

Brusel 20. ledna 2022
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

Interinstitucionální spis:
2020/0011(NLE)

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY¹

Odesílatel: Právní služba

Předmět: Rozhodnutí Rady o úmluvě MOP č. 190 o násilí a obtěžování
– pravomoc EU k ratifikaci úmluvy

I. ÚVOD

1. Dne 22. ledna 2020 předložila Komise návrh rozhodnutí Rady, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly Úmluvu Mezinárodní organizace práce o násilí a obtěžování z roku 1919 (č. 190), pokud jde o některé části úmluvy (dále jen „návrh Komise“ nebo „návrh“).²

¹ Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

² Dokument COM(2020)24 final. Jedná se o první právní akt Unie, který Komise v souvislosti s úmluvou MOP č. 190 navrhla. Komise nepředložila doporučení k zahájení jednání o této úmluvě v zájmu Unie ani návrh rozhodnutí Rady o jejím podpisu. Komise nicméně v průběhu jednání působila jako koordinátor postojů členských států. Předsedala interním koordinačním schůzkám Unie a hrála aktivní úlohu při vymezování společně dohodnutých směrů pro další postup.

2. O návrhu Komise jednala při třech příležitostech Pracovní skupina pro sociální otázky.³ Po těchto jednáních předsednictví provedlo revizi znění⁴ a při třech příležitostech je projednal Coreper.⁵
3. Předsednictví v návaznosti na žádost některých delegací na zasedání Coreperu dne 18. prosince 2020 vyzvalo právní službu Rady, aby analyzovala pravomoci EU ve vztahu k Úmluvě o násilí a obtěžování z roku 2019 (úmluva č. 190)⁶ (dále jen „úmluva“) a aby vymezila právně schůdné způsoby, jak postupovat při její ratifikaci. Toto stanovisko je reakcí na tuto žádost. Je v něm vzat v úvahu posudek Soudního dvora 1/19 k Istanbulské úmluvě, na němž Soudní dvůr pracoval od roku 2019 a jenž byl vydán dne 6. října 2021.⁷

II. SOUVISLOSTI

4. Úmluvu přijala Mezinárodní konference práce v červnu roku 2019 na svém 108. zasedání (u příležitosti 100. výročí) spolu s doporučením č. 206.⁸
5. Úmluva je prvním mezinárodním nástrojem, který stanoví normy pro boj proti násilí a obtěžování v souvislosti s prací. Obsahuje 20 článků rozdělených do 8 kapitol. Kapitoly I a II vymezují rozsah působnosti a kapitola III stanoví základní zásady. Hlavní operativní ustanovení úmluv jsou obsažena v kapitole IV a zabývají se ochranou a prevencí před násilím a obtěžováním ve světě práce. Kapitola V upravuje vymáhání a opravné prostředky. Kapitola VI je věnována zvyšování povědomí, v kapitole VII jsou konkretizovány možné způsoby uplatňování ustanovení úmluvy a kapitola VIII obsahuje ustanovení o její ratifikaci a vstupu v platnost.

³ Ve dnech 4. února, 18. února a 4. března 2020.

⁴ Dokument ST 6533/20.

⁵ Ve dnech 11. března a 9. a 18. prosince 2020.

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

⁷ Posudek Soudního dvora ze dne 6. října 2021, *Istanbulská úmluva*, 1/19, EU:C:2021:832. Viz také informativní poznámka právní služby Rady v dokumentu ST 13800/21 ze dne 11. listopadu 2021 týkající se uvedeného posudku Soudního dvora.

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

6. V říjnu 2019 přijala Rada závěry, v nichž vyjádřila podporu deklaraci přijaté u příležitosti 100. výročí založení MOP a v nichž členské státy a Komise vyzvala, aby „*zintenzivnily úsilí a přijaly vhodná opatření v souladu s Deklarací přijatou u příležitosti 100. výročí založení MOP, a to s cílem: (...) odstranění (...) násilí a obtěžování ve světě práce*“.⁹
7. V době vypracování tohoto dokumentu byla úmluva ratifikována ze strany deseti členů MOP (z nichž dva jsou členské státy EU).¹⁰ Úmluva vstoupila v platnost dne 25. června 2021.
8. Podle ústavy MOP nemohou být mezinárodní organizace (jako například EU) smluvní stranou MOP. EU tudíž může vykonávat svou pravomoc vzhledem k úmluvám MOP pouze prostřednictvím ratifikace ze strany svých členských států, zmocněných jednat v zájmu EU.¹¹

⁹ Závěry Rady nazvané Budoucnost práce: podpora Evropské unie deklaraci přijaté u příležitosti 100. výročí založení MOP, 25. října 2019, dokument 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 Viz posudek ze dne 19. března 1993, *MOP*, 2/91, EU:C:1993:106, bod 5.

Od roku 2005 již Rada členské státy zmocnila k ratifikaci, v zájmu EU, pěti úmluv MOP¹² a jednoho protokolu MOP, jejichž některé části spadají do oblastí pravomoci EU.¹³

9. V tomto stanovisku právní služba Rady analyzuje, zda a do jaké míry má EU pravomoc ve vztahu k úmluvě, a dále charakter této pravomoci EU (oddíl III). Na základě uvedené analýzy toto stanovisko dále pojednává o právně schůdných možnostech, jak přistoupit k ratifikaci úmluvy (oddíl IV).

¹² Rozhodnutí Rady 2005/367/ES ze dne 14. dubna 2005, kterým se zmocňují členské státy, aby v zájmu Evropského společenství ratifikovaly Úmluvu Mezinárodní organizace práce o průkazech totožnosti námořníků (Úmluva č. 185), Úř. věst. L 136, 30.5.2005, s. 1; rozhodnutí Rady 2007/431/ES ze dne 7. června 2007, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropského společenství ratifikovaly Úmluvu Mezinárodní organizace práce o práci na moři z roku 2006, Úř. věst. L 161, 22.6.2007, s. 63; rozhodnutí Rady 2010/321/EU ze dne 7. června 2010, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly úmluvu Mezinárodní organizace práce o práci v odvětví rybolovu z roku 2007 (úmluva č. 188), Úř. věst. L 145, 11.6.2010, s. 12; rozhodnutí Rady 2014/52/EU ze dne 28. ledna 2014, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly Úmluvu Mezinárodní organizace práce o bezpečnosti při používání chemických látek při práci z roku 1990 (úmluva č. 170), Úř. věst. L 32, 1.2.2014, s. 33; rozhodnutí Rady 2014/51/EU ze dne 28. ledna 2014, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly Úmluvu Mezinárodní organizace práce o důstojné práci pro pracovníky v domácnosti z roku 2011 (úmluva č. 189), Úř. věst. L 32, 1.2.2014, s. 32.

¹³ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/2071 ze dne 10. listopadu 2015, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly protokol z roku 2014 k Úmluvě Mezinárodní organizace práce o nucené práci z roku 1930, pokud jde o články 1 až 4 protokolu s přihlédnutím k záležitostem týkajícím se justiční spolupráce v trestních věcech, Úř. věst. L 301, 18.11.2015, s. 2015, s. 47; rozhodnutí Rady (EU) 2015/2037 ze dne 10. listopadu 2015, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly protokol z roku 2014 k Úmluvě Mezinárodní organizace práce o nucené práci z roku 1930, pokud jde o záležitosti týkající se sociální politiky, Úř. věst. L 298, 14.11.2015, s. 23.

