



Brüssel, 20. jaanuar 2022
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

Institutsioonidevaheline
dokument:
2020/0011(NLE)

ÕIGUSTALITUSE ARVAMUS¹

Saatja: Õigustalitus

Teema: Nõukogu otsus ILO konventsiooni nr 190 kohta, mis käsitleb vägivalla ja ahistamise vastu võitlemist
– ELi pädevus konventsiooni ratifitseerimiseks

I. SISSEJUHATUS

22. jaanuaril 2020 esitas komisjon ettepaneku võtta vastu nõukogu otsus, millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) 2019. aasta vägivalla ja ahistamise vastu võitlemise konventsiooni (konventsioon nr 190) teatud osad (edaspidi „komisjoni ettepanek“ või „ettepanek“)².

¹ Käesolev dokument sisaldab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 4 lõike 2 alusel kaitstud õiguslast seisukohta, mida Euroopa Liidu Nõukogu ei ole üldsusele kättesaadavaks teinud. Loata avaldamise korral võib nõukogu kasutada kõiki seadusest tulenevaid õigusi.

² COM(2020) 24 final. Tegemist on esimese ILO konventsiooni nr 190 käsitleva liidu õigusaktiga, mille vastuvõtmise ettepaneku komisjon on esitanud. Komisjon ei esitanud soovitusi alustada liidu huvides läbirääkimisi kõnealuse konventsiooni üle ega esitanud ettepanekut võtta vastu nõukogu otsus konventsiooni allkirjastamise kohta. Sellest hoolimata koordineeris komisjon liikmesriikide seisukohti kogu läbirääkimiste vältel. Komisjon juhatas liidusiseseid koordineerimiseüritusi ja osales aktiivselt ühiselt kokkulepitud tegevussuundade kindlaksmääramises.

2. Komisjoni ettepanekut arutati sotsiaalküsimuste töörühmas kolmel korral³. Nende arutelude põhjal muutis eesistujariik teksti⁴ ning COREPER arutas seda kolmel korral⁵.
3. Lähtudes mõne delegatsiooni taotlusest COREPERi 18. detsembri 2020. aasta koosolekul, palus eesistujariik nõukogu õigustalituse analüüsida ELi pädevust 2019. aasta vägivalla ja ahistamise vastu võitlemise konventsiooni nr 190⁶ (edaspidi „konventsioon“) suhtes ning teha kindlaks õiguspärased edasised sammud selle ratifitseerimiseks. Käesolev arvamus on koostatud vastusena kõnealusele palvele. Selles võetakse arvesse Euroopa Kohtu hiljutist arvamust 1/19 Istanbuli konventsiooni kohta, mille menetlemist alustati 2019. aastal ja mis esitati 6. oktoobril 2021⁷.

II. KONTEKST

4. Rahvusvaheline Töökonverents võttis konventsiooni vastu 2019. aasta juunis oma 108. istungjärgul (100. aastapäeval) koos soovitusel nr 206⁸.
5. Konventsioon on esimene rahvusvaheline dokument, milles sätestatakse normid tööga seotud vägivalla ja ahistamise tõkestamiseks. Konventsiooni 20 artiklit on jagatud kaheksasse peatükki. I ja II peatükis on määratletud konventsiooni kohaldamisala ning III peatükis on esitatud selle aluspõhimõtted. Konventsiooni peamised rakendussätted on esitatud IV peatükis ning need käsitlevad kaitset vägivalla ja ahistamise eest ning nende ennetamist töömaailmas. V peatükis on sätestatud täitemeetmed ja õiguskaitsevahenditega seotud meetmed. VI peatükis käsitletakse teadlikkuse suurendamist, VII peatükis täpsustatakse konventsiooni sätete kohaldamise võimalikke meetodeid ning VIII peatükk sisaldab sätteid konventsiooni ratifitseerimise ja jõustumise kohta.

³ 4. veebruaril, 18. veebruaril ja 4. märtsil 2020.

⁴ ST 6533/20.

⁵ 11. märtsil ning 9. ja 18. detsembril 2020.

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

⁷ Euroopa Kohtu arvamus, 6.11.2021, *Istanbuli konventsioon*, 1/19, EU:C:2021:832. Vt ka 11. novembri 2021. aasta dokumendis ST 13800/21 esitatud nõukogu õigustalituse kirjalik teave kõnealuse Euroopa Kohtu arvamuse kohta.

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

6. 2019. aasta oktoobris võttis nõukogu vastu järeldused, millega edendatakse ILO sajanda aastapäeva deklaratsiooni ning kutsutakse liikmesriike ja Euroopa Komisjoni üles „*tugevdama oma jõupingutusi ning võtma asjakohaseid meetmeid vastavalt ILO sajanda aastapäeva deklaratsioonile [...] töömaailmas asetleidva vägivalla ja ahistamise kaotamiseks*”⁹.“
7. Käesoleva dokumendi koostamise ajaks on konventsiooni ratifitseerinud kümme ILO liiget (kaks neist on ELi liikmesriigid)¹⁰. Konventsioon jõustus 25. juunil 2021.
8. ILO põhikirja kohaselt ei saa rahvusvahelised organisatsioonid (nagu EL) saada ILO liikmeks. Seepärast saab EL teostada oma pädevust ILO konventsioonide suhtes üksnes seeläbi, kui ELi huvides tegutsemiseks volitatud liikmesriigid selle ratifitseerivad¹¹.

⁹ Nõukogu järeldused „Töö tulevik: Euroopa Liit toetab ILO sajanda aastapäeva deklaratsiooni“, 25. oktoober 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 Vt Euroopa Kohtu arvamus, 19.3.1993, *ILO*, 2/91, EU:C:1993:106, punkt 5.

Alates 2005. aastast on nõukogu andnud liikmesriikidele loa ratifitseerida ELi huvides viis ILO konventsiooni¹² ja ühe ILO protokoll, mille osad kuuluvad ELi pädevusse¹³.

9. Käesolevas arvamuses analüüsitakse, kas ELil on konventsiooni osas pädevus ning ELi sellise pädevuse ulatust ja laadi (III jagu). Selle analüüsi tulemuste põhjal uuritakse käesolevas arvamuses ka õiguspäraseid võimalusi konventsiooni ratifitseerimiseks (IV jagu).

¹² Nõukogu 14. aprilli 2005. aasta otsus 2005/367/EÜ, millega volitatakse liikmesriike ratifitseerima Euroopa Ühenduse huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooni meremeeste isikut tõendavate dokumentide kohta (konventsioon nr 185) (ELT L 136, 30.5.2005, lk 1); nõukogu 7. juuni 2007. aasta otsus 2007/431/EÜ, millega volitatakse liikmesriike ratifitseerima Euroopa Ühenduse huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2006. aasta konsolideeritud meretöönormide konventsiooni (ELT L 161, 22.6.2007, lk 63); nõukogu 7. juuni 2010. aasta otsus 2010/321/EL, millega volitatakse liikmesriike ratifitseerima Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2007. aasta kalandustöö konventsiooni (konventsioon nr 188) (ELT L 145, 11.6.2010, lk 12); nõukogu 28. jaanuari 2014. aasta otsus 2014/52/EL, millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 1990. aasta kemikaalide tööl kasutamise turvalisust käsitlev konventsioon (konventsioon nr 170) (ELT L 32, 1.2.2014, lk 33); nõukogu 28. jaanuari 2014. aasta otsus 2014/51/EL, millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2011. aasta koduabiliste inimväärse töö konventsioon (konventsioon nr 189) (EL L 32, 1.2.2014, lk 32).

¹³ Nõukogu 10. novembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/2071, millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 1930. aasta sunniviisilise töö konventsiooni 2014. aasta protokoll selle artiklite 1–4 osas seoses õiguslast koostööd kriminaalasjades käsitlevate küsimustega (ELT L 301, 18.11.2015, lk 47); nõukogu 10. novembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/2037, millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 1930. aasta sunniviisilise töö konventsiooni 2014. aasta protokoll sotsiaalpoliitikaga seotud küsimuste osas (ELT L 298, 14.11.2015, lk 23).

