

Bruxelles, 20. siječnja 2022.
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

Međuinstitucijski predmet:
2020/0011(NLE)

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od: Pravna služba

Predmet: Odluka Vijeća o Konvenciji MOR-a br. 190 protiv nasilja i uznemiravanja
– nadležnost EU-a za ratifikaciju Konvencije

I. UVOD

1. Komisija je 22. siječnja 2020. iznijela Prijedlog odluke Vijeća o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Konvenciju protiv nasilja i uznemiravanja iz 1919. (br. 190) Međunarodne organizacije rada koji se odnosi na dijelove te konvencije („Prijedlog Komisije” ili „Prijedlog”).²

¹ Ovaj dokument sadrži pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

² COM(2020) 24 final. Ovo je prvi pravni akt Unije koji je Komisija predložila u pogledu Konvencije MOR-a br. 190. Komisija nije predstavila preporuku za otvaranje pregovora o toj konvenciji u interesu Unije ni prijedlog odluke Vijeća o njezinu potpisivanju. Međutim, Komisija je za vrijeme pregovora djelovala kao koordinator stajališta država članica. Predsjedala je internim koordinacijskim sastancima Unije i imala aktivnu ulogu u utvrđivanju zajednički dogovorenih smjernica.

2. Radna skupina za socijalna pitanja raspravljala je o Prijedlogu Komisije u tri navrata.³ Nakon tih rasprava predsjedništvo je revidiralo tekst⁴, a Coreper je o njemu raspravljao u tri navrata.⁵
3. Na zahtjev nekih delegacija na sastanku Corepera 18. prosinca 2020. predsjedništvo je pozvalo Pravnu službu Vijeća da analizira nadležnosti EU-a u odnosu na Konvenciju protiv nasilja i uznemiravanja iz 2019. br. 190⁶ („Konvencija”) te da utvrdi pravno održive daljnje korake u pogledu njezine ratifikacije. U ovom se mišljenju odgovara na taj zahtjev. U njemu se uzima u obzir nedavno mišljenje Suda 1/19 o Istanbulskoj konvenciji, koje je u postupku od 2019. i koje je objavljeno 6. listopada 2021.⁷

II. KONTEKST

4. Međunarodna konferencija rada donijela je u lipnju 2019., na svojem 108. zasjedanju (povodom obilježavanja stote obljetnice), Konvenciju popraćenu Preporukom br. 206.⁸
5. Konvencija je prvi međunarodni instrument kojim se utvrđuju standardi za suzbijanje nasilja i uznemiravanja povezanog s radom. Njezinih 20 članaka podijeljeno je u osam poglavlja. U poglavljima I. i II. definira se područje primjene, a u poglavlju III. utvrđuju se temeljna načela. Ključne operative odredbe Konvencije sadržane su u poglavlju IV. i odnose se na zaštitu i sprečavanje nasilja i uznemiravanja u svijetu rada. U poglavlju V. predviđene su mjere u pogledu izvršavanja i pravnih lijekova. Poglavlje VI. bavi se informiranjem, u poglavlju VII. navode se mogući načini primjene odredaba Konvencije, a poglavlje VIII. sadržava odredbe o njezinoj ratifikaciji i stupanju na snagu.

³ 4. veljače, 18. veljače i 4. ožujka 2020.

⁴ ST 6533/20.

⁵ 11. ožujka te 9. i 18. prosinca 2020.

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

⁷ Mišljenje Suda od 6. listopada 2021., Istanbulska konvencija, 1/19, EU:C:2021:832. Vidjeti i informativnu napomenu Pravne službe Vijeća u dokumentu ST 13800/21 od 11. studenoga 2021. o tom mišljenju Suda.

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

6. U listopadu 2019. Vijeće je usvojilo niz zaključaka kojima se promiče Deklaracija MOR-a povodom njegove stote obljetnice i poziva države članice i Europsku komisiju „da pojačaju napore i poduzmu primjerene mjere u skladu s Deklaracijom MOR-a povodom njegove stote obljetnice u cilju: (...) iskorjenjivanja (...) nasilja i uznemiravanja u svijetu rada”.⁹
7. U trenutku sastavljanja ovog dokumenta deset članica MOR-a (dvije od njih države su članice EU-a) pristupilo je ratifikaciji Konvencije.¹⁰ Konvencija je stupila na snagu 25. lipnja 2021.
8. U skladu sa Statutom MOR-a međunarodne organizacije (kao što je EU) ne mogu postati stranke konvencije MOR-a. EU stoga može izvršavati svoju nadležnost u pogledu konvencija MOR-a samo ako ih ratificiraju države članice koje su ovlaštene djelovati u interesu EU-a.¹¹

⁹ Zaključci Vijeća o budućnosti rada: Europska unija promiče Deklaraciju Međunarodne organizacije rada povodom njezine stote obljetnice, 25. listopada 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 Vidjeti mišljenje od 19. ožujka 1993., MOR, 2/91, EU:C:1993:106, točka 5.

Vijeće je od 2005. ovlastilo države članice da u interesu EU-a ratificiraju pet konvencija MOR-a¹² i jedan njegov protokol, čiji su se dijelovi odnosili na područja obuhvaćena nadležnošću EU-a.¹³

9. U ovom se mišljenju analizira ima li EU nadležnost u pogledu Konvencije i u kojoj mjeri, kao i priroda takve nadležnosti EU-a (odjeljak III.). Na temelju rezultata te analize u ovom se mišljenju ispituju i pravno održive opcije za pristupanje ratifikaciji Konvencije (odjeljak IV.).

¹² Odluka Vijeća 2005/367/EZ od 14. travnja 2005. kojom se ovlašćuju države članice da u interesu Europske zajednice ratificiraju Konvenciju o identifikacijskim ispravama pomoraca Međunarodne organizacije rada (Konvencija 185), SL L 136/1 od 30.5.2005.; Odluka Vijeća 2007/431/EZ od 7. lipnja 2007. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske zajednice ratificiraju Konvenciju o radu pomoraca Međunarodne organizacije rada iz 2006., SL L 161/63 od 22.6.2007.; Odluka Vijeća 2010/321/EU od 7. lipnja 2010. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Konvenciju o radu u ribolovu iz 2007. Međunarodne organizacije rada (Konvencija br. 188), SL L 145/12 od 11.6.2010.; Odluka Vijeća 2014/52/EU od 28. siječnja 2014. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Konvenciju o sigurnosti pri korištenju kemikalija na radnom mjestu iz 1990. Međunarodne organizacije rada (Konvencija br. 170), SL L 32/33 od 1.2.2014.; Odluka Vijeća 2014/51/EU od 28. siječnja 2014. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Konvenciju o dostojnom radu za radnike u kućanstvu iz 2011. Međunarodne organizacije rada (Konvencija br. 189), SL L 32/33 od 1.2.2014.

¹³ Odluka Vijeća (EU) 2015/2071 od 10. studenoga 2015. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Protokol iz 1930. uz Konvenciju o prisilnom radu iz 1930. Međunarodne organizacije rada u pogledu članaka od 1. do 4. Protokola u vezi s pitanjima koja se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, SL L 301/47, 18.11.2015.; Odluka Vijeća (EU) 2015/2037 od 10. studenoga 2015. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Protokol iz 1930. Međunarodne organizacije rada u pogledu pitanja koja se odnose na socijalnu politiku, SL L 298/23 od 14.11.2015.

