



Bruxelles, den 20. januar 2022
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

Interinstitutionel sag:
2020/0011(NLE)

UDTALELSE FRA DEN JURIDISKE TJENESTE¹

fra: Den Juridiske Tjeneste

Vedr.: Rådets afgørelse om ILO-konvention om vold og chikane (nr. 190)
– EU's kompetence med henblik på ratificering af konventionen

I. INDLEDNING

1. Den 22. januar 2020 forelagde Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations 2019-konvention om vold og chikane (nr. 190) vedrørende dele af konventionen ("Kommissionens forslag" eller "forslaget")².

¹ Dette dokument indeholder juridisk rådgivning, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, og som Rådet for Den Europæiske Union ikke har gjort offentligt tilgængelig. Rådet forbeholder sig alle sine rettigheder i tilfælde af uautoriseret offentliggørelse.

² COM(2020) 24 final. Dette er den første EU-retsakt, som Kommissionen foreslår med hensyn til ILO-konvention nr. 190. Kommissionen har hverken forelagt en henstilling om at indlede forhandlinger om denne konvention i Unionens interesse eller et forslag til Rådets afgørelse om undertegnelse heraf. Ikke desto mindre har Kommissionen fungeret som koordinator for medlemsstaternes holdninger under hele forhandlingsforløbet. Den ledede Unionens interne koordineringsmøder og spillede en aktiv rolle i fastlæggelsen af de i fællesskab aftalte retningslinjer.

2. Kommissionens forslag er blevet drøftet i Socialgruppen ved tre lejligheder³. Efter disse drøftelser reviderede formandskabet teksten⁴, og Coreper drøftede den ved tre lejligheder⁵.
3. Efter anmodning fra nogle delegationer på mødet i Coreper den 18. december 2020 opfordrede formandskabet Rådets Juridiske Tjeneste til at analysere EU's kompetencer i forbindelse med 2019-konventionen om vold og chikane, nr. 190⁶ ("konventionen"), og til at identificere de retligt gyldige måder at ratificere den på. Den foreliggende udtalelse er et svar på denne anmodning. Den tager hensyn til Domstolens nylige udtalelse 1/19 om Istanbulkonventionen, som har været under behandling siden 2019, og blev afgivet den 6. oktober 2021⁷.

II. BAGGRUND

4. Den Internationale Arbejdskonference vedtog konventionen i juni 2019 på sit 108. møde (100-årsjubilæum) sammen med henstilling nr. 206⁸.
5. Konventionen er det første internationale instrument, der fastlægger standarder til bekæmpelse af arbejdsrelateret vold og chikane. Dens 20 artikler er inddelt i otte kapitler. Kapitel I og II definerer anvendelsesområdet, mens kapitel III fastsætter de grundlæggende principper. Konventionens centrale operative bestemmelser findes i kapitel IV og omhandler beskyttelse mod og forebyggelse af vold og chikane i arbejdslivet. Kapitel V indeholder bestemmelser om foranstaltninger om håndhævelse og retsmidler. Kapitel VI omhandler bevidstgørelse, kapitel VII præciserer de mulige metoder til anvendelse af konventionens bestemmelser, og kapitel VIII indeholder bestemmelser om dens ratificering og ikrafttræden.

³ Den 4. februar, den 18. februar og den 4. marts 2020.

⁴ ST 6533/20.

⁵ Den 11. marts og den 9. og 18. december 2020.

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

⁷ Domstolens udtalelse 1/19 af 6. oktober 2021, Istanbulkonventionen, EU:C:2021:832. Se også Rådets Juridiske Tjenestes orienterende note i ST 13800/21 af 11. november 2021 om denne udtalelse fra Domstolen.

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

6. I oktober 2019 vedtog Rådet konklusioner til fremme af ILO's 100-årserklæring og opfordrede medlemsstaterne og Europa-Kommissionen til "*at styrke indsatsen og træffe de fornødne foranstaltninger i overensstemmelse med ILO's 100-årserklæring for: (...) at afskaffe (...) vold og chikane i arbejdsverdenen.*"⁹
7. I skrivende stund har ti ILO-medlemmer (heraf to EU-medlemsstater) taget skridt til at ratificere konventionen¹⁰. Konventionen trådte i kraft den 25. juni 2021.
8. I henhold til ILO's statut kan internationale organisationer (såsom EU) ikke blive part i ILO. EU kan derfor kun udøve sin kompetence med hensyn til ILO-konventioner gennem ratificering i sine medlemsstater, der er bemyndiget til at handle i EU's interesse¹¹.

⁹ Rådets konklusioner om fremtidens arbejde: Den Europæiske Union støtter ILO's 100-årserklæring, 25. oktober 2019 (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 Jf. udtalelse 2/19 af 19. marts 1993, ILO, EU:C:1993:106, præmis 5.

Siden 2005 har Rådet bemyndiget medlemsstaterne til i EU's interesse at ratificere fem ILO-konventioner¹² og én ILO-protokol, som delvist henhører under EU's kompetenceområder¹³.

9. I denne udtalelse analyseres det, om og i hvilket omfang EU har kompetence i forbindelse med konventionen og arten af en sådan EU-kompetence (afsnit III). På grundlag af resultatet af denne analyse undersøger denne udtalelse også de retligt gyldige muligheder for at gå videre med ratificeringen af konventionen (afsnit IV).

¹² Rådets beslutning 2005/367/EF 14. april 2005 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Det Europæiske Fællesskabs interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations konvention om søfarendes identitetsdokumenter (konvention nr. 185) (EUT L 136 af 30.5.2005, s. 1); Rådets beslutning 2007/431/EF af 7. juni 2007 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Det Europæiske Fællesskabs interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations 2006-konvention om søfarendes arbejdsstandarder (EUT L 161 af 22.6.2007, s. 63); Rådets afgørelse 2010/321/EU af 7. juni 2010 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations 2007-konvention om arbejdsforhold i fiskerisektoren (konvention nr. 188) (EUT L 145 af 11.6.2010, s. 12); Rådets afgørelse 2014/52/EU af 28. januar 2014 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations 1990-konvention vedrørende sikkerhed i forbindelse med anvendelse af kemikalier på arbejdspladsen (konvention nr. 170) (EUT L 32 af 1.2.2014, s. 33); Rådets afgørelse 2014/51/EU af 28. januar 2014 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations 2011-konvention om ordentlige arbejdsforhold for husarbejdere (konvention nr. 189) (EUT L 32 af 1.2.2014, s. 33).

¹³ Rådets afgørelse (EU) 2015/2071 af 10. november 2015 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere 2014-protokollen til Den Internationale Arbejdsorganisations konvention om tvangsarbejde af 1930 med hensyn til artikel 1-4 i protokollen for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager (EUT L 301 af 18.11.2015, s. 47); Rådets afgørelse (EU) 2015/2037 af 10. november 2015 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere 2014-protokollen til Den Internationale Arbejdsorganisations konvention om tvangsarbejde af 1930 for så vidt angår spørgsmål vedrørende socialpolitik (EUT L 298 af 14.11.2015, s. 23).