III. ÕIGUSLIK ANALÜÜS ELI PÄDEVUSE KOHTA SEoses KONVENTSIOONIGA

A. ANALÜÜSI ÕIGUSLIKUD KRITERIUMID

1. ELi pädevuse olemasolu

10. Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 sätestatud pädevuse andmise põhimõtte kohaselt saab EL tegutseda üksnes talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires.
11. ELil on pädevus sõlmida rahvusvahelisi lepinguid ELi toimimise lepingu artiklis 216 sätestatud neljal juhul¹⁴. Kuna konventsiooni sõlmimist ei ole aluslepingutes ega õiguslikult siduvas ELi õigusaktis konkreetselt ette nähtud, võib ELil olla välispädevus selle sõlmimiseks, kui see on „*vajalik mõne aluslepingutes seatud eesmärgi saavutamiseks*“ või kui selle sõlmimine „*võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala*“.
12. Euroopa Kohus ei ole rakendanud ranget õiguslikku kriteeriumi tingimuse suhtes, mille kohaselt on vaja saavutada mõni aluslepingus seatud eesmärk. Euroopa Kohus on selgitanud, et kui lepingu sõlmimine on „*vajalik mõne aluslepingutes seatud eesmärgi saavutamiseks liidu poliitika raames*“, siis ei ole ELi välispädevuse olemasolu „*seotud tingimusega, et eelnevalt on vastu võetud liidu eeskirjad, mida võidakse mõjutada*“¹⁵.

¹⁴ ELi toimimise lepingu artikli 216 lõikes 1 on sätestatud järgmine: „*Liit võib sõlmida lepingu ühe või mitme kolmanda riigi või rahvusvahelise organisatsiooniga, kui aluslepingutes on nii sätestatud või kui lepingu sõlmimine on vajalik mõne aluslepingutes seatud eesmärgi saavutamiseks liidu poliitika raames, kui lepingu sõlmimise näeb ette liidu õiguslikult siduv akt või kui see võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.*“

¹⁵ Euroopa Kohtu otsus, 5.12.2017, *Saksamaa vs. nõukogu (OTIF)*, C-600/14, EU:C:2017:935, punktid 52 ja 67.

Lisaks leidis Euroopa Kohus, et aluslepingus seatud eesmärgi saavutamise vajalikkuse tingimus on täidetud, kui tõdetakse, et välistegevus aitas kaasa aluslepingutes seatud eesmärgi saavutamisele¹⁶.

13. Käesoleva punkti all ei ole vaja täiendavalt kaaluda neljandat tingimust, mis käsitleb võimet mõjutada ühiseeskirju või muuta nende kohaldamisala. See tingimus on samuti osa ELi pädevuse laadi puudutavast õiguslikust kriteeriumist ja seda käsitletakse allpool.

2. ELi pädevuse laad

14. Kui ELil on välispädevus, siis võib see olla ainupädevus või liikmesriikidega jagatud pädevus.
15. Valdkondades, mis kuuluvad ELi ainuvälispädevusse, ei tohi liikmesriigid võtta rahvusvahelisi kohustusi väljaspool ELi institutsioonide raamistikku, välja arvatud juhul, kui EL on neile selleks volituse andnud (ELi toimimise lepingu artikli 2 lõige 1)¹⁷.

Seevastu valdkondades, mis ei kuulu mitte ELi ainupädevusse, vaid jagatud pädevusse, on nõukogul kaalutlusõigus selle üle, millises ulatuses EL kõnealust potentsiaalset pädevust teostab¹⁸. Niivõrd, kuivõrd EL jagatud pädevust ei teosta, saavad liikmesriigid jätkata oma välispädevuse teostamist (ELi toimimise lepingu artikli 2 lõige 2).

¹⁶ Eespool viidatud otsus, *OTIF*, C-600/14, punkt 60.

¹⁷ Eespool viidatud arvamus, 19.3.1993, *ILO*, 2/91, punktid 25 ja 26; Euroopa Kohtu otsus, 5.11.2002, *komisjon vs. Belgia*, C-471/98, EU:C:2002:628, punkt 95; Euroopa Kohtu otsus, 31.3.1971, *komisjon vs. nõukogu (Autotranspordi Euroopa leping)*, C-22/70, EU:C:1971:32, punkt 22; Euroopa Kohtu otsus, 4.9.2014, *komisjon vs. nõukogu*, C-114/12, EU:C:2014:2151, punktid 66 ja 67; Euroopa Kohtu otsus, 20.11.2018, *komisjon vs. nõukogu (Weddelli meri)*, liidetud kohtuasjad C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 111.

¹⁸ Vt muu hulgas eespool viidatud otsus, *OTIF*, C-600/14, punkt 68; eespool viidatud otsus, *Weddelli meri*, liidetud kohtuasjad C-626/15 ja C-659/16, punktid 126–127; Euroopa Kohtu otsus, 30.5.2006, *komisjon vs. Iirimaa*, C-459/03, EU:C:2006:345, punktid 95–96.

16. Tuleb märkida, et ükski konventsiooni säte ei puuduta ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 1¹⁹ loetletud valdkondi, milles liidul oleks *a priori* ainupädevus. Seega kui ELil on välispädevus, saab see olla ainupädevus üksnes tulenevalt ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikest 2²⁰. Konventsiooni puhul näib asjakohane üksnes ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 2 esitatud kolmas võimalus. Seega kuuluvad konventsiooni sätted ELi ainuvälispädevusse niivõrd, kuivõrd need „[võivad] mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala“.
17. „Selle hindamisel, kas [...] kohustused „võivad mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala“ ELTL artikli 3 lõike 2 tähenduses, tuleb tugineda Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale, mille kohaselt esineb niisugune oht juhul, kui kohustused kuuluvad kõnealuste [ELi] eeskirjade kohaldamisalasse“²¹. Sellise ohu tuvastamine ei eelda, et rahvusvaheliste kohustuste ja ELi õigusnormidega hõlmatud valdkonnad täielikult kattuksid²². ELi ainupädevuse võib tingida ka asjaolu, et valdkond on suures osas ELi õigusega hõlmatud²³.

¹⁹ ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 1 on sätestatud järgmine: „Liidul on ainupädevus järgmistes valdkondades: a) tolliliit; b) siseturu toimimiseks vajalike konkurentsieeskirjade kehtestamine; c) nende liikmesriikide rahapoliitika, mille rahaühik on euro; d) mere bioloogiliste ressursside kaitse ühise kalanduspoliitika raames; e) ühine kaubanduspoliitika.“

²⁰ ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 2 on sätestatud järgmine: „Liidu ainupädevusse kuulub ka rahvusvahelise lepingu sõlmimine, kui selle sõlmimise näeb ette liidu seadusandlik akt või kui lepingut on vaja selleks, et võimaldada liidul teostada oma sisemist pädevust, või kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.“

²¹ Euroopa Kohtu arvamus, 16.5.2017, *Singapur*, 2/15, EU:C:2017:376, punkt 180; eespool viidatud otsus, *komisjon vs. nõukogu*, C-114/12, punkt 68; vt ka eespool viidatud otsus, *ERTA*, C-22/70, punktid 22 ja 30 jj.

²² Vt muu hulgas Euroopa Kohtu arvamus, 14.10.2014, *Haagi konventsioon*, 1/13, EU:C:2014:2303, punktid 71–72; eespool viidatud otsus, *Weddelli meri*, liidetud kohtuasjad C-626/15 ja C-659/16, punkt 113.

²³ Selle hindamine peab põhinema kõnealuste õigusnormide kohaldamisalal, laadil ja sisul. Samuti tuleb arvesse võtta liidu õiguse prognoositavaid tulevasi arengusuundi kõnealuses valdkonnas. Vt Euroopa Kohtu arvamus, 14.2.2017, *Marrakesh*, 3/15, EU:C:2017:114, punktid 107–108; Euroopa Kohtu otsus, 26.11.2014, *Green Network*, C-66/13, EU:C:2014:2399, punktid 31–33; eespool viidatud arvamus, *Haagi konventsioon*, 1/13, punktid 73–74; eespool viidatud otsus, *komisjon vs. nõukogu*, C-114/12, punkt 70; Euroopa Kohtu arvamus, 7.2.2006, *Lugano*, 1/03, EU:C:2006:81, punkt 126; eespool viidatud arvamus, *ILO*, 2/91, punktid 22 ja 25–26.

Siiski ei välista järeldus, et valdkond on suures osas hõlmatud ELi õigusnormidega, vajadust piiritleda konventsiooniga hõlmatud konkreetne valdkond, mida tuleb analüüsida lähtuvalt ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikest 2²⁴.