III. PRAVNA ANALIZA NADLEŽNOSTI EU-A U POGLEDU KONVENCIJE

A. PRAVNI TESTOVI PRIMIJENJENI U ANALIZI

1. Postojanje nadležnosti EU-a

10. U skladu s načelom dodjeljivanja iz članka 5. UEU-a EU može djelovati samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima.
11. EU je nadležan za sklapanje međunarodnih sporazuma u četiri slučaja iz članka 216. UFEU-a.¹⁴ Kad je riječ o Konvenciji, s obzirom na to da njezino sklapanje nije izričito predviđeno Ugovorima ni nekim pravno obvezujućim aktom EU-a, EU može imati vanjsku nadležnost za njezino sklapanje ako je to „potrebno radi postizanja nekog od ciljeva iz Ugovorâ” ili zato što bi njezino sklapanje „moglo utjecati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene”.
12. Pravno ispitivanje koje je Sud primijenio u pogledu kriterija nužnosti postizanja jednog od ciljeva Ugovora nije strog. Sud je pojasnio da, kada je sklapanje sporazuma „potrebno radi postizanja nekog od ciljeva iz Ugovorâ, u okviru politika Unije”, vanjska nadležnost Unije „nije uvjetovana prethodnim donošenjem njezinih pravila na koja bi bilo moguće utjecati”.¹⁵

¹⁴ U članku 216. stavku 1. UFEU-a utvrđeno je: „Unija može sklopiti sporazum s jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija ako se tako predviđa Ugovorima ili ako je sklapanje sporazuma potrebno radi postizanja nekog od ciljeva iz Ugovorâ, u okviru politika Unije, ili ako je to predviđeno nekim pravno obvezujućim aktom Unije ili bi moglo utjecati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene.”

¹⁵ Presuda od 5. prosinca 2017., Njemačka protiv Vijeća (OTIF), C-600/14, EU:C:2017:935, točke 52. i 67.

Nadalje, Sud je uvjet nužnosti radi postizanja cilja iz Ugovora smatrao ispunjenim na temelju ocjene da je vanjsko djelovanje doprinijelo cilju Ugovorâ.¹⁶

13. U ovoj točki nije potrebno dodatno razmatrati četvrti kriterij koji se odnosi na mogućnost utjecaja na zajednička pravila ili promijene njihova područja primjene. Taj kriterij dio je i pravnog ispitivanja prirode nadležnosti EU-a te će se razmatrati u nastavku.

2. Priroda nadležnosti EU-a

14. U mjeri u kojoj EU ima vanjsku nadležnost, ta nadležnost može biti isključiva ili podijeljena s državama članicama.
15. U područjima koja su u isključivoj vanjskoj nadležnosti EU-a države članice ne smiju preuzimati međunarodne obveze izvan okvira institucija EU-a, osim ako ih za to ovlasti EU (članak 2. stavak 1. UFEU-a).¹⁷

S druge strane, u područjima obuhvaćenima nadležnostima EU-a koje nisu isključive nego su podijeljene, Vijeće ima diskrecijsku ovlast u pogledu mjere u kojoj EU izvršava tu potencijalnu nadležnost.¹⁸ U mjeri u kojoj EU ne izvršava podijeljenu nadležnost, države članice mogu nastaviti izvršavati svoju vanjsku nadležnost (članak 2. stavak 2. UFEU-a).

¹⁶ Prethodno navedena presuda OTIF, C-600/14, točka 60.

¹⁷ Prethodno navedeno mišljenje od 19. ožujka 1993., MOR, 2/91, točke 25. i 26.; presuda od 5. studenoga 2002., Komisija protiv Belgije, C-471/98, EU:C:2002:628, točka 95.; presuda od 31. ožujka 1971., Komisija protiv Vijeća (ERTA), C-22/70, EU:C:1971:32, točka 22.; presuda od 4. rujna 2014., Komisija protiv Vijeća, C-114/12, EU:C:2014:2151, točke 66. i 67.; presuda od 20. studenoga 2018., Komisija protiv Vijeća (Weddell Sea), spojeni predmeti C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, točka 111.

¹⁸ Vidjeti, među ostalim, prethodno navedenu presudu OTIF, C-600/14, točka 68.; prethodno navedenu presudu Weddell Sea, spojeni predmeti C-626/15 i C-659/16, točke 126. i 127.; presudu od 30. svibnja 2006., Komisija protiv Irske, C-459/03, EU:C:2006:345, točke 95. i 96.

16. Kad je riječ o Konvenciji, potrebno je napomenuti da se nijedna njezina odredba ne odnosi na pitanja za koja bi EU imao *a priori* isključivu nadležnost kako je navedeno u članku 3. stavku 1. UFEU-a.¹⁹ Stoga, u mjeri u kojoj EU ima vanjsku nadležnost, njezina isključiva priroda može proizlaziti samo iz članka 3. stavka 2. UFEU-a.²⁰ Kad je riječ o Konvenciji, relevantna je samo treća pretpostavka iz članka 3. stavka 2. UFEU-a. U skladu s time odredbe Konvencije u isključivoj su vanjskoj nadležnosti EU-a u mjeri u kojoj „bi mogle utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg”.
17. „U cilju ocjene mogu li obveze (...) ,utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg’, u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a, potrebno je osloniti se na ustaljenu sudsku praksu Suda prema kojoj taj rizik postoji kada te obveze ulaze u područje primjene navedenih pravila [EU-a].”²¹ Utvrđenje tog rizika ne podrazumijeva da se područja obuhvaćena međunarodnim obvezama i područja obuhvaćena pravilima EU-a podudaraju u cijelosti.²² Osim toga, ako je neko područje u velikoj mjeri obuhvaćeno pravom Unije, to može dovesti do isključive nadležnosti EU-a.²³

¹⁹ U članku 3. stavku 1. UFEU-a utvrđeno je: „Unija ima isključivu nadležnost u sljedećim područjima: (a) carinskoj uniji; (b) utvrđivanju pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta; (c) monetarnoj politici za države članice čija je valuta euro; (d) očuvanju morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike; (e) zajedničkoj trgovinskoj politici.”

²⁰ U članku 3. stavku 2. UFEU-a utvrđeno je: „Unija ima i isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma kada je njegovo sklapanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije ili ako je takav sporazum potreban kako bi Uniji omogućio izvršavanje njezine unutarnje nadležnosti ili u mjeri u kojoj bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg.”

²¹ Mišljenje od 16. svibnja 2017., Singapur, 2/15, EU:C:2017:376, točka 180.; prethodno navedena presuda u predmetu Komisija protiv Vijeća, C-114/12, točka 68.; vidjeti i prethodno navedenu presudu u predmetu ERTA, C-22/70, točke 22. i 30. i dalje.

²² Vidjeti, među ostalim, mišljenje od 14. listopada 2014., Haška konvencija, 1/13, EU:C:2014:2303, točke 71. i 72.; prethodno navedena presuda u predmetu Weddell Sea, spojeni predmeti C-626/15 i C-659/16, točka 113.

²³ Ta se procjena mora temeljiti na području primjene, prirodi i sadržaju predmetnih pravila. Potrebno je u obzir uzeti i predvidivi budući razvoj prava Unije u predmetnom području. Vidjeti mišljenje od 14. veljače 2017., Marakeš, 3/15, EU:C:2016:657, točke 107. i 108.; presudu od 26. studenoga 2014., Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, točke 31.–33.; prethodno navedeno mišljenje Haška konvencija, 1/13, točke 73. i 74.; prethodno navedenu presudu Komisija protiv Vijeća, C-114/12, točka 70.; mišljenje od 7. veljače 2006., Lugano, 1/03, EU:C:2006:81, točka 126.; prethodno navedeno mišljenje MOR, 2/91, točke 22., 25. i 26.

Međutim, utvrđenje da je neko područje u velikoj mjeri obuhvaćeno pravilima EU-a ne uklanja potrebu za razgraničenjem određenog područja obuhvaćenog Konvencijom koje treba ispitati iz perspektive članka 3. stavka 2. UFEU-a.²⁴

18. U tom je pogledu Sud, kao prvo, dosljedno smatrao da „unutarnja nadležnost može dovesti do isključive vanjske nadležnosti samo ako se izvršava”.²⁵ U nedostatku navedenog ne može postojati implicitna isključiva nadležnost EU-a. Odredbe primarnog prava ne predstavljaju „zajednička pravila” iz treće pretpostavke iz članka 3. stavka 2. UFEU-a.²⁶
19. Drugo, zaključak da EU ima isključivu nadležnost u pogledu odredaba međunarodnog sporazuma u skladu s trećom pretpostavkom iz članka 3. stavka 2. UFEU-a može se utvrditi samo na temelju „posebne analize” odnosa između sporazuma i dotičnih pravila EU-a koja mora biti i „sveobuhvatna i detaljna”.²⁷ Široki pristup toj analizi ne može ispunjavati standarde sudske prakse.²⁸ Kako je istaknuo Sud, dotična stranka „mora podnijeti dokaze radi utvrđivanja isključive prirode vanjske nadležnosti Unije”.²⁹
20. Treće pitanje koje treba razmotriti u kontekstu Konvencije odnosi se na sudsku praksu Suda o minimalnim zahtjevima. U skladu s tom sudskom praksom obično ne postoji opasnost od utjecaja kada se međunarodnim sporazumom postavljaju minimalni standardi u području u kojem su i pravom Unije predviđeni samo minimalni standardi. U tom pogledu treba podsjetiti da prema svojem statutu MOR može postavljati samo minimalne standarde.