III. PRÁVNÍ ANALÝZA PRAVOMOCI EU VE VZTAHU K ÚMLUVĚ

A. PRÁVNÍ KRITÉRIA PRO ANALÝZU

1. Existence pravomoci EU

10. Podle zásady svěřeni pravomocí stanovené v článku 5 SEU může EU jednat pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy.
11. EU má pravomoc uzavírat mezinárodní dohody ve čtyřech situacích uvedených v článku 216 SFEU.¹⁴ V případě dané úmluvy, jelikož její uzavření konkrétně nestanoví ani Smlouvy ani žádný právně závazný akt EU, může EU mít vnější pravomoc k jejímu uzavření, je-li to „nezbytné k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami“, nebo pokud se její uzavření „může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti“.
12. Soudní dvůr neuplatňuje právní kritérium pro posouzení nezbytnosti k dosažení některého z cílů Smluv striktně. Soudní dvůr objasnil, že je-li uzavření dohody „nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie“, není existence vnější pravomoci EU „spojena s podmínkou předchozího přijetí unijních pravidel, jež mohou být dotčena“.¹⁵

¹⁴ Článek 216 odst. 1 SFEU stanoví: „Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti“.

¹⁵ Rozsudek ze dne 5. prosince 2017, Německo v. Rada (OTIF), věc C-600/14, EU:C:2017:935, body 52 a 67.

Kromě toho Soudní dvůr považoval na základě zjištění, že výkon vnější činnosti přispěl k naplnění některého z cílů Smluv, podmínku nezbytnosti k dosažení cíle Smlouvy za splněnou.¹⁶

13. V rámci tohoto bodu není nutné dále zkoumat čtvrté kritérium týkající se schopnosti dotknout se společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti. Toto kritérium je rovněž součástí právního kritéria týkajícího se charakteru pravomoci EU a budeme se mu věnovat níže.

2. Charakter pravomoci EU

14. V případech, kdy má EU vnější pravomoc, může být tato pravomoc výlučná nebo sdílená s členskými státy.
15. V oblastech spadajících do výlučné vnější pravomoci EU na sebe členské státy nemohou mimo rámec orgánů EU brát mezinárodní závazky, ledaže jsou k tomu EU zmocněny (čl. 2 odst. 1 SFEU).¹⁷

Naproti tomu v oblastech spadajících do pravomocí EU, které nejsou výlučné, ale jsou sdílené, má Rada diskreční pravomoc, pokud jde o rozsah výkonu této potenciální pravomoci ze strany EU.¹⁸ Pokud EU sdílenou pravomoc nevykonává, svou vnější pravomoc mohou i nadále vykonávat členské státy (čl. 2 odst. 2 SFEU).

¹⁶ Výše uvedený rozsudek *OTIF*, věc C-600/14, bod 60.

¹⁷ Výše uvedený posudek ze dne 19. března 1993, *MOP*, 2/91, body 25 a 26; rozsudek ze dne 5. listopadu 2002, *Komise v. Belgie*, věc C-471/98, EU:C:2002:628, bod 95; rozsudek ze dne 31. března 1971, *Komise v. Rada (ERTA)*, věc C-22/70, EU:C:1971:32, bod 22; rozsudek ze dne 4. září 2014, *Komise v. Rada*, věc C-114/12, EU:C:2014:2151, body 66 a 67; rozsudek ze dne 20. listopadu 2018, *Komise v. Rada (Weddellovo moře)*, spojené věci C-626/15 a C-659/16, EU:C:2018:925, bod 111.

¹⁸ Viz mimo jiné výše uvedený rozsudek *OTIF*, věc C-600/14, bod 68; výše uvedený rozsudek *Weddellovo moře*, spojené věci C-626/15 a C-659/16, body 126–127; rozsudek ze dne 30. května 2006, *Komise v. Irsko*, C-459/03, EU:C:2006:345, body 95–96.

16. Pokud jde o danou úmluvu, je třeba poznamenat, že žádné z jejích ustanovení se netýká záležitostí, v nichž by EU měla *a priori* výlučnou pravomoc podle čl. 3 odst. 1 SFEU.¹⁹ Má-li tedy EU vnější pravomoc, může její výlučný charakter vyplývat pouze z čl. 3 odst. 2 SFEU.²⁰ V případě úmluvy se jeví jako relevantní pouze třetí předpoklad uvedený v čl. 3 odst. 2 SFEU. Ustanovení úmluvy proto spadají do výlučné vnější pravomoci EU, pokud „*se mohou dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti*“.
17. „*S cílem posoudit, zda (...) závazky (...) „mohou ovlivnit společná pravidla nebo pozměnit jejich oblast působnosti“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 SFEU, je třeba vycházet z ustálené judikatury Soudního dvora, podle které platí, že takové nebezpečí hrozí, pokud tyto závazky spadají do oblasti působnosti těchto pravidel* [EU].“²¹ Konstatování takového rizika nevyžaduje naprostou shodu mezi oblastmi, které pokrývají mezinárodní závazky, a oblastmi, které pokrývá unijní právní úprava.²² Rovněž oblast, která je ve velké míře upravena předpisy EU, může vést k výlučné pravomoci EU.²³

V důsledku zjištění, že určitá oblast je ve velké míře upravena pravidly EU, však nezaniká nutnost vymezit konkrétní oblast, na niž se úmluva vztahuje a kterou je třeba přezkoumat optikou čl. 3 odst. 2 SFEU.²⁴

¹⁹ Článek 3 odst. 1 SFEU stanoví: „*Unie má výlučnou pravomoc v těchto oblastech: a) celní unie; b) stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu; c) měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro; d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky; e) společná obchodní politika.*“

²⁰ Článek 3 odst. 2 SFEU stanoví: „*Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.*“

²¹ Posudek ze dne 16. května 2017, *Singapur*, 2/15, EU:C:2017:376, bod 180; výše uvedený rozsudek *Komise v. Rada*, věc C-114/12, bod 68; viz také výše uvedený rozsudek *ERTA*, věc C-22/70, body 22 a 30 a násl.

²² Viz mj. posudek ze dne 14. října 2014, *Haagská úmluva*, 1/13, EU:C:2014:2303, body 71–72; výše uvedený rozsudek *Weddellovo moře*, spojené věci C-626/15 a C-659/16, bod 113.

²³ Toto posouzení musí vycházet z oblasti působnosti, povahy a obsahu dotčených pravidel. Je rovněž nezbytné zohlednit předvídatelný budoucí vývoj práva Unie v dané oblasti. Viz posudek ze dne 14. února 2017, *Marrákeš*, 3/15, EU:C:2017:114, body 107–108; rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, *Green Network*, věc C-66/13, EU:C:2014:2399, body 31–33; výše uvedený posudek *Haagská úmluva*, 1/13, body 73–74; výše uvedený rozsudek *Komise v. Rada*, věc C-114/12, bod 70; posudek ze dne 7. února 2006, *Lugano*, 1/03, EU:C:2006:81, bod 126; výše uvedený posudek *MOP*, 2/91, body 22 a 25–26.

²⁴ Stanovisko právní služby Rady uvedené v dokumentu 13795/16, bod 20.

18. Soudní dvůr v tomto ohledu zaprvé opakovaně konstatoval, že „*vnitřní pravomoc může založit vnější výlučnou pravomoc pouze tehdy, jestliže je vykonávána*“.²⁵ V případě její neexistence nemůže existovat žádná implicitní výlučná pravomoc EU. Ustanovení primárního práva netvoří „*společná pravidla*“ ve smyslu třetí hypotézy uvedené v čl. 3 odst. 2 SFEU.²⁶
19. Zadruhé k závěru, že EU má výlučnou pravomoc, pokud jde o ustanovení mezinárodní dohody v souladu s třetí hypotézou uvedenou v čl. 3 odst. 2 SFEU, lze dojít pouze na základě „*konkrétní analýzy*“ vztahu mezi dohodou a dotčenými unijními pravidly, která musí být „*celková a konkrétní*“.²⁷ Schematický přístup k této analýze není schopen splnit normy stanovené judikaturou.²⁸ Jak Soudní dvůr zdůraznil, je na dotčeném účastníkovi řízení, aby „*předložil skutečnosti, které mohou prokázat výlučný charakter vnější pravomoci Unie, jíž se chce dovolávat*“.²⁹
20. Třetí otázka, kterou je třeba v souvislosti s úmluvou vyřešit, souvisí s judikaturou Soudního dvora týkající se minimálních požadavků. Podle této judikatury obvykle neexistuje riziko ovlivnění v případě, kdy mezinárodní dohoda stanoví minimální normy v oblasti, kde i právo EU stanoví pouze minimální normy. V této souvislosti je zapotřebí připomenout, že MOP může podle své ústavy pouze stanovovat minimální normy.

