

Βρυξέλλες, 20 Ιανουαρίου 2022
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ¹

Αποστολέας:	Νομική Υπηρεσία
Θέμα:	Απόφαση του Συμβουλίου για τη Σύμβαση αριθ. 190 για τη βία και την παρενόχληση – αρμοδιότητα της ΕΕ για την κύρωση της Σύμβασης

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στις 22 Ιανουαρίου 2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη Σύμβαση για τη βία και την παρενόχληση, 2019 (αριθ. 190) της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, όσον αφορά τμήματα της Σύμβασης (στο εξής: πρόταση της Επιτροπής).²

¹ Στο παρόν έγγραφο περιέχονται νομικές γνωμοδοτήσεις που προστατεύονται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και δεν έχουν δημοσιοποιηθεί από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο επιφυλάσσεται παντός νομίμου δικαιώματός του σε περίπτωση μη εξουσιοδοτημένης δημοσίευσής του.

² COM(2020)24 final. Πρόκειται για την πρώτη ενωσιακή πράξη που πρότεινε η Επιτροπή όσον αφορά τη Σύμβαση αριθ. 190 της ΔΟΕ. Η Επιτροπή δεν υπέβαλε σύσταση για έναρξη διαπραγματεύσεων σχετικά με την εν λόγω Σύμβαση προς το συμφέρον της Ένωσης, ούτε πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για την υπογραφή της. Αντιθέτως, η Επιτροπή ενήργησε ως συντονιστής των θέσεων των κρατών μελών κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Προήδρευσε στις συνεδριάσεις εσωτερικού συντονισμού της Ένωσης και διαδραμάτισε ενεργό ρόλο στον καθορισμό των ακολουθητέων γραμμών που συμφωνήθηκαν από κοινού.

2. Η πρόταση της Επιτροπής συζητήθηκε στο πλαίσιο της Ομάδας «Κοινωνικά θέματα» σε τρεις διαφορετικές συνεδριάσεις.³ Σε συνέχεια αυτών των συζητήσεων, η Προεδρία αναθεώρησε το κείμενο⁴, και η Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (EMA) συζήτησε το κείμενο αυτό σε τρεις διαφορετικές συνεδριάσεις⁵.
3. Κατόπιν αιτήματος ορισμένων αντιπροσωπιών κατά τη συνεδρίαση της EMA στις 18 Δεκεμβρίου 2020, η Προεδρία κάλεσε τη Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου να αναλύσει τις αρμοδιότητες της ΕΕ όσον αφορά την αριθ. 190 Σύμβαση του 2019 σε σχέση με τη βία και την παρενόχληση⁶ (στο εξής: Σύμβαση) και να εντοπίσει τους νομικώς εφικτούς τρόπους για την κύρωσή της. Η παρούσα γνωμοδότηση απαντά στο αίτημα αυτό. Λαμβάνει υπόψη την πρόσφατη γνωμοδότηση 1/19 του Δικαστηρίου σχετικά με τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, που εκδόθηκε στις 6 Οκτωβρίου 2021 βάσει σχετικής αίτησης που είχε υποβληθεί το 2019⁷.

II. ΠΛΑΙΣΙΟ

4. Τον Ιούνιο του 2019, στην 108η σύνοδό της (σύνοδος εκατονταετηρίδας), η Διεθνής Διάσκεψη Εργασίας ενέκρινε τη Σύμβαση 190, που συνοδεύεται από τη Σύσταση 206⁸.
5. Η Σύμβαση 190 είναι η πρώτη διεθνής πράξη που καθορίζει πρότυπα για την αντιμετώπιση της βίας και της παρενόχλησης που σχετίζονται με την εργασία. Περιέχει 20 άρθρα καταναμεμένα σε 8 κεφάλαια. Τα κεφάλαια I και II καθορίζουν το πεδίο εφαρμογής, ενώ το κεφάλαιο III καθορίζει τις βασικές αρχές. Οι βασικές λειτουργικές διατάξεις της Σύμβασης περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο IV και αφορούν την προστασία και την πρόληψη της βίας και της παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας. Το κεφάλαιο V προβλέπει μέτρα σχετικά με την επιβολή και τα μέσα έννομης προστασίας. Το κεφάλαιο VI αφορά την ευαισθητοποίηση, το κεφάλαιο VII διευκρινίζει τους πιθανούς τρόπους εφαρμογής των διατάξεων της Σύμβασης, ενώ το κεφάλαιο VIII περιέχει ρυθμίσεις σχετικά με την κύρωσή της και τη θέση της σε ισχύ.

³ Στις 4 Ιανουαρίου, στις 18 Φεβρουαρίου και στις 4 Μαρτίου 2020.

⁴ ST 6533/20.

⁵ Στις 11 Μαρτίου και στις 9 και 18 Δεκεμβρίου 2020.

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

⁷ Γνώμη του Δικαστηρίου της 6ης Οκτωβρίου 2021, Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, 1/19, EU:C:2021:832. Βλ. επίσης το ενημερωτικό σημείωμα της Νομικής Υπηρεσίας στο έγγραφο ST 13800/21 της 11ης Νοεμβρίου 2021 αναφορικά με την εν λόγω γνωμοδότηση του Δικαστηρίου.

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

6. Τον Οκτώβριο του 2019, το Συμβούλιο ενέκρινε συμπεράσματα για την προώθηση της διακήρυξης της εκατονταετηρίδας της ΔΟΕ, στα οποία καλούσε τα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή «να ενισχύσουν τις προσπάθειες και να αναλάβουν κατάλληλη δράση σύμφωνα με της διακήρυξη της εκατονταετηρίδας της ΔΟΕ, να [...] εξαλείψουν τη βία και την παρενόχληση στον κόσμο της εργασίας»⁹.
7. Κατά την σύνταξη του παρόντος, δέκα μέλη της ΔΟΕ (εκ των οποίων δύο είναι κράτη μέλη της ΕΕ) είχαν κυρώσει τη Σύμβαση¹⁰. Η Σύμβαση άρχισε να ισχύει στις 25 Ιουνίου 2021.
8. Σύμφωνα με τον καταστατικό χάρτη της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, διεθνείς οργανισμοί (όπως η ΕΕ) δεν μπορούν να προσχωρήσουν στη ΔΟΕ. Επομένως, η ΕΕ μπορεί να ασκήσει την αρμοδιότητά της όσον αφορά τις συμβάσεις της ΔΟΕ μόνο μέσω της κύρωσης από τα κράτη μέλη της, τα οποία είναι εξουσιοδοτημένα να ενεργούν προς το συμφέρον της ΕΕ¹¹.

⁹ Συμπεράσματα του Συμβουλίου με θέμα «Το μέλλον της εργασίας: η Ευρωπαϊκή Ένωση προωθεί τη διακήρυξη της εκατονταετηρίδας της ΔΟΕ», 25 Οκτωβρίου 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 Βλ. γνωμοδότηση της 19ης Μαρτίου 1993, ΔΟΕ, 2/91, EU:C:1993:106, σκέψη 5.

Από το 2005, το Συμβούλιο έχει εξουσιοδοτήσει τα κράτη μέλη να κυρώσουν, προς το συμφέρον της ΕΕ, πέντε συμβάσεις¹² και ένα πρωτόκολλο της ΔΟΕ, μέρη των οποίων εμπίπτουν σε τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ¹³.

9. Η γνώμη εξετάζει αν και σε ποια έκταση διαθέτει η ΕΕ αρμοδιότητα όσον αφορά τη Σύμβαση καθώς και τη φύση της εν λόγω ενωσιακής αρμοδιότητας (τμήμα III). Με βάση τα πορίσματα της ανάλυσης αυτής, η παρούσα γνώμη εξετάζει επίσης τους νομικώς εφικτούς τρόπους για την κύρωση της Σύμβασης (τμήμα IV).

¹² Απόφαση 2005/367/ΕΚ του Συμβουλίου, της 14ης Απριλίου 2005, με την οποία εξουσιοδοτούνται τα κράτη μέλη να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τη σύμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας σχετικά με τα έγγραφα ταυτότητας των ναυτικών (σύμβαση αριθ. 185) (ΕΕ L 136 της 30.5.2005, σ. 1)· απόφαση 2007/431/ΕΚ του Συμβουλίου, της 7ης Ιουνίου 2007, για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να επικυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τη σύμβαση ναυτικής εργασίας του 2006 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΕΕ L 161 της 22.6.2007, σ. 63)· απόφαση 2010/321/ΕΕ του Συμβουλίου, της 7ης Ιουνίου 2010, για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη σύμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας του 2007 σχετικά με την εργασία στον τομέα της αλιείας (σύμβαση αριθ. 188) (ΕΕ L 145 της 11.6.2010, σ. 12)· απόφαση 2014/52/ΕΕ του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2014, για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη σύμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας του 1990 για την ασφάλεια κατά τη χρησιμοποίηση των χημικών προϊόντων στην εργασία (σύμβαση αριθ. 170), ΕΕ L 32 της 1.2.2014, σ. 33· απόφαση 2014/51/ΕΕ του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2014, για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη σύμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας του 2011 σχετικά με την αξιοπρεπή εργασία για το οικιακό προσωπικό (σύμβαση αριθ. 189) (ΕΕ L 32 της 1.2.2014, σ. 32).

¹³ Απόφαση (ΕΕ) 2015/2071 του Συμβουλίου, της 10ης Νοεμβρίου 2015, για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το πρωτόκολλο του 2014 της σύμβασης περί της αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας, του 1930, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, όσον αφορά τα άρθρα 1 έως 4 του πρωτοκόλλου σχετικά με τα θέματα που αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, ΕΕ L 301 της 18.11.2015, σ. 47· απόφαση (ΕΕ) 2015/2037 του Συμβουλίου, της 10ης Νοεμβρίου 2015, για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το πρωτόκολλο του 2014 στη σύμβαση για την αναγκαστική εργασία, του 1930, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας σχετικά με τα θέματα που αφορούν την κοινωνική πολιτική, ΕΕ L 298 της 14.11.2015, σ. 23.

III. ΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΕΕ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ

A. ΝΟΜΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΣΚΟΠΟΥΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

1. Ύπαρξη αρμοδιότητας της ΕΕ

10. Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 της ΣΕΕ, η ΕΕ μπορεί να ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες.
11. Η ΕΕ έχει αρμοδιότητα να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες στις τέσσερις περιπτώσεις που ορίζονται στο άρθρο 216 της ΣΛΕΕ¹⁴. Στην περίπτωση της Σύμβασης, εφόσον η σύναψή της δεν προβλέπεται ρητά στις Συνθήκες ούτε σε νομικά δεσμευτική πράξη της ΕΕ, η ΕΕ μπορεί να έχει εξωτερική αρμοδιότητα για τη σύναψή της στον βαθμό που η τελευταία είναι «αναγκαία για την επίτευξη ενός εκ των στόχων που καθορίζονται από τις Συνθήκες», ή διότι η σύναψή της «ενδέχεται να επηρεάσει κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει την εμβέλειά τους».
12. Το Δικαστήριο δεν προέβη σε αυστηρό νομικό έλεγχο σχετικά με το κριτήριο της αναγκαιότητας να επιτευχθεί ένας από τους στόχους της Συνθήκης. Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι όταν η σύναψη σύμβασης είναι «αναγκαία για την επίτευξη, στο πλαίσιο των πολιτικών της Ένωσης, ενός εκ των στόχων που καθορίζονται από τις Συνθήκες», η εξωτερική αρμοδιότητα της ΕΕ «δεν εξαρτάται από την προϋπόθεση της προηγούμενης θέσπισης ενωσιακών κανόνων δυνάμενων να επηρεαστούν»¹⁵.