²⁴ Mišljenje Pravne službe Vijeća u dokumentu ST 13795/16, točka 20.

²⁵ Mišljenje od 24. ožujka 1995., OECD, 2/92, EU:C:1995:83, točka 36.; mišljenje od 15. studenoga 1994., Sporazum o WTO-u, 1/94, EU:C:1994:384, točka 89.

²⁶ Prethodno navedeno mišljenje Singapur, 2/15, točka 234.

²⁷ Prethodno navedeno mišljenje Lugano, 1/03, točke 124. i 133.; prethodno navedena presuda u predmetu Komisija protiv Vijeća, C-114/12, točke 74. i 75.; prethodno navedeno mišljenje Marakeš, 3/15, točke 129.–132.; prethodno navedena presuda u predmetu Green Network, C-66/13, točka 44.; prethodno navedeno mišljenje Haška konvencija, 1/13, točka 74.

²⁸ Za detaljnu analizu sudske prakse o tom pitanju vidjeti mišljenje Pravne službe Vijeća u dokumentu ST 13795/16.

²⁹ Prethodno navedena presuda u predmetu Komisija protiv Vijeća, C-114/12, točke 74. i 75.; prethodno navedena presuda u predmetu Weddell Sea, spojeni predmeti C-626/15 i C-659/16, točka 115. Vidjeti obrazloženje prijedloga Komisije COM(2020) 24 final, točka 4. (str. 5.), u kojem se upućuje na članak 3. stavak 2. UFEU-a bez dodatnih objašnjenja.

Međutim, sudska praksa o minimalnim standardima ne bi se trebala primjenjivati mehanički i potrebno je ispitati imaju li na temelju prava EU-a i međunarodnog prava države članice istinsku slobodu.³⁰ Potrebna je pomna analiza relevantnih odredaba kako bi se utvrdilo jesu li u pitanju „jedinstvena i dosljedna primjena pravila Unije i pravilno funkcioniranje sustava koji se njima uspostavlja”.³¹ Taj pravni test relevantan je i nakon nedavnog mišljenja Suda 1/19.³²

B. ANALIZA KONVENCije

21. Pojašnjenje točnog opsega i prirode nadležnosti koju EU treba izvršavati nije sadržano u Prijedlogu, kao ni u revidiranom tekstu dostavljenom Coreperu.³³
22. Stoga je Pravna služba provela analizu nadležnosti sadržanih u Konvenciji na temelju parametara sažetih u prethodnom odjeljku A. U ovom se mišljenju iznosi ishod te analize i razmatraju: i. relevantne odredbe Konvencije u pogledu postojanja nadležnosti EU-a te ii. priroda nadležnosti EU-a s obzirom na postojeća zajednička pravila.

1. Postojanje nadležnosti EU-a

23. Glavni je cilj Konvencije zaštititi radnike i druge osobe u svijetu rada³⁴ od nasilja i uznemiravanja³⁵ koji se događaju tijekom rada, povezani su s radom ili proizlaze iz njega.³⁶

³⁰ Mišljenje Pravne službe Vijeća u dokumentu ST 13795/16, točka 26.

³¹ Vidjeti: prethodno navedeno mišljenje Lugano, 1/03, točke 128. i 133.

³² Prethodno navedeno mišljenje Istanbulska konvencija, 1/19. U svojem mišljenju Sud nije prihvatio mišljenje nezavisnog odvjetnika Hogana koji je naveo da takva dodatna analiza nije potrebna (vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika od 9. ožujka 2021., EU:C:2021:198, točka 99.). Mišljenje Suda ne sadržava posebna razmatranja u tom pogledu.

³³ ST 6533/20.

³⁴ Članak 2. Konvencije.

³⁵ Kako je definirano u članku 1. Konvencije.

³⁶ Članak 3. Konvencije.

24. Ciljevi Konvencije nastoje se ostvariti osiguravanjem mjera za zaštitu i sprečavanje nasilja i uznemiravanja u svijetu rada.³⁷ U poglavlju I. navodi se definicija u kojoj je pojam „nasilje i uznemiravanje” definiran široko, ali se odnosi samo na „svijet rada”. Slično tome, u poglavlju II. utvrđuje se područje primjene zaštite upućivanjem na „radnike i druge osobe u svijetu rada”. U poglavlju III. o temeljnim načelima od članica koje ratificiraju Konvenciju zahtijeva se da usvoje integrirani pristup sprečavanju i iskorjenjivanju nasilja i uznemiravanja u svijetu rada. Članice su obvezne zabraniti takva djela te donijeti politike za rješavanje problema nasilja i uznemiravanja i dodatne mjere na kojima se temelje takve politike, kao što su uspostavljanje mehanizama praćenja i osiguravanje pravnih lijekova, sankcija, potpore žrtvama itd.
25. Glavne odredbe za provedbu tih temeljnih načela sadržane su u poglavlju IV. (članci od 7. do 9.) o zaštiti i sprečavanju nasilja i uznemiravanja. Člankom 7. od članica zahtijeva se da definiraju i zabrane nasilje i uznemiravanje u svijetu rada. U člancima 8. i 9. utvrđuju se posebne mjere koje članice MOR-a trebaju poduzeti za sprečavanje nasilja i uznemiravanja na radnom mjestu, među ostalim zahtijevanjem od poslodavaca da poduzmu mjere u tom pogledu.
26. Odredbe o mjerama u pogledu izvršavanja i pravnim lijekovima potrebne za pravilnu provedbu prethodno navedenih politika o zaštiti i sprečavanju utvrđene su u poglavlju V. U poglavlju VI. navedene su druge popratne mjere u obliku smjernica, osposobljavanja i informiranja.
27. S obzirom na navedeno, glavni cilj Konvencije obuhvaćen je ciljevima koje EU želi postići u skladu s odredbama Ugovora o socijalnoj politici. Poboljšanje radnih uvjeta jedan je od ciljeva utvrđenih u članku 151. UFEU-a. S obzirom na to da nasilje i uznemiravanje na radnom mjestu mogu utjecati na zdravu radnu okolinu, EU je nadležan za donošenje mjera za definiranje i zabranu takvog ponašanja u skladu s člankom 153. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a o poboljšavanju radne okoline i zaštiti zdravlja i sigurnosti radnika.

³⁷ Članci 7., 8., 9. i 10. Konvencije.

28. Člankom 153. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a mogu se obuhvatiti svi elementi široke definicije „nasilja i uznemiravanja” kako je utvrđena u Konvenciji. Stoga obuhvaća i uži koncept rodno uvjetovanog nasilja i uznemiravanja na radnom mjestu te bilo koji drugi oblik uznemiravanja koji se tumači kao oblik diskriminacije.³⁸ EU ima i dodatne nadležnosti, i to na temelju članka 153. stavka 1. točke (i), članka 157. stavka 3. ili članka 19. UFEU-a koji imaju određenije i ograničenije područje primjene i mogu obuhvaćati uznemiravanje koje se tumači kao oblik diskriminacije.
29. Daljnje nadležnosti EU-a mogu se smatrati relevantnima za određene pomoćne elemente Konvencije. Na primjer, iako se Konvencijom ne zahtijeva da se uznemiravanje u svijetu rada smatra predmetom kaznenog prava pa stoga nije potrebno utvrditi nadležnosti EU-a u tom pogledu, u mjeri u kojoj bi se mjere u pogledu izvršavanja i pravni lijekovi iz Konvencije u načelu mogli odnositi na kazneno pravo, EU ima određene nadležnosti u pogledu prava pojedinaca u kaznenom postupku i prava žrtava kaznenog djela.³⁹ Slično tome, privatnost žrtava uznemiravanja u načelu je zaštićena i Općom uredbom o zaštiti podataka.⁴⁰ Međutim, iako takve nadležnosti EU-a mogu biti relevantne za određene pomoćne elemente, ne odgovaraju glavnom cilju Konvencije.
30. Stoga analiza glavnih odredaba potvrđuje zaključak da je predmet Konvencije u nadležnosti EU-a, osobito u skladu s člankom 153. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a, te da bi doprinio postizanju ciljeva Ugovora.
31. Nadalje, treba istaknuti sljedeće posebne napomene o odredbama koje su relevantne za analizu nadležnosti.

