



Bryssel, 20. tammikuuta 2022
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

Toimielinten välinen asia:
2020/0011(NLE)

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO¹

Lähettiläjä:	Oikeudellinen yksikkö
Asia:	Neuvoston päätös väkivallasta ja häirinnästä tehdystä ILO:n yleissopimuksesta nro 190 – Yleissopimuksen ratifiointia koskeva EU:n toimivalta

I JOHDANTO

1. Komissio esitti 22. tammikuuta 2020 ehdotuksen neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan, Euroopan unionin edun vuoksi, väkivaltaa ja häirintää koskeva Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2019 yleissopimus (nro 190) siltä osin kuin on kyse tietyistä yleissopimuksen osista (jäljempänä 'komission ehdotus' tai 'ehdotus')².

¹ Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

² COM(2020) 24 final. Tämä on ensimmäinen komission esittämä ehdotus unionin säädökseksi, joka koskee ILO:n yleissopimusta nro 190. Komissio ei esittänyt suositusta yleissopimuksesta käytävien neuvottelujen aloittamiseksi unionin edun mukaisesti eikä ehdotusta yleissopimuksen allekirjoittamisesta koskevaksi neuvoston päätökseksi. Komissio kuitenkin koordinoi jäsenvaltioiden kantoja neuvottelujen ajan. Se johti unionin sisäisiä koordinoitavuuksia ja osallistui aktiivisesti yhteisesti sovittujen linjausten määrittelyyn.

2. Komission ehdotusta on käsitelty sosiaalityöryhmässä kolmesti.³ Näiden keskustelujen jälkeen puheenjohtajavaltio on tarkistanut ehdotuksen tekstiä⁴, ja pysyvien edustajien komitea on keskustellut siitä kolme kertaa.⁵
3. Joidenkin valtuuskuntien pysyvien edustajien kokouksessa 18. joulukuuta 2020 esittämästä pyynnöstä puheenjohtajavaltio on kehottanut neuvoston oikeudellista yksikköä tarkastelemaan EU:n toimivaltaa suhteessa väkivaltaa ja häirintää koskevaan vuoden 2019 yleissopimukseen nro 190⁶ (jäljempänä 'yleissopimus') ja määrittelemään oikeudellisesti pätevät tavat ratifioida se. Tässä lausunnossa vastataan kyseiseen pyyntöön. Lausunnossa otetaan huomioon unionin tuomioistuimen Istanbulin yleissopimuksesta 6. lokakuuta 2021 antama lausunto 1/19, jonka laadinta alkoi vuonna 2019.⁷

II TAUSTA

4. Kansainvälinen työkonferenssi hyväksyi mainitun yleissopimuksen kesäkuussa 2019 pidetyssä 108. istunnossaan (100-vuotisjuhlassa) yhdessä suosituksen nro 206 kanssa.⁸
5. Yleissopimus on ensimmäinen kansainvälinen asiakirja, jossa vahvistetaan työelämään liittyvän väkivallan ja häirinnän torjuntaa koskevat normit. Se käsittää 20 artiklaa, jotka on jaettu kahdeksaan lukuun. I ja II luvuissa määritellään soveltamisala, ja III luvussa esitetään keskeiset periaatteet. IV luku sisältää yleissopimuksen keskeiset toiminnalliset määräykset, joissa käsitellään väkivallalta ja häirinnältä suojelua ja niiden ehkäisemistä työelämässä. V luvussa määrätään täytäntöönpanotoimenpiteistä ja oikeuskeinoista. VI luvussa käsitellään valistusta, VII luvussa määritellään yleissopimuksen määräysten mahdollisia soveltamistapoja ja VIII luku sisältää määräyksiä yleissopimuksen ratifiointista ja voimaantulosta.

³ 4. ja 18. helmikuuta ja 4. maaliskuuta 2020.

⁴ ST 6533/20.

⁵ 11. maaliskuuta sekä 9. ja 18. joulukuuta 2020.

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

⁷ Unionin tuomioistuimen lausunto 6. lokakuuta 2021, *Istanbulin yleissopimus*, 1/19, EU:C:2021:832. Ks. myös oikeudellisen yksikön ilmoitus ST 13800/21, 11. marraskuuta 2021, kyseisestä unionin tuomioistuimen lausunnosta.

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

6. Neuvosto hyväksyi lokakuussa 2019 päätelmät, joissa kannatetaan ILO:n satavuotisjulistusta ja pyydetään jäsenvaltioita ja komissiota *"toteuttamaan ILO:n satavuotisjulistuksen mukaisesti tarvittavia toimia, jotta [poistetaan] työpaikalla esiintyvä väkivalta ja häirintä"*.⁹
7. Tämän lausunnon laatimisen aikaan yleissopimuksen oli ratifioinut kymmenen ILO:n jäsentä (joista kaksi on EU:n jäsenvaltiota).¹⁰ Yleissopimus tuli voimaan 25. kesäkuuta 2021.
8. ILO:n perussäännön mukaan kansainväliset järjestöt (kuten EU) eivät voi olla ILO:n jäseniä. Näin ollen EU voi käyttää ILO:n yleissopimukseen liittyvää toimivaltaansa ainoastaan sitä kautta, että EU:n edun mukaisesti toimimaan valtuutetut jäsenvaltiot ratifioivat ne.¹¹

⁹ Neuvoston päätelmät: "Työn tulevaisuus: Euroopan unioni kannattaa ILO:n satavuotisjulistusta", 25. lokakuuta 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 Ks. lausunto 19. maaliskuuta 1993, *ILO*, 2/91, EU:C:1993:106, 5 kohta.

Neuvosto on vuodesta 2005 lähtien valtuuttanut jäsenvaltiot ratifioimaan EU:n edun vuoksi viisi ILO:n yleissopimusta¹² ja yhden ILO:n pöytäkirjan, jotka kuuluvat osittain EU:n toimivaltaan.¹³

9. Tässä lausunnossa tarkastellaan sitä, onko EU:lla yleissopimusta koskevaa toimivaltaa, sekä mahdollisen EU:n toimivallan laajuutta ja luonnetta (III osa). Tarkastelun tulosten perusteella lausunnossa tutkitaan myös, mitkä ovat oikeudellisesti pätevät tavat ratifioida yleissopimus (IV osa).

¹² Neuvoston päätös 2005/367/EY, tehty 14 päivänä huhtikuuta 2005, jäsenvaltioille annettavasta valtuutuksesta ratifioida Euroopan yhteisön edun vuoksi merenkulkijoiden henkilöllisyystodistusta koskeva Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro 185, EUVL L 136, 30.5.2005, s. 1; neuvoston päätös 2007/431/EY, tehty 7 päivänä kesäkuuta 2007, jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan, Euroopan yhteisön edun vuoksi, merityötä koskeva Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2006 yleissopimus, EUVL L 161, 22.6.2007, s. 63; neuvoston päätös 2010/321/EU, annettu 7 päivänä kesäkuuta 2010, jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan, Euroopan unionin edun vuoksi, kalastusalan työtä koskeva Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2007 yleissopimus (yleissopimus nro 188), EUVL L 145, 11.6.2010, s. 12; neuvoston päätös 2014/52/EU, annettu 28 päivänä tammikuuta 2014, jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan Euroopan unionin edun vuoksi työturvallisuutta kemikaaleja käytettäessä koskeva Kansainvälisen työjärjestön vuoden 1990 yleissopimus (yleissopimus nro 170), EUVL L 32, 1.2.2014, s. 33; neuvoston päätös 2014/51/EU, annettu 28 päivänä tammikuuta 2014, jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan Euroopan unionin edun vuoksi kotitaloustyöntekijöiden ihmisarvoista työtä koskeva Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2011 yleissopimus (yleissopimus nro 189), EUVL L 32, 1.2.2014, s. 32.

¹³ Neuvoston päätös (EU) 2015/2071, annettu 10 päivänä marraskuuta 2015, jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan Euroopan unionin edun mukaisesti pakollista työtä koskevan Kansainvälisen työjärjestön vuoden 1930 sopimuksen vuoden 2014 pöytäkirja rikosasioissa tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä koskevien pöytäkirjan 1–4 artiklan osalta, EUVL L 301, 18.11.2015, s. 47; neuvoston päätös (EU) 2015/2037, annettu 10 päivänä marraskuuta 2015, jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan Euroopan unionin edun mukaisesti pakollista työtä koskevan Kansainvälisen työjärjestön vuoden 1930 sopimuksen vuoden 2014 pöytäkirja sosiaalipolitiikkaan liittyvien kysymysten osalta, EUVL L 298, 14.11.2015, s. 23.