²⁵ Posudek ze dne 24. března 1995, *OECD*, 2/92, EU:C:1995:83, bod 36; posudek ze dne 15. listopadu 1994, *Dohoda o WTO*, 1/94, EU:C:1994:384, bod 89.

²⁶ Výše uvedený posudek *Singapur*, 2/15, bod 234.

²⁷ Výše uvedený posudek *Lugano*, 1/03, body 124 a 133; výše uvedený rozsudek *Komise v. Rada*, věc C-114/12, body 74–75; stanovisko generálního advokáta ze dne 8. září 2016, *Marrákeš*, 3/15, ECLI:EU:C:2016:657, body 129–132; výše uvedený rozsudek *Green Network*, věc C-66/13, bod 44; výše uvedený posudek *Haagská úmluva*, 1/13, bod 74.

²⁸ Podrobná analýza judikatury týkající se této otázky viz stanovisko právní služby Rady uvedené v dokumentu ST 13795/16.

²⁹ Výše uvedený rozsudek *Komise v. Rada*, věc C-114/12, body 74–75; výše uvedený rozsudek *Weddellovo moře*, spojené věci C-626/15 a C-659/16, bod 115. Viz důvodová zpráva k návrhu Komise COM(2020) 24 final, bod 4 (strana 5), která odkazuje na čl. 3 odst. 2 SFEU bez dalšího odůvodnění.

Judikatura ohledně minimálních norem by však neměla být uplatňována mechanicky a je třeba zkoumat, zda zamýšlená mezinárodní dohoda a unijní právo ponechávají členským státům skutečnou míru volnosti.³⁰ K tomu, aby bylo možné zjistit, zda je ohroženo „jednotné a soudržné použití pravidel Unie a řádné fungování jimi zavedeného režimu“, je zapotřebí důkladná analýza příslušných ustanovení.³¹ Toto právní kritérium je v návaznosti na posudek Soudního dvora 1/19 z nedávné doby i nadále relevantní.³²

B. ANALÝZA ÚMLUVY

21. Přesný rozsah a charakter pravomocí, které má EU vykonávat, neobjasňuje ani návrh, ani revidované znění předložené Coreperu.³³
22. Právní služba tedy provedla analýzu pravomocí obsažených v úmluvě ve světle parametrů shrnutých výše v oddílu A. Právní služba v tomto stanovisku předkládá výsledek uvedené analýzy a i) zabývá se příslušnými ustanoveními úmluvy, pokud jde o existenci pravomoci EU, a ii) zkoumá charakter pravomoci EU ve světle stávajících společných pravidel.

1. Existence pravomoci EU

23. Hlavním cílem úmluvy je chránit pracovníky a další osoby ve světě práce³⁴ před násilím a obtěžováním³⁵ ve světě práce, k nimž dochází v průběhu výkonu práce, v souvislosti s ní nebo v jejím důsledku.³⁶

³⁰ Stanovisko právní služby Rady uvedené v dokumentu 13795/16, bod 26.

³¹ Viz výše uvedený posudek *Lugano*, 1/03, body 128 a 133.

³² Výše uvedený posudek *Istanbulská úmluva*, 1/19. Ve svém posudku se Soudní dvůr neztotožnil s generálním advokátem Hoganem, jenž se domníval, že žádná taková dodatečná analýza není nutná (viz stanovisko generálního advokáta ze dne 11. března 2021, EU:C:2021:198, bod 99). Posudek Soudního dvora neobsahuje v tomto ohledu konkrétní úvahy.

³³ Dokument ST 6533/20.

³⁴ Článek 2 úmluvy.

³⁵ Jak jsou definována v článku 1 úmluvy.

³⁶ Článek 3 úmluvy.

24. Úmluva sleduje své cíle tím, že stanoví opatření za účelem ochrany a prevence před násilím a obtěžováním ve světě práce.³⁷ V kapitole I je stanovena definice, v níž je pojem „násilí a obtěžování“ vymezen široce, týká se však pouze „světa práce“. V kapitole II je rozsah působnosti uveden podobně odkazem na „pracovníky a další osoby ve světě práce“. V kapitole III upravující základní zásady je členským státům, které úmluvu ratifikují, uložena povinnost přijmout za účelem prevence a odstranění násilí a obtěžování ve světě práce integrovaný přístup. Členové jsou povinni takové jednání zakázat a zavést politiky, které řeší násilí a obtěžování, společně s doplňkovými opatřeními na podporu těchto politik, jako je zavedení mechanismů monitorování a stanovení opravných prostředků, sankcí, podpory pro oběti atd.
25. Hlavní ustanovení provádějící uvedené hlavní zásady jsou obsažena v kapitole IV (články 7 až 9) o ochraně a prevenci před násilím a obtěžováním. V článku 7 je členům uložena povinnost přijmout právní předpisy, v nichž vymezí a zakáží násilí a obtěžování ve světě práce. V článcích 8 a 9 jsou stanovena konkrétní opatření, která mají členové MOP přijmout za účelem prevence násilí a obtěžování při práci, včetně povinnosti zaměstnavatelů přijmout opatření v tomto směru.
26. Ustanovení upravující vymáhání a opravné prostředky nutné k řádnému provádění výše uvedených politik za účelem ochrany a prevence jsou uvedena v kapitole V. V kapitole VI jsou stanovena další doprovodná opatření ve formě poradenství, odborné přípravy a zvyšování povědomí.
27. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem spadá hlavní cíl úmluvy do cílů, které EU sleduje prostřednictvím ustanovení Smlouvy týkajících se sociální politiky. Zlepšování pracovních podmínek patří mezi cíle vymezené v článku 151 SFEU. Vzhledem k tomu, že násilí a obtěžování při práci mohou ovlivnit zdravé pracovní prostředí, má EU podle čl. 153 odst. 1 písm. a) SFEU týkajícího se zlepšování pracovního prostředí a ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků pravomoc přijmout opatření s cílem takové jednání definovat a zakázat.

³⁷ Články 7, 8, 9 a 10 úmluvy.

28. Článek 153 odst. 1 písm. a) SFEU může zahrnovat všechny prvky široké definice „násilí a obtěžování“ uvedené v úmluvě. Zachycuje tudíž jak užší pojem genderově podmíněného násilí a obtěžování při práci, tak jakoukoli jinou formu obtěžování, která je považována za formu diskriminace.³⁸ EU má rovněž dodatečné pravomoci, zejména podle čl. 153 odst. 1 písm. i), čl. 157 odst. 3 nebo článku 19 SFEU, jež mají konkrétnější a omezenější působnost a mohou se vztahovat na obtěžování, které je považováno za formu diskriminace.
29. Další pravomoci EU lze považovat za relevantní pro určité doplňkové prvky v úmluvě. Například ačkoli úmluva nevyžaduje, aby bylo obtěžování ve světě práce charakterizováno jako věc trestního práva, a tudíž není nutné vymezit v tomto ohledu pravomoci EU, v rozsahu, v němž by se vymáhání a opravné prostředky podle úmluvy v zásadě mohly trestního práva týkat, má EU určité pravomoci, pokud jde o práva jednotlivců v trestním řízení a práva obětí trestného činu.³⁹ V rámci nařízení o ochraně osobních údajů je podobně chráněno soukromí obětí obtěžování.⁴⁰ Přestože však tyto pravomoci EU mohou být relevantní pro určité vedlejší prvky, neodpovídají hlavnímu cíli úmluvy.
30. Analýza hlavních ustanovení tedy potvrzuje závěr, že věcná působnost úmluvy spadá do pravomoci EU, konkrétně pod čl. 153 odst. 1 písm. a) SFEU, a přispěla by k dosažení cílů Smlouvy.
31. Dále stojí za zmínku následující poznámky k ustanovením relevantním pro analýzu pravomocí.