III. JURIDISK ANALYSE AF EU'S KOMPETENCE I FORBINDELSE MED KONVENTIONEN

A. RETLIGE KRITERIER MED HENBLIK PÅ ANALYSEN

1. Eksistensen af en EU-kompetence

10. I henhold til princippet om kompetencetildeling i artikel 5 i TEU kan Unionen kun handle inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne.
11. EU har kompetence til at indgå internationale aftaler i de fire situationer, der er fastsat i artikel 216 i TEUF¹⁴. I konventionens tilfælde kan EU, eftersom dens indgåelse hverken specifikt er foreskrevet i traktaterne eller i en juridisk bindende EU-retsakt, have ekstern kompetence til at indgå den, for så vidt som denne indgåelse er *"nødvendig for (...) at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne"*, eller fordi indgåelsen heraf *"kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde."*
12. Det retlige kriterium, som Domstolen har anvendt med henblik på betingelsen om nødvendigheden af at nå et af traktatens mål, har ikke været et strengt kriterium. Domstolen har præciseret, at når indgåelse af en aftale er *"nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne"*, forudsætter EU's eksterne kompetence *"ikke, at der tidligere er vedtaget EU-regler, som kan berøres."*¹⁵

¹⁴ Artikel 216, stk. 1, i TEUF har følgende ordlyd: *"Unionen kan indgå en aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer, når der i traktaterne er fastsat bestemmelser herom, eller når indgåelsen af en aftale enten er nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne, eller er foreskrevet i en juridisk bindende EU-retsakt eller kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde."*

¹⁵ Dom af 5. december 2017, Tyskland mod Rådet (OTIF), sag C-600/14, EU:C:2017:935, præmis 52 og 67.

Domstolen fandt desuden, at betingelsen om nødvendigheden af at nå et af traktatens mål var opfyldt på grundlag af konstateringen af, at udøvelsen af handling udadtil bidrog til et mål i traktaterne¹⁶.

13. Det er ikke nødvendigt i dette punkt yderligere at undersøge det fjerde kriterium vedrørende muligheden for at berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde. Dette kriterium er også en del af det retlige kriterium vedrørende karakteren af EU's kompetence og behandles nedenfor.

2. Karakteren af EU's kompetence

14. I det omfang EU har ekstern kompetence, kan denne være en enekompetence eller deles med medlemsstaterne.
15. På områder, der henhører under EU's eksterne enekompetence, kan medlemsstaterne ikke påtage sig internationale forpligtelser uden om EU-institutionerne, medmindre det sker efter bemyndigelse fra EU (artikel 2, stk. 1, i TEUF)¹⁷.

På områder, der er omfattet af EU-kompetencer, som ikke er enekompetence, men som deles, har Rådet derimod skønsbeføjelser med hensyn til, i hvilket omfang denne potentielle kompetence skal udøves af EU¹⁸. I det omfang EU ikke udøver den delte kompetence, kan medlemsstaterne fortsat udøve deres eksterne kompetence (artikel 2, stk. 2, i TEUF).

¹⁶ Ovennævnte dom, OTIF, sag C-600/14, præmis 60.

¹⁷ Ovennævnte udtalelse 2/91 af 19. marts 1993, ILO, præmis 25 og 26; dom af 5. november 2002, Kommissionen mod Belgien, sag C-471/98, EU:C:2002:628, præmis 95; dom af 31. marts 1971, Kommissionen mod Rådet (ERTA), sag C-22/70, EU:C:1971:32, præmis 22; dom af 4. september 2014, Kommissionen mod Rådet, sag C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 66 og 67; dom af 20. november 2018, Kommissionen mod Rådet (Weddellhavet), forenede sager C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 111.

¹⁸ Se bl.a. ovennævnte dom, OTIF, sag C-600-14, præmis 68; dom, Weddell Sea, forenede sager C-626/15 og C-659/16, præmis 126-127; dom af 30. maj 2006, Kommissionen mod Irland, sag C-459/03, EU:C:2006:345, præmis 95-96.

16. Med hensyn til konventionen skal det bemærkes, at ingen af dens bestemmelser vedrører spørgsmål, hvor EU på forhånd ville have enekompetence jf. artikel 3, stk. 1, TEUF¹⁹. For så vidt som EU har ekstern kompetence, kan dens eksklusive karakter derfor kun følge af artikel 3, stk. 2, i TEUF²⁰. I konventionens tilfælde forekommer kun den tredje antagelse i artikel 3, stk. 2, i TEUF at være relevant. Konventionens bestemmelser falder derfor ind under EU's eksterne enekompetence, for så vidt som de "*kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde*".
17. "*Med henblik på at vurdere, om (...) forpligtelser (...) "kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde" som omhandlet i artikel 3, stk. 2, TEUF, skal der henvises til Domstolens faste praksis, hvorefter denne risiko foreligger, når disse forpligtelser er omfattet af de nævnte [EU-] reglers anvendelsesområde.*"²¹ Konstateringen af, at der foreligger en sådan risiko, forudsætter ikke, at de områder, som de internationale forpligtelser omfatter, og dem, der er omfattet af EU-lovgivningen, er fuldstændig sammenfaldende²². Desuden kan et område, som i vid udstrækning er omfattet af EU-retten, begrunde en enekompetence for EU²³.

¹⁹ Artikel 3, stk. 1, i TEUF har følgende ordlyd: "*Unionen har enekompetence på følgende områder: a) toldunionen b) fastlæggelse af de konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre markedes funktion c) den monetære politik for de medlemsstater, der har euroen som valuta d) bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik e) den fælles handelspolitik.*"

²⁰ Artikel 3, stk. 2, i TEUF har følgende ordlyd: "*Unionen har ligeledes enekompetence til at indgå internationale aftaler, når indgåelsen har hjemmel i en lovgivningsmæssig EU-retsakt, eller når den er nødvendig for at give Unionen mulighed for at udøve sin kompetence på internt plan, eller for så vidt den kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde.*"

²¹ Udtalelse 2/15 af 16. maj 2017, Singapore, EU:C:2017:376, præmis 180; ovennævnte dom, Kommissionen mod Rådet, sag C-114/12, præmis 68; jf. også ovennævnte dom, ERTA, C-22/70, præmis 22 og 30 ff.

²² Jf. bl.a. udtalelse 1/13 af 14. oktober 2014, Haagerkonventionen, EU:C:2014:2303, præmis 71-72; ovennævnte dom, Weddell Sea, forenede sager C-626/15 og C-659/16, præmis 113.

²³ Denne vurdering skal baseres på de pågældende reglers rækkevidde, karakter og indhold. Det er også nødvendigt at tage hensyn til EU-rettens forudsigelige udviklingsperspektiver på det pågældende område. Jf. udtalelse 3/15 af 14. februar 2017, Marrakesh, EU:C:2016:657, præmis 107-108; dom af 26. november 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, præmis 31-33; ovennævnte udtalelse 1/13, Haagerkonventionen, præmis 73-74; ovennævnte dom, Kommissionen mod Rådet, sag C-114/12, præmis 70; udtalelse 1/03 af 7. februar 2006, Lugano, EU:C:2006:81, præmis 126; ovennævnte udtalelse 2/91, ILO, præmis 22 og 25-26.

Konstateringen af, at et område i vid udstrækning er omfattet af EU-reglerne, overflødig gør dog ikke behovet for at afgrænse det specifikke område omfattet af konventionen, som skal undersøges ud fra artikel 3, stk. 2, i TEUF²⁴.

18. I denne henseende har Domstolen for det første konsekvent fastslået, at "*en intern kompetence kun kan skabe ekstern enekompetence, hvis den er udøvet*"²⁵. Hvis dette ikke er tilfældet, kan der ikke foreligge en implicit enekompetence for EU. Bestemmelser i den primære ret udgør ikke "*fælles regler*" i henhold til den tredje antagelse i artikel 3, stk. 2, i TEUF²⁶.
19. For det andet kan konklusionen, at EU har enekompetence med hensyn til bestemmelser i en international aftale i overensstemmelse med den tredje antagelse i artikel 3, stk. 2, i TEUF, kun fastslås på grundlag af en "*konkret analyse*", som skal være både "*fuldstændig og konkret*", af forholdet mellem aftalen og de pågældende EU-regler²⁷. En bredpenslet tilgang til denne analyse kan ikke opfylde standarderne i retspraksis²⁸. Som Domstolen har fremhævet, tilkommer det den berørte part "*at redegøre for de omstændigheder, der gør det muligt at konkludere, at [den] kompetence, som den har til hensigt at påberåbe sig, har karakter af enekompetence*"²⁹.
20. Et tredje spørgsmål, der skal behandles i forbindelse med konventionen, vedrører Domstolens retspraksis vedrørende minimumskrav. Ifølge denne retspraksis er der normalt ingen risiko for påvirkning, når en international aftale fastsætter minimumsstandards på et område, hvor EU-retten også kun fastsætter minimumsstandards. I den henseende skal det erindres, at ILO i henhold til sin statut kun kan fastsætte minimumsstandards.