III OIKEUDELLINEN ANALYYSI YLEISSOPIMUSTA KOSKEVASTA EU:N TOIMIVALLASTA

A. ANALYYSISSÄ KÄYTETTÄVÄT OIKEUDELLISET ARVIOINTIPERUSTEET

1. EU:n toimivallan olemassaolo

10. SEU 5 artiklassa säädetyn annetun toimivallan periaatteen mukaisesti EU voi toimia ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa.
11. EU:lla on toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia SEUT 216 artiklassa vahvistetuissa neljässä tapauksessa.¹⁴ Koska yleissopimuksen tekemisestä ei ole määrätty perussopimuksissa eikä oikeudellisesti sitovassa EU:n säädöksessä, EU:lla voi olla ulkoinen toimivalta tehdä yleissopimus siltä osin kuin se on *"välttämätöntä jonkin perussopimuksissa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi"* tai sen tekeminen *"voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta"*.
12. Unionin tuomioistuin ei ole soveltanut tiukkaa oikeudellista arviointiperustetta kriteeriin, joka koskee välttämättömyyttä jonkin perussopimuksessa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuin on selventänyt, että kun sopimuksen tekeminen on *"välttämätöntä jonkin unionin politiikalle perussopimuksissa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi"*, EU:n ulkoisen toimivallan olemassaoloon *"ei liity edellytystä siitä, että aiemmin on annettu unionin sääntöjä, joihin voidaan vaikuttaa"*.¹⁵

¹⁴ SEUT 216 artiklan 1 kohdassa määrätään, että *"unioni voi tehdä sopimuksen yhden tai useamman kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa, kun perussopimuksissa on asiaa koskeva määräys taikka kun sopimuksen tekeminen on välttämätöntä jonkin unionin politiikalle perussopimuksissa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi tai sopimuksen tekemisestä säädetään oikeudellisesti sitovassa unionin säädöksessä tai sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta"*.

¹⁵ Tuomio 5. joulukuuta 2017, *Saksa v. neuvosto (OTIF)*, C-600/14, EU:C:2017:935, 52 ja 67 kohta.

Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että välttämättömyyttä jonkin perussopimuksessa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi koskeva edellytys täyttyy, kun todetaan, että ulkoisen toimivallan käyttäminen myötävaikuttaa perussopimuksissa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseen.¹⁶

13. Tässä kohdassa ei ole enää tarpeen tarkastella neljättä kriteeriä, joka koskee mahdollista vaikutusta yhteisiin sääntöihin tai niiden ulottuvuuden mahdollista muuttamista. Tämä kriteeri liittyy lisäksi EU:n toimivallan luonnetta koskevaan oikeudelliseen arviointiin, joten sitä käsitellään jäljempänä.

2. EU:n toimivallan luonne

14. Siltä osin kuin EU:lla on ulkoista toimivaltaa, se voi olla yksinomainen tai jäsenvaltioiden kanssa jaettu.
15. EU:n yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla jäsenvaltiot eivät voi tehdä EU:n toimielinjärjestelmän ulkopuolella kansainvälisiä sitoumuksia, ellei EU ole valtuuttanut niitä siihen (SEUT 2 artiklan 1 kohta).¹⁷

Sen sijaan niillä aloilla, jotka eivät kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan vaan jaettuun toimivaltaan, neuvostolla on harkintavaltaa siltä osin kuinka laajasti EU voi käyttää tätä potentiaalista toimivaltaansa.¹⁸ Jäsenvaltiot voivat jatkaa ulkoisen toimivaltansa käyttämistä siltä osin kuin EU ei käytä jaettua toimivaltaansa (SEUT 2 artiklan 2 kohta).

¹⁶ Em. tuomio *OTIF*, C-600/14, 60 kohta.

¹⁷ Em. lausunto, 19. maaliskuuta 1993, *ILO*, 2/91, 25 ja 26 kohta; tuomio 5. marraskuuta 2002, *komissio v. Belgia*, C-471/98, EU:C:2002:628, 95 kohta; tuomio 31. maaliskuuta 1971, *komissio v. neuvosto (ERTA)*, C-22/70, EU:C:1971:32, 22 kohta; tuomio 4. syyskuuta 2014, *komissio v. neuvosto*, C-114/12, EU:C:2014:2151, 66 ja 67 kohta; tuomio 20. marraskuuta 2018, *komissio v. neuvosto (Weddellinmeri)*, C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, 111 kohta.

¹⁸ Ks. mm. em. tuomio *OTIF*, C-600/14, 68 kohta; em. tuomio *Weddellinmeri*, C-626/15 ja C-659/16, 126–127 kohta; tuomio 30. toukokuuta 2006, *komissio v. Irlanti*, C-459/03, EU:C:2006:345, 95–96 kohta.

16. On huomattava, ettei yksikään yleissopimuksen määräys liity SEUT 3 artiklan 1 kohdassa lueteltuun alaan, jolla EU:lla olisi lähtökohtaisesti yksinomainen toimivalta.¹⁹ Siltä osin kuin EU:lla on ulkoista toimivaltaa, sen yksinomainen luonne voi siis johtua ainoastaan SEUT 3 artiklan 2 kohdasta.²⁰ Yleissopimuksen tapauksessa merkitykselliseltä vaikuttaa vain SEUT 3 artiklan 2 kohdassa esitetty kolmas vaihtoehto. Näin ollen yleissopimuksen määräykset kuuluvat EU:n yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan siltä osin kuin ne voivat "vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta".
17. "Sen arvioimista varten, voivatko (...) sitoumukset 'vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta' SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, on nojaututtava unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tämä riski on olemassa silloin, kun nämä sitoumukset kuuluvat mainittujen [EU:n] sääntöjen soveltamisalaan".²¹ Tällaista riskiä koskevan toteamuksen edellytyksenä ei ole se, että kansainvälisten sitoumusten kattamat alat ja unionin säännösten kattamat alat ovat täysin yhdenmukaiset.²² Lisäksi ala, jonka EU:n oikeus suurelta osin kattaa, voi kuulua EU:n yksinomaiseen toimivaltaan.²³

¹⁹ SEUT 3 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "Unionilla on yksinomainen toimivalta seuraavilla aloilla: a) tulliliitto; b) sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistaminen; c) niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka, joiden rahayksikkö on euro; d) meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa; e) yhteinen kauppapolitiikka."

²⁰ SEUT 3 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa: "Unionilla on myös yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisyksikössä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun tämä on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta."

²¹ Lausunto, 16. toukokuuta 2017, *Singapore*, 2/15, EU:C:2017:376, 180 kohta; em. tuomio komissio v. neuvosto, C-114/12, 68 kohta; ks. myös em. tuomio *ERTA*, C-22/70, 22 ja 30 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

²² Ks. mm. lausunto 14. lokakuuta 2014, *Haagin yleissopimus*, 1/13, EU:C:2014:2303, 71–72 kohta; em. tuomio *Weddellinmeri*, C-626/15 ja C-659/16, 113 kohta.

²³ Arvioinnin on perustuttava kyseisten sääntöjen kattamaan alaan, luonteeseen ja sisältöön. Huomioon on lisäksi otettava unionin oikeuden ennustettavissa olevat kehitysnäkymät kyseisellä alalla. Ks. lausunto 14. helmikuuta 2017, *Marrakesh*, 3/15, ECLI:EU:C:2017:114, 107–108 kohta; tuomio 26. marraskuuta 2014, *Green Network*, C-66/13, EU:C:2014:2399, 31–33 kohta; em. lausunto *Haagin yleissopimus*, 1/13, 73–74 kohta; em. tuomio komissio v. neuvosto, C-114/12, 70 kohta; lausunto 7. helmikuuta 2006, *Lugano*, 1/03, EU:C:2006:81, 126 kohta; em. lausunto *ILO*, 2/91, 22 ja 25–26 kohta.

Toteamus siitä, että EU:n säännöt kattavat tietyn alan suurelta osin, ei kuitenkaan poista tarvetta määrittää sitä yleissopimuksen kattamaa erityistä alaa, jota on tarkasteltava SEUT 3 artiklan 2 kohdan näkökulmasta.²⁴

18. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on tältä osin todennut johdonmukaisesti, että *"yksinomainen ulkoinen toimivalta voidaan johtaa sisäisestä toimivallasta ainoastaan, jos tätä käytetään"*.²⁵ Jos näin ei ole, myöskään implisiittistä yksinomaista toimivaltaa ei voi olla. Primäärioikeuden määräykset eivät ole SEUT 3 artiklan 2 kohdassa esitetyn kolmannen vaihtoehdon mukaisia *"yhteisiä sääntöjä"*.²⁶
19. Toiseksi toteamuksen siitä, että EU:lla on yksinomainen toimivalta suhteessa kansainvälisen sopimuksen määräykseen SEUT 3 artiklan 2 kohdassa esitetyn kolmannen vaihtoehdon mukaisesti, on perustuttava kyseisen sopimuksen ja kyseisten EU:n sääntöjen välisen suhteen *"tarkasteluun"*, jonka on oltava *"kokonaisvaltainen ja konkreettinen"*.²⁷ Summittainen tarkastelu ei täytä oikeuskäytännön normeja.²⁸ Kuten unionin tuomioistuin on korostanut, asianomaisen osapuolen tehtävänä on *"osoittaa ulkoisen toimivallan yksinomaisuus, johon asianomainen osapuoli haluaa vedota"*.²⁹
20. Kolmas yleissopimuksen yhteydessä käsiteltävä aihe liittyy vähimmäisvaatimuksia koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Sen mukaan yhteisiin sääntöihin vaikuttamisen riskiä ei yleensä ole, jos kansainvälisessä sopimuksessa asetetaan vähimmäisvaatimuksia alalla, jolla myös EU:n oikeudessa asetetaan ainoastaan vähimmäisvaatimuksia. Tältä osin on muistettava, että perussääntönsä mukaan ILO voi asettaa ainoastaan vähimmäisvaatimuksia.