³⁸ U pogledu odnosa između uznemiravanja i diskriminacije, vidjeti članak 6. Konvencije i stavak 7. preambule.

³⁹ Na primjer, članak 82. stavak 2 točka (c) UFEU-a i Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, SL L 315, 14.11.2012., str. 57–73.

⁴⁰ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 4.5.2016., str. 1–88.

Osobno područje primjene Konvencije

32. Prvo, kad je riječ o području primjene, članak 2. Konvencije sadržava načelnu formulaciju i upućuje na svrhu zaštite radnika i drugih osoba u svijetu rada, uključujući „pojedince koji izvršavaju ovlasti, zadaće ili odgovornosti poslodavca” (neslužbeni prijevod). Stoga se mora procijeniti nadilazi li područje primjene puku zaštitu radnika u smislu odredaba Ugovora o socijalnoj politici.
33. U tom je kontekstu moguće razlikovati, s jedne strane, tu odredbu Konvencije koja se odnosi na „pojedince koji izvršavaju ovlasti, zadaće ili odgovornosti poslodavca” i, s druge strane, druge članke Konvencije u kojima se „poslodavci” spominju kao osobe odgovorne za sprečavanje nasilja i uznemiravanja u svijetu rada, a ne kao kategorija osoba koje treba zaštititi od takvih radnji. To se posebno odnosi na jednu od ključnih operativnih odredaba te konvencije, članak 9., kojom se članicama MOR-a nameće obveza da od „poslodavaca” zahtijevaju poduzimanje odgovarajućih mjera za sprečavanje nasilja i uznemiravanja na radnom mjestu.
34. Stoga Pravna služba smatra da se uključivanje „pojedinaца koji izvršavaju ovlasti, zadaće ili odgovornosti poslodavca” u opseg zaštite Konvencije ne treba tumačiti kao upućivanje na „poslodavca” te da obuhvaća osobe u radnoj hijerarhiji koje mogu biti izložene uznemiravanju na isti način kao i druge osobe izjednačene s radnicima u širem smislu. Stoga taj element ne može dovesti u pitanje postojanje nadležnosti EU-a.

Kolektivno pregovaranje

35. Drugo, u obrazloženju Prijedloga Komisije navodi se da Konvencija sadržava odredbe u područjima koja su u nadležnosti država članica u pogledu „kolektivnog pregovaranja”.⁴¹

⁴¹ Obrazloženje Komisije, ST 5442/20, str. 5., stavak 2.2.

36. U Konvenciji se kolektivno pregovaranje spominje u članku 5. (poglavlje III. o temeljnim načelima Konvencije) i članku 12. (poglavlje VII. o metodama primjene).
37. U članku 5. navodi se da „svaka članica [koja ratificira Konvenciju MOR-a] poštuje, promiče i ostvaruje temeljna načela i prava na radu, a to su sloboda udruživanja i učinkovito priznavanje prava na kolektivno pregovaranje, ukidanje svih oblika prisilnog ili obveznog rada, učinkovito ukidanje dječjeg rada i uklanjanje diskriminacije u pogledu zaposlenja i zanimanja, kao i promicanje dostojanstvenog rada” (neslužbeni prijevod) (naknadno istaknuto).
38. Iako se odnosi na kolektivno pregovaranje, ta odredba ima samo programsku vrijednost u okviru Konvencije, ne nameće konkretne obveze članicama MOR-a i odražava temeljna načela prava Unije.⁴² Nadalje, glavom X. UFEU-a o socijalnoj politici dodjeljuju se nadležnosti EU-u u tom području. Postojećim se zakonodavstvom EU-a od država članica već zahtijeva da promiču socijalni dijalog među socijalnim partnerima u vezi s borbom protiv diskriminacije i uznemiravanja.⁴³
39. U članku 12. pojašnjava se da se Konvencija „primjenjuje nacionalnim zakonima i propisima, kao i kolektivnim ugovorima ili drugim mjerama u skladu s nacionalnom praksom” (neslužbeni prijevod). Budući da samo države mogu biti članice MOR-a, upućivanje na nacionalne zakone, propise i prakse očito je samo po sebi i nije relevantno za analizu podjele nadležnosti između EU-a i njegovih država članica.
40. U tom kontekstu Pravna služba smatra da upućivanja na „kolektivno pregovaranje” u tim dvjema odredbama Konvencije nisu takve prirode da bi isključila nadležnost EU-a u odnosu na njih.

⁴² U pogledu kolektivnog pregovaranja vidjeti članak 28. Povelje o temeljnim pravima. Ostali elementi članka 5. Konvencije podliježu članku 9. UFEU-a ili člancima 5., 12., 21. i 32. Povelje.

⁴³ Vidjeti, na primjer, članak 21. (o socijalnom dijalogu) Direktive 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka), SL L 204, 26.7.2006., str. 23–36.

41. Zbog navedenih se razloga može zaključiti da, s obzirom na svoj doprinos ciljevima EU-a, osobito u području socijalne politike, EU ima nadležnost za sklapanje Konvencije.

2. Priroda nadležnosti EU-a

42. EU je već izvršavao neke od svojih nadležnosti u područjima obuhvaćenima Konvencijom u obliku donošenja sekundarnog zakonodavstva. Kako je prethodno navedeno, to je zakonodavstvo potrebno razmotriti iz perspektive članka 3. stavka 2. UFEU-a kako bi se utvrdila priroda vanjske nadležnosti EU-a u tim područjima.
43. Doneseno je nekoliko pravnih akata EU-a u područjima politika obuhvaćenima Konvencijom u cilju provedbe načela nediskriminacije.⁴⁴ Tim se zakonodavstvom EU-a utvrđuju samo minimalni standardi⁴⁵ pa stoga ne postoji *a priori* rizik da će na njega utjecati Konvencija, kojom se također utvrđuju takvi minimalni standardi.
44. Odredbe koje u tom pogledu zaslužuju detaljniju analizu odnose se na definiciju uznemiravanja te mjere u pogledu izvršavanja i pravnih lijekova.

⁴⁴ Na primjer, Direktiva 2010/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2010. o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 86/613/EEZ, SL L 180, 15.7.2010., str. 1–6.; Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka), SL L 204, 26.7.2006., str. 23–36.; Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, SL L 303, 2.12.2000., str. 16–22.

⁴⁵ Osobito Direktiva 2010/41/EU, uvodna izjava 23.; Direktiva 2006/54/EZ, članak 27.; Direktiva Vijeća 2000/78/EZ, uvodna izjava 28. i članak 8.

Definicija i zabrana uznemiravanja

45. Neki od relevantnih pravnih akata EU-a definiraju „uznemiravanje” kao „neželjeno ponašanje uvjetovano [određenim osnovama za diskriminaciju] kojim se želi povrijediti dostojanstvo osobe i stvoriti zastrašujuće, neprijateljsko, degradirajuće, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje odnosno kojim se postiže takav učinak”.⁴⁶
46. U skladu s člankom 1. Konvencije „pojam ‚nasilje i uznemiravanje’ u svijetu rada odnosi se na niz neprihvatljivih ponašanja i praksi ili prijetnji od takvih ponašanja ili praksi, neovisno o tome je li riječ o izoliranom događaju ili događajima koji se ponavljaju, a čiji je cilj ili stvarna ili potencijalna posljedica tjelesna, psihološka, seksualna ili ekonomska šteta te uključuje rodno uvjetovano nasilje i uznemiravanje” (neslužbeni prijevod).⁴⁷
47. Usporedbom EU-ove definicije s definicijom iz Konvencije uočavaju se dvije glavne razlike.
48. Prvo, pojmom „uznemiravanja” u postojećem zakonodavstvu EU-a nije izričito obuhvaćeno nasilje kao oblik djelovanja koji se smatra uznemiravanjem.⁴⁸ Međutim, čini se jasnim da „neprihvatljiva ponašanja i prakse, (...) čiji je cilj ili stvarna ili potencijalna posljedica tjelesna, psihološka, seksualna ili ekonomska šteta” iz Konvencije u biti odgovaraju djelovanju „kojim se želi povrijediti dostojanstvo osobe i stvoriti zastrašujuće, neprijateljsko, degradirajuće, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje odnosno kojim se postiže takav učinak”. Stoga ta razlika u formulaciji ne dovodi do bitne razlike među vrstama obuhvaćenih djelovanja.