²⁴ Den Juridiske Tjenestes udtalelse i ST 13795/16, punkt 20.

²⁵ Udtalelse 2/92 af 24. marts 1995, OECD, EU:C:1995:83, præmis 36; udtalelse 1/94 af 15. november 1994, WTO-aftalen, EU:C:1994:384, præmis 89.

²⁶ Ovennævnte udtalelse 2/15, Singapore, præmis 234.

²⁷ Ovennævnte udtalelse 1/03, Lugano, præmis 124 og 133; ovennævnte dom, Kommissionen mod Rådet, sag C-114/12, præmis 74-75; ovennævnte udtalelse 3/15, Marrakesh, præmis 129-132; ovennævnte dom, Green Network, sag C-66/13, præmis 44; ovennævnte udtalelse 1/13, Haagerkonventionen, præmis 74.

²⁸ En detaljeret analyse af retspraksis i dette spørgsmål findes i Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse i ST 13795/16.

²⁹ Ovennævnte dom, Kommissionen mod Rådet, sag C-114/12, præmis 74-75; ovennævnte dom, Weddell Sea, forenede sager C-626/15 og C-659/16, præmis 115. Jf. begrundelsen til Kommissionens forslag COM(2020) 24 final, punkt 4 (side 5), hvori der henvises til artikel 3, stk. 2, i TEUF uden yderligere dokumentation.

Retspraksis vedrørende minimumsstandarder bør imidlertid ikke anvendes rent mekanisk, og det må undersøges, om der er en reel grad af frihed tilbage for medlemsstaterne i henhold til både EU-retten og folkeretten³⁰. En nærmere analyse af de relevante bestemmelser er nødvendig for at afgøre, om "*en ensartet og sammenhængende anvendelse af EU-reglerne og den korrekte funktion af det system, de indfører*", er i fare³¹. Dette retlige kriterium er fortsat relevant efter Domstolens nylige udtalelse 1/19³².

B. ANALYSE AF KONVENTIONEN

21. Forslaget præciserer ikke det nøjagtige omfang og karakteren af den kompetence, der skal udøves af EU. Det gør den reviderede tekst, der er blevet forelagt Coreper, heller ikke³³.
22. Den Juridiske Tjeneste har derfor foretaget en analyse af de kompetencer, der er omhandlet i konventionen, i lyset af de parametre, der er sammenfattet i afsnit A ovenfor. Denne udtalelse præsenterer resultatet af den analyse og i) behandler – for så vidt angår eksistensen af en EU-kompetence – de relevante bestemmelser i konventionen og ii) undersøger karakteren af EU's kompetence i lyset af de eksisterende fælles regler.

1. Eksistensen af en EU-kompetence

23. Hovedmålet med konventionen er at beskytte arbejdstagere og andre personer i arbejdslivet³⁴ mod vold og chikane³⁵, der finder sted under, i forbindelse med eller som følge af arbejde³⁶.

³⁰ Den Juridiske Tjenestes udtalelse i ST 13795/16, punkt 26.

³¹ Jf. ovennævnte udtalelse 1/03, Lugano, præmis 128 og 133.

³² Ovennævnte udtalelse 1/19, Istanbulkonventionen. I sin udtalelse fulgte Domstolen ikke generaladvokat G. Hogan, som havde foreslået, at det ikke var nødvendigt med en sådan yderligere analyse (jf. generaladvokatens forslag til afgørelse af 9. marts 2021, EU:C:2021:198, punkt 99). Domstolens udtalelse indeholder ikke specifikke betragtninger i denne henseende.

³³ ST 6533/20.

³⁴ Konventionens artikel 2.

³⁵ Som defineret i konventionens artikel 1.

³⁶ Konventionens artikel 3.

24. Konventionen forfølger sine mål ved at fastsætte bestemmelser om beskyttelse mod og forebyggelse af vold og chikane i arbejdslivet³⁷. Kapitel I indeholder en definition, hvorefter begrebet "vold og chikane" defineres bredt, men kun vedrører "arbejdslivet". Tilsvarende fastsætter kapitel II rækkevidden af beskyttelsen med henvisning til "arbejdstagere og andre personer i arbejdslivet". Kapitel III om grundlæggende principper indeholder krav om, at de medlemmer, der ratificerer konventionen, vedtager en integreret tilgang til forebyggelse og afskaffelse af vold og chikane i arbejdslivet. Medlemmerne er forpligtet til at forbyde sådanne handlinger og vedtage politikker til bekæmpelse af vold og chikane samt supplerende foranstaltninger, der understøtter enhver sådan politik, såsom etablering af overvågningsmekanismer og tilvejebringelse af retsmidler, sanktioner, støtte til ofre osv.
25. De vigtigste bestemmelser til gennemførelse af disse grundlæggende principper findes i kapitel IV (artikel 7-9) om beskyttelse og forebyggelse af vold og chikane. I henhold til artikel 7 skal medlemmerne definere og forbyde vold og chikane i arbejdslivet. Artikel 8 og 9 fastsætter specifikke foranstaltninger, som ILO-medlemmerne skal træffe for at forebygge vold og chikane på arbejdspladsen, herunder ved at kræve, at arbejdsgiverne træffer foranstaltninger i denne henseende.
26. Bestemmelserne om de håndhævelsesforanstaltninger og retsmidler, der er nødvendige for en korrekt gennemførelse af ovennævnte beskyttelses- og forebyggelsespolitikker, er fastsat i kapitel V. Kapitel VI indeholder bestemmelser om andre ledsageforanstaltninger i form af rådgivning, uddannelse og bevidstgørelse.
27. I lyset af ovenstående falder konventionens hovedmål inden for de mål, som EU skal forfølge i henhold til traktatens bestemmelser om social- og arbejdsmarkedspolitikken. Forbedring af arbejdsvilkårene er blandt de mål, der er fastsat i artikel 151 i TEUF. Eftersom vold og chikane på arbejdspladsen kan påvirke et sundt arbejdsmiljø, har EU kompetence til at vedtage foranstaltninger med henblik på at definere og forbyde en sådan adfærd i henhold til artikel 153, stk. 1, litra a), i TEUF om forbedring af arbejdsmiljøet og beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed.

³⁷ Konventionens artikel 7, 8, 9 og 10.

28. Artikel 153, stk. 1, litra a), i TEUF kan omfatte alle elementerne i en bred definition af "vold og chikane" som fastsat i konventionen. Den omfatter således både det snævrere begreb, kønsbaseret vold, og chikane på arbejdspladsen og enhver anden form for chikane, der opfattes som en form for forskelsbehandling³⁸. EU har også yderligere kompetencer, nemlig i henhold til artikel 153, stk. 1, litra i), artikel 157, stk. 3, eller artikel 19 i TEUF, som har et mere specifikt og mere begrænset anvendelsesområde, og som kan dække chikane, der opfattes som en form for forskelsbehandling.
29. Yderligere EU-kompetencer kan anses for at være relevante for visse supplerende elementer i konventionen. For eksempel har EU, selv om konventionen ikke kræver, at chikane i arbejdslivet skal karakteriseres som et strafferetligt anliggende, og det derfor ikke er nødvendigt at identificere EU's kompetencer i denne henseende, visse kompetencer med hensyn til enkeltpersoners rettigheder i straffesager og kriminalitetsofres rettigheder, for så vidt som håndhævelsesforanstaltningerne og de afhjælpende foranstaltninger i henhold til konventionen i princippet kan vedrøre strafferetten³⁹. Tilsvarende er privatlivets fred for ofre for chikane i princippet også beskyttet i henhold til databeskyttelsesforordningen (GDPR)⁴⁰. Selv om sådanne EU-kompetencer kan være relevante for visse supplerende elementer, er de imidlertid ikke i overensstemmelse med konventionens hovedformål.
30. Analysen af de vigtigste bestemmelser bekræfter derfor den konklusion, at konventionens genstand henhører under EU's kompetence, og specifikt under artikel 153, stk. 1, litra a), i TEUF, og at den vil bidrage til at nå traktatens mål.
31. Desuden er følgende specifikke bemærkninger vedrørende bestemmelser, der er relevante for kompetenceanalysen, værd at bemærke.