²⁴ Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto ST 13795/16, 20 kohta.

²⁵ Lausunto 24. maaliskuuta 1995, *OECD*, 2/92, EU:C:1995:83, 36 kohta; lausunto 15. marraskuuta 1994, *WTO:n sopimus*, 1/94, EU:C:1994:384, 89 kohta.

²⁶ Em. lausunto *Singapore*, 2/15, 234 kohta.

²⁷ Em. lausunto *Lugano*, 1/03, 124 ja 133 kohta; em. tuomio *komissio v. neuvosto*, C-114/12, 74–75 kohta; julkiasiamiehen ratkaisuehdotus 8.9.2016, *Marrakesh*, 3/15, ECLI:EU:C:2016:657, 129–132 kohta; em. tuomio *Green Network*, C-66/13, 44 kohta; em. lausunto *Haagin yleissopimus*, 1/13, 74 kohta.

²⁸ Yksityiskohtainen tarkastelu aihetta koskevasta oikeuskäytännöstä, ks. neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto ST 13795/16.

²⁹ Em. tuomio *komissio v. neuvosto*, C-114/12, 74–75 kohta; em. tuomio *Weddellinmeri*, C-626/15 ja C-659/16, 115 kohta. Vrt. komission ehdotuksen COM(2020)24 final perustelujen 4 kohta (s. 5), jossa viitataan SEUT 3 artiklan 2 kohtaan ilman enempää perusteluja.

Vähimmäisvaatimuksia koskevaa oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan pitäisi soveltaa mekaanisesti, vaan on tutkittava, jääkö jäsenvaltioille todellinen vapaus sekä EU:n oikeudessa että kansainvälisessä lainsäädännössä.³⁰ Asianomaisten säännösten ja määräysten tarkempi arviointi on tarpeen sen toteamiseksi, vaarantuuko "*unionin sääntöjen yhtenäinen ja johdonmukainen soveltaminen ja niillä perustetun järjestelmän moitteeton toiminta*".³¹ Tämä oikeudellinen arviointiperuste on edelleen relevantti unionin tuomioistuimen tuoreen lausunnon 1/19 mukaisesti.³²

B. YLEISSOPIMUKSEN ARVIOINTI

21. Ehdotuksessa ei selvennetä, mikä on EU:n tulevan toimivallan tarkka laajuus ja luonne, eikä sitä tehdä pysyvien edustajien komitealle esitetyssä tarkistetussa tekstissäkään.³³
22. Oikeudellinen yksikkö on tästä syystä tarkastellut yleissopimukseen sisältyviä toimivaltuuksia edellä A jaksossa esitettyjen parametrien valossa. Tässä lausunnossa esitetään arvioinnin tulokset ja i) tarkastellaan EU:n toimivallan olemassaolon kannalta asiaankuuluvia yleissopimuksen määräyksiä ja ii) tutkitaan EU:n toimivallan luonnetta nykyisten yhteisten sääntöjen valossa.

1. EU:n toimivallan olemassaolo

23. Yleissopimuksen päätavoitteena on suojella työntekijän asemassa olevia ja muita työelämässä toimivia henkilöitä³⁴ väkivallalta ja häirinnältä³⁵, jota tapahtuu työssä, joka liittyy työhön tai joka saa alkunsa työstä.³⁶

³⁰ Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto ST 13795/16, kohta 26.

³¹ Ks. em. lausunto *Lugano*, 1/03, 128 ja 133 kohta.

³² Em. lausunto *Istanbulin yleissopimus*, 1/19. Unionin tuomioistuin ei noudattanut lausunnossaan julkisasiamies Hoganin näkemystä, jonka mukaan tällaista lisäarviointia ei tarvita (ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 11. maaliskuuta 2021, EU:C:2021:198, 99 kohta). Unionin tuomioistuimen lausunto ei sisällä tähän liittyviä toteamuksia.

³³ ST 6533/20.

³⁴ Yleissopimuksen 2 artikla.

³⁵ Määritelty yleissopimuksen 1 artiklassa.

³⁶ Yleissopimuksen 3 artikla.

24. Yleissopimuksella pyritään siinä asetettuihin tavoitteisiin määrittämällä väkivallalta ja häirinnältä suojelua ja niiden ehkäisemistä työelämässä koskevista toimenpiteistä.³⁷ I luvussa käsite "väkivalta ja häirintä" määritellään laajasti mutta se liittyy ainoastaan työelämään. II luvussa vahvistetaan samansuuntaisesti suojelun laajuus viittaamalla "työntekijän asemassa oleviin ja muihin työelämässä toimiviin henkilöihin". III luvussa käsiteltyjen keskeisten periaatteiden mukaan yleissopimuksen ratifioivien jäsenten on otettava käyttöön kokonaisvaltainen lähestymistapa väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi ja poistamiseksi työelämässä. Jäsenten on kiellettävä tällaiset teot ja hyväksyttävä toimintaperiaatteet, joilla puututaan väkivaltaan ja häirintään, sekä näitä toimintaperiaatteita tukevat toimenpiteet, joita ovat muun muassa seurantamekanismien käyttöönotto sekä oikeuskeinot, seuraamukset ja uhreille annettava tuki.
25. Näiden keskeisten periaatteiden toteuttamiseen tarkoitetut tärkeimmät määräykset sisältyvät suojelua ja väkivallan ja häirinnän ehkäisemistä koskevaan IV lukuun (7–9 artikla). Mainitun 7 artiklan mukaan jäsenten on määriteltävä ja kiellettävä väkivalta ja häirintä työelämässä. Seuraavat 8 ja 9 artikla sisältävät toimenpiteitä, joita ILO:n jäsenten on toteutettava ehkäistäkseen väkivaltaa ja häirintää työssä myös edellyttämällä, että työnantajat toteuttavat vastaavia toimia.
26. V luku sisältää määräykset, jotka koskevat edellä mainittujen suojelua ja ehkäisemistä koskevien toimintaperiaatteiden asianmukaisen toteuttamisen edellyttämiä täytäntöönpanotoimenpiteitä ja oikeuskeinoja. VI luvussa määrätään muista toimenpiteistä, jotka koskevat ohjausta, koulutusta ja valistusta.
27. Edellä esitetyn perusteella yleissopimuksen päätavoite kuuluu tavoitteisiin, joihin EU pyrkii sosiaalipolitiikkaa koskevien perussopimuksen määräysten mukaisesti. Työolojen kohentaminen sisältyy SEUT 151 artiklassa määriteltyihin tavoitteisiin. Kun otetaan huomioon, että työssä tapahtuva väkivalta ja häirintä voivat vaikuttaa terveelliseen työympäristöön, EU:lla on toimivalta hyväksyä toimenpiteitä määritelläkseen ja kieltääkseen tällaisen käytöksen työympäristön parantamista ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemista koskevan SEUT 153 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla.

³⁷ Yleissopimuksen 7, 8, 9 ja 10 artikla.

28. SEUT 153 artiklan 1 kohdan a alakohta voi kattaa kaikki yleissopimuksessa annetun "väkivallan ja häirinnän" laajan määritelmän osatekijät. Näin ollen se kattaa myös työelämässä tapahtuvan sukupuoleen perustuvan väkivallan ja häirinnän suppeamman käsitteen sekä kaikenlaisen muun syrjinnäksi tulkittavan häirinnän.³⁸ EU:lla on SEUT 153 artiklan 1 kohdan i alakohdan, 157 artiklan 3 kohdan ja 19 artiklan nojalla myös muita toimivaltuuksia, joiden laajuus on tarkemmin määritelty ja rajatumpi ja jotka voivat kattaa syrjinnäksi tulkittavan häirinnän.
29. Myös muita EU:n toimivaltuuksia voidaan pitää merkityksellisinä yleissopimuksen tiettyjen liitännäisten osa-alueiden kannalta. Vaikka yleissopimuksessa ei edellytetä työelämässä tapahtuvan häirinnän luokittelemista rikosoikeuden piiriin kuuluvaksi asiaksi eikä EU:n tähän liittyviä toimivaltuuksia ole siksi tarpeen määritellä, EU:lla on esimerkiksi tiettyjä toimivaltuuksia suhteessa yksilön oikeuksiin rikosasioiden käsittelyssä ja rikosten uhrien oikeuksiin, siltä osin kuin yleissopimuksen mukaiset täytäntöönpanotoimenpiteet ja oikeuskeinot voisivat periaatteessa liittyä rikosoikeuteen.³⁹ Samansuuntaisesti häirinnän uhrien yksityisyyttä suojellaan lähtökohtaisesti yleisellä tietosuojasetuksella.⁴⁰ Vaikka nämä EU:n toimivaltuudet voivat olla merkityksellisiä tiettyjen liitännäisten osa-alueiden kannalta, ne eivät koske yleissopimuksen päätavoitetta.
30. Tärkeimpien määräysten tarkastelu vahvistaa näin ollen päätelmän siitä, että yleissopimuksen kohde kuuluu EU:n toimivaltaan ja tarkemmin ottaen SEUT 153 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan ja myötävaikuttaa perussopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseen.
31. Lisäksi on tarpeen esittää seuraavat toimivallan tarkastelun kannalta olennaisia määräyksiä koskevat huomautukset.