⁴⁶ Vidjeti Direktivu 2006/54/EZ, članak 2. stavak 1. točku (c); Direktivu 2010/41/EU, članak 3. točku (c); Direktivu Vijeća 2000/78/EZ, članak 2. stavak 3.

⁴⁷ Članak 1. Konvencije nastavlja se kako slijedi: „(b) pojam ‚rodno uvjetovano nasilje i uznemiravanje’ znači nasilje i uznemiravanje usmjereno na osobe zbog njihova spola ili roda ili koje nerazmjerno pogađa osobe određenog spola ili roda, a uključuje seksualno uznemiravanje” (neslužbeni prijevod).

⁴⁸ Iako ne postoji ni zakonodavstvo Unije ni zakonodavni prijedlog Komisije o „nasilju” kao takvom u svijetu rada, nekoliko pravnih akata Unije bavi se pitanjem „uznemiravanja” u području zapošljavanja i rada.

49. Drugo, iako se u definiciji „nasilja i uznemiravanja” iz Konvencije ne upućuje na osnove na kojima se temelje takva neželjena ponašanja, EU-ova definicija „uznemiravanja” obuhvaća samo ponašanja povezana s određenim razlozima. Razlog tome jest činjenica da EU-ova definicija „uznemiravanja” trenutačno postoji u zakonodavnim aktima koji su usmjereni na posebna pitanja nediskriminacije, kako je navedeno u točki 43., dok se Konvencija bavi uznemiravanjem iz perspektive zaštite zdravlja i sigurnosti na radu. Zbog uključivanja motivacijskog elementa u EU-ovu definiciju uznemiravanja, pojam uznemiravanja u zakonodavstvu EU-a stoga je trenutačno ograničeniji od pojma „nasilja i uznemiravanja” iz Konvencije.
50. Nadalje, u članku 7. Konvencije navodi se da definicije „nasilja i uznemiravanja” koje donose članice MOR-a moraju biti u skladu s definicijom iz članka 1. Konvencije, ali članice MOR-a zadržavaju određenu slobodu u pogledu točne formulacije na nacionalnoj razini.⁴⁹ Isto vrijedi i za definicije „uznemiravanja” u zakonodavstvu EU-a, koje ostavljaju diskrecijsko pravo državama članicama za uvođenje takvih definicija u svoje nacionalne pravne sustave.
51. Isto tako, glavne operative odredbe Konvencije, osobito njezini članci 8. i 9., poprilično su općenite i ostavljaju istinski manevarski prostor članicama MOR-a u pogledu vrste odgovarajućih mjera koje odluče primijeniti kako bi ispunile zahtjeve iz Konvencije. Iako je EU izvršio neke od svojih ovlasti u odnosu na dijelove Konvencije donošenjem zakonodavstva navedenog u točki 43., nema osnove po kojoj bi se moglo zaključiti da bi Konvencija utjecala na ta pravila.
52. Stoga nema rizika da će odredbe Konvencije o definiciji i zabrani „nasilja i uznemiravanja” utjecati na postojeća pravila EU-a ili izmijeniti njihovo područje primjene u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a. Stoga se nadležnost EU-a povezana s prethodno navedenim ne može smatrati isključivom, iako se izvršava.

⁴⁹ Člankom 1. stavkom 2. Konvencije predviđeno je da se nacionalnim definicijama ne moraju razdvajati pojmovi „nasilje i uznemiravanje” i „rodno uvjetovano nasilje i uznemiravanje”, što upućuje na to da ne postoji obveza preuzimanja definicije iz Konvencije u pogledu konkretnih pojmova.

Mjere u pogledu izvršavanja i pravnih lijekova

53. Neke odredbe iz članka 10. Konvencije o mjerama u pogledu izvršavanja i pravnim lijekovima odnose se na područja neiskorištene nadležnosti EU-a, kao što su pravo radnika da se maknu iz radnog okruženja za koje imaju razumno opravdanje smatrati da predstavlja neposrednu i ozbiljnu opasnost zbog nasilja i uznemiravanja⁵⁰ te posebne dužnosti nacionalnih tijela u pogledu nasilja i uznemiravanja u svijetu rada⁵¹. U skladu s prethodno navedenom sudskom praksom nadležnost EU-a u tim pitanjima ne može se smatrati isključivom.
54. Neke druge odredbe članka 10. odnose se na područja u kojima je EU već izvršavao neke od svojih nadležnosti donošenjem relevantnog zakonodavstva, kao što su obveza država članica da poduzmu odgovarajuće mjere za praćenje i provedbu nacionalnih zakona i propisa koji se odnose na uznemiravanje u svijetu rada te da osiguraju da žrtve imaju sigurne

⁵⁰ Članak 10. točka (g) Konvencije.

⁵¹ Članak 10. točka (h) Konvencije.

i učinkovite mehanizme za rješavanje pritužbi i sporova,⁵² obveza osiguravanja jednostavnog pristupa odgovarajućim i učinkovitim pravnim lijekovima i postupcima te zaštite od odmazde,⁵³ kao i obveza zaštite privatnosti žrtava.⁵⁴

55. Međutim, u tim područjima ne postoji isključiva nadležnost EU-a jer ne postoji rizik da Konvencija utječe na donesena zajednička pravila u skladu s uvjetima iz članka 3. stavka 2. UFEU-a. Osnovna postupovna prava predviđena su određenim relevantnim zakonodavstvom EU-a, čime se državama članicama omogućuje da zadrže ili donesu mjere kojima se pruža veća zaštita. U drugim je područjima, osobito području zaštite privatnosti žrtava, zakonodavstvo EU-a sveobuhvatnije, ali s obzirom na znatan manevarski prostor ostavljen članicama MOR-a, ne postoji rizik da će na njega utjecati mjere koje se trebaju donijeti u skladu s Konvencijom.

⁵² Članak 10. točke (a) i (e) Konvencije. Vidjeti npr. Direktivu 2010/41/EU, članak 11. i Direktivu 2006/54/EZ, glavu III. poglavlje 2. kojima se uloga praćenja nacionalnih zakona dodjeljuje tijelima za jednakost; te, u određenoj mjeri, članke 8. i 9. Direktive 2012/29/EU koji se odnose na posebne mjere za potporu žrtvama kaznenih djela tijekom sudskog postupka.

⁵³ Članak 10. točka (b) Konvencije i članak 10. točka (g) u pogledu odmazde. Ta se odredba MOR-a djelomično preklapa sa zakonodavstvom Unije koje se odnosi na „uznemiravanje” (kako ga definira Unija) na radnom mjestu te se njome predviđaju posebni mehanizmi izvršavanja (npr. Direktiva 2010/41/EU, članak 10.; Direktiva 2006/54/EZ, glava III. poglavlje 1.). Osim toga, Direktiva 2012/29/EU, kojom se žrtvama kaznenih djela dodjeljuju osnovna postupovna prava, relevantna je za žrtve ponašanja koje je obuhvaćeno (MOR-ovom) definicijom „nasilja i uznemiravanja” u svijetu rada i koje je utvrđeno na nacionalnoj razini kao kažnjivo postupanje. To zakonodavstvo Unije predviđa osnovna postupovna prava, sadržava prilično općenite formulacije i ostavlja državama članicama velik manevarski prostor u primjeni pravila. Osim toga, sva ta prava predstavljaju minimalne standarde, a države članice mogu zadržati ili donijeti mjere kojima se pruža veća zaštita.