³⁸ Ohledně vztahu mezi obtěžováním a diskriminací viz článek 6 úmluvy a sedmý bod preambule.

³⁹ Např. čl. 82 odst. 2 písm. c) SFEU a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV, Úř. věst. L 315, 14.11.2012, s. 57.

⁴⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 1.

Osobní působnost úmluvy

32. Zaprvé co se týče působnosti, článek 2 úmluvy je formulován široce a zmiňuje se o účelu chránit pracovníky a další osoby ve světě práce, včetně „*osob vykonávajících pravomoc, povinnosti nebo odpovědnosti zaměstnavatele*“. Je tudíž nutné posoudit, zda působnost přesahuje pouhou ochranu pracovníků ve smyslu ustanovení Smlouvy týkajících se sociální politiky.
33. V této souvislosti lze rozlišovat mezi tímto ustanovením úmluvy, které hovoří o „*osobách vykonávajících pravomoc, povinnosti nebo odpovědnosti zaměstnavatele*“, na jedné straně a na druhé straně dalšími články úmluvy, které hovoří o „zaměstnavatelích“ jako osobách, jež nesou odpovědnost za prevenci násilí a obtěžování ve světě práce, spíše než kategorii osob, která se má před takovým jednáním chránit. Tak je tomu především v případě jednoho z klíčových operativních ustanovení úmluvy, článku 9, podle něhož musí členové MOP „zaměstnavatelům“ uložit povinnost učinit vhodné kroky za účelem prevence násilí a obtěžování při práci.
34. Právní služba se v důsledku toho domnívá, že zahrnutí „*osob vykonávajících pravomoc, povinnosti nebo odpovědnosti zaměstnavatele*“ do působnosti ochrany podle úmluvy nemá být chápáno jako odkaz na „zaměstnavatele“ a vztahuje se na osoby v pracovní hierarchii, jež mohou být vystaveny obtěžování stejně jako ostatní osoby, které jsou pokládány za pracovníky v širším smyslu. Tento prvek proto není takové povahy, aby mohl zpochybnit existenci pravomoci EU.

Kolektivní vyjednávání

35. Zadruhé důvodová zpráva připojená k návrhu Komise uvádí, že úmluva obsahuje ustanovení spadající do pravomoci členských států, pokud jde o „*kolektivní vyjednávání*“.⁴¹

⁴¹ Důvodová zpráva Komise, dokument ST 5442/20, s. 5, bod 2.2.

36. Úmluva se o kolektivním vyjednávání zmiňuje v rámci článku 5 (kapitola III upravující základní zásady úmluvy) a článku 12 (kapitola VII upravující způsoby uplatňování).
37. Podle článku 5 „*bude každý člen [ratifikující MOP] respektovat, prosazovat a naplňovat základní zásady a práva při práci, zejména svobodu sdružování a účinné uznání práva na kolektivní vyjednávání, odstranění všech forem nucené a povinné práce, účinné zrušení dětské práce a odstranění diskriminace ve vztahu k zaměstnání a povolání, jakož i podporovat důstojnou práci*“.⁴² (zdůraznění doplněno)
38. Ačkoli toto ustanovení hovoří o kolektivním vyjednávání, má v rámci úmluvy pouze programovou hodnotu, neukládá členům MOP konkrétní povinnosti a odráží základní zásady práva EU.⁴² Hlava X SFEU týkající se sociální politiky kromě toho svěřuje pravomoci v této oblasti EU. Stávající právní předpisy EU již po členských státech požadují, aby prosazovaly sociální dialog mezi sociálními partnery v souvislosti s bojem proti diskriminaci a obtěžování.⁴³
39. V článku 12 je objasněno, že ustanovení úmluvy „*se uplatňují prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů, jakož i prostřednictvím kolektivních smluv nebo dalších opatření v souladu s vnitrostátními postupy*“. Jelikož členy MOP jsou pouze státy, je odkaz na vnitrostátní právní předpisy a postupy zřejmý a není pro analýzu rozdělení pravomocí mezi EU a jejími členskými státy relevantní.
40. Vzhledem k tomu zastává právní služba názor, že odkazy na „*kolektivní vyjednávání*“ v těchto dvou ustanoveních úmluvy nemají takovou povahu, která by vylučovala pravomoc EU vůči nim.

⁴² Ohledně kolektivního vyjednávání viz článek 28 Listiny základních práv. Na další prvky článku 5 úmluvy se vztahuje článek 9 SFEU či články 5, 12, 21 a 32 Listiny.

⁴³ Viz například článek 21 (týkající se sociálního dialogu) směrnice 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepracované znění), Úř. věst. L 204, 26.7.2006, s. 23.

41. Z výše uvedených důvodů lze dospět k závěru, že s ohledem na příspěvek úmluvy k cílům EU, zejména v oblasti sociální politiky, má EU pravomoc úmluvu uzavřít.

2. Charakter pravomoci EU

42. EU již vykonala některé ze svých pravomocí v oblastech, na něž se úmluva vztahuje, a to přijetím sekundárních právních předpisů. Jak bylo připomenuto výše, tyto právní předpisy je třeba přezkoumat optikou čl. 3 odst. 2 SFEU, aby bylo možné určit charakter vnější pravomoci EU v těchto oblastech.
43. V oblastech politiky, na něž se úmluva vztahuje, bylo přijato několik právních aktů EU za účelem provedení zásady nediskriminace.⁴⁴ Právní předpisy EU stanoví pouze minimální normy⁴⁵, a tudíž u nich *a priori* nehrozí riziko, že budou ovlivněny úmluvou, která rovněž takové minimální normy stanoví.
44. Ustanovení, jež v tomto ohledu zasluhují zvláštní analýzu, se týkají definice obtěžování a vymáhání a opravných prostředků.

⁴⁴ Tj. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/41/EU ze dne 7. července 2010 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné a o zrušení směrnice Rady 86/613/EHS, Úř. věst. L 180, 15.7.2010, s. 1; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepřacované znění), Úř. věst. L 204, 26.7.2006, s. 23; směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, Úř. věst. L 303, 2.12.2000, s. 16.

⁴⁵ Zejména směrnice 2010/41/EU, 23. bod odůvodnění; směrnice 2006/54/ES, článek 27; směrnice Rady 2000/78/ES, 28. bod odůvodnění a článek 8.

Definice a zákaz obtěžování

45. Některé příslušné právní akty EU definují „obtěžování“ jako: „*nežádoucí chování související s [jistými důvody diskriminace], které má za účel nebo za následek narušení důstojnosti osoby a vytvoření zastrašující, nepřátelské, ponižující, pokořující nebo urážlivé atmosféry*“.⁴⁶
46. Podle článku 1 úmluvy se „*pojmem ‚násilí a obtěžování‘ ve světě práce [rozumí] soubor nepřijatelného chování a praktik nebo hrozby takového chování či praktik, vyskytující se jednorázově nebo opakovaně, jejichž cílem, důsledkem nebo pravděpodobným důsledkem je fyzická, duševní, sexuální nebo ekonomická újma, a které zahrnují genderově podmíněné násilí a obtěžování*“.⁴⁷
47. Při porovnání definice EU s definicí obsaženou v úmluvě lze nalézt dva hlavní rozdíly.
48. Zaprvé pojem „obtěžování“ ve stávajících právních předpisech EU výslovně nezahrnuje násilí jako formu jednání, které je kvalifikováno jako obtěžování.⁴⁸ Zdá se však být zřejmé, že v úmluvě uvedené „*nepřijatelné[...] chování a praktik[y] (...), jejichž cílem, důsledkem nebo pravděpodobným důsledkem je fyzická, duševní, sexuální nebo ekonomická újma, a které zahrnují genderově podmíněné násilí a obtěžování*“, v podstatě odpovídají jednání, „*které má za účel nebo za následek narušení důstojnosti osoby a vytvoření zastrašující, nepřátelské, ponižující, pokořující nebo urážlivé atmosféry*“. Odlišné znění tudíž nevede ke vzniku zásadních rozdílů, pokud jde o druhy jednání, na něž se definice vztahuje.