³⁸ Häirinnän ja syrjinnän välisestä suhteesta ks. yleissopimuksen 6 artikla ja johdanto-osan seitsemäs kappale.

³⁹ Esim. SEUT 82 artiklan 2 kohdan c alakohta sekä rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta 25 päivänä lokakuuta 2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, EUVL L 315, 14.11.2012, s. 57.

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus), EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1.

Yleissopimuksen henkilöllinen soveltamisala

32. Ensinnäkin soveltamisalan osalta yleissopimuksen 2 artikla on sanamuodoltaan väljä ja viittaa tarkoitukseen suojella työntekijän asemassa olevia ja muita työelämässä toimivia henkilöitä, mukaan luettuina *"työnantajan valtuuksia käyttävät, velvollisuuksia suorittavat ja vastuita toteuttavat henkilöt"* (epävirallinen käännös). Näin ollen on arvioitava, ulottuuko soveltamisala sosiaalipolitiikkaa koskevissa perussopimuksen määräyksissä tarkoitettua työntekijöiden suojelua laajemmaksi.
33. Tässä yhteydessä toisistaan voidaan erottaa tämä yleissopimuksen määräys, joka viittaa *"työnantajan valtuuksia käyttäviin, velvollisuuksia suorittaviin ja vastuita toteuttaviin henkilöihin"*, ja muut yleissopimuksen artiklat, joissa viitataan *"työnantajiin"* henkilöinä, jotka ovat vastuussa väkivallan ja häirinnän ehkäisemisestä työelämässä, eikä niinkään henkilöryhmänä, jota on suojeltava tällaiselta toiminnalta. Tämä pätee erityisesti yhteen tämän yleissopimuksen keskeiseen toiminnalliseen määräykseen eli 9 artiklaan, jossa ILO:n jäsenet veloitetaan edellyttämään, että *"työnantajat"* toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi työssä.
34. Oikeudellinen yksikkö katsoo näin ollen, että *"työnantajan valtuuksia käyttävien, velvollisuuksia suorittavien ja vastuita toteuttavien henkilöiden"* sisällyttämisen yleissopimuksella annetun suojelun soveltamisalaan ei pidä katsoa tarkoittavan *"työnantajaa"* ja että kyseinen määritelmä kattaa ne työpaikkahierarkiaan kuuluvat henkilöt, jotka voivat joutua häirinnän kohteeksi samalla tavalla kuin muut työntekijöihin laajassa merkityksessä rinnastettavat henkilöt. Tämä seikka ei näin ollen kyseenalaista EU:n toimivallan olemassaoloa.

Työehtosopimusneuvottelut

35. Toiseksi komission ehdotukseen liitetyissä perusteluissa todetaan, että yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan erityisesti *"työehtosopimusneuvottelujen"* osalta.⁴¹

⁴¹ Komission perustelut, ST 5442/20, s. 5, kohta 2.2.

36. Yleissopimuksessa työehtosopimusneuvottelut mainitaan 5 artiklassa (yleissopimuksen keskeisiä periaatteita koskeva III luku) ja 12 artiklassa (soveltamistapoja koskeva VII luku).
37. Kyseisessä 5 artiklassa todetaan, että "*kunkin [sopimuksen ratifioivan ILO:n] jäsenen on noudatettava, edistettävä ja sovellettava työelämän perusperiaatteita ja -oikeuksia, joita ovat yhdistymisvapaus ja työehtosopimusneuvotteluja koskevan oikeuden tosiasiallinen tunnustaminen, kaikenlaisen pakkotyön poistaminen, lapsityön tosiasiallinen poistaminen, syrjinnän poistaminen työmarkkinoilla ja ammatinharjoittamisen yhteydessä sekä ihmisarvoisen työn edistäminen*". (Korostus lisätty, epävirallinen käännös.)
38. Vaikka tämä määräys viittaa työehtosopimusneuvotteluihin, se on yleissopimuksen yhteydessä arvoltaan ainoastaan ei-sitova, ei aseta ILO:n jäsenille konkreettisia velvoitteita ja heijastaa EU:n oikeuden perusperiaatteita.⁴² Lisäksi sosiaalipolitiikkaa koskevassa SEUT-sopimuksen X osastossa EU:lle annetaan toimivaltaa tällä alalla. Voimassa olevassa EU:n lainsäädännössä edellytetään jo, että jäsenvaltiot edistävät työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua syrjinnän ja häirinnän torjumisen yhteydessä.⁴³
39. Yleissopimuksen 12 artiklassa selvennetään, että yleissopimusta "*sovelletaan kansallisten lakien ja asetusten sekä työehtosopimusten tai muiden kansallisen käytännön mukaisten toimenpiteiden välityksellä*" (epävirallinen käännös). Koska ILO:n jäseniä voivat olla ainoastaan valtiot, viittaus kansallisiin lakeihin, asetuksiin ja käytäntöihin on ilmeinen eikä sillä ole merkitystä EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon tarkastelussa.
40. Tätä taustaa vasten oikeudellinen yksikkö katsoo, että näissä kahdessa yleissopimuksen määräyksessä tehty viittaukset "*työehtosopimusneuvotteluihin*" eivät ole luonteeltaan sellaisia, että ne poissulkisivat EU:n toimivallan kyseisten määräysten osalta.

⁴² Työehtosopimusneuvotteluista ks. perusoikeuskirjan 28 artikla. Muihin yleissopimuksen 5 artiklan osa-alueisiin sovelletaan SEUT 9 artiklaa tai perusoikeuskirjan 5, 12, 21 ja 32 artiklaa.

⁴³ Ks. esim. direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto), EUVL L 204, 26.7.2006, s. 23, 21 artikla (työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu).

41. Edellä esitetyistä syistä voidaan päätellä, että EU:lla on toimivalta tehdä yleissopimus, koska se myötävaikuttaa erityisesti EU:n sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen.

2. EU:n toimivallan luonne

42. EU on jo käyttänyt joitakin toimivaltuuksiaan yleissopimuksen kattamilla aloilla antamalla johdettua lainsäädäntöä. Kuten edellä todettiin, tätä lainsäädäntöä on tarkasteltava SEUT 3 artiklan 2 kohdan näkökulmasta, jotta voidaan määrittää EU:n ulkoisen toimivallan luonne näillä aloilla.
43. Yleissopimuksen kattamilla politiikan aloilla on annettu useita EU:n säädöksiä, joiden tarkoituksena on syrjintäkiellon periaatteen täytäntöönpano.⁴⁴ Tässä EU:n lainsäädännössä asetetaan ainoastaan vähimmäisvaatimuksia⁴⁵, eikä olemassa siten lähtökohtaisesti ole riskiä siitä, että yleissopimus, jossa myös asetetaan vähimmäisvaatimuksia, voisi vaikuttaa siihen.
44. Määräykset, joita on tältä osin tarpeen tarkastella lähemmin, koskevat häirinnän määritelmää sekä täytäntöönpanotoimenpiteitä ja oikeuskeinoja.

⁴⁴ Esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/41/EU, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2010, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta, EUVL L 180, 15.7.2010, s. 1; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto), EUVL L 204, 26.7.2006, s. 23; neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista, EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16.

⁴⁵ Erityisesti direktiivin 2010/41/EU johdanto-osan 23 kappale; direktiivin 2006/54/EY 27 artikla; neuvoston direktiivin 2000/78/EY johdanto-osan 28 kappale ja 8 artikla.

Häirinnän määritelmä ja kieltäminen

45. Joissakin asiaankuuluissa EU:n säädöksissä häirintä määritellään tiettyihin syrjintäperusteisiin *"liittyväksi ei-toivotuksi käytökseksi, jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan kyseisen henkilön arvoa ja tällä tavoin luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri"*.⁴⁶
46. Yleissopimuksen 1 artiklan mukaan *"käsitteellä 'väkivalta ja häirintä' työelämässä tarkoitetaan sellaisia erilaisia kertaluonteisia tai toistuvina esiintyviä tuomittavia käyttäytymismuotoja ja käytäntöjä tai niiden uhkaa, joilla pyritään aiheuttamaan tai jotka tosiasiallisesti tai todennäköisesti aiheuttavat ruumiillista, henkistä, seksuaalista tai taloudellista haittaa ja joihin kuuluu sukupuoleen perustuva väkivalta ja häirintä"*(epävirallinen käännös).⁴⁷
47. Kun EU:n määritelmää verrataan yleissopimuksessa annettuun määritelmään, voidaan havaita kaksi keskeistä eroavaisuutta.
48. Ensinnäkin EU:n lainsäädännössä oleva häirinnän käsite ei nimenomaisesti sisällä väkivaltaa häirinnäksi luokiteltavana toiminnan muotona.⁴⁸ Vaikuttaa kuitenkin selvältä, että yleissopimuksessa tarkoitetut *"tuomittavat käyttäytymismuodot ja käytännöt (...), joilla pyritään aiheuttamaan tai jotka tosiasiallisesti tai todennäköisesti aiheuttavat ruumiillista, henkistä, seksuaalista tai taloudellista haittaa"* vastaavat olennaisilta osin tekoja, joilla *"tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan kyseisen henkilön arvoa ja tällä tavoin luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri"*. Näin ollen sanamuotojen erot eivät tarkoita, että niillä tarkoitetun toiminnan tyypit eroaisivat sisällöllisesti toisistaan.