⁵⁴ Članak 10. točka (c) Konvencije. Dijelovi članka 10. točke (c) koji se odnose na „privatnost” pojedinaca preklapaju se s Uredbom (EU) 2016/679 (Opća uredba o zaštiti podataka) u mjeri u kojoj se osobne informacije povezane sa slučajevima nasilja i uznemiravanja obrađuju kako je definirano tim pravnim aktom. Iako su pravila Opće uredbe o zaštiti podataka vrlo sveobuhvatna, članak 10. točka (c) Konvencije ograničen je na opću obvezu zaštite i nisu navedeni posebni modaliteti. Stoga se člankom 10. točkom (c) članicama MOR-a ostavlja znatan manevarski prostor u pogledu konkretnih mjera koje u tom smislu treba poduzeti te je on u skladu s ciljem i sadržajem Opće uredbe o zaštiti podataka. Napominje se i da se Općom uredbom o zaštiti podataka državama članicama izričito dopušta da utvrde posebna pravila o obradi osobnih podataka u kontekstu zaposlenja (članak 88.).

56. Stoga nema rizika da će mjere u pogledu izvršavanja i pravnih lijekova koje odgovaraju operativnim odredbama Konvencije utjecati na postojeća pravila Unije ili izmijeniti njihovo područje primjene u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a. Stoga se nadležnost EU-a povezana s prethodno navedenim ne može smatrati isključivom, iako se djelomično izvršava.

C. ISHOD ANALIZE NADLEŽNOSTI

57. S obzirom na navedenu analizu nadležnost koja je Ugovorima dodijeljena EU-u može obuhvaćati cijelu Konvenciju, ali zbog činjenice da se postojećim pravilima EU-a i odredbama Konvencije utvrđuju minimalni standardi nema rizika da će Konvencija utjecati na postojeća pravila EU-a ili izmijeniti njihovo područje primjene te se stoga ne može utvrditi isključiva nadležnost EU-a u pogledu bilo koje odredbe te konvencije.

IV. PRAVNE OPCIJE U POGLEDU RATIFIKACIJE KONVENCIJE

58. Budući da analiza pokazuje da je cijela Konvencija obuhvaćena podijeljenom, tj. neisključivom nadležnošću EU-a, pravno su dostupni različiti daljnji koraci kako bi je države članice mogle ratificirati.⁵⁵
59. Kako je objašnjeno u točki 15., stvar je političke odluke Vijeća hoće li i u kojoj mjeri izvršavati potencijalnu nadležnost EU-a.⁵⁶
60. Ovisno o donesenoj odluci, postoje tri opcije:
- a) sporazum koji sklapa samo EU: samo EU može izvršavati relevantne nadležnosti povezane s ratifikacijom Konvencije;
 - b) zajedničko sudjelovanje: EU djelomično izvršava relevantne nadležnosti uz države članice;

⁵⁵ Napominje se da sam EU ne može sklopiti Konvenciju, kako je objašnjeno u točki 8.

⁵⁶ Vidjeti mišljenje Pravne službe Vijeća u dokumentu ST 5591/21. Vidjeti, među ostalim, prethodno navedenu presudu u predmetu OTIF, C-600/14, točka 68.

c) nema sudjelovanja EU-a: države članice same djeluju poštujući svoje obveze iz Ugovorâ i pravne stečevine EU-a (u skladu s člankom 4. stavkom 3. UEU-a).⁵⁷

61. Prije dodatne analize tih opcija u nastavku, potrebno je iznijeti nekoliko uvodnih napomena.
62. Prvo, ako Vijeće odluči izvršavati sve ili neke od potencijalnih nadležnosti EU-a povezanih s Konvencijom, s obzirom na činjenicu da EU kao takav ne može postati stranka te konvencije (vidjeti točku 8.), pravni instrument za to bila bi odluka Vijeća o ovlašćivanju država članica da u interesu EU-a ratificiraju Konvenciju (u cijelosti ili djelomično).⁵⁸
63. Postupovna pravna osnova takve odluke Vijeća bio bi članak 218. stavak 6. točka (a) podtočka v. UFEU-a. Njezinu materijalnu pravnu osnovu trebalo bi utvrditi u skladu s područjem u kojem se izvršava nadležnost EU-a.
64. U tom je pogledu Sud dosljedno smatrao da se „odabir pravne osnove akta Unije, uključujući onog koji je donesen radi sklapanja međunarodnog sporazuma, mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskom nadzoru, među kojima su cilj i sadržaj tog akta”.⁵⁹ Uputio je na test „prevladavajućih ciljeva i sastavnih dijelova” (koji se naziva i testom težišta) prema kojem se, ako odluka Vijeća obuhvaća više sastavnih dijelova ili se njome nastoji postići više ciljeva, „pravilo glasovanja koje se primjenjuje za njezino donošenje treba odrediti u pogledu njezina glavnog ili prevladavajućeg cilja ili sastavnog dijela”.⁶⁰

⁵⁷ Za detaljno objašnjenje prirode međunarodnih sporazuma koje sklapa Unija (samo Unija za razliku od mješovitih sporazuma) vidjeti mišljenje Pravne službe Vijeća u dokumentu ST 12866/19.

⁵⁸ Mišljenje Pravne službe Vijeća u dokumentu ST 15370/14, točke 12. i 19.

⁵⁹ Prethodno navedeno mišljenje Istanbulska konvencija, 1/19, točka 284.

⁶⁰ Na primjer, presuda od 4. rujna 2018., Komisija protiv Vijeća (Sporazum s Kazahstanom), C-244/17, EU:C:2018:662, točke 37. i 38.

65. Osim toga, u skladu sa sudskom praksom, „[i]znimno, ako je, naprotiv, utvrđeno da akt istodobno slijedi više ciljeva ili ako ima više sastavnih dijelova koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi tako da su primjenjive različite odredbe Ugovorâ, takva se mjera mora temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama. (...) Konkretno, kad je riječ o međunarodnom sporazumu koji slijedi više ciljeva ili koji ima više sastavnih dijelova, valja stoga provjeriti jesu li odredbe tog sporazuma kojima se slijedi jedan cilj ili koje čine jedan njegov sastavni dio nužan pripadak za djelotvornost odredaba navedenog sporazuma kojima se slijede drugi ciljevi ili koji čine druge sastavne dijelove ili je, pak, riječ o odredbama ‚izuzetno ograničenog dosega‘ (...). (...) Usto, jedan od kriterija na temelju kojih se može utvrditi je li cilj ili sastavni dio akta akcesoran je i kriterij broja odredbi koji im je posvećen s obzirom na sve odredbe tog akta kao i kriteriji sadržaja i dosega obveza sadržanih u tim odredbama. (...) Međutim, uporaba dvostruke pravne osnove isključena je ako su postupci predviđeni za te osnove nespojivi.”⁶¹
66. Stoga, ako se akt odnosi na različita područja nadležnosti, materijalna pravna osnova na kojoj se temelji njegovo donošenje neće u obzir uzimati sva područja nadležnosti koja se izvršava za donošenje tog akta, nego samo ona koja odgovaraju njegovim glavnim ciljevima ili sastavnim dijelovima.⁶² Težište odluke Vijeća kojom se odobrava sklapanje međunarodnog sporazuma moglo bi se stoga prebaciti ovisno o nadležnostima koje Vijeće odluči izvršavati za EU,⁶³ s posljedicom na primjenjivim materijalnim pravnim osnovama.

⁶¹ Prethodno navedeno mišljenje Istanbulska konvencija, 1/19, točke 285.–288.

⁶² Vidjeti, primjerice, mišljenje od 30. studenoga 2009., GATS, 1/08, EU:C:2009:739, točka 166.; prethodno navedenu presudu u predmetu Komisija protiv Vijeća, C-244/17, točke 45. i 46.; mišljenje od 26. srpnja 2017., Sporazum između EU-a i Kanade o evidenciji podataka o putnicima, 1/15, EU:C:2017:592, točke 90.–94.

⁶³ Kako je pojašnjeno u točki 15., Unija nije obvezna izvršavati svoju potencijalnu nadležnost.