⁴⁶ Viz čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2006/54/ES; čl. 3 písm. c) směrnice 2010/41/EU; čl. 2 odst. 3 směrnice Rady 2000/78/ES.

⁴⁷ Článek 1 úmluvy pokračuje takto: „*b) pojmem ‚genderově podmíněné násilí a obtěžování‘ násilí a obtěžování, které je namířeno vůči osobám z důvodu jejich pohlaví nebo genderové příslušnosti nebo které má nepřiměřený dopad na osoby určitého pohlaví nebo genderové příslušnosti a které zahrnuje sexuální obtěžování*“.

⁴⁸ I když neexistují právní předpisy Unie či legislativní návrh Komise týkající se „násilí“ jako takového ve světě práce, několik právních aktů Unie se zabývá otázkou „obtěžování“ v záležitostech souvisejících se zaměstnáním a povoláním.

49. Zadrugé zatímco definice pojmu „násilí a obtěžování“ obsažená v úmluvě neuvádí důvody takového nežádoucího chování, unijní definice „obtěžování“ zahrnuje pouze jednání, které souvisí s konkrétními důvody. Je tomu tak proto, že unijní definice „obtěžování“ je v současné době obsažena v legislativních aktech zaměřených na konkrétní otázky nediskriminace (viz výše bod 43), zatímco úmluva se zabývá obtěžováním z hlediska ochrany zdraví a bezpečnosti při práci. Vzhledem k tomu, že unijní definice obtěžování zahrnuje motivační aspekt takového jednání, je pojem obtěžování v právních předpisech EU v současné době užší než pojem „násilí a obtěžování“ v úmluvě.
50. Článek 7 úmluvy dále uvádí, že definice „násilí a obtěžování“ stanovené členy MOP musí být v souladu s definicí obsaženou v článku 1 úmluvy, při vytváření přesné formulace na vnitrostátní úrovni však mají členové MOP určitou volnost.⁴⁹ Totéž platí i pro definice pojmu „obtěžování“ v právních předpisech EU, které členským státům ponechávají prostor pro uvážení, pokud jde o provedení takových definic v jejich vnitrostátních právních řádech.
51. Stejně tak i hlavní operativní ustanovení úmluvy, zejména její články 8 a 9, jsou spíše obecná a členům MOP nechávají skutečný prostor se rozhodnout pro druh vhodných opatření, která budou uplatňovat, aby dosáhli souladu s úmluvou. I když přijetím právních předpisů uvedených v bodě 43 výše EU ve spojitosti s částmi úmluvy vykonala některé ze svých pravomocí, nelze na základě žádné skutečnosti učinit závěr, že by tato pravidla byla úmluvou dotčena.
52. Tudíž nehrozí, že ustanovení úmluvy týkající se definice a zákazu „násilí a obtěžování“ budou mít dopad na stávající pravidla EU nebo že změní jejich působnost ve smyslu čl. 3 odst. 2 SFEU. Přestože je tedy pravomoc EU ve výše uvedené oblasti vykonávána, nelze ji považovat za výlučnou.

⁴⁹ Podle čl. 1 odst. 2 úmluvy nemusí vnitrostátní definice rozlišovat „násilí a obtěžování“ a „genderově podmíněné násilí a obtěžování“, což naznačuje, že neexistuje povinnost převzít z úmluvy přesné znění definice.

Vymáhání a opravné prostředky

53. Některá ustanovení článku 10 úmluvy upravujícího vymáhání a opravné prostředky zahrnují oblasti, v nichž EU nevykonává své pravomoci, jako je právo pracovníků vzdát se z pracovní situace, která podle jejich důvodného přesvědčení představuje bezprostřední a vážné ohrožení z důvodu násilí a obtěžování,⁵⁰ a konkrétní povinnosti vnitrostátních orgánů v souvislosti s násilím a obtěžováním ve světě práce⁵¹. Podle výše uvedené judikatury nelze pravomoc EU v těchto záležitostech považovat za výlučnou.
54. Některá další ustanovení článku 10 se týkají oblastí, v nichž EU již vykonala některé ze svých pravomocí přijetím příslušných právních předpisů, jako je povinnost členských států přijmout vhodná opatření s cílem monitorovat a vymáhat vnitrostátní právní a správní předpisy týkající

⁵⁰ Článek 10 písm. g) úmluvy.

⁵¹ Článek 10 písm. h) úmluvy.

se obtěžování ve světě práce a stanovit, že oběti mají k dispozici bezpečné a účinné mechanismy řešení sporů,⁵² povinnost zajistit snadný přístup k vhodným a účinným opravným prostředkům a postupům a k ochraně před odplatou⁵³ či chránit soukromí obětí.⁵⁴

55. V těchto oblastech však neexistuje žádná výlučná pravomoc EU, neboť v souladu s čl. 3 odst. 2 SFEU nehrozí, že přijatá společná pravidla budou úmluvou dotčena. Některé příslušné právní předpisy EU stanoví základní procesní práva, která členským státům umožňují zachovat nebo přijmout přísnější ochranná opatření. V jiných oblastech, zejména v oblasti ochrany soukromí obětí, jsou právní předpisy EU komplexnější, ale vzhledem ke značnému manévrovacímu prostoru, který je členům MOP ponechán, nehrozí, že budou dotčeny opatřeními, která mají být v rámci úmluvy přijata.

⁵² Článek 10 písm. a) a e) úmluvy. Viz např. článek 11 směrnice 2010/41/EU a hlava III kapitola 2 směrnice 2006/54/ES, které orgánům pro rovné zacházení přisuzují určitou úlohu při monitorování vnitrostátních právních předpisů, a do určité míry články 8 a 9 směrnice 2012/29/EU, které se zabývají konkrétními opatřeními na podporu obětí trestného činu během soudního řízení.

⁵³ Článek 10 písm. b) úmluvy a čl. 10 písm. g) týkající se odplaty. Toto ustanovení MOP se částečně překrývá s právními předpisy Unie, které se týkají „obtěžování“ (ve smyslu unijní definice) na pracovišti a stanovují konkrétní donucovací mechanismy (např. článek 10 směrnice 2010/41/EU; hlava III kapitola 1 směrnice 2006/54/ES). Mimo to směrnice 2012/29/EU, která obětem trestných činů uděluje základní procesní práva, je relevantní pro oběti takových jednání, jež jsou zahrnuta do definice „násilí a obtěžování“ (ve smyslu definice MOP) ve světě práce a vymezena na vnitrostátní úrovni jako trestné činy. Tento právní předpis Unie stanoví základní procesní práva, je poměrně obecně formulován a ponechává členským státům při uplatňování pravidel značný manévrovací prostor. Všechna tato práva rovněž představují minimální normy, přičemž je na členských státech, zda zachovají nebo přijmou přísnější ochranná opatření.