³⁸ For så vidt angår forholdet mellem chikane og forskelsbehandling, jf. konventionens artikel 6 og punkt 7 i præamblen.

³⁹ F.eks. artikel 82, stk. 2, litra c), i TEUF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandards for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA, (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57).

⁴⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1.).

Konventionens personelle anvendelsesområde

32. Hvad for det første angår anvendelsesområdet, indeholder konventionens artikel 2 en bred formulering og henviser til formålet om at beskytte arbejdstagere og andre personer i arbejdslivet, herunder "*personer, der varetager en arbejdsgivers beføjelser, forpligtelser eller ansvar*" (uofficiel oversættelse). Derfor skal det vurderes, om anvendelsesområdet går videre end blot beskyttelse af arbejdstagerne i henhold til traktatens bestemmelser om social- og arbejdsmarkedspolitikken.
33. I denne forbindelse kan der skelnes mellem på den ene side denne bestemmelse i konventionen, som henviser til "*personer, der varetager en arbejdsgivers beføjelser, forpligtelser eller ansvar*" (uofficiel oversættelse), og på den anden side andre artikler i konventionen, der henviser til "arbejdsgivere" som personer, der har ansvaret for at forebygge vold og chikane i arbejdslivet, og ikke som en kategori af personer, der skal beskyttes mod sådanne handlinger. Dette er navnlig tilfældet i en af de centrale operationelle bestemmelser i denne konvention, artikel 9, som pålægger ILO-medlemmerne at kræve, at "arbejdsgivere" træffer passende foranstaltninger til at forebygge vold og chikane på arbejdspladsen.
34. Den Juridiske Tjeneste mener derfor, at det, at "*personer, der varetager en arbejdsgivers beføjelser, forpligtelser eller ansvar*" (uofficiel oversættelse) er omfattet af rækkevidden af konventionens beskyttelse, ikke skal forstås som en henvisning til "arbejdsgiveren", og at det omfatter personer i arbejdshierarkiet, som kan blive udsat for chikane på samme måde som andre personer, der sidestilles med arbejdstagere i bred forstand. Dette element kan derfor ikke rejse tvivl om, hvorvidt EU har kompetence eller ej.

Kollektive forhandlinger

35. For det andet fremgår det af begrundelsen til Kommissionens forslag, at konventionen indeholder bestemmelser, der henhører under medlemsstaternes kompetence med hensyn til "*kollektiv forhandling*"⁴¹.

⁴¹ Kommissionens begrundelse, ST 5442/20, s. 5, punkt 2.2.

36. Konventionen nævner kollektive forhandlinger inden for rammerne af artikel 5 (kapitel III om konventionens grundlæggende principper) og artikel 12 (kapitel VII om anvendelsesmetoderne).
37. I artikel 5 hedder det, at "*alle [de ratificerende ILO-]medlemmer respekterer, fremmer og gennemfører de grundlæggende principper og rettigheder på arbejdspladsen, nemlig foreningsfrihed og faktisk anerkendelse af retten til kollektive forhandlinger, afskaffelse af alle former for tvangsarbejde, reel afskaffelse af børnearbejde og afskaffelse af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv samt fremme af anstændigt arbejde*" (uofficiel oversættelse). (fremhævelse tilføjet).
38. Selv om denne bestemmelse henviser til kollektive forhandlinger, har den kun en programmatisk værdi inden for rammerne af konventionen, pålægger ikke ILO-medlemmerne konkrete forpligtelser og afspejler grundlæggende principper i EU-retten⁴². Desuden tillægger afsnit X i TEUF om social- og arbejdsmarkedspolitikken EU kompetence på dette område. Den eksisterende EU-lovgivning kræver allerede, at medlemsstaterne fremmer den sociale dialog mellem arbejdsmarkedets parter i forbindelse med bekæmpelsen af forskelsbehandling og chikane⁴³.
39. I artikel 12 præciseres det, at konventionen "*anvendes ved hjælp af nationale love og forskrifter samt gennem kollektive aftaler eller andre foranstaltninger, der er i overensstemmelse med national praksis*" (uofficiel oversættelse). Da kun stater er medlemmer af ILO, er henvisningen til nationale love, forskrifter og praksis indlysende og er ikke relevant for analysen af kompetencefordelingen mellem EU og dets medlemsstater.
40. På denne baggrund mener Den Juridiske Tjeneste, at henvisningerne til "*kollektive forhandlinger*" (uofficiel oversættelse) i disse to bestemmelser i konventionen ikke er af en sådan art, at de udelukker EU's kompetence i den sammenhæng.

⁴² Med hensyn til kollektive forhandlinger henvises der til artikel 28 i chartret om grundlæggende rettigheder. De øvrige elementer i konventionens artikel 5 er omfattet af artikel 9 i TEUF eller chartrets artikel 5, 12, 21 og 32.

⁴³ Jf. f.eks. artikel 21 (om social dialog) i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning) (EUT L 204 af 26.7.2006, s. 23).

41. Af ovennævnte grunde kan det konkluderes, at EU i lyset af konventionens bidrag til EU's mål, navnlig på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, har kompetence til at indgå konventionen.

2. Karakteren af EU's kompetence

42. EU har allerede udøvet nogle af sine beføjelser på de områder, der er omfattet af konventionen, gennem vedtagelsen af afledt ret. Som nævnt ovenfor skal denne lovgivning undersøges i lyset af artikel 3, stk. 2, i TEUF, så karakteren af EU's eksterne kompetence på disse områder kan fastlægges.
43. Der er vedtaget flere EU-retsakter på de politikområder, der er omfattet af konventionen, med det formål at gennemføre princippet om ikkeforskelsbehandling⁴⁴. Denne EU-lovgivning fastsætter kun minimumsstandarder⁴⁵ og er derfor i princippet ikke i fare for at blive påvirket af konventionen, som også fastsætter sådanne minimumsstandarder.
44. En række bestemmelser, der fortjener en mere specifik analyse i denne henseende, vedrører definitionen af chikane samt håndhævelsesforanstaltningerne og de afhjælpende foranstaltninger.

⁴⁴ Dvs. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/41/EU af 7. juli 2010 om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv og om ophævelse af Rådets direktiv 86/613/EØF (EUT L 180 af 15.7.2010, s. 1); Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning) (EUT L 204 af 26.7.2006, s. 23); Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303 af 2.12.2000, s. 16).

⁴⁵ Navnlig direktiv 2010/41/EU, betragtning 23; direktiv 2006/54/EF, artikel 27; Rådets direktiv 2000/78/EF, betragtning 28 og artikel 8.