⁴⁶ Ks. direktiivin 2006/54/EY 2 artiklan 1 kohdan c alakohta; direktiivin 2010/41/EU 3 artiklan c alakohta; neuvoston direktiivin 2000/78/EY 2 artiklan 3 kohta.

⁴⁷ Yleissopimuksen 1 artiklassa määrätään edelleen seuraavaa: *"b) käsitteellä 'sukupuoleen perustuva väkivalta ja häirintä' tarkoitetaan henkilöön hänen sukupuolensa tai sukupuoli-identiteettinsä vuoksi kohdistuvaa tai tiettyä sukupuolta tai sukupuoli-identiteettiä edustaviin henkilöihin suhteettomasti vaikuttavaa väkivaltaa ja häirintää, ja se sisältää seksuaalisen häirinnän"* (epävirallinen käännös).

⁴⁸ Vaikka väkivallasta työelämässä ei ole annettu sen paremmin unionin lainsäädäntöä kuin komission säädösehdotustakaan, useissa unionin säädöksissä käsitellään häirintää työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa.

49. Toiseksi vaikka yleissopimuksessa annetussa väkivallan ja häirinnän määritelmässä ei viitata perusteisiin, joihin nämä ei-toivotut käyttäytymismuodot perustuvat, häirintää koskeva EU:n määritelmä kattaa ainoastaan tiettyihin syihin liittyvän käytöksen. Tämä johtuu siitä, että häirintää koskeva EU:n määritelmä sisältyy tällä hetkellä säädöksiin, jotka käsittelevät tiettyjä syrjimättömyyttä koskevia kysymyksiä, kuten edellä kohdassa 43 muistutetaan, kun taas yleissopimuksella puututaan häirintään työterveyden ja työturvallisuuden suojelun näkökulmasta. Koska häirintää koskevaan EU:n määritelmään on sisällytetty motiiviin liittyvä elementti, häirinnän käsite on EU:n lainsäädännössä siten tällä hetkellä rajatumpi kuin yleissopimuksessa määritelty väkivallan ja häirinnän käsite.
50. Lisäksi yleissopimuksen 7 artiklassa määrätään, että ILO:n jäsenten antamien väkivallan ja häirinnän määritelmien on oltava johdonmukaisia yleissopimuksen 1 artiklassa annetun määritelmän kanssa, mutta ILO:n jäsenille on jätetty tietty liikkumavapaus määritelmän tarkan sanamuodon muotoilussa kansallisella tasolla.⁴⁹ Sama pätee EU:n lainsäädännössä annettuihin häirinnän määritelmiin, sillä siinä jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa näiden määritelmien täytäntöönpanossa kansallisissa oikeusjärjestelmissä.
51. Yleissopimuksen keskeiset toiminnalliset määräykset, erityisesti sen 8 ja 9 artikla, ovat samalla tavoin melko yleisluonteisia ja jättävät ILO:n jäsenille todellisen harkintavallan sen suhteen, millaisia asianmukaisia toimenpiteitä ne päättävät toteuttaa yleissopimuksen noudattamiseksi. Vaikka EU on käyttänyt joitakin toimivaltuuksiaan suhteessa joihinkin yleissopimuksen osiin antamalla edellä 43 kohdassa mainittua lainsäädäntöä, tämän perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että yleissopimus vaikuttaisi näihin sääntöihin.
52. Tästä syystä ei ole riskiä siitä, että väkivallan ja häirinnän määritelmää ja kieltämistä koskevat yleissopimuksen määräykset vaikuttaisivat voimassa oleviin EU:n sääntöihin tai muuttaisivat niiden ulottuvuutta SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Vaikka EU on käyttänyt edellä mainittuja osia koskevaa toimivaltaansa, sen ei tästä syystä voida katsoa olevan yksinomainen.

⁴⁹ Yleissopimuksen 1 artiklan 2 kohdassa määrätään, ettei kansallisten määritelmien tarvitse perustua "väkivallan ja häirinnän" ja "sukupuoleen perustuvan väkivallan ja häirinnän" väliseen erotteluun, mikä tarkoittaa, ettei niissä ole pakko noudattaa sanatarkkaan yleissopimuksen määritelmää.

Täytäntöönpanotoimenpiteet ja oikeuskeinot

53. Jotkin täytäntöönpanotoimenpiteitä ja oikeuskeinoja koskevan yleissopimuksen 10 artiklan määräykset liittyvät aloihin, joilla EU ei ole käyttänyt toimivaltaansa, kuten työntekijöiden oikeuteen poistua työtilanteesta, kun heillä on perusteltuja syitä katsoa, että siitä aiheutuu heille väkivallan ja häirinnän vuoksi välitöntä ja vakavaa vaaraa,⁵⁰ ja väkivaltaan ja häirintään työelämässä liittyviin kansallisten elinten erityisiin velvollisuuksiin.⁵¹ Edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan EU:n toimivaltaa näissä asioissa ei voida pitää yksinomaisena.
54. Jotkin muut 10 artiklan määräykset liittyvät aloihin, joilla EU on jo käyttänyt joitakin toimivaltuuksiaan antamalla asiaankuuluvaa lainsäädäntöä. Näitä ovat jäsenvaltioiden velvollisuus toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä valvoakseen ja pannakseen täytäntöön häirintää työelämässä koskevia kansallisia lakeja ja asetuksia ja säätääkseen turvallisista ja

⁵⁰ Yleissopimuksen 10 artiklan g alakohta.

⁵¹ Yleissopimuksen 10 artiklan h alakohta.

tehokkaista riitojenratkaisumekanismeista⁵² uhreja varten sekä velvollisuus varmistaa, että uhreilla on helposti käytettävissään asianmukaiset ja tehokkaat oikeussuojakeinot ja menettelyt sekä suojelu vastatoimilta,⁵³ ja suojata uhrien yksityisyyttä.⁵⁴

55. Näillä aloilla ei kuitenkaan ole olemassa EU:n yksinomaista toimivaltaa, sillä riskiä ei ole siitä, että yleissopimus vaikuttaisi hyväksytyihin yhteisiin sääntöihin SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Joissakin asiaankuuluvan EU:n lainsäädännön kappaleissa säädetään tai määrätään keskeisistä prosessuaalisista oikeuksista, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön suojaavampia toimenpiteitä. Muilla aloilla, kuten uhrien yksityisyyden suojan alalla, EU:n lainsäädäntö on kattavampaa mutta riskiä ei kuitenkaan ole siitä, että yleissopimuksen nojalla hyväksyttävät toimenpiteet vaikuttaisivat siihen, kun otetaan huomioon ILO:n jäsenille jätetty merkittävä liikkumavara.

⁵² Yleissopimuksen 10 artiklan a ja e alakohta. Ks. esim. direktiivin 2010/41/EU 11 artikla ja direktiivin 2006/54/EY III osaston 2 luku, joissa kansallisten lakien seuranta annetaan tasa-arvoelinten tehtäväksi, sekä tietyssä määrin direktiivin 2012/29/EU 8 ja 9 artikla, joissa käsitellään erityisiä rikosten uhrien tukitoimia oikeusmenettelyjen aikana.

⁵³ Vastatoimien osalta yleissopimuksen 10 artiklan b ja g alakohta. Tämä ILO:n yleissopimuksen määräys on osittain päällekkäinen unionin lainsäädännön kanssa siltä osin, että se koskee (EU:n lainsäädännössä määriteltä) häirintää työpaikalla ja siinä määrätään erityisistä täytäntöönpanomekanismeista (esim. direktiivin 2010/41/EU 10 artikla; direktiivin 2006/54/EY III osaston 1 luku). Lisäksi direktiivi 2012/29/EU, jossa annetaan rikosten uhreille keskeiset prosessuaaliset oikeudet, on olennainen sellaisen käytöksen uhreiksi joutuneille, joka kuuluu väkivaltaa ja häirintää työelämässä koskevan (ILO:n yleissopimuksen mukaisen) määritelmän piiriin ja joka on kansallisella tasolla määriteltä rikokseksi. Tässä unionin lainsäädännössä säädetään keskeisistä prosessuaalisista oikeuksista, sen sanamuoto on melko yleinen ja siinä jätetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta sääntöjen soveltamisessa. Kaikki nämä oikeudet ovat myös vähimmäisvaatimuksia, ja jäsenvaltiot voivat vapaasti pitää voimassa tai ottaa käyttöön suojaavampia toimenpiteitä.