⁵⁴ Článek 10 písm. c) úmluvy. Části čl. 10 písm. c) odkazující na „soukromí“ osob se překrývají s nařízením (EU) 2016/679 (GDPR) v rozsahu, v jakém jsou osobní informace související s případem násilí a obtěžování zpracovávány podle definice v uvedeném právním aktu. Zatímco pravidla stanovená v nařízení GDPR jsou velmi komplexní, čl. 10 písm. c) úmluvy se omezuje na obecnou povinnost ochrany a neuvádí žádné konkrétní postupy. Ustanovení čl. 10 písm. c) tak v souvislosti s přesnými opatřeními, která je třeba v tomto ohledu přijmout, ponechává členům MOP značný manévrovací prostor a je v souladu s cílem a obsahem nařízení GDPR. Je třeba rovněž poznamenat, že nařízení GDPR členským státům výslovně umožňuje stanovit zvláštní pravidla pro zpracování osobních údajů v souvislosti se zaměstnáním (článek 88).

56. Donucovací a nápravná opatření odpovídající operativním ustanovením úmluvy proto neohrožují stávající pravidla Unie ani nezmění jejich působnost ve smyslu čl. 3 odst. 2 SFEU. Přestože je tedy pravomoc EU ve výše uvedené oblasti částečně vykonávána, nelze ji považovat za výlučnou.

C. VÝSLEDEK ANALÝZY PRAVOMOCÍ

57. S ohledem na výše uvedenou analýzu se pravomoc svěřená EU Smlouvami může vztahovat na celou úmluvu, avšak vzhledem k tomu, že stávající pravidla EU i ustanovení úmluvy stanoví minimální normy, nehrozí, že by úmluva měla dopad na stávající pravidla EU nebo změnila jejich působnost, a proto výlučnou pravomoc EU nelze určit pro žádné ustanovení této úmluvy.

IV. PŘÁVNÍ MOŽNOSTI PRO RATIFIKACI ÚMLUVY

58. Jelikož z analýzy vyplývá, že na celou úmluvu se vztahuje sdílená, tj. nevýlučná, pravomoc EU, z právního hlediska existují různé způsoby, jak mohou členské státy úmluvu ratifikovat.⁵⁵
59. Jak je vysvětleno výše v bodě 15, to, zda se má případně vykonat potenciální pravomoc EU a v jakém rozsahu, je věcí politického rozhodnutí Rady.⁵⁶
60. V závislosti na učiněném rozhodnutí lze uvažovat o třech možnostech:
- a) dohoda pouze na úrovni EU: ratifikace úmluvy může zahrnovat výkon příslušných pravomocí výhradně ze strany EU,
 - b) smíšenost: příslušné pravomoci vykonává částečně EU a částečně její členské státy,

⁵⁵ Připomíná se, že sama EU nemůže úmluvu uzavřít, jak je vysvětleno výše v bodě 8.

⁵⁶ Viz stanovisko právní služby Rady v dokumentu ST 5591/21. Mimo jiné viz výše uvedený rozsudek *OTIF*, věc C-600/14, bod 68.

c) bez zapojení EU: členské státy jednají samostatně, přičemž však dodržují své povinnosti podle Smluv a *acquis* EU (v souladu s čl. 4 odst. 3 SEU).⁵⁷

61. Než budou tyto možnosti následně podrobněji analyzovány, je třeba učinit několik úvodních poznámek.
62. Zprvč pokud by se Rada v souvislosti s úmluvou rozhodla vykonat všechny nebo některé potenciální pravomoci EU, vzhledem ke skutečnosti, že EU jako taková se nemůže stát smluvní stranou této úmluvy (viz bod 8 výše), právním nástrojem k tomu by bylo rozhodnutí Rady, kterým se členské státy zmocňují, aby úmluvu ratifikovaly (v plném rozsahu nebo částečně) v zájmu EU.⁵⁸
63. Procesněprávním základem takového rozhodnutí Rady by byl čl. 218 odst. 6 písm. a) bod v) SFEU. Jeho hmotněprávní základ by musel být určen podle oblasti, v níž je pravomoc EU vykonávána.
64. V této souvislosti Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že „*se volba právního základu unijního aktu, včetně aktu přijatého za účelem uzavření mezinárodní dohody, musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří kontext, účel a obsah tohoto aktu*“.⁵⁹ Odkazoval na kritérium „*převažujících účelů a složek*“ (nazývané také kritérium těžiště) stanovující, že má-li rozhodnutí Rady více složek nebo sleduje několik cílů, „*je třeba pravidlo hlasování, které se použije pro přijetí tohoto rozhodnutí, určit s ohledem na jeho hlavní nebo převažující účel či složku*“.⁶⁰

⁵⁷ Podrobné vysvětlení povahy mezinárodních dohod uzavřených Unií (dohoda pouze na úrovni Unie vs. smíšená dohoda) je uvedeno ve stanovisku právní služby Rady v dokumentu ST 12866/19.

⁵⁸ Stanovisko právní služby Rady uvedené v dokumentu ST 5591/21, body 12 a 19.

⁵⁹ Výše uvedený posudek, *Istanbulská úmluva*, 1/19, bod 284.

⁶⁰ Například rozsudek ze dne 4. září 2018, *Komise v. Rada (Dohoda s Kazachstánem)*, věc C-114/17, EU:C:2018:662, body 37 a 38.

65. Podle judikatury dále platí, že „[v]ýjimečně, pokud je prokázáno, že akt naopak sleduje současně několik cílů nebo má několik složek, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž je jedna vůči druhé vedlejší, takže jsou použitelná různá ustanovení Smluv, musí být takové opatření založeno na všech jednotlivých odpovídajících právních základech. (...) Pokud jde konkrétně o mezinárodní dohodu sledující více cílů nebo mající více složek, je tedy třeba ověřit, zda ustanovení této dohody, která sledují jeden z cílů této dohody nebo představují jednu z jejích složek, jsou vedlejším aspektem nezbytným k tomu, aby byl zajištěn účinek ustanovení dohody sledujících jiné cíle nebo představujících jiné složky, nebo zda mají ‚mimořádně omezený dosah‘ (...). (...) Mezi kritéria umožňující určit, zda se v případě určitého cíle nebo určité složky aktu jedná o vedlejší cíl nebo vedlejší složku, mimoto patří počet ustanovení věnovaných takovému cíli nebo takové složce v porovnání se souhrnem všech ustanovení tohoto aktu a obsah a rozsah povinností zakotvených v těchto ustanoveních. (...) Nicméně použití dvojího právního základu je vyloučeno, pokud jsou postupy stanovené pro každý z těchto základů neslučitelné“.⁶¹
66. Pokud se tudíž akt týká různých oblastí pravomocí, nebude hmotněprávní základ, z něž přijetí tohoto aktu vychází, odrážet všechny oblasti pravomocí vykonávaných za účelem přijetí tohoto aktu, ale pouze ty, které odpovídají jeho hlavnímu cíli (cílům) nebo hlavní složce (složkám).⁶² Těžiště rozhodnutí Rady, kterým se schvaluje uzavření mezinárodní dohody, by se tak mohlo změnit v závislosti na pravomocích, které se Rada rozhodne na úrovni EU vykonávat,⁶³ což by mělo dopad na použitelné hmotněprávní základy.

⁶¹ Výše uvedený posudek, *Istanbulská úmluva*, 1/19, body 285–288.

⁶² Viz např. posudek ze dne 30. listopadu 2009, *GATS*, 1/08, EU:C:2009:739, bod 166; výše uvedený rozsudek *Komise v. Rada*, věc C-244/17, body 45–46; posudek ze dne 26. července 2017, *Předávání údajů jmenné evidence cestujících v letecké dopravě z Unie do Kanady*, 1/15, EU:C:2017:592, body 90–94.

⁶³ Jak bylo objasněno v bodě 15 výše, Unie není povinna vykonávat svou potenciální pravomoc.