¹⁴ Το άρθρο 216 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ προβλέπει τα εξής: «Η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνία με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς όταν το προβλέπουν οι Συνθήκες ή όταν η σύναψη συμφωνίας είναι αναγκαία για την επίτευξη, στο πλαίσιο των πολιτικών της Ένωσης, ενός εκ των στόχων που καθορίζονται από τις Συνθήκες, ή προβλέπεται σε νομικά δεσμευτική πράξη της Ένωσης ή ακόμη ενδέχεται να επηρεάσει κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει την εμβέλειά τους».

¹⁵ Απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2017, Γερμανία κατά Συμβουλίου (OTIF), C-600/14, EU:C:2017:935, σκέψεις 52 και 67.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι πληρούται ο όρος της αναγκαιότητας για την επίτευξη ενός στόχου της Συνθήκης, βασιζόμενο στο πόρισμα ότι η ανάληψη εξωτερικής δράσης συνέβαλε σε συγκεκριμένο στόχο των Συνθηκών¹⁶.

13. Παρέλκει, στο σημείο αυτό, η περαιτέρω εξέταση του τέταρτου κριτηρίου όσον αφορά τη δυνατότητα της συμφωνίας να επηρεάσει τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει το πεδίο εφαρμογής. Το κριτήριο αυτό εμπίπτει επίσης στον νομικό έλεγχο σχετικά με τη φύση της αρμοδιότητας της ΕΕ, θα εξεταστεί δε στο πλαίσιο της παρούσας γνωμοδότησης.

2. Φύση της αρμοδιότητας της ΕΕ

14. Τυχόν υφιστάμενη εξωτερική αρμοδιότητα της ΕΕ μπορεί να είναι αποκλειστική ή συντρέχουσα μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών.
15. Στους τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της ΕΕ, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αναλαμβάνουν διεθνείς δεσμεύσεις εκτός του πλαισίου των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, εκτός αν έχουν εξουσιοδοτηθεί προς τούτο από την ΕΕ (άρθρο 2 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ)¹⁷.

Αντιθέτως, σε τομείς που καλύπτονται από τις αρμοδιότητες της ΕΕ που δεν είναι αποκλειστικές αλλά είναι συντρέχουσες, το Συμβούλιο διαθέτει διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο πρέπει να ασκηθεί η δυνητική αυτή αρμοδιότητα από την ΕΕ¹⁸. Στον βαθμό που η συντρέχουσα αρμοδιότητα δεν ασκείται από την ΕΕ, τα κράτη μέλη μπορούν να συνεχίσουν να ασκούν την εξωτερική αρμοδιότητά τους (άρθρο 2 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ).

¹⁶ Προπαρατεθείσα υπόθεση OTIF, C-600/14, σκέψη 60.

¹⁷ Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση της 19ης Μαρτίου 1993, ΔΟΕ, 2/91, σημεία 25 και 26· απόφαση της 5ης Νοεμβρίου 2002, Επιτροπή κατά Βελγίου, C-471/98, EU:C:2002:628, σκέψη 95· απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ERTA), C-22/70, EU:C:1971:32, σκέψη 22· απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-114/12, EU:C:2014:2151, σκέψεις 66 και 67· απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου (Θάλασσα του Γουέντελ), συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-626/15 και C-659/16, EU:C:2018:925, σκέψη 111.

¹⁸ Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση OTIF, C-600/14, σκέψη 68· απόφαση Θάλασσα του Γουέντελ, προπαρατεθείσες συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-626/15 και C-659/16, σκέψεις 126-127· απόφαση της 30ής Μαΐου 2006, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C- 459/03, EU:C:2006:345, σκέψεις 95-96.

16. Όσον αφορά τη Σύμβαση, πρέπει να σημειωθεί ότι καμία από τις διατάξεις της δεν αφορά ζητήματα για τα οποία η ΕΕ θα είχε *a priori* αποκλειστική αρμοδιότητα σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ¹⁹. Ως εκ τούτου, κατά το μέτρο που η ΕΕ διαθέτει εξωτερική αρμοδιότητα, ο αποκλειστικός της χαρακτήρας μπορεί να προκύψει μόνον από το άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ²⁰. Στην περίπτωση της Σύμβασης, μόνο η τρίτη υποθετική περίπτωση που αναφέρεται στο άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ φαίνεται να έχει κάποια σχέση. Ακολουθώντας, οι διατάξεις της Σύμβασης εμπίπτουν στην αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της ΕΕ κατά το μέτρο που «ενδέχεται να επηρεάσουν τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλουν την εμβέλειά τους».
17. «Γνώμονα για την εξέταση του ζητήματος κατά πόσον οι δεσμεύσεις [...] «ενδέχεται να επηρεάσ[ουν] τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλ[ουν] την εμβέλειά τους», κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, θα πρέπει να αποτελέσει η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία τέτοιος κίνδυνος συντρέχει όταν οι δεσμεύσεις αυτές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των εν λόγω [ενωσιακών] κανόνων.»²¹ Η κατάφαση ενός τέτοιου κινδύνου δεν προϋποθέτει πλήρη ταύτιση μεταξύ των τομέων που καλύπτονται από τις διεθνείς δεσμεύσεις και των τομέων οι οποίοι καλύπτονται από τη νομοθεσία της Ένωσης²². Επίσης, η ευρεία ρυθμιστική κάλυψη ενός τομέα από το δίκαιο της Ένωσης μπορεί να οδηγήσει σε αποκλειστική ενωσιακή αρμοδιότητα²³.

¹⁹ Το άρθρο 3 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ προβλέπει τα εξής: *Η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στους ακόλουθους τομείς: α) τελωνειακή ένωση β) θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, γ) νομισματική πολιτική για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, δ) διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής, ε) την κοινή εμπορική πολιτική».*

²⁰ Το άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ έχει ως εξής: «*Η Ένωση έχει επίσης αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας όταν η σύναψη αυτή προβλέπεται σε νομοθετική πράξη της Ένωσης ή είναι απαραίτητη για να μπορέσει η Ένωση να ασκήσει την εσωτερική της αρμοδιότητα, ή κατά το μέτρο που ενδέχεται να επηρεάσει τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει την εμβέλειά τους.*»

²¹ Γνωμοδότηση της 16ης Μαΐου 2017, [Συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών με τη] Σιγκαπούρη, 2/15, EU:C:2017:376, σκέψη 180· προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-114/12, σκέψη 68· βλ. επίσης προπαρατεθείσα απόφαση ERTA, C-22/70, σκέψη 22 και σκέψεις 30 επ.

²² Βλ., μεταξύ άλλων, γνωμοδότηση της 14ης Οκτωβρίου 2014, Σύμβαση της Χάγης, 1/13, EU:C:2014:2303, σκέψεις 71-72· απόφαση Θάλασσα του Γουέντελ, προπαρατεθείσες συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-626/15 και C-659/16, σκέψη 113.

²³ Η ανάλυση αυτή πρέπει να διενεργείται με βάση το πεδίο εφαρμογής, το είδος και το περιεχόμενο των επίμαχων κανόνων. Πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη οι προβλέψεις προοπτικές εξέλιξης του ενωσιακού δικαίου στον οικείο τομέα. Βλ. γνωμοδότηση της 14ης Φεβρουαρίου 2017, Συνθήκη του Μαρακές, 3/15, ECLI:EU:C:2017:114, σκέψεις 107-108· απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, σκέψεις 31-33· προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Σύμβαση της Χάγης, 1/13, σκέψεις 73-74· προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-114/12, σκέψη 70· γνωμοδότηση της 7ης Φεβρουαρίου 2006, Σύμβαση του Λουγκάνο, 1/03, EU:C:2006:81, σκέψη 126· προπαρατεθείσα γνωμοδότηση ΔΟΕ, 2/91, σκέψη 22 και σκέψεις 25-26.

Ωστόσο, το πόρισμα ότι ένας τομέας καλύπτεται σε μεγάλο βαθμό από τους ενωσιακούς κανόνες δεν καθιστά περιττή την ανάγκη οριοθέτησης του συγκεκριμένου τομέα που καλύπτεται από τη Σύμβαση, ο οποίος πρέπει να εξετάζεται υπό το φως του άρθρου 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ²⁴.

18. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει, το πρώτον, αποφανθεί επανειλημμένως ότι «*μια εσωτερική αρμοδιότητα μπορεί να δημιουργήσει αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα μόνον εφόσον έχει ασκηθεί*»²⁵. Ελλείψει ασκήσεως της σχετικής αρμοδιότητας, δεν μπορεί να συναχθεί η ύπαρξη αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της ΕΕ. Οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου δεν συνιστούν «κοινούς κανόνες» υπό την έννοια της τρίτης περίπτωσης που περιέχεται στο άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ²⁶.
19. Δεύτερον, το συμπέρασμα ότι η ΕΕ έχει αποκλειστική αρμοδιότητα όσον αφορά τις διατάξεις μιας διεθνούς συμφωνίας σύμφωνα με την τρίτη περίπτωση του άρθρου 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ μπορεί μόνον να συναχθεί κατόπιν «*σφαιρικής και λεπτομερειακής*» «*συγκεκριμένης ανάλυσης*» της σχέσης μεταξύ της μελετώμενης συμφωνίας και του ισχύοντος ενωσιακού δικαίου²⁷. Μια σχηματικής φύσεως ανάλυση δεν δύναται να πληροί τα κριτήρια της νομολογίας²⁸. Όπως τόνισε το Δικαστήριο, «*ο ενδιαφερόμενος, ο οποίος σκοπεί να επικαλεστεί τον αποκλειστικό χαρακτήρα της εξωτερικής αρμοδιότητας της Ένωσης, πρέπει να προσκομίσει τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία*»²⁹.
20. Ένα τρίτο ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο της Συμβάσεως αφορά τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις. Σύμφωνα με τη σχετική νομολογία, καταρχήν δεν υφίσταται κίνδυνος επηρεασμού όταν μια διεθνής συμφωνία θεσπίζει ελάχιστες απαιτήσεις σε έναν τομέα στον οποίο το δίκαιο της ΕΕ προβλέπει ομοίως μόνον ελάχιστες απαιτήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να υπομνησθεί ότι, με βάση τον καταστατικό της χάρτη, η ΔΟΕ μπορεί να θεσπίσει μόνον ελάχιστες απαιτήσεις.