Definition af og forbud mod chikane

45. I nogle af de relevante EU-retsakter er definitionen af "chikane": *at der udvises uønsket adfærd i relation til [forskelsbehandling af visse grunde] med det formål eller den virkning at krænke denne persons værdighed og skabe et truende, fjendtiligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima*⁴⁶."
46. I henhold til konventionens artikel 1 henviser "udtrykket "vold og chikane" i arbejdslivet til en række former for uacceptabel adfærd og praksis eller trusler herom, uanset om de forekommer én eller flere gange, der har til formål eller resulterer i, eller som sandsynligvis resulterer i skade i fysisk, psykisk, seksuel eller økonomisk forstand og omfatter kønsbaseret vold og chikane"(uofficiel oversættelse)⁴⁷.
47. Sammenlignes EU's definition og konventionens definition, ses to væsentlige forskelle.
48. For det første omfatter begrebet "chikane" i den eksisterende EU-lovgivning ikke udtrykkeligt vold som en form for handling, der kan betegnes som chikane⁴⁸. Det synes imidlertid klart, at den "uacceptable adfærd og praksis, [...] der har til formål eller resulterer i, eller som sandsynligvis resulterer i skade i fysisk, psykisk, seksuel eller økonomisk forstand"(uofficiel oversættelse), som omhandlet i konventionen, i det væsentlige svarer til handlinger, som har "det formål eller den virkning at krænke denne persons værdighed og skabe et truende, fjendtiligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima". Denne forskel i ordlyden indebærer derfor ikke nogen substantiel forskel mellem de typer af handlinger, der er omfattet.

⁴⁶ Jf. direktiv 2006/54/EF, artikel 2, stk. 1, litra c); direktiv 2010/41/EU, artikel 3, litra c); Rådets direktiv 2000/78/EF, artikel 2, stk. 3.

⁴⁷ Konventionens artikel 1 lyder endvidere således: "b) udtrykket "kønsbaseret vold og chikane": vold og chikane rettet mod personer på grund af deres biologiske eller sociale køn, eller som i uforholdsmæssig grad rammer personer af et bestemt biologisk eller socialt køn og omfatter seksuel chikane"(uofficiel oversættelse).

⁴⁸ Selv om der hverken findes EU-lovgivning eller et lovgivningsforslag fra Kommissionen om "vold" som sådan i arbejdslivet, behandler en lang række EU-retsakter spørgsmålet om "chikane" i forbindelse med beskæftigelse og erhverv.

49. For det andet henviser konventionens definition af "vold og chikane" ikke til grundene til udøvelsen af en sådan uønsket adfærd, mens EU's definition af "chikane" kun omfatter adfærd, der er knyttet til specifikke bevæggrunde. Dette skyldes, at EU's definition af "chikane" i øjeblikket findes i retsakter, der fokuserer på specifikke spørgsmål om ikkeforskelsbehandling, som nævnt ovenfor i punkt 43, mens konventionen behandler chikane med henblik på at beskytte sundheden og sikkerheden på arbejdspladsen. Fordi bevæggrunde indgår som et element i EU's definition af chikane, er begrebet chikane i EU-lovgivningen i øjeblikket mere snævert end begrebet "vold og chikane" i konventionen.
50. Endvidere fastsættes det i konventionens artikel 7, at ILO-medlemmernes definitioner af "vold og chikane" skal være i overensstemmelse med konventionens definition i artikel 1, men at ILO-medlemmerne har et vist spillerum med hensyn til den nøjagtige formulering på nationalt plan⁴⁹. Det samme gælder definitionerne af "chikane" i EU-lovgivningen, som giver medlemsstaterne en skønsmargen med hensyn til gennemførelsen af sådanne definitioner i deres nationale retsorden.
51. Ligeledes er de vigtigste operative bestemmelser i konventionen, navnlig artikel 8 og 9, holdt i ret generiske vendinger og giver ILO-medlemmerne en reel manøvremargin med hensyn til, hvilken type passende foranstaltninger de beslutter at anvende for at overholde konventionen. Selv om EU har udøvet nogle af sine beføjelser i forbindelse med dele af konventionen gennem vedtagelsen af den lovgivning, der er nævnt i ovenstående punkt 43, er der intet grundlag for at konkludere, at disse regler vil blive berørt af konventionen.
52. Konventionens bestemmelser om definitionen af og forbuddet mod "vold og chikane" risikerer derfor ikke at berøre gældende EU-regler eller ændre deres rækkevidde som defineret i artikel 3, stk. 2, i TEUF. Følgelig kan EU's kompetence vedrørende ovenstående, selv om den udøves, ikke betragtes som værende enekompetence.

⁴⁹ Konventionens artikel 1, stk. 2, fastsætter, at de nationale definitioner ikke nødvendigvis skal baseres på en skelnen mellem "vold og chikane" og "kønsbaseret vold og chikane", hvilket indikerer, at der ikke er nogen forpligtelse til at gengive selve ordlyden af konventionens definition.

Håndhævelsesforanstaltninger og afhjælpende foranstaltninger

53. Nogle af bestemmelserne i konventionens artikel 10 om håndhævelsesforanstaltninger og retsmidler vedrører områder, hvor EU ikke har udøvet sin kompetence, såsom arbejdstagernes ret til at fjerne sig fra en arbejdssituation, som de har rimelig grund til at tro indebærer en overhængende og alvorlig fare for vold og chikane⁵⁰, og specifikke pligter for nationale organer vedrørende vold og chikane i arbejdslivet⁵¹. I henhold til ovennævnte retspraksis kan EU's kompetence på disse områder ikke betragtes som værende enekompetence.
54. Visse andre bestemmelser i artikel 10 vedrører områder, hvor EU allerede har udøvet nogle af sine beføjelser gennem vedtagelsen af relevant lovgivning, såsom medlemsstaternes forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger til at overvåge og håndhæve nationale love og forskrifter vedrørende chikane i arbejdslivet og sørge for, at ofre har sikre

⁵⁰ Konventionens artikel 10, litra g).

⁵¹ Konventionens artikel 10, litra h).

og effektive tvistbilæggelsesmekanismer⁵², forpligtelsen til at sikre let adgang til passende og effektive retsmidler og procedurer og beskyttelse mod gengældelse⁵³ samt til at beskytte ofres privatliv⁵⁴.

55. På disse områder har EU imidlertid ikke enekompetence, da de vedtagne fælles regler ikke risikerer at blive berørt af konventionen i henhold til artikel 3, stk. 2, i TEUF. Dele af den relevante EU-lovgivning fastsætter grundlæggende proceduremæssige rettigheder, og giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde eller vedtage mere beskyttende foranstaltninger. På andre områder, navnlig beskyttelse af ofres privatliv, er EU-lovgivningen mere omfattende, men den risikerer ikke at blive påvirket af de foranstaltninger, der skal vedtages i henhold til konventionen, i betragtning af det betydelige råderum, der indrømmes ILO-medlemmerne.

⁵² Konventionens artikel 10, litra a) og e). Jf. f.eks. direktiv 2010/41/EU, artikel 11 og direktiv 2006/54/EF, afsnit III, kapitel 2, som tildeler ligebehandlingsorganerne en rolle i overvågningen af den nationale lovgivning, og - i en vis udstrækning - direktiv 2012/29/EU, artikel 8 og 9, der omhandler specifikke tiltag til støtte for ofre for kriminalitet under en retssag.

⁵³ Konventionens artikel 10, litra b), og artikel 10, litra g), for så vidt angår gengældelse. Denne ILO-bestemmelse overlapper delvist den EU-lovgivning, der omhandler "chikane" på arbejdspladsen (som defineret af EU), og som indeholder specifikke håndhævelsesmekanismer (f.eks. direktiv 2010/41/EU, artikel 10; direktiv 2006/54/EF, afsnit III, kapitel 1). Desuden er direktiv 2012/29/EU, som giver ofre for kriminalitet nogle grundlæggende proceduremæssige rettigheder, relevant for ofre for adfærd, der falder ind under definitionen (som defineret af ILO) af "vold og chikane" i arbejdslivet, og som på nationalt plan betegnes som kriminel adfærd. Denne EU-lovgivning fastsætter nogle grundlæggende proceduremæssige rettigheder, er formuleret i ret generelle vendinger og giver medlemsstaterne stor manøvre frihed med hensyn til anvendelsen af reglerne. Desuden udgør alle disse rettigheder minimumsstandarder, og medlemsstaterne kan frit opretholde eller vedtage mere beskyttende foranstaltninger.