67. Zadrugé, pokud jde o právní účinky takového rozhodnutí Rady, je třeba poznamenat, že podle článku 288 SFEU je rozhodnutí „závazné v celém rozsahu“. Na rozdíl od závěrů Rady nebo doporučení Komise zdůrazňujících význam ratifikace je tedy takové rozhodnutí Rady závazným nástrojem. Navíc se vztahuje na EU jako celek vzhledem k tomu, že by členské státy byly zmocněny ratifikovat úmluvu v zájmu EU. Podle zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU členské státy „učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie“. Soudní dvůr objasnil, že EU a členské státy musí při uzavírání i plnění přijatých závazků úzce spolupracovat.⁶⁴ To platí zejména v případech, kdy EU nemůže úmluvu ratifikovat sama, a proto svou vnější pravomoc může vykonávat pouze prostřednictvím členských států jednajících společně.⁶⁵ Pokud se tedy Rada rozhodne pravomoc EU vykonávat, členské státy budou muset úmluvu ratifikovat v zájmu EU.

⁶⁴ Viz výše uvedený posudek *MOP*, 2/91, bod 36; viz rovněž výše uvedený posudek *GATS*, 1/08, bod 136; posudek ze dne 6. prosince 2001, *Cartagenský protokol*, 2/00, EU:C:2001:664, bod 18; výše uvedený posudek *Dohoda o WTO*, 1/94, bod 108; rozsudek ze dne 20. dubna 2010, *Komise v. Švédsko*, věc C-246/07, EU:C:2010:203, bod 73 a výše uvedený posudek *Instanbulska úmluva*, 1/19, bod 248.

⁶⁵ Výše uvedený posudek *MOP*, 2/91, bod 5.

**A. ROZHODNUTÍ RADY, KTERÝM SE ČLENSKÉ STÁTY ZMOCŇUJÍ, ABY
V ZÁJMU EU RATIFIKOVALY CELOU ÚMLUVU**

68. Rada by mohla rozhodnout o plném výkonu vnější pravomoci EU, a přijmout tak rozhodnutí Rady, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu EU ratifikovaly celou úmluvu.⁶⁶
69. Tato volba by znamenala dohodu pouze na úrovni EU. Členské státy by podle práva EU byly povinny úmluvu v zájmu EU ratifikovat.
70. Pokud by Rada zvolila tuto možnost, bylo by třeba pozměnit návrh rozhodnutí Rady, jak byl naposledy projednán na úrovni Coreperu⁶⁷:
- zaprvé by bylo zapotřebí vypustit odkaz na skutečnost, že se rozhodnutí týká pouze „částí“ úmluvy;
 - zadruhé by bylo třeba upravit hmotněprávní základ. Jak je uvedeno v bodě 65 výše, judikatura objasňuje, že volba právního základu právního aktu EU musí vycházet zejména z jeho cíle a obsahu. V případě rozhodnutí Rady, které se vztahuje na celou úmluvu, musí být v této souvislosti zohledněno celé znění této mezinárodní dohody.

⁶⁶ V rozsudku *Weddellovo moře* Soudní dvůr objasňuje, že „(...) pouhá skutečnost, že jednání Unie na mezinárodní scéně spadá do pravomoci sdílené se členskými státy, nevylučuje, že by Rada nemohla ve svém středu získat většinu nezbytnou pro to, aby Unie mohla tuto vnější pravomoc vykonávat sama“ (výše uvedený rozsudek, spojené věci C-626/15 a C-659/16, bod 126 a v něm uvedená judikatura). Viz rovněž výše uvedený posudek *Istanbulská úmluva*, 1/19, bod 248.

⁶⁷ Dokument ST 6533/20.

71. V návaznosti na analýzu úmluvy shrnutou výše v oddíle III.B se má za to, že hlavním cílem a účelem této mezinárodní dohody je zlepšit pracovní prostředí a chránit zdraví a bezpečnost ve světě práce. Vzhledem k tomu, že genderově podmíněné násilí a obtěžování jsou pouhou podkategorií jednání, která jsou úmluvou zakázána, jejich uznáním jakožto jedné z forem násilí a obtěžování na pracovišti nelze dospět k závěru, že hlavní cíl a účel úmluvy souvisí s diskriminací na základě pohlaví.
72. S ohledem na parametry stanovené judikaturou se proto právní služba domnívá, že čl. 153 odst. 2 písm. b) ve spojení s čl. 153 odst. 1 písm. a) SFEU o zlepšování pracovního prostředí a ochraně zdraví a bezpečnosti pracovníků je vhodným a dostatečným hmotněprávním základem pro rozhodnutí Rady, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu EU ratifikovaly celou úmluvu, přičemž procesněprávním základem je čl. 218 odst. 6 písm. a) bod v) SFEU. Hlasovacím pravidlem pro takové rozhodnutí Rady by byla kvalifikovaná většina.⁶⁸

**B. ROZHODNUTÍ RADY, KTERÝM SE ČLENSKÉ STÁTY ZMOCŇUJÍ, ABY
V ZÁJMU EU RATIFIKOVALY ČÁSTI ÚMLUVY**

73. Možnost, aby EU částečně vykonávala svou potenciální pravomoc týkající se úmluvy, je původním návrhem Komise, jenž byl naposledy projednán na úrovni Coreperu.
74. Tento přístup naznačuje, že rozhodnutí Rady by určilo ustanovení úmluvy, u nichž má EU v úmyslu svou pravomoc vykonávat.

⁶⁸ Kombinací čl. 218 odst. 8 SFEU (o pravidlech hlasování použitelných na postupy prováděné podle článku 218 SFEU) a čl. 153 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 153 odst. 1 písm. a) SFEU (hmotněprávní základ rozhodnutí Rady) a pod podmínkou, že Komise souhlasí s tím, aby byl její návrh odpovídajícím způsobem změněn, viz čl. 293 odst. 1 SFEU.

75. Návrh znění, který je v současné době projednáván v Radě, zmocňuje členské státy k ratifikaci úmluvy, „*pokud jde o části spadající do pravomoci svěřené Evropské unii v čl. 153 odst. 2 a čl. 153 odst. 1 písm. a) a i) SFEU*“.⁶⁹ Neurčuje však ustanovení úmluvy (nebo jejích částí), ve vztahu k nimž by EU svou pravomoc vykonávala. Tato ustanovení nebyla upřesněna ani v návrhu Komise. Jak je navíc uvedeno výše, pravomoci EU podle čl. 153 odst. 1 písm. a) SFEU zahrnují těžiště úmluvy. To má přednost před ostatními právními základy, které by případně mohly být relevantní pro přijetí samostatných, individuálních opatření EU týkajících se některých prvků úmluvy, které jsou vedlejší nebo mají mimořádně omezenou působnost.

V důsledku toho by při stávající podobě rozhodnutí Rady zůstala určitá nejistota týkající se rozsahu výkonu pravomoci EU ve vztahu k úmluvě. Zejména není jasné, zda by daná ratifikace pouze částí úmluvy v zájmu EU nakonec v praxi neznamenal ratifikaci celé úmluvy, jak byla projednána výše v rámci možnosti A. Podle navrhovaných hmotněprávních základů (tj. čl. 153 odst. 2 a čl. 153 odst. 1 písm. a) a i) SFEU) by pro přijetí příslušného rozhodnutí Rady bylo nezbytné hlasování kvalifikovanou většinou.

76. Eventuálně by návrh rozhodnutí mohl přesněji vymezit pravomoci EU, v jejichž souvislosti zmocnila Rada členské státy k ratifikaci úmluvy v zájmu EU. Volba pravomocí, které EU hodlá vykonávat, je politickým rozhodnutím. Lze uvažovat o různých možnostech, například včetně zmocnění, jež bude omezeno v rozsahu, v němž již pravomoci EU byly vykonávány interně. Řádný právní základ pro přijetí rozhodnutí Rady lze určit pouze na základě politického rozhodnutí v oblasti příslušných pravomocí.
77. Bez ohledu na způsob, jakým je částečný výkon pravomoci EU určen, jakýkoli výslovný odkaz v rozhodnutí Rady na části úmluvy je jasnou známkou toho, že dané rozhodnutí Rady zahrnuje smíšenou dohodu. Vzhledem k tomu, že se ratifikace ze strany EU nebude vztahovat na celou úmluvu, očekává se, že zbývající části pokryjí členské státy v rámci svých vnitrostátních pravomocí.