²⁴ Γνωμοδότηση της ΝΥΣ, ST 13795/16, σημείο 20.

²⁵ Γνωμοδότηση της 24ης Μαρτίου 1995, ΟΟΣΑ, 2/92, EU:C:1995:83, σκέψη 36· γνωμοδότηση της 15ης Νοεμβρίου 1994, Συμφωνία ΠΟΕ, 1/94, EU:C:1994:384, σκέψη 89.

²⁶ Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών με τη Σιγκαπούρη, 2/15, σκέψη 234.

²⁷ Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Σύμβαση του Λουγκάνο, 1/03, σκέψεις 124 και 133· προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-114/12, σκέψεις 74-75· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα της 8ης Σεπτεμβρίου 2016, Συνθήκη του Μαρακές, 3/15, ECLI:EU:C:2016:657, σκέψεις 129-132· προπαρατεθείσα απόφαση Green Network, C-66/13, σκέψη 44· προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Σύμβαση της Χάγης, 1/13, σκέψη 74.

²⁸ Για διεξοδική ανάλυση της συναφούς νομολογίας, βλ. γνώμη της ΝΥΣ στο έγγραφο ST 13795/16.

²⁹ Προπαρατεθείσα απόφαση C-114/12, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψεις 74-75· απόφαση Θάλασσα του Γουνέντελ, προπαρατεθείσες συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-626/15 και C-659/16, σκέψη 115. Πρβλ. αιτιολογική έκθεση της πρότασης της Επιτροπής, COM(2020)24 final, σημείο 4 (σελίδα 5), αναφερόμενη στο άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ χωρίς περαιτέρω τεκμηρίωση.

Εντούτοις, η νομολογία σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις δεν θα πρέπει να εφαρμόζεται κατά μηχανικό τρόπο, ενώ πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον υφίσταται πραγματικό περιθώριο ελευθερίας για τα κράτη μέλη στο πλαίσιο τόσο του ενωσιακού όσο και του διεθνούς δικαίου³⁰. Απαιτείται προσεκτική ανάλυση των διατάξεων προκειμένου να διαπιστωθεί αν διακυβεύεται «η ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων και η εύρυθμη λειτουργία του συστήματος που καθιερώνουν οι κανόνες αυτοί»³¹. Ο νομικός έλεγχος εξακολουθεί να είναι σημαντικός, κατόπιν της πρόσφατης γνωμοδότησης 1/19 του Δικαστηρίου³².

B. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

21. Η πρόταση δεν διευκρινίζει την ακριβή έκταση και τη φύση της αρμοδιότητας που πρέπει να ασκήσει η ΕΕ· ούτε εξάλλου περιέχονται διευκρινίσεις στο αναθεωρημένο κείμενο που υποβλήθηκε στην ΕΜΑ³³.
22. Στο πλαίσιο αυτό, η Νομική Υπηρεσία διεξήγαγε ανάλυση των αρμοδιοτήτων που αφορά η Σύμβαση υπό το πρίσμα των παραμέτρων που συνοψίζονται στο τμήμα Α ανωτέρω. Η παρούσα γνωμοδότηση παρουσιάζει το αποτέλεσμα της εν λόγω ανάλυσης και στη συνέχεια i) εξετάζει την ύπαρξη ή όχι αρμοδιότητας της ΕΕ με γνώμονα τις συναφείς διατάξεις της Σύμβασης και ii) αναλύει τη φύση της αρμοδιότητας της ΕΕ υπό το πρίσμα των υφιστάμενων κοινών κανόνων.

1. Ύπαρξη αρμοδιότητας της ΕΕ

23. Κύριος στόχος της Σύμβασης είναι η προστασία των εργαζομένων και άλλων ατόμων στον κόσμο της εργασίας³⁴ από τη βία και την παρενόχληση³⁵ που εκδηλώνονται κατά τη διάρκεια, είναι συνδεδεμένες με ή προκύπτουν από εργασία³⁶.

³⁰ Γνωμοδότηση της ΝΥΣ, έγγραφο ST 13795/16, σημείο 26.

³¹ Βλ.: προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Σύμβαση του Λουγκάνο, 1/03, σκέψεις 128 και 133.

³² Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, 1/19. Στη γνωμοδότησή του, το Δικαστήριο δεν συμμερίστηκε τη θέση του γενικού εισαγγελέα ότι δεν ήταν απαραίτητη η διενέργεια μιας τέτοιας επιπρόσθετης ανάλυσης (βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα, της 11ης Μαρτίου 2021, EU:C:2021:198, σημείο 99). Η γνωμοδότηση του Δικαστηρίου δεν εξετάζει ειδικότερα το ζήτημα αυτό.

³³ ST 6533/20.

³⁴ Άρθρο 2 της Σύμβασης.

³⁵ Όπως ορίζεται στο άρθρο 1 της Σύμβασης.

³⁶ Άρθρο 3 της Σύμβασης.

24. Η Σύμβαση επιδιώκει τους στόχους της προβλέποντας μέτρα για την προστασία και την πρόληψη της βίας και της παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας³⁷. Το κεφάλαιο I περιέχει έναν ευρύ ορισμό για τον όρο «βία και παρενόχληση», ο οποίος όμως οριοθετείται στον «κόσμο της εργασίας». Στο ίδιο πνεύμα, το κεφάλαιο II οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής της προστασίας μέσω αναφοράς στους «εργαζομένους και άλλα άτομα στον κόσμο της εργασίας». Το κεφάλαιο III αφορά τις βασικές αρχές και υποχρεώνει τα μέλη που κυρώνουν τη Σύμβαση να υιοθετήσουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την πρόληψη και την εξάλειψη της βίας και της παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας. Τα μέλη υποχρεούνται να απαγορεύουν πράξεις βίας και παρενόχλησης και να θεσπίζουν πολιτικές για την αντιμετώπιση της βίας και της παρενόχλησης, σε συνδυασμό με τη λήψη συνοδευτικών μέτρων για τη στήριξη των εν λόγω πολιτικών, όπως η καθιέρωση μηχανισμών παρακολούθησης και η πρόβλεψη μέσων έννομης προστασίας, κυρώσεων και στήριξης για τα θύματα.
25. Οι κύριες διατάξεις που μετουσιώνουν σε συγκεκριμένα μέτρα αυτές τις βασικές αρχές περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο IV (άρθρα 7 έως 9) σχετικά με την προστασία και την πρόληψη της βίας και της παρενόχλησης. Σύμφωνα με το άρθρο 7, τα κράτη μέλη πρέπει να ορίσουν και να απαγορεύσουν τη βία και την παρενόχληση στον κόσμο της εργασίας. Τα άρθρα 8 και 9 καθορίζουν συγκεκριμένα μέτρα που πρέπει να λάβουν τα μέλη της ΔΟΕ για την πρόληψη της βίας και της παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας, μεταξύ άλλων απαιτώντας από τους εργοδότες να λαμβάνουν τα σχετικά κατάλληλα μέτρα.
26. Οι διατάξεις σχετικά με τα μέτρα επιβολής και τα μέσα έννομης προστασίας που απαιτούνται για την ορθή εφαρμογή των ανωτέρω πολιτικών προστασίας και πρόληψης περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο V. Το κεφάλαιο VI προβλέπει άλλα συνοδευτικά μέτρα που αφορούν την καθοδήγηση, την κατάρτιση και την ευαισθητοποίηση.
27. Βάσει των ανωτέρω, ο κύριος στόχος της Σύμβασης εμπίπτει στους στόχους που επιδιώκονται από την ΕΕ δυνάμει των διατάξεων των Συνθηκών για την κοινωνική πολιτική. Η βελτίωση των εργασιακών συνθηκών εμπίπτει στους στόχους που καθορίζονται στο άρθρο 151 ΣΛΕΕ. Δεδομένου ότι η βία και η παρενόχληση στον κόσμο της εργασίας δύνανται να βλάψουν ένα υγιές εργασιακό περιβάλλον, η ΕΕ είναι αρμόδια να λαμβάνει μέτρα για τον ορισμό και την απαγόρευση αυτής της συμπεριφοράς δυνάμει του άρθρου 153 παράγραφος 1 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ για τη βελτίωση του περιβάλλοντος εργασίας και την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων.

³⁷ Άρθρα 7, 8, 9 και 10 της Σύμβασης.

28. Το άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ καλύπτει δυνητικά όλα τα στοιχεία ενός ευρέος ορισμού της «βίας και παρενόχλησης», όπως αυτός περιέχεται στη Σύμβαση. Ως εκ τούτου, εμπερικλείει τόσο τη στενότερη έννοια της έμφυλης βίας και παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας όσο και κάθε άλλη μορφή παρενόχλησης που λογίζεται ως μορφή διάκρισης³⁸. Η ΕΕ διαθέτει επίσης πρόσθετες αρμοδιότητες πιο συγκεκριμένης και πιο περιορισμένης έκτασης, συγκεκριμένα με βάση το άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχείο θ), το άρθρο 157 παράγραφος 3 ή το άρθρο 19 της ΣΛΕΕ, οι οποίες καλύπτουν την παρενόχληση που λογίζεται ως μορφή διάκρισης.
29. Περαιτέρω αρμοδιότητες της ΕΕ μπορούν να κριθούν συναφείς ως προς ορισμένα δευτερεύοντα στοιχεία της Σύμβασης. Για παράδειγμα, η Σύμβαση δεν απαιτεί την ποινική τυποποίηση της παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας και, ως εκ τούτου, δεν απαιτείται ο εντοπισμός σχετικής αρμοδιότητας της ΕΕ· ωστόσο, εφόσον τα μέτρα επιβολής και έννομης προστασίας δυνάμει της Σύμβασης θα μπορούσαν καταρχήν να άπτονται του ποινικού δικαίου, η ΕΕ διαθέτει ορισμένες αρμοδιότητες όσον αφορά τα δικαιώματα των προσώπων στην ποινική διαδικασία και τα δικαιώματα των θυμάτων εγκλήματος³⁹. Ομοίως, η ιδιωτικότητα των θυμάτων παρενόχλησης καταρχήν προστατεύεται δυνάμει του ΓΚΠΔ⁴⁰. Εντούτοις, ακόμα και αν οι εν λόγω αρμοδιότητες της ΕΕ μπορεί να είναι συναφείς με ορισμένα δευτερεύοντα στοιχεία της Σύμβασης, δεν ανταποκρίνονται ωστόσο στον κύριο στόχο της τελευταίας.
30. Επομένως, η ανάλυση των βασικών διατάξεων επιβεβαιώνει το συμπέρασμα ότι το αντικείμενο της Σύμβασης εμπίπτει στην αρμοδιότητα της ΕΕ, και ειδικότερα στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 153 παράγραφος 1 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ, και δύναται να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων της Συνθήκης.
31. Περαιτέρω, αξίζει να επισημανθούν οι ακόλουθες ειδικές παρατηρήσεις σχετικά με διατάξεις που ασκούν επιρροή στην ανάλυση περί αρμοδιότητας.