67. Drugo, u pogledu pravnih učinaka takve odluke Vijeća, napominje se da je u skladu s člankom 288. UFEU-a odluka „obvezujuća u cijelosti”. Takva odluka Vijeća stoga je obvezujući instrument, za razliku od zaključaka Vijeća ili preporuka Komisije, čime se naglašava važnost ratifikacije. Nadalje, budući da bi države članice bile ovlaštene ratificirati Konvenciju u interesu EU-a, to obuhvaća EU u cjelini. Osim toga, načelom lojalne suradnje utvrđenim u članku 4. stavku 3. UEU-a od država članica zahtijeva se da „poduzmu sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije”. Sud je pojasnio da EU i države članice moraju blisko surađivati i u sklapanju i u ispunjavanju preuzetih obveza.⁶⁴ To se posebno odnosi na slučajeve u kojima EU ne može samostalno ratificirati konvenciju i stoga svoju vanjsku nadležnost može izvršavati samo uz pomoć zajedničkog djelovanja država članica.⁶⁵ U skladu s tim, ako i u mjeri u kojoj Vijeće odluči izvršavati nadležnost EU-a, od država članica zahtijevalo bi se da ratificiraju Konvenciju u interesu EU-a.

⁶⁴ Vidjeti prethodno navedeno mišljenje MOR, 2/91, točka 36.; vidjeti i prethodno navedeno mišljenje GATS, 1/08, točka 136.; mišljenje od 6. prosinca 2001., Kartagenski protokol, 2/00, EU:C:2001:664, točka 18.; prethodno navedeno mišljenje Sporazum o WTO-u, 1/94, točka 108.; presudu od 20. travnja 2010., Komisija protiv Švedske C-246/07, EU:C:2010:203, točka 73. i prethodno navedeno mišljenje Istanbulska konvencija, 1/19, točka 248.

⁶⁵ Prethodno navedeno mišljenje MOR, 2/91, točka 5.

A. ODLUKA VIJEĆA O OVLAŠĆIVANJU DRŽAVA ČLANICA DA U INTERESU EU-a RATIFICIRAJU CIJELU KONVENCIJU

68. Vijeće bi moglo odlučiti u potpunosti izvršavati vanjsku nadležnost EU-a i stoga bi moglo donijeti odluku Vijeća o ovlašćivanju država članica da u interesu EU-a ratificiraju cijelu Konvenciju.⁶⁶
69. Ta bi odluka podrazumijevala sporazum koji sklapa samo EU. U skladu s pravom EU-a države članice bile bi obvezne ratificirati Konvenciju u interesu EU-a.
70. Kad bi Vijeće odabralo tu opciju, trebalo bi izmijeniti Nacrt odluke Vijeća o kojem se nedavno raspravljalo na razini Corepera⁶⁷:
- prvo, trebalo bi izbrisati upućivanje na činjenicu da se odluka odnosi samo na „dijelove” Konvencije,
 - drugo, trebalo bi prilagoditi materijalnu pravnu osnovu. Kako je navedeno u točki 65., sudska praksa pojašnjava da se odabir pravne osnove za pravni akt EU-a mora temeljiti osobito na njegovu cilju i sadržaju. U slučaju da Vijeće donese odluku koja obuhvaća cijelu Konvenciju, u obzir se u tom pogledu mora uzeti cijeli tekst tog međunarodnog sporazuma.

⁶⁶ U presudi u predmetu *Weddell Sea* Sud pojašnjava da „(...) sama okolnost da neko djelovanje Unije na međunarodnoj sceni ulazi u podijeljenu nadležnost između nje i država članica ne isključuje mogućnost da se unutar Vijeća postigne potrebna većina kako bi Unija sama mogla izvršavati tu vanjsku nadležnost” (prethodno navedena presuda u predmetima C-626/15 i C-659/16, točka 126. i sudska praksa navedena u toj presudi). Vidjeti i prethodno navedeno mišljenje Istanbulska konvencija, 1/19, točka 248.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. Na temelju analize Konvencije, kako je sažeto u odjeljku III.B, smatra se da je glavni cilj i svrha tog međunarodnog sporazuma poboljšavanje radne okoline te zaštita zdravlja i sigurnost u svijetu rada. Budući da su rodno uvjetovano nasilje i uznemiravanje samo potkategorija ponašanja koja su zabranjena Konvencijom, njihovo priznavanje kao oblika nasilja i uznemiravanja na radnom mjestu ne dovodi do zaključka da su glavni cilj i svrha Konvencije povezani s diskriminacijom na temelju spola.
72. S obzirom na parametre utvrđene sudskom praksom Pravna služba stoga smatra da je članak 153. stavak 2. točka (b) u vezi s člankom 153. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a o poboljšavanju radne okoline i zaštiti zdravlja i sigurnosti radnika odgovarajuća i dostatna materijalna pravna osnova za odluku Vijeća kojom se ovlašćuju države članice da u interesu EU-a ratificiraju cijelu Konvenciju te da članak 218. stavak 6. točka (a) podtočka v. UFEU-a može biti postupovna pravna osnova. Pravilo glasanja za takvu odluku Vijeća bilo bi kvalificirana većina.⁶⁸

B. ODLUKA VIJEĆA O OVLAŠĆIVANJU DRŽAVA ČLANICA DA U INTERESU EU-a RATIFICIRAJU DIJELOVE KONVENCIJE

73. Opcija da EU djelomično iskoristi svoju potencijalnu nadležnost povezanu s Konvencijom jest opcija koju je prvotno predložila Komisija i o kojoj se nedavno raspravljalo na razini Corepera.
74. Taj pristup podrazumijeva da bi se odlukom Vijeća utvrdile odredbe Konvencije za koje EU namjerava izvršavati svoju nadležnost.

⁶⁸ Na temelju članka 218. stavka 8. UFEU-a (o pravilima glasanja koja se primjenjuju na postupke koji se provode na temelju članka 218. UFEU-a) i članka 153. stavka 2. UFEU-a u vezi s člankom 153. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a (materijalna pravna osnova za odluku Vijeća) te pod uvjetom da Komisija prihvati odgovarajuću izmjenu svojeg prijedloga, vidjeti članak 293. stavak 1. UFEU-a.

75. Nacrtom teksta o kojem se trenutačno raspravlja u Vijeću ovlašćuju se države članice da ratificiraju Konvenciju „u pogledu dijelova koji su u nadležnosti dodijeljenoj Europskoj uniji na temelju članka 153. stavka 2. i članka 153. stavka 1. točaka (a) i (i) UFEU-a”.⁶⁹ Odredbe (ili dijelovi odredaba) Konvencije u pogledu kojih bi EU izvršavao svoju nadležnost nisu utvrđene u tom nacrtu teksta niti navedene u prijedlogu Komisije. Osim toga, kako je prethodno navedeno, težište Konvencije spada u nadležnosti EU-a iz članka 153. stavka 1. točke (a) UFEU-a. Time su obuhvaćene druge pravne osnove koje bi mogle biti relevantne za donošenje zasebnih, pojedinačnih mjera EU-a o nekim elementima Konvencije koji su akcesorni ili čije je područje primjene iznimno ograničeno.

Stoga bi odluka Vijeća u svojem sadašnjem obliku ostavila određenu nesigurnost u pogledu mjere u kojoj bi se nadležnost EU-a izvršavala u odnosu na Konvenciju. Konkretno, nije jasno bi li u praksi takva ratifikacija samo dijelova Konvencije u interesu EU-a u konačnici bila lošija od ratifikacije cijele Konvencije kako je navedeno u opciji A. Predložene materijalne pravne osnove (tj. članak 153. stavak 2. i članak 153. stavak 1. točke (a) i (i) UFEU-a) uvjetovale bi donošenje relevantne odluke Vijeća glasovanjem kvalificiranom većinom.