⁵⁴ Konventionens artikel 10, litra c). De dele af artikel 10, litra c), der henviser til enkeltpersoners "privatliv", overlapper med forordning (EU) 2016/679 (GDPR), i det omfang personoplysninger vedrørende en episode med vold og chikane behandles som defineret i denne retsakt. GDPR-reglerne er meget omfattende, men konventionens artikel 10, litra c), er begrænset til en generel beskyttelsesforpligtelse, og der er ikke angivet nogen nærmere retningslinjer. Artikel 10, litra c), giver således ILO-medlemmerne et ret stort spillerum med hensyn til de præcise foranstaltninger, der skal træffes i denne henseende, og er forenelig med formålet med og indholdet af GDPR. Det skal også bemærkes, at GDPR udtrykkeligt giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte specifikke bestemmelser vedrørende behandling af personoplysninger i forbindelse med ansættelsesforhold (artikel 88).

56. De håndhævelsesforanstaltninger og afhjælpende foranstaltninger, der modsvarer konventionens operationelle bestemmelser, risikerer derfor ikke at berøre gældende EU-regler eller ændre deres rækkevidde, jf. artikel 3, stk. 2, i TEUF. Følgelig kan EU's kompetence vedrørende ovenstående, selv om den udøves delvist, ikke betragtes som værende enekompetence.

C. RESULTATET AF KOMPETENCEANALYSEN

57. I lyset af ovenstående analyse kan de beføjelser, som er tildelt EU i traktaterne, omfatte hele konventionen, men på grund af det forhold, at både de gældende EU-regler og konventionens bestemmelser fastlægger minimumsstandarder, risikerer konventionen ikke at berøre gældende EU-regler eller ændre deres rækkevidde, og derfor kan det ikke konstateres, at EU har enekompetence med hensyn til nogen af bestemmelserne i denne konvention.

IV. JURIDISKE MULIGHEDER FOR RATIFICERING AF KONVENTIONEN

58. Da analysen viser, at hele konventionen er omfattet af delt kompetence – dvs. at EU ikke har enekompetence – findes der forskellige juridiske modeller for, hvordan medlemsstaterne kan ratificere konventionen⁵⁵.
59. Det er et politisk valg, der tilkommer Rådet, om det vil udøve EU's potentielle kompetence, og i hvilket omfang, jf. ovenfor punkt 15⁵⁶.
60. Afhængigt af det valg, der træffes, er der tre muligheder:
- a) en ren EU-aftale: ratificeringen af konventionen kan indebære, at det kun er EU, der udøver de pågældende beføjelser
 - b) en blandet aftale: foruden medlemsstaterne udøver EU delvist de pågældende beføjelser

⁵⁵ Der erindres om, at EU ikke selv kan indgå konventionen, jf. ovenfor punkt 8.

⁵⁶ Se udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste i ST 5591/21. Jf. bl.a. ovennævnte OTIF-dom, C-600/14, præmis 68.

- c) ingen EU-deltagelse: medlemsstaterne handler hver for sig, men opfylder deres forpligtelser i henhold til traktaterne og gældende EU-ret (i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i TEU)⁵⁷.

61. Inden disse muligheder analyseres nærmere nedenfor, er det nødvendigt med nogle indledende bemærkninger.
62. For det første: Vælger Rådet at udøve alle eller nogle af EU's potentielle kompetencer i forbindelse med konventionen, er det retlige instrument, der skal anvendes hertil, i og med at EU ikke kan blive part i ILO (jf. punkt 8 ovenfor), en rådsafgørelse om bemyndigelse af medlemsstaterne til at ratificere konventionen (i dens helhed eller delvist) i EU's interesse⁵⁸.
63. Det proceduremæssige retsgrundlag for en sådan rådsafgørelse vil være artikel 218, stk. 6, litra a), nr. v), i TEUF. Dens materielle retsgrundlag vil skulle fastlægges ud fra, på hvilket område EU udøver sin kompetence.
64. I den forbindelse har Domstolen konsekvent fastslået, at "*valget af retsgrundlag for en EU-retsakt – herunder en retsakt, der vedtages med henblik på indgåelse af en international aftale – [skal] foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for domstolsprøvelse, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold*"⁵⁹. Den henviser til "*kriteriet om et fremherskende formål eller led*" (også kaldet tyngdepunktskriteriet), som foreskriver, at hvis en rådsafgørelse indeholder flere led eller forfølger flere formål, "*skal den afstemningsregel, der gælder for dens vedtagelse, fastlægges under hensyn til dens primære eller fremherskende formål eller led*."⁶⁰

⁵⁷ En detaljeret redegørelse for, hvilke typer af internationale aftaler Unionen indgår (en ren EU-aftale over for en blandet aftale), findes i udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste i ST 12866/19.

⁵⁸ Udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste i ST 15370/14, punkt 12 og 19.

⁵⁹ Ovennævnte udtalelse 1/19, Istanbulkonventionen, præmis 284.

⁶⁰ F.eks. dom af 4. september 2018, Kommissionen mod Rådet (aftale med Kasakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, præmis 37 og 38.

65. Endvidere følger det af retspraksis, at "[h]vis det derimod undtagelsesvis godtgøres, at retsakten samtidig forfølger flere formål eller har flere led, som hænger uløseligt sammen, uden at det ene er accessorisk i forhold til det andet, således at forskellige bestemmelser i traktaten finder anvendelse, skal en sådan foranstaltning bygge på de dertil svarende forskellige retsgrundlag. (...) Hvad navnlig angår en international aftale, der forfølger flere formål eller har flere led, skal det således undersøges, om bestemmelserne i denne aftale, som forfølger et formål eller er et led i denne aftale, udgør en accessorisk betingelse for, at den nævnte aftales bestemmelser, som forfølger andre formål eller udgør andre led, kan have effektiv virkning, eller om de har en "yderst begrænset rækkevidde" (...). (...) Blandt de kriterier, der gør det muligt at konstatere, om et formål eller et led i en retsakt har accessorisk karakter, indgår desuden antallet af bestemmelser, der omhandler dette formål eller led, i forhold til samtlige bestemmelser i denne retsakt, samt indholdet og rækkevidden af (...) disse bestemmelser. (...) Anvendelse af et dobbelt retsgrundlag er imidlertid udelukket, når de procedurer, der er fastsat for disse to retsgrundlag, er uforenelige"⁶¹.
66. Når en retsakt vedrører forskellige kompetenceområder, vil det materielle retsgrundlag, som dens vedtagelse bygger på, derfor ikke afspejle alle de områder, hvorpå der udøves kompetence med henblik på at vedtage retsakten, men kun de områder, der svarer til dens primære formål eller led⁶². Tyngdepunktet i Rådets afgørelse om indgåelse af en international aftale kan således ændre sig, afhængigt af hvilke kompetencer Rådet beslutter at udøve på EU's vegne⁶³, hvilket har konsekvenser for det gældende materielle retsgrundlag.

⁶¹ Ovennævnte udtalelse 1/19, Istanbulkonventionen, præmis 285-288.

⁶² Jf. f.eks. udtalelse 1/08 af 30. november 2009, GATS, EU:C:2009:739, præmis 166; ovennævnte dom, Kommissionen mod Rådet, C-244/17, præmis 45-46 og udtalelse 1/15 af 26. juli 2017, overførsel af passagerlisteoplysninger fra EU til Canada, EU:C:2017:592, præmis 90-94.

⁶³ Som præciseret i punkt 15 er Unionen ikke forpligtet til at udøve sin potentielle kompetence.