³⁸ Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ παρενόχλησης και διάκρισης, πρβλ. άρθρο 6 της Σύμβασης και παράγραφο 7 του προοιμίου.

³⁹ Για παράδειγμα, το άρθρο 82 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ και η οδηγία 2012/29/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, για τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων της εγκληματικότητας και για την αντικατάσταση της απόφασης-πλασιού 2001/220/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ L 315 της 14.11.2012, σ. 57).

⁴⁰ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων) (ΕΕ L 119 της 4.5.2016, σ. 1).

Υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής

32. Πρώτον, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής, το άρθρο 2 της Σύμβασης έχει ευρεία διατύπωση και αναφέρεται στον σκοπό της προστασίας των εργαζομένων και άλλων ατόμων στον κόσμο της εργασίας, στα οποία περιλαμβάνονται τα *«άτομα που ασκούν την εξουσία, τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες του εργοδότη»*. Βάσει του ορισμού αυτού, πρέπει να εξεταστεί αν το πεδίο εφαρμογής βαίνει πέραν της απλής προστασίας των εργαζομένων υπό την έννοια των διατάξεων της ΣΛΕΕ για την κοινωνική πολιτική.
33. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ, αφενός, της ως άνω διάταξης της Σύμβασης, η οποία αναφέρεται σε *«άτομα που ασκούν την εξουσία, τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες του εργοδότη»*, και, αφετέρου, των άλλων άρθρων της Σύμβασης τα οποία αναφέρονται στους «εργοδότες» ως τα άτομα που είναι υπεύθυνα για την πρόληψη της βίας και της παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας και όχι ως κατηγορία προσώπων που πρέπει να προστατεύονται έναντι τέτοιων πράξεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της δεύτερης περίπτωσης είναι το άρθρο 9, μία από τις βασικές λειτουργικές διατάξεις της Σύμβασης, το οποίο υποχρεώνει τα μέλη της ΔΟΕ να απαιτούν από τους «εργοδότες» να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την πρόληψη της βίας και της παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας.
34. Συνεπώς, η Νομική Υπηρεσία εκτιμά ότι η συμπερίληψη των «ατόμων που ασκούν την εξουσία, τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες του εργοδότη» στο εύρος της προστασίας της Σύμβασης δεν έχει την έννοια ότι η προστασία αυτή καλύπτει και τους εργοδότες, αλλά καλύπτει άτομα στην εργασιακή ιεραρχία που μπορούν να υποστούν παρενόχληση κατά τον ίδιο τρόπο με άλλα άτομα που εξομοιώνονται με εργαζομένους υπό την ευρεία έννοια. Συμπερασματικά, το στοιχείο αυτό δεν δύναται να θέσει υπό αμφισβήτηση την ύπαρξη αρμοδιότητας της ΕΕ.

Συλλογικές διαπραγματεύσεις

35. Δεύτερον, η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει την πρόταση της Επιτροπής επεξηγεί ότι η Σύμβαση περιλαμβάνει διατάξεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, ιδίως όσον αφορά τις *«συλλογικές διαπραγματεύσεις»*⁴¹.

⁴¹ Αιτιολογική έκθεση της Επιτροπής, ST 5442/20, σ. 5, παράγραφος 2.2.

36. Η Σύμβαση περιέχει μνεία στις συλλογικές διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του άρθρου 5 (κεφάλαιο III σχετικά με τις βασικές αρχές της Σύμβασης) και του άρθρου 12 (κεφάλαιο VII σχετικά με τις μεθόδους εφαρμογής).
37. Το άρθρο 5 ορίζει ότι *«κάθε μέλος [της ΔΟΕ που κυρώνει τη Σύμβαση] θα σέβεται, προωθεί και πραγματοποιεί τις θεμελιώδεις αρχές και δικαιώματα στην εργασία, δηλαδή, τη συνδικαλιστική ελευθερία και την πραγματική αναγνώριση του δικαιώματος συλλογικής διαπραγμάτευσης, την εξάλειψη κάθε μορφής αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας, την πραγματική κατάργηση της παιδικής εργασίας και την εξάλειψη των διακρίσεων όσον αφορά στην απασχόληση και το επάγγελμα, καθώς και θα προωθεί την αξιοπρεπή εργασία»* (η υπογράμμιση δική μας).
38. Η διάταξη αυτή, παρά την αναφορά στη συλλογική διαπραγμάτευση, διαθέτει μόνον προγραμματική αξία στο πλαίσιο της Σύμβασης, ενώ δεν επιβάλλει συγκεκριμένες υποχρεώσεις στα μέλη της ΔΟΥ, αποτυπώνει δε θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της ΕΕ⁴². Περαιτέρω, ο τίτλος X της ΣΛΕΕ σχετικά με την κοινωνική πολιτική αναθέτει αρμοδιότητες στην ΕΕ στον τομέα αυτό. Η υφιστάμενη ενωσιακή νομοθεσία απαιτεί ήδη από τα κράτη μέλη να προωθήσουν τον κοινωνικό διάλογο μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, σε συνδυασμό με την καταπολέμηση των διακρίσεων και της παρενόχλησης⁴³.
39. Το άρθρο 12 διευκρινίζει ότι οι διατάξεις της Σύμβασης *«θα εφαρμόζονται μέσω εθνικών νόμων και κανονισμών, καθώς και μέσω συλλογικών συμβάσεων ή άλλων μέτρων που είναι σύμφωνα με την εθνική πρακτική»*. Εφόσον μέλη της ΔΟΕ μπορούν να είναι μόνον κράτη, η αναφορά στους εθνικούς νόμους, κανονισμούς και πρακτικές είναι αυταπόδεικτη και δεν ασκεί επιρροή στην ανάλυση της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της.
40. Βάσει των ανωτέρω, η Νομική Υπηρεσία φρονεί ότι οι αναφορές σε *«συλλογικές διαπραγματεύσεις»* στις δύο αυτές διατάξεις της Σύμβασης δεν επαρκούν για να αποκλειστεί τυχόν αρμοδιότητα της ΕΕ στον τομέα αυτό.

⁴² Όσον αφορά τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, βλ. άρθρο 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα λοιπά στοιχεία του άρθρου 5 της Σύμβασης υπόκεινται στο άρθρο 9 της ΣΛΕΕ, ή τα άρθρα 5, 12, 21 και 32 του Χάρτη.

⁴³ Βλ., για παράδειγμα, το άρθρο 21 (σχετικά με τον κοινωνικό διάλογο) της οδηγίας 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (αναδιатύπωση) (ΕΕ L 204 της 26.7.2006, σ. 23).

41. Για τους ως άνω λόγους, μπορεί να συναχθεί ότι, υπό το φως της συμβολής της Σύμβασης στους στόχους της ΕΕ, ιδίως στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, η ΕΕ έχει αρμοδιότητα να συνάψει τη Σύμβαση.

2. Φύση της αρμοδιότητας της ΕΕ

42. Η ΕΕ έχει ήδη ασκήσει ορισμένες από τις αρμοδιότητές της στους τομείς που καλύπτονται από τη Σύμβαση, μέσω της θέσπισης παράγωγου δικαίου. Όπως προαναφέρθηκε, η εν λόγω νομοθεσία πρέπει να εξεταστεί υπό το φως του άρθρου 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ προκειμένου να καθοριστεί η φύση της εξωτερικής αρμοδιότητας της ΕΕ σε αυτούς τους τομείς.
43. Στους τομείς πολιτικής που καλύπτονται από τη Σύμβαση έχουν εκδοθεί αρκετές νομικές πράξεις της ΕΕ με στόχο την εφαρμογή της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων⁴⁴. Η σχετική νομοθεσία της ΕΕ καθορίζει μόνον ελάχιστες απαιτήσεις⁴⁵ και, ως εκ τούτου, καταρχήν δεν στοιχειοθετείται κίνδυνος επηρεασμού των κανόνων από τη Σύμβαση, η οποία ομοίως θεσπίζει μόνον ελάχιστες απαιτήσεις.
44. Οι διατάξεις που χρήζουν πιο συγκεκριμένης ανάλυσης στο πλαίσιο αυτό αφορούν τον ορισμό της παρενόχλησης και τα μέτρα επιβολής και μέσα έννομης προστασίας.

⁴⁴ Οδηγία 2010/41/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 2010, για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών που ασκούν αυτοτελή επαγγελματική δραστηριότητα και για την κατάργηση της οδηγίας 86/613/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 180 της 15.7.2010, σ. 1)· οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (αναδιτύπωση) (ΕΕ L 204 της 26.7.2006, σ. 23)· οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία (ΕΕ L 303 της 2.12.2000, σ. 16).

⁴⁵ Βλ. ιδίως οδηγία 2010/41/ΕΕ, αιτιολογική σκέψη 23· οδηγία 2006/54/ΕΚ, άρθρο 27· οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, αιτιολογική σκέψη 28 και άρθρο 8.

Ορισμός και απαγόρευση της παρενόχλησης

45. Ορισμένες από τις σχετικές νομικές πράξεις της ΕΕ ορίζουν την «παρενόχληση» ως εξής: *«ανεπιθύμητη συμπεριφορά συνδεδεμένη με [ορισμένους λόγους διακρίσεων] με σκοπό ή αποτέλεσμα την παραβίαση της αξιοπρέπειας του προσώπου αυτού και τη δημιουργία εκφοβιστικού, εχθρικού, εξευτελιστικού, ταπεινωτικού ή επιθετικού περιβάλλοντος»*⁴⁶.
46. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης, *«ο όρος «βία και παρενόχληση» στον κόσμο της εργασίας αναφέρεται σε μια σειρά από απαράδεκτες συμπεριφορές και πρακτικές, ή απειλές αυτών, είτε εκδηλώνονται μεμονωμένα ή κατ' επανάληψη, που αποσκοπούν, οδηγούν, ή ενδέχεται να οδηγήσουν σε σωματική, ψυχολογική, σεξουαλική ή οικονομική βλάβη και περιλαμβάνει την έμφυλη βία και παρενόχληση»*⁴⁷.
47. Αντιπαραβάλλοντας τον ενωσιακό ορισμό με τον ορισμό της Σύμβασης, παρατηρούνται δύο βασικές διαφορές.
48. Πρώτον, η έννοια της παρενόχλησης στην υφιστάμενη ενωσιακή νομοθεσία δεν περιλαμβάνει ρητά τη βία στις πράξεις που μπορούν να χαρακτηριστούν ως παρενόχληση⁴⁸. Βέβαια, καθίσταται σαφές ότι *«οι απαράδεκτες συμπεριφορές και πρακτικές, [...] που αποσκοπούν, οδηγούν, ή ενδέχεται να οδηγήσουν σε σωματική, ψυχολογική, σεξουαλική ή οικονομική βλάβη»* όπως αναφέρονται στη Σύμβαση, αντιστοιχούν στην ουσία σε πράξεις που έχουν ως *«σκοπό ή αποτέλεσμα την παραβίαση της αξιοπρέπειας του προσώπου αυτού και τη δημιουργία εκφοβιστικού, εχθρικού, εξευτελιστικού, ταπεινωτικού ή επιθετικού περιβάλλοντος»*. Ως εκ τούτου, η διαφορά στη διατύπωση δεν οδηγεί σε ουσιαστική διαφορά μεταξύ των δύο αυτών ειδών πράξεων.