18. Sellega seoses on Euroopa Kohus esiteks järjekindlalt sedastanud, et „*sisemise pädevusega võib kaasneda ainupädevus välisasjades üksnes juhul, kui seda teostatakse*“²⁵. Kui seda ei teostata, ei saa olla tegemist tuletatud ELi ainupädevusega. Esmase õiguse sätteid ei käsitata ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 2 sätestatud kolmanda võimaluse kohaselt „*ühiseeskirjadena*“²⁶.
19. Teiseks saab järelduse, et ELil on kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 2 sätestatud kolmanda võimalusega rahvusvahelise lepingu sätete suhtes ainupädevus, teha üksnes lepingu ja asjaomaste ELi õigusnormide vahelise seose „*konkreetses analüüsi*“ põhjal, mis peab olema „*igakülgne ja konkreetne*“²⁷. Üldistav lähenemisviis sellele analüüsile ei vasta kohtupraktika standarditele²⁸. Nagu Euroopa Kohus on rõhutanud, on asjaomase poole ülesanne „*esitada tõendid selle kohta, et välispädevus, millele ta kavatseb tugineda, on ainupädevus*“²⁹.
20. Kolmas küsimus, mida tuleb konventsiooni kontekstis käsitleda, on seotud miinimumnõudeid käsitleva Euroopa Kohtu praktikaga. Kõnealuse kohtupraktika kohaselt puudub tavaliselt mõjutamise oht, kui rahvusvahelises lepingus on sätestatud miinimumnõuded valdkonnas, mille puhul ka ELi õiguses on ette nähtud üksnes miinimumnõuded. Seda silmas pidades tuleb meenutada, et ILO saab oma põhikirja kohaselt kehtestada üksnes miinimumnõudeid.

²⁴ Nõukogu õigustalituse arvamus, ST 13795/16, punkt 20.

²⁵ Euroopa Kohtu arvamus, 24.3.1995, *OECD*, 2/92, EU:C:1995:83, punkt 36; Euroopa Kohtu arvamus, 15.11.1994, *Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamisleping*, 1/94, EU:C:1994:384, punkt 89.

²⁶ Eespool viidatud arvamus, *Singapur*, 2/15, punkt 234.

²⁷ Eespool viidatud arvamus, *Lugano*, 1/03, punktid 124 ja 133; eespool viidatud otsus, *komisjon vs. nõukogu*, C-114/12, punktid 74–75; kohtujuristi ettepanek, 8.9.2016, *Marrakesh*, 3/15, EU:C:2016:657, punktid 129–132; eespool viidatud otsus, *Green Network*, C-66/13, punkt 44; eespool viidatud arvamus, *Haagi konventsioon*, 1/13, punkt 74.

²⁸ Seda küsimust käsitleva kohtupraktika üksikasjalik analüüs on esitatud nõukogu õigustalituse arvamuses, ST 13795/16.

²⁹ Eespool viidatud otsus, *komisjon vs. nõukogu*, C-114/12, punktid 74–75; eespool viidatud otsus, *Weddelli meri*, liidetud kohtuasjad C-626/15 ja C-659/16, punkt 115. Vrd komisjoni ettepaneku COM(2020)24 final seletuskirja punkt 4 (lk 5), kus osutatakse ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikele 2 ilma täiendavate põhjendusteta.

Miimumnõudeid käsitlevat kohtupraktikat ei tohiks siiski kohaldada mehaaniliselt ning tuleb analüüsida, kas liikmesriikidele on jäetud tegelik vabadus nii ELi kui ka rahvusvahelise õiguse alusel³⁰. Asjaomaseid sätteid on vaja põhjalikult analüüsida, et teha kindlaks, kas võidakse kahjustada „*liidu eeskirjade ühetaolist ja järjekindlat kohaldamist ja nendega kehtestatud süsteemi häireteta toimimist*“³¹. See õiguslik kriteerium on jätkuvalt asjakohane vastavalt Euroopa Kohtu hiljutisele arvamusele 1/19³².

B. KONVENTSIOONI ANALÜÜS

21. Ettepanekus ei täpsustata ELi teostatava pädevuse täpset ulatust ja laadi; samuti ei täpsustata seda COREPERile esitatud muudetud tekstis³³.
22. Seepärast on õigustalitus analüüsinud konventsiooniga seotud pädevusi, võttes arvesse eespool A osas kokkuvõtlikult esitatud parameetreid. Käesolevas arvamuses esitatakse selle analüüsi tulemused ning i) käsitletakse seoses ELi pädevuse olemasoluga konventsiooni asjakohaseid sätteid ja ii) analüüsitakse ELi pädevuse laadi, võttes arvesse kehtivaid ühiseeskirju.

1. ELi pädevuse olemasolu

23. Konventsiooni peamine eesmärk on kaitsta töötajaid ja muid töömaailmas tegutsevaid isikuid³⁴ vägivalla ja ahistamise³⁵ eest, mis toimub töö käigus, sellega seoses või sellest tulenevalt³⁶.

³⁰ Nõukogu õigustalituse arvamus, ST 13795/16, punkt 26.

³¹ Vt eespool viidatud arvamus *Lugano*, 1/03, punktid 128 ja 133.

³² Eespool viidatud arvamus *Istanbuli konventsioon*, 1/19. Oma arvamuses ei nõustunud Euroopa Kohus kohtujurist Hoganiga, kes väljendas seisukohta, et sellist täiendavat analüüsi ei ole vaja (vt kohtujuristi ettepanek, 11.3.2021, EU:C:2021:198, punkt 99). Euroopa Kohtu arvamus ei sisalda konkreetseid selle küsimusega seotud kaalutlusi.

³³ ST 6533/20.

³⁴ Konventsiooni artikkel 2.

³⁵ Nagu see on määratletud konventsiooni artiklis 1.

³⁶ Konventsiooni artikkel 3.

24. Konventsiooni eesmärkide saavutamiseks on nähtud ette meetmed vägivalla ja ahistamise eest kaitse pakkumiseks ning nende ennetamiseks töömaailmas³⁷. I peatükis on esitatud määratlus, mille kohaselt on mõiste „vägivald ja ahistamine“ määratletud laialt, kuid üksnes seoses töömaailmaga. Samamoodi on II peatükis sätestatud kaitse ulatus, mille puhul viidatakse „töötajatele ja muudele töömaailmas tegutsevatele isikutele“. Aluspõhimõtteid käsitlevas III peatükis nõutakse konventsiooni ratifitseerivatelt liikmetelt, et nad võtaksid kasutusele integreeritud lähenemisviisi vägivalla ja ahistamise ennetamisele ja kaotamisele töömaailmas. Liikmed on kohustatud sellised teod keelama ning võtma kasutusele vägivalla ja ahistamise vastased poliitikameetmed koos mis tahes lisameetmetega, mis on sellise poliitika aluseks, näiteks kehtestama järelevalvemehhanismid ning nägema ette õiguskaitsevahendid, karistused, toetuse ohvritele jne.
25. Peamised sätted, millega neid aluspõhimõtteid rakendatakse, sisalduvad IV peatükis (artiklid 7–9) vägivalla ja ahistamise vastase kaitse ja nende ennetamise kohta. Artiklis 7 nõutakse, et liikmed määratleksid ja keelaksid vägivalla ja ahistamise töömaailmas. Artiklites 8 ja 9 on sätestatud erimeetmed, mida ILO liikmed peavad võtma vägivalla ja ahistamise ennetamiseks töökohal, sealhulgas nõudes tööandjalt asjaomaste meetmete võtmist.
26. Eespool nimetatud kaitse- ja ennetuspoliitika nõuetekohaseks rakendamiseks vajalikud täitemeetmed ja õiguskaitsevahendid on sätestatud V peatükis. VI peatükis on ette nähtud muud täiendavad meetmed, mis seisnevad suuniste andmises, koolituse pakkumises ja teadlikkuse tõstmises.
27. Eespool toodut arvesse võttes kuulub konventsiooni peamine eesmärk nende eesmärkide hulka, mille poole EL pürgib aluslepingu sotsiaalpoliitikat käsitlevate sätete kohaselt. Töötingimuste parandamine on üks ELi toimimise lepingu artiklis 151 määratletud eesmärgi. Arvestades, et vägivald ja ahistamine töökohal võivad mõjutada tervislikku töökeskkonda, on EL pädev võtma meetmeid sellise käitumise määratlemiseks ja keelamiseks vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punktile a, mis käsitleb töökeskkonna parandamist ning töötajate tervise ja turvalisuse kaitset.

³⁷ Konventsiooni artiklid 7, 8, 9 ja 10.

28. ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkt a võib hõlmata kõiki konventsioonis sätestatud „vägivalla ja ahistamise“ laia määratluse elemente. Seega hõlmab see ühtviisi nii töökohal aset leidva soolise vägivalla ja ahistamise mõistet kui ka mis tahes muud ahistamise vormi, mida käsitatakse diskrimineerimisena³⁸. ELil on ka täiendavad pädevused, nimelt ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkti i, artikli 157 lõike 3 või artikli 19 alusel, mille ulatus on konkreetsem ja piiratum ning mis võivad hõlmata diskrimineerimisena käsitatavat ahistamist.
29. ELi täiendavaid pädevusi võib pidada asjakohaseks konventsiooni teatavate kõrvalelementide puhul. Näiteks kuigi konventsioonis ei nõuta, et ahistamist töömaailmas peetaks kriminaalõiguse valdkonda kuuluvaks küsimuseks, ning seetõttu ei ole vaja kindlaks määrata ELi pädevust selles valdkonnas, kuivõrd konventsiooni kohased täitemeetmed ja õiguskaitsevahenditega seotud meetmed võivad põhimõtteliselt puudutada kriminaalõigust, on ELil teatavad pädevused seoses üksikisikute õigustega kriminaalmenetluses ja kuriteoohvrite õigustega³⁹. Samamoodi on ahistamise ohvrite privaatsus põhimõtteliselt kaitstud ka isikuandmete kaitse üldmäärusega⁴⁰. Kuigi sellised ELi pädevused võivad olla asjakohased teatavate kõrvalelementide puhul, ei vasta need siiski konventsiooni peamisele eesmärgile.
30. Seega kinnitab peamiste sätete analüüs järeldust, et konventsiooni sisu kuulub ELi pädevusse ja konkreetsetelt ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkti a kohaldamisalasse ning aitab kaasa aluslepingu eesmärkide saavutamisele.
31. Lisaks väärivad tähelepanu järgmised konkreetSED märkused pädevuse analüüsi seisukohast oluliste sätete kohta.

³⁸ Ahistamise ja diskrimineerimise seose küsimuses vrd konventsiooni artikkel 6 ja preambuli punkt 7.

³⁹ Nt ELi toimimise lepingu artikli 82 lõike 2 punkt c ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK (ELT L 315, 14.11.2012, lk 57–73).

⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88).

Konventsiooni isikuline kohaldamisala

32. Esiteks, mis puudutab kohaldamisala, siis on konventsiooni artikkel 2 sõnastatud laialt ja viitab eesmärgile kaitsta töötajaid ja muid töömaailmas tegutsevaid isikuid, sealhulgas „*tööandja volitusi, ülesandeid või kohustusi täitvaid isikuid*“ (mitteamelik tõlge). Seepärast tuleb hinnata, kas konventsiooni kohaldamisala hõlmab enamat kui töötajate kaitset asutamislepingu sotsiaalpoliitika sätete tähenduses.
33. Sellega seoses võib eristada ühelt poolt konventsiooni kõnealust sätet, milles mainitakse „*tööandja volitusi, ülesandeid või kohustusi täitvaid isikuid*“, ja teiselt poolt konventsiooni teisi artikleid, kus viidatakse tööandjatele kui isikutele, kes vastutavad vägivalla ja ahistamise ennetamise eest töömaailmas, ent mitte selliste isikute kategooriale, keda tuleb vägivalla ja ahistamise eest kaitsta. See kehtib eelkõige artikli 9 kui konventsiooni ühe peamise rakendussätte puhul, millega kehtestatakse ILO liikmetele kohustus nõuda, et tööandjad võtaks asjakohaseid meetmeid vägivalla ja ahistamise ennetamiseks töömaailmas.
34. Seepärast leiab õigustalitus, et „*tööandja volitusi, ülesandeid või kohustusi täitvate isikute*“ lisamist konventsioonis ette nähtud kaitse kohaldamisalasse ei tule käsitada viitena tööandjale ning see hõlmab tööhierarhiasse kuuluvaid isikuid, keda võidakse ahistada samal viisil nagu teisi isikuid, kes kuuluvad laiemas tähenduses töötajate hulka. Seetõttu ei sea kõnealune element kahtluse alla ELi pädevuse olemasolu.

Kollektiivlääbirääkimised

35. Teiseks on komisjoni ettepanekule lisatud seletuskirjas märgitud, et konventsioon sisaldab sätteid, mis kuuluvad liikmesriikide pädevusse seoses „*kollektiivlääbirääkimistega*“⁴¹.

⁴¹ Komisjoni seletuskiri, ST 5442/20, lk 5, punkt 2.2.

36. Konventsioonis on kollektiivlääbirääkimisi nimetatud artiklis 5 (konventsiooni aluspõhimõtteid käsitlev III peatükk) ja artiklis 12 (kohaldamisviise käsitlev VII peatükk).
37. Artiklis 5 on sätestatud, et „iga [konventsiooni ratifitseeriv ILO] liige austab, edendab ja rakendab tööalaseid aluspõhimõtteid ja põhiõigusi, nimelt ühinemisvabadust ja kollektiivlääbirääkimiste õiguse tegelikku tunnustamist, sunniviisilise töö kõigi vormide kaotamist, lapstööjõu kasutamise tegelikku kaotamist ning töö saamisel ja kutsealale pääsemisel diskrimineerimise kaotamist; samuti edendab iga liige inimväärsed tööd“ (mitteamelik tõlge). (Rõhuasetus lisatud.)
38. Kuigi kõnealuses sättes viidatakse kollektiivlääbirääkimistele, on sellel konventsiooni raames üksnes programmiline väärtus, sellega ei panda ILO liikmetele konkreetseid kohustusi ja see kajastab ELi õiguse aluspõhimõtteid⁴². Samuti antakse ELi toimimise lepingu sotsiaalpoliitikat käsitleva X jaotisega ELile selles valdkonnas pädevus. Kehtiva ELi õiguse kohaselt peavad liikmesriigid juba edendama sotsiaalpartnerite vahelist sotsiaaldialoogi seoses diskrimineerimise ja ahistamise vastase võitlusega⁴³.
39. Artiklis 12 selgitatakse, et konventsiooni „kohaldatakse siseriiklike õigusnormidega, samuti kollektiivlepingute või muude meetmetega, mis on kooskõlas siseriiklike tavade“ (mitteamelik tõlge). Kuna kõik ILO liikmed on riigid, on viide siseriiklikele õigusnormidele ja tavadele iseenesestmõistetav ega ole asjakohane ELi ja selle liikmesriikide vahelise pädevuse jaotuse analüüsimisel.
40. Seda arvesse võttes on õigustalitus arvamusel, et viited „kollektiivlääbirääkimistele“ konventsiooni nendes kahes sättes ei välista ELi pädevust nende suhtes.

⁴² Kollektiivlääbirääkimiste kohta vt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 28. Konventsiooni artikli 5 muude elementide suhtes kohaldatakse ELi toimimise lepingu artiklit 9 või põhiõiguste harta artikleid 5, 12, 21 ja 32.

⁴³ Vt näiteks 5. juuli 2006. aasta direktiivi 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine) (ELT L 204, 26.7.2006, lk 23–36, artikkel 21 (sotsiaalne dialoog)).

41. Eespool nimetatud põhjustel võib järeldada, et ELil on pädevus liituda konventsiooniga, kuna see annab panuse ELi eesmärkide saavutamisse, eelkõige sotsiaalpoliitika valdkonnas.

2. ELi pädevuse laad

42. EL on juba teostanud mõnda oma pädevust konventsiooniga hõlmatud valdkondades teiseste õigusaktide vastuvõtmise teel. Nagu eespool märgitud, tuleb nende õigusaktide analüüsimisel lähtuda ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikest 2, et teha kindlaks ELi välispädevuse laad asjaomastes valdkondades.
43. Konventsiooniga hõlmatud poliitikavaldkondades on mitu ELi õigusakti vastu võetud mittediskrimineerimise põhimõtte rakendamise eesmärgil⁴⁴. Nendes ELi õigusaktides on sätestatud üksnes miinimumnõuded⁴⁵ ja seega puudub nende puhul *a priori* oht, et konventsioon, kus on samuti sätestatud sellised miinimumnõuded, võiks neid mõjutada.
44. Sätted, mida on sellega seoses vaja põhjalikumalt analüüsida, on seotud ahistamise määratluse ning täitemeetmetega ja õiguskaitsevahenditega seotud meetmetega.

⁴⁴ St Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2010. aasta direktiiv 2010/41/EL füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 86/613/EMÜ (ELT L 180, 15.7.2010, lk 1–6); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine) (ELT L 204, 26.7.2006, lk 23–36); nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT L 303, 2.12.2000, lk 16–22).

⁴⁵ Eelkõige direktiivi 2010/41/EL põhjendus 23; direktiivi 2006/54/EÜ artikkel 27; nõukogu direktiivi 2000/78/EÜ põhjendus 28 ja artikkel 8.