67. For det andet skal det med hensyn til retsvirkningerne af en sådan rådsafgørelse bemærkes, at en afgørelse i henhold til artikel 288 i TEUF *"er bindende i alle enkeltheder"*. En sådan rådsafgørelse er altså et bindende instrument i modsætning til Rådets konklusioner eller Kommissionens henstillinger, der blot understreger ratifikationens betydning. Da medlemsstaterne vil få bemyndigelse til at ratificere konventionen i EU's interesse, er EU desuden omfattet som helhed. Endvidere skal medlemsstaterne i henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat ved artikel 4, stk. 3, i TEU, *"træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne."* Domstolen har præciseret, at EU og medlemsstaterne skal arbejde snævert sammen om både indgåelsen og opfyldelsen af de påtagne forpligtelser⁶⁴. Dette gælder navnlig, når EU ikke kan ratificere en konvention alene og derfor kun kan udøve sin eksterne kompetence gennem medlemsstaterne, der handler i fællesskab⁶⁵. Såfremt, og i det omfang, Rådet beslutter at udøve EU's kompetence, vil medlemsstaterne derfor skulle ratificere konventionen i EU's interesse.

⁶⁴ Jf. ovennævnte udtalelse 2/91, ILO, præmis 36. Jf. også ovennævnte udtalelse 1/08, GATS, præmis 136; udtalelse 2/00 af 6. december 2001, Cartagenaprotokollen, EU:C:2001:664, præmis 18; ovennævnte udtalelse 1/94, WTO-aftalen, præmis 108; dom af 20. april 2010, Kommissionen mod Sverige, C-246/07, EU:C:2010:203, præmis 73, og ovennævnte udtalelse 1/19, Istanbulkonventionen, præmis 248.

⁶⁵ Jf. ovennævnte udtalelse 2/91, ILO, præmis 5.

A. RÅDSAFGØRELSE OM BEMYNDIGELSE AF MEDLEMSSTATERNE TIL AT RATIFICERE HELE KONVENTIONEN I EU'S INTERESSE

68. Rådet kan beslutte at udøve EU's eksterne kompetence fuldt ud og således vedtage en rådsafgørelse om bemyndigelse af medlemsstaterne til at ratificere hele konventionen i EU's interesse⁶⁶.
69. Dette valg vil indebære en ren EU-aftale. Medlemsstaterne vil i henhold til EU-retten være forpligtede til at ratificere konventionen i EU's interesse.
70. Vælger Rådet denne mulighed, vil det være nødvendigt at ændre det udkast til Rådets afgørelse, som senest blev drøftet på Coreper-niveau⁶⁷:
- For det første skal henvisningen til, at afgørelsen kun vedrører "dele" af konventionen, udgå.
 - For det andet vil det materielle retsgrundlag skulle justeres. Som ovenfor nævnt i punkt 65 præciseres det i retspraksis, at valget af retsgrundlag for en EU-retsakt navnlig skal bygge på dens formål og indhold. I tilfælde af en rådsafgørelse, der omfatter hele konventionen, skal hele teksten til den internationale aftale tages i betragtning i denne henseende.

⁶⁶ I sagen Weddellhavet præciserede Domstolen, at "(...) *den omstændighed alene, at Unionens optræden på internationalt plan er omfattet af en delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, ikke udelukker muligheden for, at der i Rådet kan opnås det flertal, som kræves, for at Unionen selv kan udøve denne eksterne kompetence*" (ovennævnte dom C-626/15 og C-659/16, præmis 126, og den deri nævnte retspraksis). Jf. også ovennævnte udtalelse 1/19, Istanbulkonventionen, præmis 248.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. På grundlag af den analyse af konventionen, der er sammenfattet i afsnit III.B ovenfor, vurderes det, at hovedmålet og formålet med denne internationale aftale er at forbedre arbejdsmiljøet og beskytte sundheden og sikkerheden i arbejdslivet. Eftersom kønsbaseret vold og chikane kun er en underkategori af den adfærd, der er forbudt i henhold til konventionen, fører anerkendelse heraf som én form for vold og chikane på arbejdspladsen ikke til den konklusion, at konventionens hovedmål og formål er knyttet til forskelsbehandling på grund af køn.
72. I lyset af de parametre, der er nævnt i retspraksis, mener Den Juridiske Tjeneste derfor, at artikel 153, stk. 2, litra b), sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra a), i TEUF om forbedring af arbejdsmiljøet og beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed er det korrekte og tilstrækkelige materielle retsgrundlag for Rådets afgørelse om bemyndigelse af medlemsstaterne til at ratificere hele konventionen i EU's interesse sammen med artikel 218, stk. 6, litra a), nr. v), i TEUF som det proceduremæssige retsgrundlag. Afstemningsreglen for en sådan rådsafgørelse vil være kvalificeret flertal.⁶⁸

B. RÅDETS AFGØRELSE OM BEMYNDIGELSE AF MEDLEMSSTATERNE TIL AT RATIFICERE DELE AF KONVENTIONEN I EU'S INTERESSE

73. EU's mulighed for delvist at udøve sin potentielle kompetence i forbindelse med konventionen er den mulighed, der oprindeligt blev foreslået af Kommissionen og senest drøftet i Coreper.
74. Denne tilgang indebærer, at Rådets afgørelse vil angive de bestemmelser i konventionen, med hensyn til hvilke EU agter at udøve sin kompetence.

⁶⁸ I medfør af artikel 218, stk. 8, i TEUF (om afstemningsreglerne for procedurer i henhold til artikel 218 i TEUF) og artikel 153, stk. 2, i TEUF sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra a), i TEUF (det materielle retsgrundlag for Rådets afgørelse) og med forbehold af, at Kommissionen accepterer, at dens forslag ændres i overensstemmelse hermed, jf. artikel 293, stk. 1, i TEUF.

75. Det tekstudkast, der i øjeblikket drøftes i Rådet, bemyndiger medlemsstaterne til at ratificere konventionen "*for så vidt angår de dele, der henhører under den kompetence, der er tillagt Den Europæiske Union i medfør af artikel 153, stk. 2, og artikel 153, stk. 1, litra a) og i), i TEUF*"⁶⁹. Det angiver ikke de bestemmelser (eller dele heraf) i konventionen, med hensyn til hvilke EU skal udøve sin kompetence, og de er heller ikke præciseret i Kommissionens forslag. Som anført ovenfor dækker EU's kompetencer i henhold til artikel 153, stk. 1, litra a), i TEUF desuden konventionens tyngdepunkt. Dette forhold betyder, at de andre retsgrundlag, som potentielt vil kunne være relevante for vedtagelsen af særskilte, individuelle EU-foranstaltninger vedrørende nogle af de elementer i konventionen, der har en accessorisk karakter eller har en yderst begrænset rækkevidde, bliver formålsløse.

Som følge heraf vil Rådets afgørelse i sin nuværende form efterlade en vis usikkerhed om, hvorvidt EU's kompetence vil blive udøvet i forbindelse med konventionen. Det er navnlig ikke klart, om en sådan ratificering af kun dele af konventionen i EU's interesse i praksis i sidste ende vil være mindre end ratificeringen af hele konventionen som drøftet under mulighed A ovenfor. Det foreslåede materielle retsgrundlag (dvs. artikel 153, stk. 2, og artikel 153, stk. 1, litra a) og i), i TEUF) indebærer, at den relevante rådsafgørelse vil skulle vedtages med kvalificeret flertal.