⁴⁶ Βλ. οδηγία 2006/54/EK, άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο γ)· οδηγία 2010/41/ΕΕ, άρθρο 3 στοιχείο γ)· οδηγία 2000/78/EK του Συμβουλίου, άρθρο 2 παράγραφος 3.

⁴⁷ Το άρθρο 1 της Σύμβασης ορίζει στη συνέχεια τα εξής: *«(β) ο όρος «έμφυλη βία και παρενόχληση» σημαίνει βία και παρενόχληση που απευθύνονται σε άτομα λόγω του φύλου τους, ή επηρεάζει δυσανάλογα άτομα συγκεκριμένου φύλου και περιλαμβάνει τη σεξουαλική παρενόχληση»*.

⁴⁸ Μολονότι δεν υπάρχει ούτε ενωσιακή νομοθεσία ούτε νομοθετική πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τη «βία» αυτή καθαυτή στον κόσμο της εργασίας, αρκετές νομικές πράξεις της Ένωσης αντιμετωπίζουν το ζήτημα της «παρενόχλησης» σε θέματα απασχόλησης και εργασίας.

49. Δεύτερον, ενώ ο ορισμός της «βίας και παρενόχλησης» εντός της Σύμβασης δεν περιέχει αναφορά στους λόγους που οδηγούν στις ανεπιθύμητες αυτές συμπεριφορές, η ενωσιακή έννοια της παρενόχλησης καλύπτει μόνον συμπεριφορές που συνδέονται με συγκεκριμένους λόγους. Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι ο ενωσιακός ορισμός της «παρενόχλησης» επί του παρόντος συναντάται σε νομοθετικές πράξεις που εστιάζουν σε ζητήματα απαγόρευσης των διακρίσεων, όπως υπενθυμίζεται ανωτέρω στο σημείο 43, ενώ στο πλαίσιο της Σύμβασης, η παρενόχληση ορίζεται υπό το πρίσμα της προστασίας της υγείας και της ασφάλειας στον κόσμο της εργασίας. Η συμπερίληψη του στοιχείου του κινήτρου στον ενωσιακό ορισμό της παρενόχλησης τον καθιστά πιο περιορισμένο, επί του παρόντος, σε σχέση με την έννοια της «βίας και παρενόχλησης» που περιέχεται στη Σύμβαση.
50. Επιπλέον, το άρθρο 7 της Σύμβασης ορίζει ότι οι ορισμοί των μελών της ΔΟΕ σχετικά με τη «βία και παρενόχληση» πρέπει να συνάδουν με τον σχετικό ορισμό που περιέχεται στο άρθρο 1, καίτοι τα μέλη της ΔΟΕ διαθέτουν κάποιο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας ως προς την ακριβή διατύπωση σε εθνικό επίπεδο⁴⁹. Τα ίδια ισχύουν ως προς τους ορισμούς της παρενόχλησης στην ενωσιακή νομοθεσία, για τους οποίους τα κράτη μέλη διαθέτουν διακριτική ευχέρεια ως προς την εφαρμογή τους στα εθνικά νομικά συστήματά τους.
51. Ομοίως, οι κύριες λειτουργικές διατάξεις της Σύμβασης, ιδίως τα άρθρα 8 και 9 αυτής, έχουν μάλλον γενική διατύπωση και καταλείπουν πραγματικό περιθώριο χειρισμών στα μέλη της ΔΟΕ όσον αφορά το είδος των κατάλληλων μέτρων που θα αποφασίσουν να εφαρμόσουν για να συμμορφωθούν με τη Σύμβαση. Ενώ η ΕΕ έχει ασκήσει ορισμένες από τις εξουσίες της όσον αφορά επιμέρους ρυθμίσεις της Σύμβασης, μέσω της έκδοσης των νομοθετικών πράξεων που αναφέρονται στο σημείο 43 ανωτέρω, ουδόλως μπορεί να συναχθεί ωστόσο ότι οι κανόνες αυτοί δύνανται να επηρεαστούν από τη Σύμβαση.
52. Ως εκ τούτου, οι διατάξεις της Σύμβασης όσον αφορά τον ορισμό και την απαγόρευση της «βίας και παρενόχλησης» δεν απειλούν να επηρεάσουν τους ενωσιακούς κανόνες ούτε μεταβάλλουν την εμβέλειά τους, υπό την έννοια του άρθρου 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ. Κατά συνέπεια, η αρμοδιότητα της ΕΕ όσον αφορά τα ανωτέρω ζητήματα, παρότι ασκηθείσα, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως αποκλειστική.

⁴⁹ Το άρθρο 1 παράγραφος 2 της Σύμβασης ορίζει ότι οι εθνικοί ορισμοί δεν χρειάζεται να βασίζονται στη διάκριση μεταξύ «βίας και παρενόχλησης» και «έμφυλης βίας και παρενόχλησης», το οποίο συνεπάγεται ότι δεν υφίσταται υποχρέωση κατά λέξη αναπαραγωγής του ορισμού που περιέχεται στη Σύμβαση.

Επιβολή και μέσα έννομης προστασίας

53. Ορισμένες από τις διατάξεις του άρθρου 10 της Σύμβασης σχετικά με τα μέτρα επιβολής και τα μέσα έννομης προστασίας άπτονται τομέων στους οποίους η ΕΕ δεν έχει ασκήσει την αρμοδιότητά της, όπως το δικαίωμα των εργαζομένων να αποχωρούν από μια εργασιακή κατάσταση για την οποία έχουν εύλογο λόγο να πιστεύουν ότι παρουσιάζει επικείμενο και σοβαρό κίνδυνο βίας και παρενόχλησης⁵⁰, καθώς και η ανάθεση ειδικών καθηκόντων στους εθνικούς φορείς όσον αφορά τη βία και την παρενόχληση στον κόσμο της εργασίας⁵¹. Σύμφωνα με την ανωτέρω νομολογία, η αρμοδιότητα της ΕΕ στα ζητήματα αυτά δεν μπορεί να θεωρηθεί αποκλειστική.
54. Ορισμένες άλλες διατάξεις στο άρθρο 10 αφορούν τομείς στους οποίους η ΕΕ έχει ασκήσει ήδη ορισμένες από τις αρμοδιότητές της μέσω της θέσπισης συναφούς νομοθεσίας, όπως η υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα για την παρακολούθηση και την επιβολή των εθνικών νόμων και κανονισμών σχετικά με την παρενόχληση στον κόσμο της εργασίας, καθώς και να διασφαλίσουν τη δυνατότητα πρόσβασης των θυμάτων σε

⁵⁰ Άρθρο 10 στοιχείο στ) της Σύμβασης.

⁵¹ Άρθρο 10 στοιχείο η) της Σύμβασης.

ασφαλείς και αποτελεσματικούς μηχανισμούς επίλυσης διαφορών⁵², η υποχρέωση εξασφάλισης εύκολης πρόσβασης σε κατάλληλα και αποτελεσματικά μέσα έννομης προστασίας και διαδικασίες, η υποχρέωση διασφάλισης της προστασίας έναντι αντιποίνων⁵³, καθώς και της προστασίας της ιδιωτικότητας των θυμάτων⁵⁴.

55. Εντούτοις, στους τομείς αυτούς, δεν υφίσταται αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ, δεδομένου ότι οι κοινοί κανόνες που θεσπίζονται δεν δύνανται να επηρεαστούν από τη Σύμβαση υπό την έννοια του άρθρου 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ. Ορισμένες από τις σχετικές νομοθετικές πράξεις περιέχουν ρυθμίσεις για βασικά δικονομικά δικαιώματα, παρέχοντας στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να διατηρούν ή να θεσπίζουν πιο προστατευτικά μέτρα. Σε άλλους τομείς, ιδίως στην προστασία της ιδιωτικής ζωής των θυμάτων, η νομοθεσία της ΕΕ είναι πιο περιεκτική, αλλά δεν κινδυνεύει να επηρεαστεί από τα μέτρα που πρόκειται να ληφθούν στο πλαίσιο της Σύμβασης, δεδομένου του σημαντικού περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας που καταλείπεται στα μέλη της ΔΟΕ.

⁵² Άρθρο 10 στοιχεία α) και ε) της Σύμβασης. Βλ., για παράδειγμα, οδηγία 2010/41/ΕΕ, άρθρο 11, και οδηγία 2006/54/ΕΚ, τίτλος ΙΙΙ κεφάλαιο 2, με βάση τα οποία οι αρμόδιοι για την ισότητα φορείς επιφορτίζονται με τον ρόλο παρακολούθησης της εθνικής νομοθεσίας, και, σε κάποιο βαθμό, οδηγία 2012/29/ΕΕ, άρθρα 8 και 9, η οποία προβλέπει συγκεκριμένες δράσεις για τη στήριξη των θυμάτων εγκληματικότητας στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας.

⁵³ Άρθρο 10 στοιχείο β) της Σύμβασης και άρθρο 10 στοιχείο στ) σχετικά με τα αντίποινα. Η διάταξη της ΔΟΕ συμπίπτει εν μέρει με τις ενωσιακές διατάξεις που αφορούν την ενωσιακή έννοια της «παρενόχλησης» στον χώρο της εργασίας και προβλέπουν ειδικούς μηχανισμούς επιβολής (π.χ. οδηγία 2010/41/ΕΕ, άρθρο 10, οδηγία 2006/54/ΕΚ, τίτλος ΙΙΙ κεφάλαιο 1). Επιπλέον, η οδηγία 2012/29/ΕΕ, η οποία παρέχει βασικά δικονομικά δικαιώματα στα θύματα εγκληματικότητας, είναι συναφής όσον αφορά τα θύματα των συμπεριφορών που εμπίπτουν στον ορισμό (της ΔΟΕ) της έννοιας «βία και παρενόχληση» στον κόσμο της εργασίας και χαρακτηρίζονται σε εθνικό επίπεδο ως εγκληματικές συμπεριφορές. Η νομοθεσία της ΕΕ περιέχει ρυθμίσεις σχετικά με τα βασικά δικονομικά δικαιώματα, ακολουθεί μια μάλλον γενική διατύπωση και καταλείπει στα κράτη μέλη ευρύ περιθώριο χειρισμών όσον αφορά την εφαρμογή των κανόνων. Επιπλέον, όλα τα ως άνω δικαιώματα συνιστούν ελάχιστες απαιτήσεις, ενώ τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρήσουν ή να θεσπίσουν πιο προστατευτικά μέτρα.