Ahistamise määratlemine ja keelustamine

45. Mõnes asjakohases ELi õigusaktis on ahistamine määratletud järgmiselt: „[teatava diskrimineerimisalusega] seotud soovimatu käitumine, mille eesmärk või tegelik toime on selle isiku väärrikuse alandamine ja ähvardava, vaenuliku, halvustava, alandava või solvava õhkkonna loomine“⁴⁶.
46. Konventsiooni artikli 1 kohaselt „viitab mõiste „vägivald ja ahistamine“ töömaailmas mitmesugustele vastuvõetamatutele käitumisviisidele ja tavadele või nende esinemise ohule, olenemata sellest, kas see on ühekordne või korduv, ja mille eesmärk või tagajärg või tõenäoline tagajärg on füüsiline, psühholoogiline, seksuaalne või majanduslik kahju ning mis hõlmab soolist vägivalda ja ahistamist“⁴⁷ (mitteamelik tõlge).
47. ELi määratluse võrdlemisel konventsioonis esitatud määratlusega ilmneb kaks peamist erinevust.
48. Esiteks ei hõlma ahistamise mõiste kehtivates ELi õigusaktides vägivalda kui ahistamiseks kvalifitseeritavat tegevust⁴⁸. Siiski näib olevat selge, et konventsioonis nimetatud „vastuvõetamatud käitumisviisid ja tavad [...] mille eesmärk või tagajärg või tõenäoline tagajärg on füüsiline, psühholoogiline, seksuaalne või majanduslik kahju“ vastavad sisuliselt tegudele, „mille eesmärk või tegelik toime on selle isiku väärrikuse alandamine ja ähvardava, vaenuliku, halvustava, alandava või solvava õhkkonna loomine“. Seega ei tulene kõnealusest sõnastuserinevusest sisulist lahknevust hõlmatud tegevuste liikide vahel.

⁴⁶ Vt direktiivi 2006/54/EÜ artikli 2 lõike 1 punkt c; direktiivi 2010/41/EÜ artikli 3 punkt c; nõukogu direktiivi 2000/78/EÜ artikli 2 lõige 3.

⁴⁷ Konventsiooni artikkel 1 jätkub järgmiselt: „b) mõiste „sooline vägivald ja ahistamine“ tähendab inimeste vastast vägivalda ja ahistamist nende soo tõttu või vägivalda ja ahistamist, mis mõjutab ebaproportsionaalselt teatavast soost isikuid ning mis hõlmab seksuaalset ahistamist“.

⁴⁸ Kuigi ei ole olemas liidu õigusakti ega komisjoni seadusandlikku ettepanekut, mis puudutaks vägivalda kui sellist töömaailmas, käsitletakse mitmes liidu õigusaktis ahistamise küsimust seoses töö saamise ja kutsealale pääsemisega.

49. Teiseks, ehkki konventsioonis ei viidata mõiste „vägivald ja ahistamine“ määratluses sellise soovimatu käitumise põhjustele, hõlmab ELis mõiste „ahistamine“ üksnes konkreetsete põhjustega seotud käitumist. Selle põhjuseks on asjaolu, et ELis on mõiste „ahistamine“ praegu määratletud õigusaktides, milles keskendutakse konkreetsetele mittediskrimineerimise küsimustele, nagu on märgitud eespool punktis 43, samas kui konventsioonis käsitletakse ahistamist töötervishoiu ja tööohutuse kaitse seisukohast. Kuna ELis on ahistamise määratlusse lisatud motiveeriv element, on ahistamise mõiste ELi õigusaktides praegu piiratum kui konventsioonis kasutatud mõiste „vägivald ja ahistamine“.
50. Lisaks on konventsiooni artiklis 7 sätestatud, et ILO liikmete poolt kasutatava mõiste „vägivald ja ahistamine“ määratlus peab olema kooskõlas konventsiooni artiklis 1 esitatud määratlusega, kuid ILO liikmetel on teatav vabadus määratluse täpseks sõnastamiseks riiklikul tasandil⁴⁹. Sama kehtib mõiste „ahistamine“ määratluste kohta ELi õigusaktides, mis jätavad liikmesriikidele kaalutlusruumi selliste määratluste rakendamisel oma riiklikes õigussüsteemides.
51. Samuti on konventsiooni peamised rakendussätted, eelkõige selle artiklid 8 ja 9, üsna üldised ja jätavad ILO liikmetele manööverdamisruumi selle otsustamisel, milliseid asjakohaseid meetmeid konventsiooni järgimiseks kohaldada. Kuigi EL on kasutanud mõningaid oma volitusi seoses konventsiooni osadega, võttes vastu eespool punktis 43 nimetatud õigusaktid, ei ole alust järeldada, et konventsioon neid eeskirju mõjutaks.
52. Seepärast ei ole ohtu, et vägivalda ja ahistamise määratlust ja keelustamist puudutavad konventsiooni sätted mõjutaksid liidu kehtivaid õigusnorme või muudaksid nende kohaldamisala ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 2 tähenduses. Järelikult ei saa ELi pädevust eespool nimetatud valdkonnas, kuigi seda on teostatud, pidada ainupädevuseks.

⁴⁹ Konventsiooni artikli 1 lõikes 2 on sätestatud, et siseriiklikud määratlused ei pea põhinema mõistete „vägivald ja ahistamine“ ning „sooline vägivald ja ahistamine“ eristamisel, mis näitab, et puudub kohustus järgida konventsiooni määratluse sõnastust.

Täitemeetmed ja õiguskaitsevahenditega seotud meetmed

53. Täitemeetmeid ja õiguskaitsevahendeid käsitleva konventsiooni artikli 10 sätted puudutavad valdkondi, milles EL ei ole pädevust teostanud, näiteks töötajate õigust eemalduda tööolukorrast, mille suhtes neil on mõistlikud põhjused arvata, et see kujutab neile vägivallast ja ahistamisest tulenevat otsest ja suurt ohtu,⁵⁰ ning riiklike asutuste konkreetseid kohustusi seoses vägivalla ja ahistamisega töömaailmas⁵¹. Eespool viidatud kohtupraktika kohaselt ei saa ELi pädevust nendes küsimustes pidada ainupädevuseks.
54. Mõned muud artikli 10 sätted käsitlevad valdkondi, kus EL on osa oma pädevustest juba teostanud asjakohaste õigusaktide vastuvõtmise teel, näiteks liikmesriikide kohustus võtta asjakohaseid meetmeid töömaailmas toimuvat ahistamist käsitlevate siseriiklike õigusnormide järelevalveks ja nende täitmise tagamiseks ning tagada ohvrite jaoks ohutu ja tõhus vaidluste

⁵⁰ Konventsiooni artikli 10 punkt g.

⁵¹ Konventsiooni artikli 10 punkt h.

lahendamise kord,⁵² samuti nende kohustus tagada lihtne juurdepääs asjakohastele ja tõhusatele õiguskaitsevahenditele ning menetlustele ja tagada kaitse kättemaksu eest⁵³ ning kaitsta ohvrite privaatsust⁵⁴.

55. Nendes valdkondades ei ole aga ELil ainupädevust, sest puudub oht, et konventsioon võiks mõjutada vastu võetud ühiseeskirju vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikele 2. Mõnes asjakohases ELi õigusaktis on sätestatud põhilised menetlusõigused, mis võimaldavad liikmesriikidel säilitada või võtta vastu rangemaid kaitsemeetmeid. Muid valdkondi, eelkõige ohvrite privaatsuse kaitset, käsitletakse ELi õigusaktides põhjalikumalt, kuid puudub oht, et konventsiooni alusel võetavad meetmed neid valdkondi mõjutaks, sest ILO liikmetele on jäetud märkimisväärne manööverdamisruum.

⁵² Konventsiooni artikli 10 punktid a ja e. Vt nt direktiivi 2010/41/EL artikkel 11 ja direktiivi 2006/54/EÜ III jaotise 2. peatükk, milles võrdõiguslikkusega tegelevatele asutustele antakse ülesanne jälgida liikmesriigi õigusakte; samuti teataval määral direktiivi 2012/29/EL artiklid 8 ja 9, milles käsitletakse konkreetseid meetmeid kuriteoohvrite toetamiseks kohtumenetluse käigus.

⁵³ Konventsiooni artikli 10 punkt b ja artikli 10 punkt g seoses kättemaksuga. See ILO säte kattub osaliselt liidu õigusega, mis käsitleb ahistamist töökohal (liidu käsituse kohaselt) ning millega on ette nähtud konkreetseid täitmise tagamise mehhanismid (nt direktiivi 2010/41/EL artikkel 10; direktiivi 2006/54/EÜ III jaotise 1. peatükk). Lisaks direktiiv 2012/29/EL, millega antakse kuriteoohvritele põhilised menetlusõigused, on asjakohane sellise tegevuse ohvrite jaoks, mis kuulub töömaailmas mõiste „vägivald ja ahistamine“ alla (ILO käsituse kohaselt) ja mis on riiklikul tasandil määratletud kuriteona. Kõnealuse liidu õigusaktiga nähakse ette põhilised menetlusõigused, säilitatakse üsna üldine sõnastus ja jäetakse liikmesriikidele eeskirjade kohaldamisel suur manööverdamisruum. Samuti on kõigi nende õiguste puhul tegemist miinimumnõuetega ning liikmesriigid võivad säilitada või vastu võtta rangemaid kaitsemeetmeid.