76. Kao moguća alternativa, nacrtom odluke mogle bi se preciznije utvrditi nadležnosti EU-a u pogledu kojih Vijeće ovlašćuje države članice da u interesu EU-a ratificiraju Konvenciju. Odabir nadležnosti koje EU namjerava izvršavati politički je odabir. Mogu se predvidjeti različite opcije, uključujući, na primjer, ovlaštenje koje je ograničeno u mjeri u kojoj se nadležnosti EU-a već izvršavaju interno. Odgovarajuća pravna osnova za donošenje odluke Vijeća može se utvrditi tek nakon takvog političkog odabira u pogledu relevantnih nadležnosti.
77. Neovisno o načinu na koji je utvrđena djelomična priroda izvršavanja nadležnosti EU-a, iz svakog izričitog upućivanja u odluci Vijeća na dijelove Konvencije jasno je da ta odluka Vijeća podrazumijeva mješoviti sporazum. Budući da ratifikacija u ime EU-a neće obuhvaćati cijelu Konvenciju, očekuje se da će države članice obuhvatiti preostale dijelove u okviru svojih nacionalnih nadležnosti.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda nužno je osigurati blisku suradnju između država članica i institucija EU-a u području podijeljene nadležnosti. U takvoj situaciji Vijeće možda želi utvrditi jesu li države članice zajednički suglasne da ih Konvencija obvezuje u područjima koja nisu obuhvaćena odlukom Vijeća.
79. U tom pogledu iz nedavnog mišljenja Suda 1/19 o Istanbulskoj konvenciji proizlazi da Vijeće ne može kao preduvjet dodati novi korak u postupku sklapanja iz članka 218. UFEU-a kojim bi se donošenje odluke Vijeća o sklapanju mješovitog sporazuma uvjetovalo prethodnim utvrđenjem „zajedničke suglasnosti”. Međutim, Vijeće ima političku diskrecijsku ovlast odlučiti nastaviti rasprave sve dok se ne postigne „zajednička suglasnost” država članica da budu obvezane sporazumom u područjima koja su u njihovoj nadležnosti. Ta se politička diskrecijska ovlast mora izvršavati u skladu s Poslovnikom Vijeća i člankom 218. UFEU-a. Drugim riječima, Vijeće može glasovati kada su ispunjeni svi postupovni uvjeti, u skladu s pravilima glasovanja koja se primjenjuju na postupovne odluke i onima koja se primjenjuju na predmet sporazuma.⁷⁰
80. S obzirom na navedeno, Vijeće nije spriječeno tražiti zajedničku suglasnost država članica da budu obvezane Konvencijom u područjima koja nisu obuhvaćena odlukom Vijeća o sklapanju sporazuma u interesu EU-a, u granicama utvrđenima u mišljenju Suda o Istanbulskoj konvenciji.

⁷⁰ Prethodno navedeno mišljenje Istanbulska konvencija, 1/19, točke 253.-255. Za detaljniju analizu vidjeti i mišljenje Pravne službe Vijeća u dokumentu ST 13800/21, osobito točke od 5. do 13. i točku 28. o zajedničkoj suglasnosti.

C. ODLUKA VIJEĆA NIJE DONESENA

81. Vijeće bi moglo priznati nepostojanje potrebne većine⁷¹ u Vijeću za nastavak postupka donošenja odluke o ovlašćivanju država članica da u interesu EU-a ratificiraju Konvenciju, u cijelosti ili djelomično.
82. Budući da Konvencija ne podrazumijeva isključivu nadležnost EU-a, u nedostatku odluke Vijeća o izvršavanju nadležnosti EU-a u pogledu Konvencije, države članice i dalje su nadležne djelovati i slobodno odlučiti hoće li ratificirati Konvenciju, poštujući pritom svoje obveze u skladu s Ugovorima i pravnom stečevinom EU-a.
83. Međutim, u obzir valja uzeti činjenicu da je Komisija predložila sklapanje Konvencije u interesu EU-a i da, u skladu sa sudskom praksom Suda, države članice podliježu posebnim obvezama djelovanja i suzdržavanja u situaciji u kojoj je Komisija Vijeću podnijela prijedloge koji, iako ih Vijeće nije donijelo, predstavljaju polaznu točku za usklađeno djelovanje EU-a, u skladu s općom obvezom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a.⁷²

⁷¹ Ili jednoglasnosti u slučaju da je za relevantnu materijalnu pravnu osnovu potrebna jednoglasnost.

⁷² Prethodno navedena presuda u predmetu Komisija protiv Švedske, C-246/07, točke 73. i 74.

84. Ako postane jasno da se u Vijeću neće osigurati potrebna potpora za donošenje odluke u skladu s navedenim opcijama A ili B,⁷³ pravna situacija mogla bi se razjasniti na sljedeće načine: i. Komisija bi mogla povući svoj prijedlog ili ii. Vijeće bi moglo započeti s formalnim glasovanjem, koje bi u slučaju nemogućnosti prikupljanja potrebne potpore pokazalo da su poduzeti svi postupovni koraci s ciljem donošenja predložene odluke,⁷⁴ ili iii. Vijeće bi moglo nastaviti s indikativnim glasovanjem u Coreperu i evidentirati nedostatak dostatne potpore prijedlogu Komisije tako što će odobriti izjavu koja se unosi u zapisnik i u kojoj Vijeće napominje da se ne može postići potrebna većina za donošenje predložene odluke Vijeća o ovlašćivanju država članica da u interesu EU-a ratificiraju predmetnu konvenciju MOR-a.⁷⁵
85. U tom su slučaju i dalje moguće različite mjere na razini EU-a kojima bi se države članice potaknule na ratifikaciju Konvencije. Konkretno, Komisija bi mogla donijeti preporuku o ratifikaciji te konvencije, kao što je to učinjeno u prošlosti (na primjer, u pogledu Konvencije MOR-a br. 182 o ukidanju najgorih oblika dječjeg rada).⁷⁶ Mogli bi se razmotriti i zaključci Vijeća u kojima se naglašava važnost ratifikacije Konvencije u državama članicama.

⁷³ Prethodno navedena presuda u predmetu Weddell Sea, spojeni predmeti C-626/15 i C-659/16, točka 126.; prethodno navedena presuda OTIF, C-600/14, točka 68.; prethodno navedeno mišljenje Istanbulska konvencija, 1/19, točka 250.

⁷⁴ Za formalno glasovanje najprije bi bilo potrebno dobiti suglasnost Europskog parlamenta u pogledu odluke Vijeća o ovlašćivanju država članica za ratifikaciju u interesu EU-a.

⁷⁵ Napomena: u prethodnim usporedivim situacijama dogovor kojim je „odbačen” prijedlog Komisije obično je bio Coreperova napomena u kojoj se Vijeću preporučuje da prekine rad na prijedlogu Komisije (npr. ST 13605/13, točka 23.; ST 7409/14; ST 12706/16). Međutim, slijedom navedenog mišljenja o Istanbulskoj konvenciji 1/19 preporučljivo je prekinuti tu praksu i, umjesto toga, formalno glasovati ili donijeti izjavu koja se unosi u zapisnik Vijeća uz napomenu da ne postoji potrebna kvalificirana većina (vidjeti dokument ST 13411/21 u vezi s nedavnim primjerom donošenja takve izjave).

⁷⁶ Preporuka Komisije 2000/581/EZ od 15. rujna 2000. o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada (MOR) br. 182 od 17. lipnja 1999. o zabrani i trenutnim djelovanjima za uklanjanje najgorih oblika dječjeg rada (priopćena pod brojem dokumenta C(2000) 2674); SL L 243, 28.9.2000., str. 41.

V. ZAKLJUČAK

86. Pravna služba Vijeća smatra:

- a) da je cijela Konvencija MOR-a obuhvaćena podijeljenom, neisključivom nadležnošću EU-a te da Vijeće stoga može odlučiti hoće li i u kojoj mjeri izvršavati potencijalnu nadležnost EU-a;
- b) da su pravno mogući različiti daljnji koraci u pogledu ratifikacije Konvencije MOR-a, a to su:
 - i) „sporazum koji sklapa samo EU” na način da sve države članice ratificiraju cijelu Konvenciju u interesu EU-a;
 - ii) mješoviti sporazum na način da sve države članice ratificiraju Konvenciju MOR-a, djelomično u interesu EU-a u pogledu nadležnosti EU-a i djelomično u okviru svoje nacionalne nadležnosti; u tom bi slučaju u odluci Vijeća trebalo bolje pojasniti u kojoj se mjeri izvršava nadležnost EU-a; ili
 - iii) ratifikacija bez izvršavanja nadležnosti EU-a, pri čemu bi države članice trebale razmotriti ratifikaciju Konvencije MOR-a u okviru svoje nacionalne nadležnosti.