⁵⁴ Άρθρο 10 στοιχείο γ) της Σύμβασης. Οι επιμέρους διατάξεις του άρθρου 10 στοιχείο γ) που αναφέρονται στην «ιδιωτικότητα» των ατόμων αλληλεπικαλύπτονται με τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 (ΓΚΠΔ), στον βαθμό που οι πληροφορίες προσωπικού χαρακτήρα που σχετίζονται με περιστατικό βίας και παρενόχλησης αποτελούν αντικείμενο επεξεργασίας κατά τα οριζόμενα στην εν λόγω νομική πράξη. Σε αντίθεση με τη ρυθμιστική πληρότητα του ΓΚΠΔ, το άρθρο 10 στοιχείο γ) της Σύμβασης περιορίζεται σε μία γενική υποχρέωση προστασίας χωρίς να περιέχει συγκεκριμένες ρυθμίσεις. Το άρθρο 10 στοιχείο γ) καταλείπει επομένως σημαντικό περιθώριο χειρισμών στα μέλη της ΔΟΕ όσον αφορά τις ακριβείς ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν στο πλαίσιο αυτό, ενώ συνάδει ταυτόχρονα με τον σκοπό και το περιεχόμενο του ΓΚΠΔ. Επίσης, επισημαίνεται ότι ο ΓΚΠΔ παρέχει ρητά στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να θεσπίζουν ειδικούς κανόνες όσον αφορά την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο της απασχόλησης (άρθρο 88).

56. Κατά συνέπεια, τα μέτρα επιβολής και τα μέσα έννομης προστασίας που αντιστοιχούν στις λειτουργικές διατάξεις της Σύμβασης δεν απειλούν να επηρεάσουν τους υφιστάμενους ενωσιακούς κανόνες ούτε μεταβάλλουν την εμβέλειά τους υπό την έννοια του άρθρου 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ. Κατά συνέπεια, η αρμοδιότητα της ΕΕ όσον αφορά τα ανωτέρω ζητήματα, παρότι εν μέρει ασκηθείσα, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως αποκλειστική.

Γ. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

57. Υπό το φως της ως άνω ανάλυσης, η αρμοδιότητα που ανατίθεται στην ΕΕ δυνάμει των Συνθηκών μπορεί να καλύψει το σύνολο της Σύμβασης, αλλά, επειδή τόσο οι υφιστάμενοι ενωσιακοί κανόνες όσο και οι διατάξεις της Σύμβασης θεσπίζουν ελάχιστες απαιτήσεις, η Σύμβαση δεν απειλεί να επηρεάσει τους υφιστάμενους ενωσιακούς κανόνες ούτε μεταβάλλει την εμβέλειά τους, με αποτέλεσμα να μην στοιχειοθετείται καμία αποκλειστική αρμοδιότητα όσον αφορά οποιαδήποτε από τις διατάξεις της παρούσας Σύμβασης.

IV. ΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

58. Εφόσον προκύπτει από την ανάλυση ότι το σύνολο της Σύμβασης καλύπτεται από συντρέχουσα —και επομένως μη αποκλειστική— αρμοδιότητα της ΕΕ, υφίστανται διάφορες νομικές οδοί για την κύρωσή της από τα κράτη μέλη⁵⁵.
59. Όπως εξηγείται στο σημείο 15 ανωτέρω, συνιστά πολιτική επιλογή του Συμβουλίου το ζήτημα αν θα ασκήσει ή όχι τη δυνητική αρμοδιότητα της ΕΕ, και σε ποιον βαθμό⁵⁶.
60. Ανάλογα με την επιλογή στην οποία θα προβεί το Συμβούλιο, μπορούν να εξεταστούν τρεις εναλλακτικές λύσεις:
- α) συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ: η κύρωση της Σύμβασης συνεπάγεται την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων αποκλειστικά από την ΕΕ
 - β) συμφωνία μεικτού χαρακτήρα: μερική άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων από την ΕΕ και τα κράτη μέλη της

⁵⁵ Υπενθυμίζεται ότι η ΕΕ δεν μπορεί από μόνη της να συνάψει τη Σύμβαση, όπως εξηγείται στο σημείο 8 ανωτέρω.

⁵⁶ Βλ. γνώμη της ΝΥΣ στο ST 5591/21. Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση ΟΤΙΕ, C-600/14, σκέψη 68.

γ) μη συμμετοχή της ΕΕ: τα κράτη μέλη ενεργούν μόνα τους κατά τρόπο που να συνάδει με τις υποχρεώσεις που υπέχουν δυνάμει των Συνθηκών και του ενωσιακού κεκτημένου (σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 3 ΣΕΕ)⁵⁷.

61. Πριν από την περαιτέρω ανάλυση των επιλογών αυτών, πρέπει να γίνουν ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις.
62. Πρώτον, αν το Συμβούλιο αποφασίσει να ασκήσει το σύνολο ή μέρος των δυνητικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ όσον αφορά τη Σύμβαση, δεδομένου ότι η ΕΕ δεν μπορεί αυτή καθαυτή να προσχωρήσει στη Σύμβαση (βλ. σημείο 8 ανωτέρω), η νομική πράξη που θα επέτρεπε το Συμβούλιο να το πράξει είναι μια απόφαση του Συμβουλίου με την οποία εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να κυρώσουν (εν όλω ή εν μέρει) τη Σύμβαση προς το συμφέρον της ΕΕ⁵⁸.
63. Συνεπώς, η διαδικαστική νομική βάση της προτεινόμενης απόφασης του Συμβουλίου θα ήταν το άρθρο 218 παράγραφος 6 στοιχείο α) σημείο ν) της ΣΛΕΕ. Η ουσιαστική νομική βάση του θα πρέπει να προσδιοριστεί ανάλογα με τον τομέα στον οποίο ασκείται η αρμοδιότητα της ΕΕ.
64. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένως ότι «η επιλογή της νομικής βάσης μιας πράξεως της Ένωσης, όπως εκείνης που εκδίδεται για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας, πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται το πλαίσιο, ο σκοπός και το περιεχόμενο της επίμαχης πράξεως»⁵⁹. Αναφέρθηκε στο κριτήριο των «πρωτευόντων σκοπών και συστατικών στοιχείων» (τα οποία επίσης αναφέρονται ως το κριτήριο του κέντρου βάρους), σύμφωνα με τον οποίο αν απόφαση του Συμβουλίου περιλαμβάνει διάφορα συστατικά στοιχεία ή επιδιώκει περισσότερους του ενός σκοπούς, «ο εφαρμοστέος για την έκδοσή της κανόνας ψηφοφορίας πρέπει να προσδιορίζεται υπό το πρίσμα του κύριου ή πρωτεύοντος σκοπού ή συστατικού στοιχείου αυτής»⁶⁰.

⁵⁷ Για πιο λεπτομερή επεξήγηση της φύσης των διεθνών συμφωνιών που συνάπτει η Ένωση (συμφωνία με αποκλειστικό συμβαλλόμενο την ΕΕ ή συμφωνία μεικτού χαρακτήρα), βλ. γνώμη της ΝΥΣ στο έγγραφο ST 12866/19.

⁵⁸ Συμβολή της ΝΥΣ στο έγγραφο ST 15370/14, σημεία 12 και 19.

⁵⁹ Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, 1/19, σκέψη 284.

⁶⁰ Για παράδειγμα: απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζαχστάν), C-244/17, EU:C:2018:662, σκέψεις 37 και 38.

65. Επιπλέον, δυνάμει νομολογίας, «[κ]ατ' εξαίρεση, αν αποδεικνύεται, αντιθέτως, ότι η πράξη επιδιώκει συγχρόνως πλείονες σκοπούς ή έχει πλείονες συνιστώσες που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς να έχουν σχέση κύριου και παρεπόμενου, με αποτέλεσμα να τυγχάνουν εφαρμογής διάφορες διατάξεις των Συνθηκών, ένα τέτοιο μέτρο πρέπει να στηρίζεται στις αντίστοιχες διαφορετικές νομικές βάσεις. [...] Όσον αφορά, ειδικότερα, διεθνή συμφωνία που επιδιώκει πλείονες σκοπούς ή έχει πλείονες συνιστώσες, πρέπει επομένως να ελεγχθεί αν οι διατάξεις της συμφωνίας αυτής οι οποίες επιδιώκουν έναν σκοπό ή αποτελούν μία από τις συνιστώσες της είναι αναγκαίο συμπλήρωμα προς εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας διατάξεων της ίδιας συμφωνίας που επιδιώκουν άλλους σκοπούς ή αποτελούν άλλες συνιστώσες της, ή αν πρόκειται για διατάξεις «εξαιρετικά περιορισμένης εμβέλειας» [...]. [...] Επιπλέον, μεταξύ των κριτηρίων βάσει των οποίων μπορεί να αξιολογηθεί αν ένας από τους σκοπούς ή μια από τις συνιστώσες της επίμαχης πράξεως έχει παρεπόμενο χαρακτήρα περιλαμβάνονται ο αριθμός των διατάξεων που τους αφιερώνονται, σε σύγκριση με το σύνολο των διατάξεων της πράξεως αυτής, όπως επίσης το περιεχόμενο και η σημασία των εκεί προβλεπόμενων υποχρεώσεων.. [...] Πάντως, η χρήση διττής νομικής βάσης αποκλείεται σε περίπτωση που οι διαδικασίες οι οποίες προβλέπονται για καθεμία από τις νομικές αυτές βάσεις δεν είναι συμβατές μεταξύ τους»⁶¹.
66. Συνεπώς, όταν μια πράξη αφορά διαφόρους τομείς αρμοδιότητας, η ουσιαστική νομική βάση στην οποία βασίζεται η έκδοσή της δεν αντικατοπτρίζει όλες τις αρμοδιότητες που ασκούνται για την έκδοση της πράξης αυτής, αλλά μόνο όσες αντιστοιχούν στους κύριους σκοπούς ή στα κύρια συστατικά στοιχεία της πράξης⁶². Συνεπώς, το κέντρο βάρους της απόφασης του Συμβουλίου περί εξουσιοδότησης για τη σύναψη συμφωνίας μπορεί να μετατοπιστεί ανάλογα με τις αρμοδιότητες που το Συμβούλιο αποφασίσει να ασκήσει για την ΕΕ⁶³, με συνέπειες ως προς τις εφαρμοστέες ουσιαστικές νομικές βάσεις.

⁶¹ Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, 1/19, σκέψεις 285-288.

⁶² Βλ. για παράδειγμα, γνωμοδότηση της 30ής Νοεμβρίου 2009, GATS, 1/08, EU:C:2009:739, σκέψη 166· προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-244/17, σκέψεις 45-46· γνωμοδότηση της 26ης Ιουλίου 2017, PNR ΕΕ-Καναδάς, 1/15, EU:C:2017:592, σκέψεις 90-94.

⁶³ Όπως διευκρινίζεται στο σημείο 15 ανωτέρω, η ΕΕ δεν υποχρεούται να ασκήσει τη δυννητική της αρμοδιότητα.

