетентност.

67. Второ, що се отнася до правните последици от такова решение на Съвета, отбелязваме, че съгласно член 288 от ДФЕС решението „е задължително в своята цялост“. Следователно подобно решение на Съвета е обвързващ инструмент, за разлика от заключенията на Съвета или препоръките на Комисията, в които се изтъква значимостта на ратифицирането. Освен това, тъй като държавите членки ще бъдат упълномощени да ратифицират Конвенцията в интерес на ЕС, това обхваща ЕС като цяло. Нещо повече, принципът на лоялното сътрудничество, установен в член 4, параграф 3 от ДЕС, изисква от държавите членки да „вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза“. Съдът е пояснил, че ЕС и държавите членки трябва да си сътрудничат тясно както при сключването, така и при изпълнението на поетите задължения.⁶⁴ Това се отнася по-специално за случаите, когато ЕС не може да ратифицира дадена конвенция самостоятелно и следователно може да упражни външната си компетентност само чрез държавите членки, действащи съвместно.⁶⁵ Съответно, ако и доколкото Съветът реши да упражни компетентността на ЕС, от държавите членки ще се изисква да ратифицират Конвенцията в интерес на ЕС.

⁶⁴ Вж. становище *MOT*, 2/91, цитирано по-горе, точка 36; вж. още становище *ГАТС*, 1/08, цитирано по-горе, точка 136; становище от 6 декември 2001 г. относно *Протокола от Картахена*, 2/00, EU:C:2001:664, точка 18; становище относно *Споразумението за ТПТ*, 1/94, цитирано по-горе, точка 108; решението от 20 април 2010 г., *Европейска комисия срещу Кралство Швеция* C-246/07, EU:C:2010:203, точка 73 и становището относно *Истанбулската конвенция*, 1/19, цитирано по-горе, точка 248.

⁶⁵ Становище *MOT*, 2/91, цитирано по-горе, точка 5.

**A. РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА ЗА УПЪЛНОМОЩАВАНЕ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ
ДА РАТИФИЦИРАТ ЦЯЛАТА КОНВЕНЦИЯ В ИНТЕРЕС НА ЕС**

68. Съветът би могъл да реши да упражни изцяло външната компетентност на ЕС и следователно да приеме решение на Съвета за упълномощаване на държавите членки да ратифицират цялата Конвенция в интерес на ЕС.⁶⁶
69. Този избор би довел до споразумение само с ЕС. Съгласно правото на ЕС държавите членки биха били задължени да ратифицират Конвенцията в интерес на ЕС.
70. Ако Съветът избере този вариант, проектът за решение на Съвета във вида при последното му обсъждане на равнище Корепер⁶⁷ ще трябва да бъде изменен:
- първо, позоваването на факта, че решението се отнася само до „части“ от Конвенцията, ще трябва да бъде заличено;
 - второ, материалноправното основание ще трябва да бъде коригирано. Както се посочва в точка 65 по-горе, съдебната практика пояснява, че изборът на правното основание за правен акт на ЕС трябва да се основава по-специално на неговата цел и съдържание. В случай на решение на Съвета, обхващащо цялата конвенция, в това отношение трябва да се вземе предвид целият текст на това международно споразумение.