⁵⁴ Konventsiooni artikli 10 punkt c. Artikli 10 punkti c osad, milles osutatakse isikute eraelu kaitsele, kattuvad määrusega (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus) niivõrd, kuivõrd vägivalda- ja ahistamisjuhtumiga seotud isikuandmeid töödeldakse kõnealuses õigusaktis määratletud viisil. Kui isikuandmete kaitse üldmääruse eeskirjad on väga põhjalikud, siis konventsiooni artikli 10 punktis c piirdatakse üldise kaitsekohustusega ja konkreetseid menetlusi ei ole ette nähtud. Artikli 10 punktis c jäetakse seega ILO liikmetele märkimisväärne manööverdamisruum, milliseid meetmeid kõnealuses küsimuses võtta, ning see punkt on kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse eesmärgi ja sisuga. Samuti on isikuandmete kaitse üldmäärusega liikmesriikidel selgesõnaliselt lubatud kehtestada täpsemad eeskirjad isikuandmete töötlemise kohta töösuhte kontekstis (artikkel 88).

56. Seepärast ei saa konventsiooni rakendussätetele vastavad täitemeetmed ja õiguskaitsevahenditega seotud meetmed mõjutada liidu kehtivaid eeskirju või muuta nende kohaldamisala ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 2 tähenduses. Järelikult ei saa ELi pädevust eespool nimetatud valdkonnas, kuigi seda on osaliselt teostatud, pidada ainupädevuseks.

C. PÄDEVUSTE ANALÜÜSI TULEMUS

57. Eespool esitatud analüüsi põhjal võib ELile aluslepingutega antud pädevus hõlmata kogu konventsiooni, kuid kuna nii kehtivates ELi eeskirjades kui ka konventsiooni sätetes on sätestatud miinimumnõuded, ei saa konventsioon mõjutada kehtivaid ELi eeskirju ega muuta nende kohaldamisala ning seetõttu ei ole võimalik määratleda ELi ainupädevust konventsiooni ühegi sätte suhtes.

IV. ÕIGUSLIKUD VÕIMALUSED KONVENTSIOONI RATIFITSEERIMISEKS

58. Kuna analüüs näitab, et kogu konventsioon on hõlmatud ELi jagatud pädevusega, st muu kui ainupädevusega, on liikmesriikidel konventsiooni ratifitseerimiseks mitmesuguseid õiguslikke võimalusi⁵⁵.
59. Nagu on selgitatud eespool punktis on nõukogul poliit ,15ilise valiku küsimus, kas ja millises ulatuses teostada ELi potentsiaalset pädevust⁵⁶.
60. Sõltuvalt tehtud valikust võib kavandada kolme võimalust:
- a) üksnes ELiga sõlmitav leping: konventsiooni ratifitseerimiseks saab teostada asjaomaseid pädevusi EL üksi;
 - b) segaleping: lisaks liikmesriikidele teostab EL osaliselt asjaomaseid pädevusi;

⁵⁵ Tuletatakse meelde, et EL ise ei saa konventsiooniga liituda, nagu on selgitatud eespool punktis .8

⁵⁶ Vt nõukogu õigustalituse arvamus, ST 5591/21. Vt muu hulgas eespool viidatud otsus, OTIF, C-600/14, punkt 68.

- c) ELi osaluseta leping: liikmesriigid tegutsevad üksi, täites samas oma kohustusi, mis tulenevad aluslepingutest ja liidu *acquis*'st (vastavalt ELi lepingu artikli 4 lõikele 3)⁵⁷.

61. Enne nende võimaluste edasist analüüsimist tuleb teha mõned sissejuhatavad märkused.
62. Esiteks, kui nõukogu peaks otsustama teostada kõiki ELi potentsiaalseid pädevusi seoses konventsiooniga või osa neist, siis võttes arvesse asjaolu, et EL kui selline ei saa saada konventsiooni liikmeks (vt eespool punkt 8), oleks selleks sobiv õiguslik vahend nõukogu otsus, millega lubatakse liikmesriikidel konventsioon ELi huvides (tervikuna või osaliselt) ratifitseerida⁵⁸.
63. Sellise nõukogu otsuse menetlusõiguslik alus oleks ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkt v. Selle materiaalõiguslik alus tuleks kindlaks teha vastavalt sellele, millises valdkonnas EL pädevust teostab.
64. Selles küsimuses on Euroopa Kohus järjekindlalt sedastanud, et „*liidu õigusakti – sh sellise, mis on vastu võetud rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks – õigusliku aluse valik [peab] põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad selle õigusakti eesmärk ja sisu*“⁵⁹. Euroopa Kohus on viidanud „*ülekaalukate eesmärkide ja reguleerimisesemete*“ kontrollile (mida nimetatakse ka raskuskeskme kontrolliks), mis tähendab, et kui nõukogu otsusel on mitu reguleerimiseset või sellega taotletakse mitut eesmärki, „*tuleb kohaldatav hääletamisreegel kindlaks määrata lähtuvalt selle peamisest või ülekaalukast eesmärgist või reguleerimisesemest*“⁶⁰.

⁵⁷ Üksikasjalik selgitus liidu sõlmitud rahvusvaheliste lepingute laadi kohta (ainult liiduga sõlmitava lepingu ja segalepingu võrdlus) on esitatud nõukogu õigustalituse arvamuses, ST 12866/19.

⁵⁸ Nõukogu õigustalituse aramus, ST 15370/14, punktid 12 ja 19.

⁵⁹ Eespool viidatud aramus, *Istanbuli konventsioon*, 1/19, punkt 284.

⁶⁰ Nt Euroopa Kohtu otsus, 4.9.2018, *komisjon vs. nõukogu (leping Kasahstaniga)*, C-244/17, EU:C:2018:662, punktid 37 ja 38.

65. Lisaks näitab kohtupraktika, et „[e]randkorras, kui on tuvastatud, et aktil on korraga mitu lahutamatu seotud eesmärki või reguleeritavat valdkonda, ilma et üks oleks teise suhtes teisejärguline, mistõttu on kohaldatavad aluslepingute erinevad sätted, peab niisugune meede seevastu põhinema vastavatel erinevatel õiguslikel alustel. [...] Mis puudutab konkreetselt rahvusvahelist lepingut, millega taotletakse mitut eesmärki või reguleeritakse mitut valdkonda, siis tuleb seega kontrollida, kas selle lepingu sätted, millel on mingi eesmärk või mis reguleerivad teatud valdkonda, on kõrvalistena vajalikud lepingu nende sätete tõhusaks toimumiseks, millega taotletakse muid eesmärke või reguleeritakse muid valdkondi, või kas need on „äärmiselt piiratud ulatusega“ [...]. [...] Lisaks kuuluvad kriteeriumide hulka, mis võimaldavad kindlaks teha, kas õigusakti eesmärk või reguleerimisvaldkond on kõrvalise tähtsusega või mitte, nende sätete arv, mis on võrreldes kõikide selle akti sätetega sellele pühendatud, ning nende sätetega kehtestatud kohustuste sisu ja ulatus. [...] Kahe õigusliku aluse kasutamine on siiski välistatud, kui nende õiguslike aluste jaoks ette nähtud menetlused on omavahel kokkusobimatud“⁶¹.
66. Seega, kui õigusakt on seotud eri pädevusvaldkondadega, siis materiaalsoiguslik alus, millele õigusakti vastuvõtmine tugineb, ei kajasta kõiki pädevusvaldkondi, milles asjaomase õigusakti vastuvõtmiseks pädevust teostatakse, vaid ainult neid, mis vastavad õigusakti peamisele eesmärgile või reguleeritavale valdkonnale (peamistele eesmärkidele või reguleeritavatele valdkondadele)⁶². Seega võib rahvusvahelise lepingu sõlmimist lubava nõukogu otsuse raskuskese muutuda sõltuvalt pädevustest, mida nõukogu otsustab ELi nimel teostada,⁶³ mis omakorda mõjutab kohaldatavaid materiaalsoiguslikke aluseid.

⁶¹ Eespool viidatud arvamus, *Istanbuli konventsioon*, 1/19, punktid 285–288.

⁶² Vt näiteks Euroopa Kohtu arvamus, 30.11.2009, *GATS*, 1/08, EU:C:2009:739, punkt 166; eespool viidatud otsus, *komisjon vs. nõukogu*, C-244/17, punktid 45–46; Euroopa Kohtu arvamus, 26.7.2017, *PNR EL-Kanada*, 1/15, EU:C:2017:592, punktid 90–94.