⁵⁴ Yleissopimuksen 10 artiklan c alakohta. Ne 10 artiklan c alakohdan osat, joissa viitataan henkilöiden yksityisyyteen, ovat päällekkäisiä asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) kanssa siltä osin, että väkivalta- tai häirintätapaukseen liittyvät henkilötiedot käsitellään kyseisen säädöksen mukaisesti. Yleisen tietosuojasetuksen säännöt ovat hyvin kattavat, kun taas yleissopimuksen 10 artiklan c alakohta koskee ainoastaan yleistä suojeluvelvoitetta, eikä yksityiskohtaisia menettelyjä ole määriteltä. Yleissopimuksen 10 artiklan c alakohdassa jätetään siis ILO:n jäsenille merkittävästi harkintavaltaa toteutettavien toimien suhteen, ja se on sopusoinnussa yleisen tietosuojasetuksen tarkoituksen ja sisällön kanssa. Lisäksi yleisessä tietosuojasetuksessa jäsenvaltioiden sallitaan nimenomaisesti antaa yksityiskohtaisia sääntöjä henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä (88 artikla).

56. Tästä syystä yleissopimuksen toiminnallisiin määräyksiin liittyvät täytäntöönpanotoimenpiteet ja oikeuskeinot eivät voi vaikuttaa voimassa oleviin unionin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Vaikka EU on käyttänyt edellä mainittua toimivaltaansa osittain, sen ei näin ollen voida katsoa olevan yksinomainen.

C. TOIMIVALTA KOSKEVAN TARKASTELUN TULOKSET

57. Edellä esitetyn tarkastelun perusteella EU:n perussopimuksista johtuva toimivalta voi kattaa koko yleissopimuksen, mutta koska sekä voimassa olevissa EU:n säännöissä että yleissopimuksen määräyksissä asetetaan vähimmäisvaatimuksia, riskiä ei ole siitä, että yleissopimus vaikuttaisi voimassa oleviin EU:n sääntöihin tai muuttaisi niiden ulottuvuutta. Näin ollen EU:lla ei voida määritellä olevan yksinomaista toimivaltaa suhteessa mihinkään yleissopimuksen määräykseen.

IV YLEISSOPIMUKSEN RATIFIOINTIA KOSKEVAT OIKEUDELLISET VAIHTOEHDOT

58. Koska tarkastelusta on ilmennyt, että koko yleissopimus kuuluu EU:n jaetun eli ei-yksinomaisen toimivallan piiriin, jäsenvaltioilla on käytössään useita oikeudellisia tapoja sen ratifioimiseen.⁵⁵
59. Kuten selitettiin edellä 15 kohdassa, neuvosto tekee poliittisen valinnan siitä, käyttääkö se EU:n potentiaalista toimivaltaa ja missä määrin sitä käytetään.⁵⁶
60. Tehdyn valinnan mukaan vaihtoehtoja on kolme:
- a) sopimus, jonka toisena osapuolena on yksinomaan EU: yleissopimuksen ratifiointiin käytetään ainoastaan EU:n asiaankuuluvaa toimivaltaa
 - b) sekamuoto: EU:n asiaankuuluvan toimivallan osittainen käyttö sen jäsenvaltioiden toimivallan ohella

⁵⁵ On muistettava, ettei EU itse voi tehdä yleissopimusta, kuten selitettiin edellä 8 kohdassa.

⁵⁶ Ks. oikeudellisen yksikön lausunto ST 5591/21. Ks. mm. em. tuomio *OTIF*, C-600/14, 68 kohta.

- c) EU ei osallistu: jäsenvaltiot toimivat itse noudattaen perussopimuksissa määrättyjä ja EU:n säännösten mukaisia velvoitteitaan (SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti).⁵⁷

61. Ennen näiden vaihtoehtojen tarkempaa tarkastelua on esitettävä muutamia alustavia huomautuksia.
62. Ensinnäkin jos neuvosto päättää käyttää kaikkea tai osaa EU:n potentiaalisesta toimivallasta suhteessa yleissopimukseen, oikeudellinen väline tätä varten olisi neuvoston päätös, jolla jäsenvaltiot valtuutetaan ratifioimaan EU:n edun mukaisesti yleissopimus (kokonaisuudessaan tai osittain), koska EU ei itse voi tulla yleissopimuksen sopimuspuoleksi (ks. edellä 8 kohta).⁵⁸
63. Tällaisen neuvoston päätöksen menettelyllinen oikeusperusta olisi SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohta. Sen aineellinen oikeusperusta olisi määriteltävä sen mukaan, millä alalla EU:n toimivaltaa käytetään.
64. Tältä osin unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että "*unionin toimen – myös kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi annettavan toimen – oikeusperustojen valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö*".⁵⁹ Se on viitannut "*määräävää tarkoitusta ja tekijöitä koskevaan arviointiperusteeseen*" (jota kutsutaan myös painopistettä koskevaksi arviointiperusteeksi), jonka mukaan on niin, että jos neuvoston päätöksessä on useita tekijöitä tai sillä on useampi tarkoitus, "*sen tekemiseen sovellettava äänestys sääntö on määriteltävä sen pääasiallisen tai määräävän tarkoituksen tai tekijän mukaan*".⁶⁰

⁵⁷ Yksityiskohtainen selvitys unionin tekemien kansainvälisten sopimusten luonteesta (yksinomaan EU v. sekamuoto), ks. oikeudellisen yksikön lausunto ST 12866/19.

⁵⁸ Oikeudellisen yksikön lausunto ST 15370/14, 12 ja 19 kohta.

⁵⁹ Em. lausunto *Istanbulin yleissopimus*, 1/19, 284 kohta.

⁶⁰ Esim. tuomio 4. syyskuuta 2018, *komissio v. neuvosto (sopimus Kazakstanin kanssa)*, C-244/17, EU:C:2018:662, 37 ja 38 kohta.

65. Oikeuskäytännön mukaan on lisäksi niin, että *"jos sen sijaan todetaan, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai siinä on useita tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen, jolloin on mahdollista soveltaa useita perussopimusten määräyksiä, tällaista toimea annettaessa on poikkeuksellisesti käytettävä vastaavia eri oikeusperustoja. (...) Kun kyse on erityisesti kansainvälisestä sopimuksesta, jolla on useampi tarkoitus tai jossa on useita tekijöitä, on näin ollen tarkastettava, ovatko ne kyseisen sopimuksen määräykset, joilla on jokin tarkoitus tai jotka muodostavat jonkin tämän sopimuksen tekijän, liitännäisinä tarpeen kyseisen sopimuksen sellaisten määräysten tehokkuuden turvaamiseksi, joilla on muita tarkoituksia tai jotka muodostavat muita tekijöitä, vai onko niiden ulottuvuus 'äärimmäisen rajallinen' (...). (...) Niihin perusteisiin, joiden avulla voidaan yksilöidä se, onko toimen jokin tarkoitus tai tekijä luonteeltaan liitännäinen, kuuluu lisäksi niiden määräysten lukumäärä, jotka sitä koskevat, kun otetaan huomioon kyseisen toimen kaikki määräykset sekä näissä määräyksissä esitettyjen velvollisuuksien sisältö ja ulottuvuus. (...) Kahden oikeusperustan käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia."*⁶¹
66. Kun säädös liittyy eri toimivalta-aloihin, säädöksen perustana oleva aineellinen oikeusperusta ei näin ollen kuvasta kaikkia niitä toimivalta-aloja, joilla toimivaltaa käytetään säädöksen hyväksymiseksi, vaan ainoastaan säädöksen pääasialliseen tavoitteeseen tai tekijään liittyviä toimivalta-aloja.⁶² Kansainvälisen sopimuksen tekemiseen valtuuttamisesta tehtävän neuvoston päätöksen painopiste voi siten vaihdella sen mukaan, mitä toimivaltaa neuvosto päättää käyttää EU:n puolesta,⁶³ ja se vaikuttaa sovellettaviin aineellisiin oikeusperustoihin.

⁶¹ Em. lausunto *Istanbulin yleissopimus*, 1/19, 285–288 kohta.

⁶² Ks. esim. lausunto 30. marraskuuta 2009, *GATS*, 1/08, EU:C:2009:739, 166 kohta; em. tuomio *komissio v. neuvosto*, C-244/17, 45–46 kohta; lausunto 26. heinäkuuta 2017, *PNR EU–Kanada*, 1/15, EU:C:2017:592, 90–94 kohta.

⁶³ Kuten edellä 15 kohdassa selvennettiin, unioni ei ole velvollinen käyttämään potentiaalista toimivaltaansa.