⁶⁶ В решението си по делото *Море Уедъл* Съдът пояснява, че „(...) единствено обстоятелството, че действие [на Съюза] на международната сцена попада в споделяната му с държавите членки компетентност, не изключва възможността Съветът да събере необходимото мнозинство за самостоятелно упражняване на тази външна компетентност [от Съюза]“ (Решение C-626/15 и C-659/16, цитирано по-горе, точка 126 и цитираната там съдебна практика). Вж. още становището относно *Истанбулската конвенция*, 1/19, цитирано по-горе, точка 248.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. Въз основа на обобщителния анализ на Конвенцията в раздел III.Б по-горе считаме, че основната цел и предназначение на въпросното международно споразумение е да се подобри работната среда и да се защитят здравето и безопасността в сферата на труда. Като се има предвид, че насилието и тормозът, основани на пола, са само подкатегория на формите на поведение, забранени съгласно Конвенцията, признаването им като една от формите на насилие и тормоз на работното място не води до заключението, че основната цел и предназначение на Конвенцията са свързани с дискриминацията, основана на пола.
72. С оглед на параметрите, установени в съдебната практика, Правната служба счита, че член 153, параграф 2, буква б) във връзка с член 153, параграф 1, буква а) от ДФЕС относно подобряването на работната среда и защитата на здравето и безопасността на работниците е подходящото и достатъчно материалноправно основание за решение на Съвета за упълномощаване на държавите членки да ратифицират цялата Конвенция в интерес на ЕС, наред с член 218, параграф 6, буква а), подточка v) от ДФЕС като процесуалноправно основание. Правилото за гласуване на такова решение на Съвета ще бъде квалифицирано мнозинство.⁶⁸

Б. РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА ЗА УПЪЛНОМОЩАВАНЕ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ДА РАТИФИЦИРАТ ЧАСТИ ОТ КОНВЕНЦИЯТА В ИНТЕРЕС НА ЕС

73. В първоначалното си предложение, обсъдено за последен път на равнище Корепер, Комисията предложи варианта ЕС да упражни частично потенциалната си компетентност във връзка с Конвенцията.
74. Този подход предполага, че решението на Съвета ще определи разпоредбите на Конвенцията, по отношение на които ЕС възнамерява да упражни своята компетентност.

⁶⁸ По силата на комбинацията от член 218, параграф 8 от ДФЕС (относно правилата за гласуване, приложими за процедурите, следвани съгласно член 218 от ДФЕС) и член 153, параграф 2 от ДФЕС във връзка с член 153, параграф 1, буква а) от ДФЕС (материалноправно основание за решението на Съвета) и при условие, че Комисията приеме предложението ѝ да бъде съответно изменено, вж. член 293, параграф 1 от ДФЕС.

75. Проектът за текст, който понастоящем се обсъжда в Съвета, упълномощава държавите членки да ратифицират Конвенцията „за частите, които попадат в областите на компетентност, предоставена на Европейския съюз съгласно член 153, параграф 2 и член 153, параграф 1, букви а) и и) от ДФЕС“.⁶⁹ В него не се посочват разпоредбите (или части от тях) от Конвенцията, по отношение на които ЕС би упражнил своята компетентност, нито пък те са уточнени в предложението на Комисията. Освен това, както е посочено по-горе, областите на компетентност на ЕС съгласно член 153, параграф 1, буква а) от ДФЕС обхващат центъра на тежестта на Конвенцията. Това включва изцяло другите правни основания, които потенциално биха били от значение за приемането на отделни, индивидуални мерки на ЕС по някои от елементите на Конвенцията, които са акцесорни или изключително ограничени по обхват.

Вследствие на това в сегашния си вид решението на Съвета ще остави известна несигурност във връзка със степента, до която компетентността на ЕС ще бъде упражнена по отношение на Конвенцията. По-специално, не е ясно дали на практика такова ратифициране само на части от Конвенцията в интерес на ЕС в крайна сметка би било с по-ограничен обхват от ратифицирането на цялата конвенция, обсъдено във вариант А по-горе. Предложените материалноправни основания (т.е. член 153, параграф 2 и член 153, параграф 1, букви а) и и) от ДФЕС) ще обвържат приемането на съответното решение на Съвета с гласуване с квалифицирано мнозинство.