⁶³ Nagu on selgitatud eespool punktis 15, ei ole liit kohustatud teostama oma potentsiaalset pädevust.

67. Teiseks märgitakse seoses sellise nõukogu otsuse õiguslike tagajärgedega, et ELi toimimise lepingu artikli 288 kohaselt on otsus „*tervikuna siduv*“. Seega on selline nõukogu otsus siduv instrument, vastupidiselt nõukogu järeldustele või komisjoni soovitudele, milles rõhutatakse ratifitseerimise tähtsust. Lisaks, kuna liikmesriikidel oleks õigus ratifitseerida konventsioon ELi huvides, hõlmab see ELi tervikuna. Samuti eeldab ELi lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõte, et liikmesriigid „*kasutavad kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine*“. Euroopa Kohus on selgitanud, et EL ja liikmesriigid peavad tegema tihedat koostööd nii lepingute sõlmimisel kui ka võetud kohustuste täitmisel⁶⁴. See kehtib eelkõige juhul, kui EL ei saa konventsiooni ise ratifitseerida ja saab seetõttu teostada oma välispädevust üksnes ühiselt tegutsevate liikmesriikide vahendusel⁶⁵. Seega võidakse lähtuvalt sellest, kas ja mil määral nõukogu otsustab teostada ELi pädevust, nõuda liikmesriikidelt konventsiooni ratifitseerimist ELi huvides.

⁶⁴ Vt eespool viidatud arvamus, *ILO*, 2/91, punkt 36; vt ka eespool viidatud arvamus, *GATS*, 1/08, punkt 136; Euroopa Kohtu arvamus, 6.12.2001, *Cartagena protokoll*, 2/00, EU:C:2001:664, punkt 18; eespool viidatud arvamus kohtuasjas 1/94, *Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamisleping*, punkt 108; Euroopa Kohtu otsus, 20.4.2010, *komisjon vs. Rootsi*, C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 73, ning eespool viidatud arvamus, *Istanbuli konventsioon*, 1/19, punkt 248.

⁶⁵ Eespool viidatud arvamus, *ILO*, 2/91, punkt 5.

**A. NÕUKOGU OTSUS, MILLEGA ANTAKSE LIIKMESRIIKIDELE LUBA
RATIFITSEERIDA ELi HUVIDES KOGU KONVENTSIOON**

68. Nõukogu võib teha otsuse teostada ELi välispädevust täielikult ja võtta seega vastu nõukogu otsuse, millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida kogu konventsioon ELi huvides⁶⁶.
69. See valik tähendaks, et leping sõlmitakse üksnes ELiga. ELi õiguse kohaselt oleksid liikmesriigid kohustatud konventsiooni ELi huvides ratifitseerima.
70. Kui nõukogu peaks valima selle võimaluse, oleks viimati COREPERi tasandil arutatud nõukogu otsuse eelnõu⁶⁷ vaja muuta:
- esiteks tuleks välja jätta viide asjaolule, et otsus on seotud üksnes konventsiooni „osadega“;
 - teiseks tuleks kohandada otsuse materiaalõiguslikku alust. Nagu on märgitud eespool punktis 65, on kohtupraktikas selgitatud, et ELi õigusakti õigusliku aluse valik peab põhinema eelkõige õigusakti eesmärgil ja sisul. Nõukogu otsuse puhul, mis hõlmab kogu konventsiooni, tuleb seda silmas pidades arvesse võtta kõnealuse rahvusvahelise lepingu kogu teksti.

⁶⁶ Kohtuotsuses *Weddelli meri* selgitas Euroopa Kohus, et „[...] pelk asjaolu, et liidu tegevus rahvusvahelisel areenil kuulub liidu ja liikmesriikide jagatud pädevusse, ei välista võimalust, et nõukogus saavutatakse häälteenamus, mis on nõutav, et liit saaks välispädevust teostada üksi“ (eespool viidatud otsus, liidetud kohtuasjad C- 626/15 ja C- 659/16, punkt 126 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka eespool viidatud arvamus, *Istanbuli konventsioon*, 1/19, punkt 248.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. Lähtudes konventsiooni analüüsist, mis on kokkuvõtlikult esitatud eespool III jaotise B osas, ollakse seisukohal, et kõnealuse rahvusvahelise lepingu peamine eesmärk on parandada töökeskkonda ning kaitsta töötajate tervist ja turvalisust. Arvestades, et sooline vägivald ja ahistamine on vaid üks konventsiooniga keelatud käitumise alamkategoriatest, ei tulene selle tunnistamisest töökohal toimuva vägivalda ja ahistamise ühe vormina järeldest, et konventsiooni peamine eesmärk on seotud soolise diskrimineerimisega.
72. Võttes arvesse kohtupraktikas kindlaks määratud parameetreid, leiab õigustalitus seega, et ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 2 punkt b koostoimes artikli 153 lõike 1 punktiga a, mis käsitleb töökeskkonna parandamist ja töötajate tervise ja turvalisuse kaitsmist, on asjakohane ja piisav materiaaõiguslik alus nõukogu otsuse jaoks, millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida kogu konventsioon ELi huvides, ning ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkt v on sobiv menetlusõiguslik alus. Sellise nõukogu otsuse suhtes kohaldatav hääletuskord oleks kvalifitseeritud häälteenamus.⁶⁸

B. NÕUKOGU OTSUS, MILLEGA ANTAKSE LIIKMESRIIKIDELE LUBA RATIFITSEERIDA ELi HUVIDES KONVENTSIOONI OSI

73. Võimalus, mille kohaselt EL teostab osaliselt oma potentsiaalset pädevust seoses konventsiooniga, vastab komisjoni esialgsele ettepanekule ja viimati COREPERi tasandil arutatule.
74. See lähenemisviis tähendab, et nõukogu otsuses tuleks määrata kindlaks need konventsiooni sätted, mille suhtes EL kavatseb teostada oma pädevust.

⁶⁸ Tulenevalt ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikest 8 (mis käsitleb ELi toimimise lepingu artikli 218 alusel läbiviidavate menetluste suhtes kohaldatavat hääletuskorda) kombineerituna ELi toimimise lepingu artikli 153 lõikega 2 koostoimes artikli 153 lõike 1 punktiga a (nõukogu otsuse materiaaõiguslik alus) ning tingimusel, et komisjon nõustub oma ettepaneku vastava muutmisega, vt ELi toimimise lepingu artikli 293 lõige 1.

75. Praegu nõukogus arutlusel oleva eelnõu tekstis lubatakse liikmesriikidel ratifitseerida konventsiooni „*need osad, mis ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 2 ja artikli 153 lõike 1 punktide a ja i kohaselt kuuluvad Euroopa Liidu pädevusse*“⁶⁹. Selles ei ole kindlaks määratud konventsiooni sätteid (või nende osi), mille suhtes EL oma pädevust teostaks, samuti ei ole neid täpsustatud komisjoni ettepanekus. Lisaks, nagu eespool märgitud, hõlmavad ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkti a kohased ELi pädevused konventsiooni raskuskeset. See sulandab endasse muud õiguslikud alused, mis võiksid olla asjakohased eraldiseisvate ELi meetmete vastuvõtmiseks konventsiooni mõne elemendi kohta, mis on kõrvalise tähtsusega või äärmiselt piiratud ulatusega.

Seetõttu põhjustaks nõukogu otsus oma praegusel kujul teatavat selgusetust selle kohta, millises ulatuses ELi pädevust konventsiooni suhtes teostatakse. Eelkõige on ebaselge, kas praktikas oleks selline ainult konventsiooni teatavate osade ratifitseerimine ELi huvides lõppkokkuvõttes väiksema ulatusega kui kogu konventsiooni ratifitseerimine, nagu on arutatud eespool võimaluse A all. Välja pakutud materiaalsoiguslike aluste (st ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 2 ning artikli 153 lõike 1 punktid a ja i) tõttu tuleks asjaomane nõukogu otsus vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega.