67. Toiseksi tällaisen neuvoston päätöksen oikeudellisista vaikutuksista on huomattava, että SEUT 288 artiklan mukaan päätös *"on kaikilta osiltaan velvoittava"*. Neuvoston päätös on siis sitova väline toisin kuin neuvoston päätelmät tai komission suositukset, joissa painotetaan ratifioinnin merkitystä. Koska jäsenvaltiot valtuutettaisiin ratifioimaan yleissopimus EU:n edun mukaisesti, tämä lisäksi kattaa EU:n kokonaisuudessaan. SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettu vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää myös, että jäsenvaltiot *"toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen"*. Unionin tuomioistuimien on selventänyt, että EU:n ja jäsenvaltioiden on tehtävä tiivistä yhteistyötä niin sopimusta tehtäessä kuin sopimuksella asetettuja velvoitteita täytäntöönpannaessakin.⁶⁴ Tämä pätee erityisesti, kun EU ei voi ratifioida yleissopimusta itse, jolloin se voi käyttää ulkoista toimivaltaansa ainoastaan yhdessä toimivien jäsenvaltioiden välityksellä.⁶⁵ Jos ja siltä osin kuin neuvosto päättää käyttää EU:n toimivaltaa, jäsenvaltiot olisivat siis velvollisia ratifioimaan yleissopimuksen EU:n edun mukaisesti.

⁶⁴ Ks. em. lausunto *ILO*, 2/91, 36 kohta; ks. myös em. lausunto *GATS*, 1/08, 136 kohta; lausunto 6. joulukuuta 2001, *Cartagenan pöytäkirja*, 2/00, EU:C:2001:664, 18 kohta; em. lausunto *WTO:n sopimus*, 1/94, 108 kohta; tuomio 20. huhtikuuta 2010, *komissio v. Ruotsi*, C-246/07, EU:C:2010:203, 73 kohta ja em. lausunto *Istanbulin yleissopimus*, 1/19, 248 kohta.

⁶⁵ Em. lausunto *ILO*, 2/91, 5 kohta.

**A. NEUVOSTON PÄÄTÖS JÄSENVALTIOIDEN VALTUUTTAMISESTA
RATIFIOIMAAN KOKO YLEISSOPIMUS EU:N EDUN MUKAISESTI**

68. Neuvosto voisi päättää käyttää EU:n ulkoista toimivaltaa täysimääräisesti ja näin ollen hyväksyä päätöksen jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan koko yleissopimus EU:n edun mukaisesti.⁶⁶
69. Tämä vaihtoehto tarkoittaisi sopimusta, jonka toisena osapuolena on yksinomaan EU. EU:n lainsäädäntö velvoittaisi jäsenvaltiot ratifioimaan yleissopimuksen EU:n edun mukaisesti.
70. Jos neuvosto valitsee tämän vaihtoehdon, pysyvien edustajien komitean tasolla viimeksi neuvoteltavana ollutta neuvoston päätösehdotusta⁶⁷ olisi muutettava:
- ensinnäkin viittaus siihen, että päätös koskee ainoastaan "joitakin yleissopimuksen osia", olisi poistettava;
 - toiseksi aineellista oikeusperustaa olisi mukautettava. Kuten edellä 65 kohdassa mainittiin, oikeuskäytännössä selvennetään, että EU:n säädöksen oikeusperusta on valittava säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella. Koko yleissopimuksen kattavan neuvoston päätöksen tapauksessa tältä osin on otettava huomioon koko tämän kansainvälisen sopimuksen teksti.

⁶⁶ Asiassa *Weddellinmeri* unionin tuomioistuin selvensi, että "*pelkästään se seikka, että unionin toimi kansainvälisissä yhteyksissä kuuluu unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken jaetun toimivallan piiriin, ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että neuvosto omassa keskuudessaan saa kokoon vaaditun määränemmistön, jotta unioni voi käyttää kyseistä ulkoista toimivaltaansa yksin*" (em. tuomio C-626/15 ja C-659/16, 126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös em. lausunto *Istanbulin yleissopimus*, 1/19, 248 kohta.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. Edellä III B osassa tiivistetyn yleissopimuksen tarkastelun perusteella tämän kansainvälisen sopimuksen pääasiallinen tavoite ja tarkoitus on työympäristön parantaminen ja terveyden ja turvallisuuden suojeleminen työelämässä. Kun otetaan huomioon, että sukupuoleen perustuva väkivalta ja häirintä muodostaa vain yleissopimuksessa kiellettyjen käyttäytymismuotojen alaluokan, sen toteaminen yhdeksi työpaikalla tapahtuvan väkivallan ja häirinnän muodoksi ei johda päätelmään siitä, että yleissopimuksen pääasiallinen tavoite ja tarkoitus liittyisi sukupuoleen perustuvaan syrjintään.
72. Oikeuskäytännössä määriteltyjen muuttujien perusteella oikeudellinen yksikkö katsoo näin ollen, että SEUT 153 artiklan 2 kohdan b alakohda luettuna yhdessä työympäristön parantamista ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemista koskevan SEUT 153 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa muodostaa asianmukaisen ja riittävän aineellisen oikeusperustan neuvoston päätökselle, jolla jäsenvaltiot valtuutetaan ratifioimaan koko yleissopimus EU:n edun mukaisesti, ja että SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohda muodostaa sen menettelyllisen oikeusperustan. Tällaiseen neuvoston päätökseen sovellettava äänestyssääntö olisi määräenemmistöpäätös.⁶⁸

**B. NEUVOSTON PÄÄTÖS JÄSENVALTIOIDEN VALTUUTTAMISESTA
RATIFIOIMAAN JOITAKIN YLEISSOPIMUKSEN OSIA EU:N EDUN
MUKAISESTI**

73. Komissio ehdotti alun perin, että EU käyttäisi osittain yleissopimukseen liittyvää potentiaalista toimivaltaansa, ja pysyvien edustajien komitean tasolla keskusteltiin viimeksi tästä vaihtoehdosta.
74. Tämä toimintatapa tarkoittaa, että neuvoston päätöksessä määriteltäisiin ne yleissopimuksen määräykset, joiden osalta EU aikoo käyttää toimivaltaansa.

⁶⁸ Kun toisiinsa yhdistetään SEUT 218 artiklan 8 kohta (SEUT 218 artiklan mukaisiin menettelyihin sovellettavista äänestyssäännöistä) ja SEUT 153 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä SEUT 153 artiklan 1 kohdan a alakohdan (neuvoston päätöksen aineellinen oikeusperusta) kanssa, ja edellyttäen, että komissio hyväksyy ehdotuksensa muuttamisen vastaavasti, ks. SEUT 293 artiklan 1 kohta.

75. Neuvostossa käsiteltävän ehdotuksen tämänhetkisessä versiossa jäsenvaltiot valtuutetaan ratifioimaan yleissopimus "*Euroopan unionille SEUT 153 artiklan 2 kohdan ja 153 artiklan 1 kohdan a ja i alakohdan nojalla annettuun toimivaltaan kuuluvilta osilta*".⁶⁹ Siinä ei määritellä niitä yleissopimuksen määräyksiä (tai määräysten osia), joiden suhteen EU käyttäisi toimivaltaansa, eikä niitä ole täsmennetty myöskään komission ehdotuksessa. Kuten edellä todettiin, SEUT 153 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen EU:n toimivalta kattaa lisäksi yleissopimuksen painopisteen. Se sulattaa itseensä muut oikeusperustat, jotka voisivat olla asiaankuuluvia erillisten ja yksittäisten EU:n toimenpiteiden hyväksymiseksi joidenkin yleissopimuksen sellaisten osien osalta, jotka ovat liitännäisiä tai ulottuvuudeltaan äärimmäisen rajallisia.

Näin ollen neuvoston päätös jättäisi nyky muodossaan jonkin verran epävarmuutta siitä, missä määrin EU:n toimivaltaa käytettäisiin suhteessa yleissopimukseen. Erityisesti ei ole selvää, merkitsisikö tällainen vain joidenkin yleissopimuksen osien ratifiointi EU:n edun mukaisesti viime kädessä yhtään sen vähempää kuin koko yleissopimuksen ratifiointi, jota käsiteltiin edellä A vaihtoehdossa. Ehdotettujen aineellisten oikeusperustojen (eli SEUT 153 artiklan 2 kohdan ja 153 artiklan 1 kohdan a ja i alakohdan) vuoksi kyseinen neuvoston päätös olisi hyväksyttävä määräenemmistöpäätöksellä.