76. Като възможна алтернатива в проекта за решение би могло да се уточнят по-подробно областите на компетентност на ЕС, по отношение на които Съветът упълномощава държавите членки да ратифицират Конвенцията в интерес на ЕС. Изборът на областите на компетентност, които ЕС възнамерява да упражни, е политически избор. Могат да се предвидят различни варианти, включително например упълномощаване, ограничено до степента, до която компетентността на ЕС вече е била упражнена вътрешно. Едва след такъв политически избор във връзка с имащите отношение области на компетентност може да се определи подходящото правно основание за приемане на решението на Съвета.
77. Независимо от начина, по който се определя частичният характер на упражняването на компетентността на ЕС, всяко изрично позоваване в решението на Съвета на части от Конвенцията ясно показва, че това решение на Съвета предполага смесено споразумение. Тъй като ратифицирането от страна на ЕС няма да обхване цялата Конвенция, от държавите членки се очаква да обхванат останалите части посредством своята национална компетентност.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. Съгласно постоянната практика на Съда от съществено значение е да се осигури тясно сътрудничество между държавите членки и институциите на Съюза в област на смесена компетентност. В такъв случай Съветът може да поиска да се увери, че е налице общо съгласие на държавите членки да бъдат обвързани от Конвенцията в областите, които не са обхванати от решението на Съвета.
79. В това отношение от неотдавнашното Становище 1/19 на Съда относно Истанбулската конвенция следва, че Съветът не може да добави като предварително условие допълнителна стъпка към предвидената в член 218 от ДФЕС процедура по сключване, като обвърже приемането на решението си за сключване на смесено споразумение с предварителното установяване на „общо съгласие“. В рамките на политическата свобода на преценка на Съвета обаче е да реши да продължи обсъжданията, докато бъде постигнато „общото съгласие“ на държавите членки да бъдат обвързани от споразумение в областите от тяхната компетентност. Тази политическа свобода на преценка трябва да се упражни в съответствие с Процедурния правилник на Съвета и член 218 от ДФЕС. С други думи, Съветът може да пристъпи към гласуване, когато са изпълнени всички процедурни изисквания, в съответствие с правилата за гласуване, приложими към процедурните решения, и с тези, които се прилагат към предмета на споразумението.⁷⁰
80. С оглед на гореизложеното Съветът не е възпрепятстван да поиска общото съгласие на държавите членки да бъдат обвързани от Конвенцията в областите, които не са обхванати от решението на Съвета относно сключването в интерес на ЕС, в границите, определени в становището на Съда относно Истанбулската конвенция.

⁷⁰ Становище относно *Истанбулската конвенция*, 1/19, цитирано по-горе, точки 253—255. За по-подробен анализ вж. също становището на ПСС в док. ST 13800/21, по-специално точки 5—13 и 28 от него относно общото съгласие.

В. АКО НЯМА РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

81. Съветът би могъл да признае, че в рамките на Съвета липсва необходимото мнозинство⁷¹ за продължаване на работата по приемането на решение за упълномощаване на държавите членки да ратифицират Конвенцията, изцяло или частично, в интерес на ЕС.
82. Тъй като Конвенцията не предполага никаква изключителна компетентност на ЕС — при липсата на решение на Съвета за упражняване на компетентността на ЕС по отношение на Конвенцията — държавите членки остават компетентни да предприемат действия и са свободни да решават дали да ратифицират Конвенцията, като същевременно спазват задълженията си съгласно Договорите и достиженията на правото на ЕС.
83. Трябва обаче да се вземе предвид фактът, че Комисията е предложила Конвенцията да се сключи в интерес на ЕС и че съгласно практиката на Съда държавите членки имат специални задължения за действие и въздържане в ситуация, в която Комисията е представила на Съвета предложения, които, макар да не бъдат приети от Съвета, представляват отправна точка за съгласувани действия на ЕС в съответствие с общото задължение за лоялно сътрудничество, залегнало в член 4, параграф 3 от ДЕС.⁷²

⁷¹ Или единодушие, в случай че съответното материалноправно основание изисква единодушие.

⁷² Решение по дело *Комисия/Швеция*, C-246/07, цитирано по-горе, точки 73—75.