76. Võimaliku alternatiivina võiks otsuse eelnõus täpsemalt kindlaks määrata need ELi pädevused, mille puhul nõukogu volitab liikmesriike konventsiooni ELi huvides ratifitseerima. Nende pädevuste valik, mida EL kavatseb teostada, on poliitiline valik. Võib ette näha mitmesuguseid võimalusi, sealhulgas näiteks sellise loa andmist, mis oleks piiratud üksnes nende ELi pädevustega, mida on juba liidusiseselt kasutatud. Alles pärast sellise poliitilise valiku tegemist asjaomaste pädevuste kohta on võimalik kindlaks teha sobiv õiguslik alus nõukogu otsuse vastuvõtmiseks.
77. Olenemata sellest, kuidas ELi pädevuse osaline teostamine on piiritletud, näitab nõukogu otsuses sisalduv selgesõnaline viide konventsiooni osadele üheselt, et kõnealuse nõukogu otsuse puhul on tegemist segalepinguga. Kuna EL ei ratifitseeri kogu konventsiooni, siis eeldatakse, et liikmesriigid hõlmavad selle ülejäänud osad oma riiklike pädevuste kohaselt.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on äärmiselt oluline tagada liikmesriikide ja ELi institutsioonide tihe koostöö jagatud pädevusega valdkonnas. Sellises olukorras võib nõukogu soovida kindlaks teha, et liikmesriigid on jõudnud ühisele kokkuleppele siduda end konventsiooniga valdkondades, mida nõukogu otsus ei hõlma.
79. Sellega seoses tuleneb Euroopa Kohtu hiljutisest arvamusest 1/19 *Istanbuli konventsiooni* kohta, et nõukogu ei saa lisada ELi toimimise lepingu artiklis 218 ette nähtud lepingu sõlmimise menetlusse täiendavat eeltingimust, mille kohaselt saab segalepingu sõlmimist käsitleva nõukogu otsuse vastu võtta alles siis, kui eelnevalt on sõlmitud ühine kokkulepe. Siiski on nõukogul poliitiline kaalutusõigus teha otsus jätkata arutelusid seni, kuni liikmesriigid saavutavad ühise kokkuleppe neile nende pädevusse kuuluvates valdkondades siduva lepingu sõlmimiseks. Seda poliitilist kaalutusõigust tuleb kasutada kooskõlas nõukogu kodukorra ja ELi toimimise lepingu artikliga 218. Teisisõnu võib nõukogu hääletada, kui kõik menetlustingimused on täidetud, kooskõlas vastavalt menetlusotsuste ja lepingu eseme suhtes kohaldatava hääletuskorraga⁷⁰.
80. Eespool toodut arvestades ei takista miski nõukogul taotlemast liikmesriikide ühist kokkulepet selle kohta, et konventsioon on neile siduv valdkondades, mis ei ole hõlmatud nõukogu otsusega lepingu sõlmimise kohta ELi huvides, tegutsedes piirides, mis on ette nähtud Euroopa Kohtu arvamusega *Istanbuli konventsiooni* kohta.

⁷⁰ Eespool viidatud arvamus kohtuasjas 1/19, *Istanbuli konventsioon*, punktid 253–255. Üksikasjalikuma analüüsiga tutvumiseks vt ka nõukogu õigustalituse poolt esitatud kirjalik teave dokumendis ST 13800/21, eelkõige selle punktid 5–13 ja 28 ühise kokkuleppe kohta.

C. NÕUKOGU OTSUSE LANGETAMATA JÄTMINE

81. Nõukogu võib tunnistada, et nõukogus puudub piisav enamus⁷¹ selleks, et taotleda jätkuvalt sellise otsuse vastuvõtmist, millega antakse liikmesriikidele luba konventsioon ELi huvides tervikuna või osaliselt ratifitseerida.
82. Kuna konventsioon ei kuulu ELi ainupädevusse, siis juhul, kui nõukogu ei võta vastu otsust, et konventsiooni suhtes teostatakse ELi pädevust, jääb liikmesriikidele pädevus ja vabadus otsustada, kas konventsioon ratifitseerida või mitte, järgides samal ajal oma aluslepingutest ja ELi *acquis*'st tulenevaid kohustusi.
83. Siiski tuleb arvesse võtta asjaolu, et komisjon on teinud ettepaneku sõlmida konventsioon ELi huvides ning et Euroopa Kohtu praktika kohaselt lasuvad liikmesriikidel erilised kohustused tegutsemiseks ja tegevusest hoidumiseks olukorras, kus komisjon on esitanud nõukogule ettepanekud, mida nõukogu ei ole küll veel heaks kiitnud, kuid mis moodustavad ELi kooskõlastatud tegevuse lähtekoha, vastavalt ELi lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud üldisele lojaalse koostöö kohustusele⁷².

⁷¹ Või ühehäälsus, kui asjaomane materiaalõiguslik alus nõuab ühehäälsset otsust.

⁷² Eespool viidatud otsus, *komisjon vs. Rootsi*, C-246/07, punktid 73–74.

84. Kui selgub, et nõukogus ei saavutata vajalikku toetust eespool kirjeldatud võimaluste A või B kohase otsuse vastuvõtmiseks,⁷³ saaks õiguslikku olukorda selgitada järgmiselt: i) komisjon võiks oma ettepaneku tagasi võtta, ii) nõukogu võiks korraldada ametliku hääletuse, mis juhul, kui vajalikku toetust ei ole võimalik saada, näitaks, et kavandatava otsuse vastuvõtmiseks on kõik menetlusetapid ammendatud,⁷⁴ või iii) nõukogu võiks korraldada COREPERis indikatiivse hääletamise ja märkida, et komisjoni ettepanekule puudub piisav toetus, kiites heaks nõukogu istungi protokollis kantava avalduse, milles nõukogu märgib, et kavandatava nõukogu otsuse (millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida kõnealune ILO konventsioon ELi huvides) vastuvõtmiseks ei ole võimalik nõutavat häälteenamust saavutada⁷⁵.
85. Sellisel juhul jäävad ELi tasandil võimalikuks mitmesugused meetmed, millega julgustada liikmesriike konventsiooni ratifitseerima. Eelkõige oleks komisjonil võimalik võtta vastu soovitus kõnealuse konventsiooni ratifitseerimise kohta, nagu seda on tehtud varem (näiteks seoses ILO konventsiooniga nr 182 lapsele sobimatu töö ja muu talle sobimatu tegevuse viivitamatu keelustamise kohta)⁷⁶. Samuti võiks võtta vastu nõukogu järeldused, milles rõhutatakse, kui tähtis on, et liikmesriigid konventsiooni ratifitseeriks.

⁷³ Eespool viidatud otsus, *Weddelli meri*, liidetud kohtuasjad C-626/15 ja C-659/16, punkt 126; eespool viidatud otsus, *OTIF*, C-600/14, punkt 68; eespool viidatud arvamus, *Istanbuli konventsioon*, 1/19, punkt 250.

⁷⁴ Ametliku hääletuse korraldamiseks oleks esmalt vaja saada Euroopa Parlamendi nõusolek nõukogu otsuse kohta, millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida konventsioon ELi huvides.

⁷⁵ NB. varasemates võrreldavates olukordades kasutati komisjoni ettepaneku tagasilükkamiseks tavaliselt COREPERi märkust, milles soovitati nõukogul mitte jätkata tööd komisjoni ettepanekuga (nt ST 13605/13, punkt 23; ST 7409/14; ST 12706/16). Lähtudes eespool viidatud arvamusest *Istanbuli konventsioon*, 1/19, oleks siiski soovitatav see tava lõpetada ja selle asemel korraldada ametlik hääletus või võtta vastu nõukogu istungi protokollis kantav avaldus, milles märgitakse nõutava kvalifitseeritud häälteenamuse puudumist (vt ST 13411/21 kui hiljutine näide sellise avalduse vastuvõtmise kohta).

⁷⁶ Komisjoni 15. septembri 2000. aasta soovitus 2000/581/EÜ Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) 17. juuni 1999. aasta konventsiooni nr 182 (lapsele sobimatu töö ja muu talle sobimatu tegevuse viivitamatu keelustamise konventsioon) ratifitseerimise kohta (teatavaks tehtud numbri K(2000) 2674 all); EÜT L 243, 28.9.2000, lk 41.

V. JÄRELDUSED

86. Nõukogu õigustalitus on arvamusel, et:

- a) kogu ILO konventsioon on hõlmatud ELi jagatud pädevusega, mis ei ole ainupädevus, ning seepärast võib nõukogu otsustada, kas ja millises ulatuses teostada ELi potentsiaalset pädevust;
- b) ILO konventsiooni ratifitseerimiseks on mitmesuguseid õiguslikke võimalusi, nimelt:
 - i) üksnes ELi nimel sõlmitav leping, mille puhul ratifitseerivad kõik liikmesriigid kogu konventsiooni ELi huvides;
 - ii) segaleping, mille puhul ratifitseerivad kõik liikmesriigid ILO konventsiooni osaliselt ELi huvides niivõrd, kuivõrd see puudutab ELi pädevust, ja osaliselt nende enda riikliku pädevuse raames; sellisel juhul tuleks ELi pädevuse teostamise ulatust nõukogu otsuses paremini selgitada; või
 - iii) konventsiooni ratifitseerimine ilma ELi pädevuse teostamiseta, kus liikmesriigid peaksid kaaluma ILO konventsiooni ratifitseerimist oma riikliku pädevuse raames.