67. Δεύτερον, όσον αφορά τις έννομες συνέπειες μιας τέτοιας απόφασης του Συμβουλίου, σημειώνεται ότι, δυνάμει του άρθρου 288 της ΣΛΕΕ, μια απόφαση *«είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της»*. Μια τέτοια λοιπόν απόφαση του Συμβουλίου συνιστά δεσμευτική πράξη, σε αντίθεση με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου ή τις συστάσεις της Επιτροπής που τονίζουν τη σημασία της κύρωσης. Περαιτέρω, κατά το μέτρο που τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούνται να κυρώσουν τη Σύμβαση προς το συμφέρον της ΕΕ, η κύρωση αυτή καλύπτει την ΕΕ ως σύνολο. Εξάλλου, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 της ΣΕΕ απαιτεί από τα κράτη μέλη να *«λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης»*. Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι η ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να συνεργάζονται στενά, τόσο κατά τη σύναψη όσο και κατά την εκτέλεση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν⁶⁴. Αυτό εφαρμόζεται ιδίως στις περιπτώσεις που η ΕΕ δεν μπορεί να κυρώσει μια Σύμβαση από μόνη της και, ως εκ τούτου, μπορεί να ασκήσει την εξωτερική της αρμοδιότητα μέσω των κρατών μελών ενεργούντων αλληλεγγύως⁶⁵. Αντίστοιχα, αν και στον βαθμό που το Συμβούλιο αποφασίσει να ασκήσει την οικεία αρμοδιότητα της ΕΕ, τα κράτη μέλη απαιτείται να κυρώσουν τη Σύμβαση προς το συμφέρον της ΕΕ.

⁶⁴ Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση ΔΟΕ, 2/91, σκέψη 36· βλ. επίσης προπαρατεθείσα γνωμοδότηση GATS, 1/08, σκέψη 136· γνωμοδότηση της 6ης Δεκεμβρίου 2001, Πρωτόκολλο της Καρθαγένης, 2/00, EU:C:2001:664, σκέψη 18. προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Συμφωνία ΠΟΥ, 1/94, σκέψη 108· απόφαση της 20ής Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Σουηδίας, C-246/07, EU:C:2010:203, σκέψη 73, και προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, 1/19, σκέψη 248.

⁶⁵ Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση ΔΟΕ, 2/91, σκέψη 5.

A. ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΝΑ ΚΥΡΩΣΟΥΝ ΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΤΗΣ ΕΕ

68. Το Συμβούλιο θα μπορούσε να αποφασίσει να ασκήσει πλήρως την εξωτερική αρμοδιότητα της ΕΕ και, ως εκ τούτου, να εκδώσει απόφαση του Συμβουλίου που θα εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να κυρώσει το σύνολο της Σύμβασης προς το συμφέρον της ΕΕ⁶⁶.
69. Αυτή η επιλογή συνεπάγεται τη σύναψη συμφωνίας με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ. Τα κράτη μέλη θα ήταν επομένως υποχρεωμένα, δυνάμει του ενωσιακού δικαίου, να κυρώσουν τη Σύμβαση προς το συμφέρον της ΕΕ.
70. Αν το Συμβούλιο επιλέξει τη λύση αυτή, θα πρέπει να τροποποιηθεί το σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου όπως συζητήθηκε την τελευταία φορά⁶⁷ σε επίπεδο ΕΜΑ:
- πρώτον, η αναφορά στο γεγονός ότι η απόφαση αφορά μόνον «μέρη» της Σύμβασης θα πρέπει να απαλειφθεί·
 - δεύτερον, η ουσιαστική νομική βάση θα πρέπει να προσαρμοστεί. Όπως αναφέρεται στο σημείο 65 ανωτέρω, η νομολογία διευκρινίζει ότι η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως της Ένωσης πρέπει να βασίζεται ιδίως στον σκοπό και το περιεχόμενό της. Στην περίπτωση απόφασης του Συμβουλίου που καλύπτει το σύνολο της Σύμβασης, πρέπει συναφώς να συνεκτιμηθεί ολόκληρο το κείμενο της διεθνούς συμφωνίας.

⁶⁶ Στην απόφαση για τη Θάλασσα του Γουέντελ, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι «[...] το γεγονός και μόνον ότι μια ενέργεια της Ένωσης στη διεθνή σκηνή εμπίπτει σε συντρέχουσα μεταξύ της ίδιας και των κρατών μελών αρμοδιότητα δεν αποκλείει τη δυνατότητα επιτεύξεως στο εσωτερικό του Συμβουλίου της απαιτούμενης πλειοψηφίας προκειμένου η Ένωση να ασκήσει μόνη της αυτήν την εξωτερική αρμοδιότητα» (προπαρατεθείσα απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-626/15 και C-659/16, σκέψη 126 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. επίσης προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, 1/19, σκέψη 248.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. Με βάση την ανάλυση της Σύμβασης όπως αυτή συνοψίζεται στην ενότητα III.B ανωτέρω, θεωρείται ότι ο κύριος σκοπός και στόχος της διεθνούς συμφωνίας είναι η βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος και η προστασία της υγείας και της ασφάλειας στον κόσμο της εργασίας. Δεδομένου ότι η έμφυλη βία και παρενόχληση συνιστούν υποκατηγορία των συμπεριφορών που απαγορεύονται δυνάμει της Σύμβασης, η αναγνώρισή τους ως μίας μορφής βίας και παρενόχλησης στον χώρο της εργασίας δεν συνεπάγεται ότι ο κύριος σκοπός και στόχος της Σύμβασης σχετίζεται με τις διακρίσεις λόγω φύλου.
72. Υπό το φως των παραμέτρων που έχουν διαμορφωθεί στη νομολογία, η Νομική Υπηρεσία φρονεί ότι το άρθρο 153 παράγραφος 2 στοιχείο β) σε συνδυασμό με το άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχείο α) για τη βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος και την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων συνιστούν κατάλληλη και επαρκή ουσιαστική νομική βάση για απόφαση του Συμβουλίου που εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να κυρώσουν το σύνολο της Σύμβασης προς το συμφέρον της ΕΕ, ενώ διαδικαστική νομική βάση της έκδοσής της αποτελεί το άρθρο 218 παράγραφος 6 στοιχείο α) σημείο ν) της ΣΛΕΕ. Ο κανόνας ψηφοφορίας για την έκδοση μιας τέτοιας αποφάσεως του Συμβουλίου είναι η ειδική πλειοψηφία.⁶⁸

B. ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΝΑ ΚΥΡΩΣΟΥΝ ΜΕΡΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΤΗΣ ΕΕ

73. Η επιλογή της ΕΕ να ασκήσει εν μέρει τη δυνητική της αρμοδιότητα όσον αφορά τη Σύμβαση είναι η αρχικά προτεινόμενη λύση της Επιτροπής και εκείνη που συζητήθηκε την τελευταία φορά σε επίπεδο ΕΜΑ.
74. Η προσέγγιση αυτή προϋποθέτει ότι η απόφαση του Συμβουλίου πρέπει να προσδιορίζει τις διατάξεις της Σύμβασης για τις οποίες η ΕΕ προτίθεται να ασκήσει την αρμοδιότητά του.

⁶⁸ Δυνάμει του συνδυασμού του άρθρου 218 παράγραφος 8 της ΣΛΕΕ (σχετικά με τους κανόνες ψηφοφορίας που εφαρμόζονται στις διαδικασίες του άρθρου 218 της ΣΛΕΕ) και του άρθρου 153 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ (ουσιαστική νομική βάση της απόφασης του Συμβουλίου), και υπό τον όρο ότι η Επιτροπή θα αποδεχτεί τη σχετική τροποποίηση της πρότασής της (βλ. άρθρο 293 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ).

75. Το σχέδιο κειμένου που συζητείται επί του παρόντος στο πλαίσιο του Συμβουλίου εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να κυρώσουν τη σύμβαση «για τα μέρη που επιτίθονται στην αρμοδιότητα που ανατίθεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση στο άρθρο 153 παράγραφος 2, στο άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχεία α) και θ) της ΣΛΕΕ»⁶⁹. Δεν προσδιορίζει τις διατάξεις της Σύμβασης (ή μέρη αυτών) ως προς τις οποίες θα ασκήσει την αρμοδιότητά της η ΕΕ, ούτε εξάλλου διευκρινίστηκαν αυτές στην πρόταση της Επιτροπής. Επιπλέον, όπως ορίζεται ανωτέρω, οι αρμοδιότητες της ΕΕ δυνάμει του άρθρου 153 παράγραφος 1 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ καλύπτουν το κέντρο βάρους της Σύμβασης. Αυτό απορροφά τις λοιπές νομικές βάσεις που θα μπορούσαν ενδεχομένως να έχουν σημασία για τη θέσπιση χωριστών και μεμονωμένων μέτρων της ΕΕ σχετικά με ορισμένες πτυχές της Σύμβασης τα οποία έχουν παρεπόμενο χαρακτήρα ή εξαιρετικά περιορισμένη εμβέλεια.

Κατά συνέπεια, η απόφαση του Συμβουλίου, ως έχει επί του παρόντος, θα δημιουργούσε κάποια αβεβαιότητα ως προς τον βαθμό στον οποίο θα ασκηθεί η αρμοδιότητα της ΕΕ σε σχέση με τη Σύμβαση. Συγκεκριμένα, είναι ασαφές κατά πόσον η κύρωση μόνον ορισμένων μερών της Σύμβασης προς το συμφέρον της ΕΕ διαφέρει στην πράξη —και σε τελική ανάλυση— από την κύρωση του συνόλου της Σύμβασης, όπως εξετάστηκε στην ανάλυση της επιλογής Α ανωτέρω. Οι προτεινόμενες ουσιαστικές νομικές βάσεις [δηλαδή το άρθρο 153 παράγραφος 2 και το άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχεία α) και θ) της ΣΛΕΕ] θα εξαρτούσαν την έκδοση της σχετικής απόφασης από την έγκρισή της με ειδική πλειοψηφία.