76. Mahdollisena vaihtoehtona on, että päätösehdotuksessa voitaisiin täsmentää tarkemmin ne EU:n toimivaltuudet, joiden osalta neuvosto valtuuttaa jäsenvaltiot ratifioimaan yleissopimuksen EU:n edun mukaisesti. Niistä toimivaltuuksista päättäminen, joita EU aikoo käyttää, on poliittinen valinta. Eri vaihtoehtoja voidaan harkita, esimerkiksi valtuutusta, joka on rajoitettu siihen, miltä osin EU:n toimivaltaa on jo käytetty sisäisesti. Neuvoston päätöksen asianmukainen oikeusperusta voidaan määrittää vasta sitten, kun asiaankuuluvia toimivaltuuksia koskeva poliittinen valinta on tehty.
77. Huolimatta siitä, miten EU:n toimivallan käytön osittainen luonne määritellään, neuvoston päätöksessä tehtävä nimenomainen viittaus joihinkin yleissopimuksen osiin tekisi selväksi, että kyseisessä neuvoston päätöksessä on kyse sekasopimuksesta. Koska EU:n ratifiointi ei koske koko yleissopimusta, jäsenvaltioiden on tarkoitus kattaa jäljelle jäävät osat kansallisen toimivaltansa mukaisesti.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jaetun toimivallan alalla on keskeisen tärkeää varmistaa jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välinen tiivis yhteistyö. Tällaisessa tilanteessa neuvosto voi haluta varmistaa, että jäsenvaltiot ovat päässeet yhteiseen sopimukseen siitä, että yleissopimus sitoo niitä aloilla, joita neuvoston päätös ei kata.
79. Tältä osin unionin tuomioistuimen vastikään antamasta Istanbulin yleissopimusta koskevasta lausunnosta 1/19 johtuu, ettei neuvosto voi lisätä SEUT 218 artiklassa määrättyyn sopimuksen tekomenettelyyn ennakkoedellytyksenä ylimääräistä vaihetta, jonka mukaan se tekee sekasopimusta koskevan päätöksensä vasta sen jälkeen, kun "yhteinen sopimus" on tehty. Neuvoston poliittiseen harkintavaltaan kuitenkin kuuluu, että se voi päättää jatkaa keskusteluja siihen saakka, kunnes jäsenvaltiot pääsevät "yhteiseen sopimukseen" siitä, että sopimus sitoo niitä niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Tätä poliittista harkintavaltaa on käytettävä neuvoston työjärjestyksen ja SEUT 218 artiklan mukaisesti. Toisin sanoen neuvosto voi viedä asian äänestykseen, kun kaikki menettelyä koskevat edellytykset täyttyvät, sekä menettelyä koskeviin päätöksiin että sopimuksen kohteeseen sovellettavien äänestysääntöjen mukaisesti.⁷⁰
80. Edellä esitetyn perusteella mikään ei estä neuvostoa pyrkimästä siihen, että jäsenvaltiot pääsevät yhteiseen sopimukseen siitä, että yleissopimus sitoo niitä aloilla, joita neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä EU:n edun mukaisesti ei kata, unionin tuomioistuimen antamassa Istanbulin yleissopimusta koskevassa lausunnossa asetettujen rajojen mukaisesti.

⁷⁰ Em. lausunto *Istanbulin yleissopimus*, 1/19, 253-255 kohta. Yksityiskohtaisempi tarkastelu ks. myös oikeudellisen yksikön ilmoitus ST 13800/21 ja erityisesti sen yhteistä sopimusta koskevat 5–13 ja 28 kohta.

C. EI NEUVOSTON PÄÄTÖSTÄ

81. Neuvosto voisi todeta, ettei neuvostossa saada kokoon vaadittua enemmistöä⁷¹, jotta voitaisiin hyväksyä päätös jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan koko yleissopimus tai osia siitä EU:n edun mukaisesti.
82. Koska yleissopimus ei kuulu EU:n yksinomaisen toimivallan piiriin ja jos neuvosto ei tee päätöstä EU:n toimivallan käyttämisestä suhteessa yleissopimukseen, jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia ja voivat vapaasti päättää, ratifioivatko ne yleissopimuksen, noudattaen samalla perussopimuksista ja EU:n säännöstöstä johtuvia velvoitteitaan.
83. On kuitenkin otettava huomioon, että komissio on ehdottanut yleissopimuksen tekemistä EU:n edun mukaisesti ja että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioilla on erityisiä velvollisuuksia toteuttaa toimenpiteitä ja pidättäytyä niistä tilanteessa, jossa komissio on toimittanut neuvostolle ehdotuksia, joista muodostuu EU:n yhteisen toiminnan lähtökohta, vaikka neuvosto ei niitä olekaan hyväksynyt, SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön yleisen velvoitteen mukaisesti.⁷²

⁷¹ Tai että päätöksestä ei saavuteta yksimielisyyttä, jos asiaankuuluva aineellinen oikeusperusta edellyttää yksimielistä päätöstä.

⁷² Em. tuomio *komissio v. Ruotsi*, C- 246/07, 73–74 kohta.

84. Jos ilmenee, ettei neuvostossa saavuteta tarvittavaa tukea edellä A tai B vaihtoehdossa tarkoitetun päätöksen tekemiseen,⁷³ oikeudellista tilannetta voitaisiin selventää seuraavilla tavoilla: i) komissio voisi peruuttaa ehdotuksensa tai ii) neuvosto voisi järjestää virallisen äänestyksen ja osoittaa näin, että kaikki menettelyvaiheet on käyty läpi ehdotetun päätöksen hyväksymiseksi, jos siihen tarvittavaa tukea ei saada,⁷⁴ tai iii) neuvosto voisi järjestää neuvoa-antavan äänestyksen pysyvien edustajien komiteassa ja panna merkille, ettei komission ehdotukselle saataisi riittävää tukea, hyväksymällä pöytäkirjaansa merkittävän lausuman, jolla neuvosto toteaa, ettei vaadittavaa enemmistöä saada kokoon, jotta voitaisiin hyväksyä ehdotettu neuvoston päätös jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan kyseinen ILO:n yleissopimus EU:n edun mukaisesti.⁷⁵
85. Tässä tapauksessa EU:n tasolla voidaan toteuttaa erilaisia toimia jäsenvaltioiden kannustamiseksi yleissopimuksen ratifiointiin. Komissio voisi erityisesti hyväksyä suosituksen yleissopimuksen ratifioinnista, kuten se on tehnyt aiemminkin (esim. lapsityön pahimpien muotojen kieltämisestä tehdyn ILO:n yleissopimuksen nro 182 tapauksessa).⁷⁶ Voitaisiin myös antaa neuvoston päätelmät, joissa korostetaan, kuinka tärkeää jäsenvaltioiden on ratifioida yleissopimus.

⁷³ Em. tuomio *Weddellinmeri*, C-626/15 ja C-659/16, 126 kohta; em. tuomio *OTIF*, C-600/14, 68 kohta; em. lausunto *Istanbulin yleissopimus*, 1/19, 250 kohta.

⁷⁴ Virallisen äänestyksen järjestäminen edellyttäisi, että Euroopan parlamentilta on saatu hyväksyntä neuvoston päätökselle, jolla jäsenvaltiot valtuutetaan ratifioimaan yleissopimus EU:n edun mukaisesti.

⁷⁵ Huom. Edellisissä vastaavissa tilanteissa järjestely, jolla komission ehdotus on ns. hylätty, on yleensä ollut pysyvien edustajien komitean ilmoitus, jossa suositellaan, että neuvosto keskeyttää komission ehdotuksen käsittelyn (esim. ST 13605/13, 23 kohta; ST 7409/14; ST 12706/16). Em. lausunnon *Istanbulin yleissopimus*, 1/19, mukaisesti on kuitenkin suositeltavaa lakkauttaa tämä käytäntö ja sen sijaan järjestää virallinen äänestys tai hyväksyä neuvoston istunnon pöytäkirjaan merkittävä lausuma, jossa todetaan, ettei vaadittua määrää enemmistöä voida saavuttaa (tuore esimerkki tällaisen lausuman hyväksymisestä ks. ST 13411/21).

⁷⁶ Komission suositus 2000/581/EY, annettu 15 päivänä syyskuuta 2000, lapsityön pahimpien muotojen kieltämisestä ja välittömistä toimista niiden poistamiseksi 17 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen nro 182 ratifioimisesta (tiedoksiannettu numerolla K(2000) 2674); EYVL L 243, 28.9.2000, s. 41.

V LOPUKSI

86. Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo seuraavaa:

- a) ILO:n yleissopimus kuuluu kokonaisuudessaan EU:n ei-yksinomaiseen toimivaltaan, joten neuvosto voi päättää, käyttääkö se ja kuinka laajasti se käyttää EU:n potentiaalista toimivaltaa;
- b) ILO:n yleissopimuksen ratifioinnissa voidaan edetä erilaisia oikeudellisia teitä:
 - i) voidaan tehdä sopimus, jonka toisena osapuolena on yksinomaan EU, siten, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat yleissopimuksen EU:n edun mukaisesti;
 - ii) voidaan tehdä sekasopimus siten, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat ILO:n yleissopimuksen osittain EU:n edun mukaisesti siltä osin kuin yleissopimus kuuluu EU:n toimivaltaan ja osittain käyttämällä omaa kansallista toimivaltaansa; tässä tapauksessa neuvoston päätöksessä olisi selitettävä tarkemmin, miltä osin EU:n toimivaltaa käytetään; tai
 - iii) yleissopimus voidaan ratifioida käyttämättä EU:n toimivaltaa, jolloin jäsenvaltiot voisivat harkita ILO:n yleissopimuksen ratifiointia omaan kansalliseen toimivaltaansa kuuluvana asiana.