84. Ако стане ясно, че необходимата подкрепа за приемането на решение съгласно варианти А или Б по-горе няма да бъде постигната в рамките на Съвета,⁷³ правното положение би могло да бъде изяснено по следните начини: i) Комисията може да оттегли предложението си или ii) Съветът може да пристъпи към официално гласуване, което в случай че необходимата подкрепа не може да бъде събрана, ще покаже, че всички процедурни стъпки са изчерпани с оглед приемането на предложеното решение⁷⁴, или iii) Съветът би могъл да пристъпи към предварително гласуване в Корепер и да отбележи липсата на достатъчна подкрепа за предложението на Комисията, като одобри изявление за вписване в протокола от заседанието му, в което Съветът посочва, че не може да се постигне необходимото мнозинство за приемането на предложеното решение на Съвета за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на ЕС, въпросната конвенция на МОТ.⁷⁵
85. В този случай остават възможни различни действия на равнище ЕС за насърчаване на държавите членки да ратифицират Конвенцията. По-конкретно, би било възможно Комисията да приеме препоръка относно ратифицирането на тази конвенция, както е правено в миналото (например по отношение на Конвенция № 182 на МОТ за ликвидирането на най-тежките форми на детския труд).⁷⁶ Освен това биха могли да се предвидят заключения на Съвета, в които се изтъква значението на ратифицирането на Конвенцията от държавите членки.

⁷³ Решение по делото *Море Уедъл*, съединени дела С- 626/15 и С- 659/16, EU:C:2018:925, цитирано по-горе, точка 126; решение по дело *OTIF*, С-600/14, цитирано по-горе, точка 68; становище относно *Истанбулската конвенция*, 1/19, цитирано по-горе, точка 250.

⁷⁴ За да се пристъпи към официално гласуване, първо трябва да е получено одобрението на Европейския парламент относно решението на Съвета за упълномощаване на държавите членки да извършат ратифициране в интерес на ЕС.

⁷⁵ N.B. При предишни сходни ситуации намереното решение за „отхвърляне“ на предложението на Комисията обикновено е било бележка на Корепер, в която се препоръчва на Съвета да не продължава работата по предложението на Комисията (напр. ST 13605/13, точка 23; ST 7409/14; ST 12706/16). Въпреки това, вследствие на цитираното по-горе Становище 1/19 относно *Истанбулската конвенция*, препоръчително е тази практика да бъде прекратена и вместо това да се пристъпи към официално гласуване или да се приеме изявление, вписано в протокола от заседанието на Съвета, в което да се отбележи липсата на необходимото квалифицирано мнозинство (вж. ST 13411/21 за неотдавнашен пример за приемане на такова изявление).

⁷⁶ Препоръка 2000/581/ЕО на Комисията от 15 септември 2000 г. относно ратифицирането на Конвенция № 182 на Международната организация на труда (МОТ) от 17 юни 1999 г. относно забраната и незабавни действия за ликвидирането на най-тежките форми на детския труд (нотифицирана под номер С (2000) 2674); ОВ L 243, 28.9.2000 г., стр. 41.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

86. Становището на Правната служба на Съвета е следното:

- а) цялата конвенция на МОТ попада в обхвата на споделената, неизключителна компетентност на ЕС и следователно Съветът може да реши дали и до каква степен да упражни потенциалната компетентност на ЕС;
- б) от правна гледна точка са възможни различни начини за ратифициране на Конвенцията на МОТ, а именно:
 - i) „споразумение само с ЕС“ чрез ратифициране на цялата конвенция от всички държави членки в интерес на ЕС;
 - ii) смесено споразумение чрез ратифициране на Конвенцията на МОТ от всички държави членки отчасти в интерес на ЕС по отношение на компетентността на ЕС и отчасти като въпрос от тяхната национална компетентност; в този случай степента, до която се упражнява компетентността на ЕС, следва да бъде изяснена по-добре в решението на Съвета; или
 - iii) ратифициране без упражняване на компетентността на ЕС, при което от държавите членки зависи да обмислят ратифициране на Конвенцията на МОТ като въпрос от сферата на тяхната национална компетентност.