76. Ως πιθανή εναλλακτική λύση, το σχέδιο της απόφασης θα μπορούσε να προσδιορίζει ακριβέστερα τις αρμοδιότητες της ΕΕ όσον αφορά τις οποίες το Συμβούλιο εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να κυρώσουν τη Σύμβαση προς το συμφέρον της ΕΕ. Η επιλογή των αρμοδιοτήτων που προτίθεται να ασκήσει η ΕΕ αποτελεί πολιτική επιλογή. Μπορούν να εξεταστούν διάφορες επιλογές, μεταξύ άλλων για παράδειγμα εξουσιοδότηση περιορισμένη στον βαθμό που οι αρμοδιότητες της ΕΕ έχουν ήδη ασκηθεί σε εσωτερικό επίπεδο. Η κατάλληλη νομική βάση για την έκδοση της απόφασης του Συμβουλίου μπορεί να εντοπιστεί μόνον κατόπιν υιοθέτησης μιας τέτοιας πολιτικής επιλογής που αφορά τις σχετικές αρμοδιότητες.
77. Ανεξαρτήτως του τρόπου με τον οποίο εντοπίζεται η μερική φύση της άσκησης της αρμοδιότητας της ΕΕ, τυχόν ρητή αναφορά στην απόφαση του Συμβουλίου σε μέρη της Σύμβασης καθιστά σαφές ότι η εν λόγω απόφαση του Συμβουλίου σηματοδοτεί μια μεικτή συμφωνία. Καθώς η κύρωση της ΕΕ δεν θα καλύψει το σύνολο της Σύμβασης, τα κράτη μέλη καλούνται να καλύψουν τα υπόλοιπα μέρη που επιτίθονται στις εθνικές τους αρμοδιότητες.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. Βάσει της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου, είναι ουσιαστική η διασφάλιση της στενής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ σε τομέα που εμπίπτει σε συντρέχουσα αρμοδιότητα. Σε μια τέτοια περίπτωση, το Συμβούλιο μπορεί να επιθυμεί να διαβεβαιωθεί ότι υφίσταται κοινή συμφωνία των κρατών να δεσμευτούν από τη Σύμβαση σε τομείς που δεν καλύπτονται από την απόφαση του Συμβουλίου.
79. Στο πλαίσιο αυτό, προκύπτει από την πρόσφατη γνωμοδότηση 1/19 του Δικαστηρίου για τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να θεσπίσει, ως προαπαιτούμενο, ένα πρόσθετο βήμα για τη διαδικασία σύναψης που ορίζεται στο άρθρο 218 της ΣΛΕΕ, θέτοντας την προηγούμενη επίτευξη «κοινής συμφωνίας» ως αίρεση για την έκδοση της απόφασης για τη σύναψη μεικτής συμφωνίας. Εντούτοις, το Συμβούλιο, ασκώντας την οικεία ευχέρεια πολιτικής εκτιμήσεως, μπορεί να αποφασίσει να συνεχίσει τις συζητήσεις εωσότου επιτευχθεί «κοινή συμφωνία» των κρατών μελών να δεσμεύονται από συμφωνίες στους τομείς που εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων τους. Αυτή η ευχέρεια πολιτικής εκτιμήσεως πρέπει να ασκείται σύμφωνα με τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου και το άρθρο 218 της ΣΛΕΕ. Με άλλα λόγια, το Συμβούλιο μπορεί να κινήσει τη διαδικασία ψηφοφορίας όταν πληρούνται όλοι οι διαδικαστικοί όροι, σύμφωνα με τους κανόνες ψηφοφορίας που εφαρμόζονται στις διαδικαστικές αποφάσεις και ισχύουν ως προς το αντικείμενο της συμφωνίας⁷⁰.
80. Βάσει των ανωτέρω, το Συμβούλιο δεν εμποδίζεται να επιδιώξει την κοινή συμφωνία των κρατών μελών που δεσμεύονται από τη Σύμβαση ως προς τους τομείς που δεν καλύπτονται από την απόφαση του Συμβουλίου για τη σύναψη προς το συμφέρον της ΕΕ, εφόσον ενεργεί εντός των ορίων που τίθενται από τη γνωμοδότηση του Δικαστηρίου σχετικά με τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης.

⁷⁰ Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση για τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, 1/19, σκέψεις 253-255. Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση, βλ. επίσης το ενημερωτικό σημείωμα ΝΥΣ στο έγγραφο ST 13800/21, ιδίως τα σημεία 5 έως 13, καθώς και το σημείο 28 της κοινής συμφωνίας.

Γ. ΜΗ ΕΚΔΟΣΗ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

81. Το Συμβούλιο θα μπορούσε να διαπιστώσει την απουσία της απαιτούμενης πλειοψηφίας⁷¹ εντός του Συμβουλίου ώστε να επιδιώξει περαιτέρω την έκδοση απόφασης με την οποία εξουσιοδοτούνται τα κράτη μέλη να κυρώσουν τη Σύμβαση, εν όλω ή εν μέρει, προς το συμφέρον της ΕΕ.
82. Αφ' ης στιγμής η Σύμβαση δεν προϋποθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ, ελλείπει σχετικής απόφασης του Συμβουλίου να ασκήσει την αρμοδιότητα της ΕΕ όσον αφορά τη Σύμβαση, τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια για την ανάληψη δράσης και ελεύθερα να αποφασίζουν αν θα κυρώσουν τη Σύμβαση, εκπληρώνοντας ταυτόχρονα τις υποχρεώσεις που υπέχουν δυνάμει των Συνθηκών και του ενωσιακού κεκτημένου.
83. Ωστόσο, πρέπει να συνεκτιμηθεί το γεγονός ότι η Επιτροπή έχει προτείνει τη σύναψη Σύμβασης προς το συμφέρον της ΕΕ και ότι, δυνάμει της νομολογίας του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να τηρούν ιδιαίτερες υποχρεώσεις δράσης και αποχής στην περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή έχει υποβάλει στο Συμβούλιο προτάσεις οι οποίες, μολονότι δεν υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο, αποτελούν το σημείο αφετηρίας για συντονισμένη ενωσιακή δράση, σύμφωνα με τη γενική υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 ΣΕΕ⁷².

⁷¹ Η ομοφωνία σε περίπτωση που η σχετική ουσιαστική νομική βάσει απαιτεί ομοφωνία.

⁷² Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Σουηδίας, C-246/07, σκέψεις 73-74.

84. Αν καταστεί σαφές ότι η αναγκαία στήριξη για την έκδοση απόφασης ως προς τις ανωτέρω λύσεις Α ή Β δεν πρόκειται να επιτευχθεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου⁷³, η νομική κατάσταση θα μπορούσε να διαλευκανθεί με τους ακόλουθους τρόπους: i) η Επιτροπή αποσύρει την πρότασή της, ή ii) το Συμβούλιο προβαίνει σε τυπική ψηφοφορία, στην οποία δεν θα συγκεντρωθεί η αναγκαία στήριξη, αποδεικνύοντας με τον τρόπο αυτό ότι έχουν εξαντληθεί όλα τα διαδικαστικά στάδια για την έκδοση της προτεινόμενης απόφασης⁷⁴, ή iii) το Συμβούλιο προβαίνει σε ενδεικτική ψηφοφορία στην ΕΜΑ και καταγράφει την έλλειψη επαρκούς υποστήριξης ως προς την πρόταση της Επιτροπής, εγκρίνοντας δήλωση προς καταχώριση στα πρακτικά στην οποία το Συμβούλιο σημειώνει την αδυναμία επίτευξης της απαιτούμενης πλειοψηφίας για την έκδοση της προτεινόμενης απόφασης του Συμβουλίου για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της ΕΕ, τη Σύμβαση της ΔΟΕ⁷⁵.
85. Στην περίπτωση αυτή, μπορούν να αναληφθούν διάφορες ενέργειες σε επίπεδο ΕΕ για την ενθάρρυνση των κρατών μελών να κυρώσουν τη Σύμβαση. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή θα μπορούσε να εκδώσει σύσταση για τη κύρωση της υπό εξέταση Σύμβασης, όπως έχει πράξει και στο παρελθόν (για παράδειγμα, όσον αφορά τη Σύμβαση αριθ. 182 της ΔΟΕ για την κατάργηση των χειρίστων μορφών παιδικής εργασίας)⁷⁶. Επίσης, θα μπορούσαν να εξεταστεί το ενδεχόμενο έκδοσης συμπερασμάτων του Συμβουλίου που θα τονίζουν τη σημασία της κύρωσης της Σύμβασης.

⁷³ Απόφαση Θάλασσα του Γουνέντελ, προπαρατεθείσες συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-626/15 και C-659/16, σκέψη 126· προπαρατεθείσα απόφαση OTIF, C-600/14, σκέψη 68.

⁷⁴ Προαπαιτούμενο για την τυπική ψηφοφορία θα ήταν η πρότερη απόκτηση της έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την απόφαση του Συμβουλίου που εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να κυρώσουν τη Σύμβαση προς το συμφέρον της ΕΕ.

⁷⁵ ΣΗΜ: σε προηγούμενες παρεμφερείς καταστάσεις, η ρύθμιση που προκρίθηκε για την «απόρριψη» της πρότασης της Επιτροπής ήταν συνήθως ένα σημείωμα της ΕΜΑ με το οποίο εισηγείται στο Συμβούλιο να μην συνεχιστούν περαιτέρω οι εργασίες σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής (για παράδειγμα, ST 13605/13, σημείο 23· ST 7409/14· ST 12706/16). Εντούτοις, κατόπιν της γνωμοδότησης για τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, 1/19, συνιστάται η παύση της πρακτικής αυτής και η αντικατάστασή της με την κίνηση τυπικής διαδικασίας ή έγκριση δήλωσης που καταχωρίζεται στα πρακτικά του Συμβουλίου, με την οποία σημειώνεται η απουσία της απαιτούμενης ειδικής πλειοψηφίας (βλ. ST 13411/21 για σχετικό παράδειγμα έγκρισης μιας τέτοιας δήλωσης).

⁷⁶ Σύσταση 2000/581/ΕΚ της Επιτροπής, της 15ης Σεπτεμβρίου 2000, περί επικύρωσης της σύμβασης αριθ. 182 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) της 17ης Ιουνίου 1999, σχετικά με τις απαγορεύσεις και τις άμεσες ενέργειες για την κατάργηση των χειρίστων μορφών παιδικής εργασίας [κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό E(2000) 2674], ΕΕ L 243 της 28.9.2000, σ. 41.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

86. Η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου φρονεί ότι:

- α) το σύνολο της Σύμβασης της ΔΟΕ καλύπτεται από συντρέχουσα, μη αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ, και γι' αυτό το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει εάν και σε ποιον βαθμό θα ασκήσει τη δυνητική αρμοδιότητα της ΕΕ·
- β) Για την κύρωση της Σύμβασης της ΔΟΕ είναι δυνατόν να ακολουθηθούν διάφορες νομικές οδοί, και συγκεκριμένα:
 - i) συμφωνία με αποκλειστικό αντισυμβαλλόμενο την ΕΕ, μέσω κύρωσης του συνόλου της Σύμβασης από όλα τα κράτη μέλη προς το συμφέρον της ΕΕ·
 - ii) μεικτή συμφωνία, μέσω κύρωσης της Σύμβασης της ΔΟΕ από όλα τα κράτη μέλη εν μέρει προς το συμφέρον της ΕΕ όσον αφορά την αρμοδιότητα της ΕΕ και εν μέρει στο πλαίσιο της δικής τους εθνικής αρμοδιότητας· στην περίπτωση αυτή, ο βαθμός στον οποίο ασκείται η αρμοδιότητα της ΕΕ θα πρέπει να διευκρινίζεται με σαφέστερο τρόπο στην απόφαση του Συμβουλίου, ή
 - iii) κύρωση χωρίς άσκηση της αρμοδιότητας της ΕΕ: στην περίπτωση αυτή, εναπόκειται στα κράτη μέλη να εξετάσουν το ενδεχόμενο κύρωσης της Σύμβασης της ΔΟΕ στο πλαίσιο της δικής τους εθνικής αρμοδιότητας.