⁶⁹ Dokument ST 6533/20.

78. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je v oblasti sdílené pravomoci nezbytné zajistit úzkou spolupráci mezi členskými státy a orgány EU. V takovém případě by se Rada mohla chtít ujistit, že v oblastech, na něž se rozhodnutí Rady nevztahuje, existuje mezi členskými státy vzájemná dohoda, že budou úmluvou vázány.
79. V tomto ohledu z nedávného posudku Soudního dvora k Istanbulské úmluvě (1/19) vyplývá, že Rada nemůže k postupu uzavření dohody podle článku 218 SFEU přidat jako nutnou podmínku další krok tím, že přijetí svého rozhodnutí uzavřít smíšenou dohodu podmíní předchozím dosažením „vzájemné dohody“. V rámci své politické diskreční pravomoci má však Rada možnost pokračovat v jednáních, dokud nebude mezi členskými státy existovat „vzájemná dohoda“, že budou úmluvou vázány v oblastech spadajících do jejich pravomocí. Tato politická diskreční pravomoc musí být vykonána v souladu s jednacím řádem Rady a článkem 218 SFEU. Jinak řečeno, Rada může přistoupit k hlasování, jsou-li splněny všechny procesní podmínky v souladu s pravidly hlasování použitelnými na procesní rozhodnutí a pravidly, která se vztahují na předmět dohody.⁷⁰
80. S ohledem na výše uvedené skutečnosti nic Radě nebrání v tom, aby v mezích stanovených v posudku Soudního dvora k Istanbulské úmluvě usilovala o dosažení vzájemné dohody mezi členskými státy, že budou úmluvou vázány v oblastech, na které se rozhodnutí Rady o uzavření úmluvy v zájmu EU nevztahuje.

⁷⁰ Výše uvedený posudek *Istanbulská úmluva*, 1/19, body 253–255. Pro podrobnější analýzu viz rovněž informativní poznámku právní služby Rady uvedenou v dokumentu ST 13800/21, zejména body 5 až 13 a bod 28 týkající se vzájemné dohody.

C. ABSENCE ROZHODNUTÍ RADY

81. Rada by mohla konstatovat, že v Radě neexistuje požadovaná většina⁷¹, která by dále usilovala o přijetí rozhodnutí, kterým se členské státy zmocňují, aby úmluvu v zájmu EU zcela nebo zčásti ratifikovaly.
82. Vzhledem k tomu, že s úmluvou není spojena žádná výlučná pravomoc EU, členské státy mají i nadále pravomoc jednat a rozhodovat o tom, zda úmluvu při dodržení svých závazků vyplývajících ze Smluv a *acquis* EU ratifikují či nikoliv, pokud v souvislosti s úmluvou Rada nerozhodne o výkonu pravomoci EU.
83. Je však třeba zohlednit skutečnost, že Komise navrhla uzavřít úmluvu v zájmu EU a že členské státy mají podle judikatury Soudního dvora zvláštní povinnosti jednat a zdržet se jednání v případě, kdy Komise předložila Radě návrhy, jež sice nebyly Radou přijaty, avšak představují výchozí bod pro společný postup EU v souladu s obecnou povinností loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU.⁷²

⁷¹ Nebo jednomyslnost v případě, že ji příslušný hmotněprávní základ vyžaduje.

⁷² Výše uvedený rozsudek *Komise v. Švédsko*, věc C-246/07, body 73–74.

84. Pokud by se ukázalo, že pro přijetí rozhodnutí podle výše uvedených možností A nebo B nebude v rámci Rady nalezena nezbytná podpora,⁷³ právní situaci by bylo možné vyjasnit následujícími způsoby: i) Komise by mohla svůj návrh stáhnout, nebo ii) Rada by mohla přistoupit k formálnímu hlasování, jež by v případě, že by nebylo možné získat nezbytnou podporu, bylo známkou toho, že byly vyčerpány veškeré procesní kroky, jejichž účelem bylo přijmout navrhované rozhodnutí⁷⁴, nebo iii) Rada by mohla přistoupit k předběžnému hlasování v rámci Coreperu a zaznamenat nedostatek podpory pro návrh Komise schválením prohlášení, vloženého do zápisu z jednání Rady, v němž Rada konstatuje, že nelze dosáhnout požadované většiny pro přijetí rozhodnutí Rady, kterým se členské státy zmocňují, aby ratifikovaly dotčenou úmluvu MOP v zájmu EU.⁷⁵
85. V takovém případě jsou i nadále možná různá opatření na úrovni EU, jejichž cílem je povzbudit členské státy k ratifikaci úmluvy. Zejména by bylo možné, aby Komise přijala doporučení týkající se ratifikace této úmluvy, jak tomu bylo v minulosti (např. pokud jde o úmluvu MOP č. 182 o odstranění nejhorších forem dětské práce).⁷⁶ Rovněž by mohly být zváženy závěry Rady poukazující na význam ratifikace úmluvy členskými státy.

⁷³ Výše uvedený rozsudek *Weddellovo moře*, spojené věci C-626/15 a C-659/16, bod 126; výše uvedený rozsudek *OTIF*, věc C-600/14, bod 68; výše uvedený posudek *Istanbulská úmluva*, 1/19, bod 250.

⁷⁴ Zahájení formálního hlasování by nejprve vyžadovalo souhlas Evropského parlamentu s rozhodnutím Rady, kterým se členské státy zmocňují k ratifikaci v zájmu EU.

⁷⁵ Pozn.: V předchozích srovnatelných situacích byl návrh Komise „zamítnut“ na základě ujednání, jímž byla obvykle poznámka Coreperu s doporučením, aby Rada na návrhu Komise dále nepracovala (např. dokument ST 13605/13, bod 23; dokument ST 7409/14; dokument ST 12706/16). V návaznosti na výše uvedený posudek 1-19, *Istanbulská úmluva*, je však vhodné tuto praxi ukončit a místo toho přistoupit k formálnímu hlasování nebo přijmout prohlášení vložené do zápisu z jednání Rady, v němž se konstatuje, že nebylo dosaženo požadované kvalifikované většiny (příklad přijetí takového prohlášení z nedávné doby – viz dokument ST 13411/21).

⁷⁶ Doporučení Komise 2000/581/ES ze dne 15. září 2000 o ratifikaci Úmluvy Mezinárodní organizace práce (MOP) č. 182 ze dne 17. června 1999 o zákazu a okamžitých opatřeních k odstranění nejhorších forem dětské práce (oznámeno pod číslem dokumentu C(2000) 2674); Úř. věst. L 243, 28.9.2000, s. 41.

V. ZÁVĚR

86. Právní služba Rady zastává stanovisko, že:

- a) na celou úmluvu MOP se vztahuje sdílená, nevýlučná pravomoc EU, a Rada proto může rozhodnout, zda a do jaké míry bude vykonávat potenciální pravomoc EU;
- b) z právního hlediska existují různé způsoby, jak úmluvu MOP ratifikovat, konkrétně:
 - i) „dohoda pouze na úrovni EU“, kdy by všechny členské státy ratifikovaly celou úmluvu v zájmu EU;
 - ii) smíšená dohoda, kdy by úmluvu MOP ratifikovaly všechny členské státy, a to částečně v zájmu EU (tj. pokud jde o pravomoc EU) a částečně v rámci své vlastní vnitrostátní pravomoci; v tomto případě by rozhodnutí Rady mělo upřesnit, v jakém rozsahu je pravomoc EU vykonávána; nebo
 - iii) ratifikace bez výkonu pravomoci EU, kdy by bylo na členských státech, aby ratifikaci úmluvy MOP zvážily v rámci své vlastní vnitrostátní pravomoci.