76. Som et muligt alternativ kunne udkastet til afgørelse mere nøjagtigt præcisere de EU-kompetencer, med hensyn til hvilke Rådet bemyndiger medlemsstaterne til at ratificere konventionen i EU's interesse. Hvilke kompetencer EU har til hensigt at udøve, er et politisk valg. Der kan overvejes forskellige muligheder, herunder f.eks. en bemyndigelse, der er begrænset til det omfang, som EU's kompetencer allerede er blevet udøvet internt. Først efter et sådant politisk valg vedrørende de relevante kompetencer er det muligt at bestemme det korrekte retsgrundlag for vedtagelsen af Rådets afgørelse.
77. Uanset hvordan den delvise karakter af udøvelsen af EU's kompetence bestemmes, gør enhver udtrykkelig henvisning i Rådets afgørelse til dele af konventionen det klart, at denne rådsafgørelse indebærer en blandet aftale. Da EU's ratificering ikke vil omfatte hele konventionen, forventes medlemsstaterne at dække de resterende dele inden for rammerne af deres nationale kompetencer.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. Ifølge Domstolens faste retspraksis er det afgørende at sikre et tæt samarbejde mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne på et område med blandet kompetence. I en sådan situation kan det tænkes, at Rådet ønsker at fastslå, at der foreligger en fælles overenskomst mellem medlemsstaterne om at være bundet af konventionen inden for de områder, der ikke er omfattet af Rådets afgørelse.
79. I denne henseende fremgår det af Domstolens nylige udtalelse 1/19 om Istanbulkonventionen, at Rådet ikke som en forudsætning kan tilføje en yderligere fase til den procedure for indgåelse, der er fastsat i artikel 218 i TEUF, ved at gøre vedtagelsen af dets afgørelse om indgåelse af en blandet aftale betinget af, at der forinden foreligger en "fælles overenskomst". Det henhører imidlertid under Rådets politiske råderum at vælge at fortsætte drøftelserne, indtil der kan opnås en "fælles overenskomst" mellem medlemsstaterne om at være bundet af en aftale inden for de områder, der henhører under deres kompetencer. Dette politiske råderum skal udøves i overensstemmelse med Rådets forretningsorden og artikel 218 i TEUF. Rådet kan med andre ord, når alle proceduremæssige betingelser er opfyldt, foretage en afstemning i overensstemmelse med henholdsvis de afstemningsregler, der gælder for procedureafgørelser, og de regler, der gælder for aftalens genstand⁷⁰.
80. På baggrund af ovenstående er Rådet ikke forhindret i at tilstræbe at nå frem til en fælles overenskomst mellem medlemsstaterne om at være bundet af konventionen inden for de områder, der ikke er omfattet af Rådets afgørelse om indgåelse i EU's interesse, inden for de grænser, der er fastsat i Domstolens udtalelse om Istanbulkonventionen.

⁷⁰ Ovennævnte udtalelse 1/19, Istanbulkonventionen, præmis 253-255. For en mere detaljeret analyse henvises også til Den Juridiske Tjenestes udtalelse i ST 13800/21, navnlig punkt 5-13 og 28 om den fælles overenskomst.

C. INGEN RÅDSAFGØRELSE

81. Rådet kunne anerkende, at der ikke er det nødvendige flertal⁷¹ i Rådet til fortsat at tilstræbe vedtagelse af en afgørelse om bemyndigelse af medlemsstaterne til helt eller delvist at ratificere konventionen i EU's interesse.
82. Eftersom konventionen ikke indebærer nogen enekompetence for EU, har medlemsstaterne i mangel af en afgørelse fra Rådet om at udøve EU's kompetence med hensyn til konventionen fortsat kompetence til at handle og frit beslutte, om de vil ratificere konventionen eller ej, under overholdelse af deres forpligtelser i henhold til traktaterne og gældende EU-ret.
83. Der skal dog tages hensyn til, at Kommissionen har foreslået at indgå konventionen i EU's interesse, og at medlemsstaterne ifølge Domstolens retspraksis er pålagt særlige handle- og undladelsesforpligtelser i en situation, hvor Kommissionen har forelagt Rådet forslag, der repræsenterer et udgangspunkt for en samlet optræden fra EU's side, selv om disse ikke er blevet vedtaget af Rådet, jf. den generelle forpligtelse til loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, i TEU⁷².

⁷¹ Eller enstemmighed, hvis det relevante materielle retsgrundlag kræver enstemmighed.

⁷² Ovennævnte dom, Kommissionen mod Sverige, sag C-246/07, præmis 73-74.

84. Hvis det viser sig, at der ikke er den nødvendige tilslutning i Rådet til vedtagelse af en afgørelse i henhold til mulighed A eller B ovenfor⁷³, kan den retlige situation afklares på følgende måder: i) Kommissionen kan trække sit forslag tilbage, eller ii) Rådet kan foretage en formel afstemning, der – hvis det ikke har været muligt at samle den nødvendige tilslutning – vil vise, at alle proceduremæssige skridt er udtømt med henblik på vedtagelse af den foreslåede afgørelse⁷⁴, eller iii) Rådet kan foretage en vejledende afstemning i Coreper og notere manglen på tilstrækkelig tilslutning til Kommissionens forslag ved at godkende en erklæring til optagelse i sin protokol, hvori Rådet noterer sig, at der ikke kan opnås det nødvendige flertal til vedtagelse af forslaget til Rådets afgørelse om bemyndigelse af medlemsstaterne til at ratificere den pågældende ILO-konvention i EU's interesse⁷⁵.
85. I så fald er det fortsat muligt at iværksætte forskellige tiltag på EU-plan for at tilskynde medlemsstaterne til at ratificere konventionen. Kommissionen vil navnlig have mulighed for at vedtage en henstilling om ratificering af denne konvention, som det er sket tidligere (f.eks. i forbindelse med ILO-konvention nr. 182 til afskaffelse af de værste former for børnearbejde)⁷⁶. Rådskonklusioner, der understreger betydningen af, at medlemsstaterne ratificerer konventionen, vil også være en mulighed.

⁷³ Ovennævnte dom, Weddellhavet, forenede sager C-626/15 og C-659/16, præmis 126; overnævnte dom, OTIF, sag C-600/14, præmis 68; overnævnte udtalelse 1/19, Istanbulkonventionen, punkt 250.

⁷⁴ En formel afstemning kræver, at Europa-Parlamentets godkendelse af Rådets afgørelse om bemyndigelse af medlemsstaterne til at ratificere i EU's interesse først skal indhentes.

⁷⁵ NB: I tidligere sammenlignelige situationer var den ordning, der blev anset for at "afvise" Kommissionens forslag, i reglen en note fra Coreper, der henstillede til Rådet, at det ikke arbejdede videre med Kommissionens forslag (f.eks. ST 13605/13, punkt 23, ST 7409/14 og ST 12706/16). I forlængelse af overnævnte udtalelse 1/19 om Istanbulkonventionen, er det dog tilrådeligt at ophøre med denne praksis og i stedet skride til en formel afstemning eller vedtage en erklæring, der optages i Rådets protokol, hvori det noteres, at der ikke er det nødvendige kvalificerede flertal (jf. ST 13411/21 for et nyligt eksempel vedrørende vedtagelse af en sådan erklæring).

⁷⁶ Kommissionens henstilling 2000/581/EF af 15. september 2000 om ratificering af Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 182 af 17. juni 1999 om forbud mod og omgående indsats til afskaffelse af de værste former for børnearbejde (meddelt under nummer K(2000) 2674) (EFT L 243 af 28.9.2000, s. 41).

V. KONKLUSION

86. Rådets Juridiske Tjeneste er af følgende opfattelse:

- a) Hele ILO-konventionen er omfattet af delt kompetence og ikke enekompetence for EU, og Rådet kan derfor beslutte, om og i hvilket omfang EU's potentielle kompetence skal udøves.
- b) Retligt set er der forskellige muligheder med hensyn til ratificering af ILO-konventionen, nemlig:
 - i) en "ren EU-aftale" med alle medlemsstaters ratificering af hele konventionen i EU's interesse
 - ii) en blandet aftale med alle medlemsstaters ratificering af ILO-konventionen, dels i EU's interesse for så vidt angår EU's kompetence, dels inden for rammerne af deres egen nationale kompetence; i dette tilfælde bør omfanget af udøvelsen af EU's kompetence tydeliggøres i Rådets afgørelse, eller
 - iii) ratificering uden udøvelse af EU's kompetence, hvor det vil være op til medlemsstaterne at overveje en ratificering af ILO-konventionen som et anliggende, der henhører under deres egen nationale kompetence.