

Bruksela, 20 stycznia 2022 r.
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2020/0011(NLE)

OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ¹

Od:	Służba Prawna
Dotyczy:	Decyzja Rady w sprawie Konwencji MOP nr 190 w sprawie eliminacji przemocy i molestowania w miejscu pracy – kompetencja UE do ratyfikowania Konwencji

I. WPROWADZENIE

1. W dniu 22 stycznia Komisja Europejska przedstawiła wniosek (dalej nazywany „wnioskiem Komisji” lub „wnioskiem”) dotyczący decyzji Rady upoważniającej państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie Unii Europejskiej, Konwencji w sprawie eliminacji przemocy i molestowania w miejscu pracy z 2019 r. (nr 190) Międzynarodowej Organizacji Pracy; ratyfikacja ma dotyczyć części konwencji².

¹ Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

² COM(2020) 24 final. Jest to pierwszy akt unijny dotyczący konwencji MOP nr 190 zaproponowany przez Komisję. Komisja nie przedstawiła zalecenia w sprawie otwarcia negocjacji w sprawie tej konwencji w interesie Unii ani wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie jej podpisania. Niemniej Komisja pełniła podczas negocjacji rolę koordynatora stanowisk państw członkowskich. Przewodniczyła wewnętrznym unijnym posiedzeniom koordynacyjnym i odgrywała aktywną rolę w określaniu wspólnie uzgodnionych kierunków działania.

2. Wniosek Komisji był trzykrotnie omawiany na forum Grupy Roboczej do Spraw Społecznych.³W następstwie tych dyskusji prezydencja zmieniła tekst⁴, a Coreper trzykrotnie go omówił⁵.
3. W następstwie wniosku kilku delegacji na posiedzeniu Coreperu w dniu 18 grudnia 2020 r., prezydencja zwróciła się do Służby Prawnej Rady o przeanalizowanie kompetencji UE w odniesieniu do Konwencji w sprawie eliminowania przemocy i molestowania w miejscu pracy nr 190 z 2019 r.⁶ (nazywanej dalej „konwencją”) i o określenie możliwych do zrealizowania pod względem prawnym sposobów jej ratyfikowania. Niniejsza opinia powstała w odpowiedzi na ten wniosek. Uwzględnia niedawną opinię 1/19 Trybunału Sprawiedliwości w sprawie konwencji stambulskiej, na którą oczekiwano od 2019 r. i która została wydana w dniu 6 października 2021 r.⁷

II. KONTEKST

4. Międzynarodowa Konferencja Pracy przyjęła Konwencję w czerwcu 2019 r. na swoim 108. posiedzeniu (upamiętniającym stulecie powstania organizacji), wraz z zaleceniem nr 206⁸.
5. Konwencja to pierwszy międzynarodowy instrument określający standardy w zakresie przeciwdziałania przemocy i molestowaniu w miejscu pracy. Jej 20 artykułów podzielonych jest na osiem rozdziałów. W rozdziałach I i II określono zakres stosowania, natomiast w rozdziale III określono podstawowe zasady. Najważniejsze przepisy operacyjne konwencji zawarte są w rozdziale IV i dotyczą ochrony i zapobiegania przemocy i molestowaniu w środowisku pracy. Rozdział V przewiduje środki egzekwowania i środki odwoławcze. Rozdział VI dotyczy podnoszenia świadomości, rozdział VII określa ewentualne metody stosowania przepisów konwencji, a rozdział VIII zawiera przepisy dotyczące ratyfikowania i wejścia w życie.

³ W dniach 4 stycznia, 18 lutego i 4 marca 2020 r.

⁴ Dok. ST 6533/20.

⁵ W dniach 11 marca oraz 9 i 18 grudnia 2020 r.

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

⁷ Opinia Trybunału z dnia 6 października 2021 r. w sprawie *konwencji stambulskiej*, 1/19, EU:C:2021:832. Zob. również notę informacyjną w ST 13800/21 z dnia 11 listopada 2021 r. na temat opinii Trybunału.

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

6. W październiku 2019 r. Rada przyjęła konkluzje promujące Deklarację wydaną z okazji stulecia Międzynarodowej Organizacji Pracy i wzywające państwa członkowskie i Komisję Europejską, *by [...] wzmocniły wysiłki i podejmowały odpowiednie działania zgodnie z deklaracją wydaną z okazji stulecia MOP, tak by: (...) wyeliminować [...] przemoc [...] i molestowanie [...] w świecie pracy*⁹.
7. W momencie redagowania konwencji dziesięciu członków MOP (dwóch z nich to państwa członkowskie UE) przystąpiło do jej ratyfikowania¹⁰. Konwencja weszła w życie dnia 25 czerwca 2021 r.
8. Zgodnie z konstytucją MOP organizacje międzynarodowe (takie jak UE) nie mogą zostać stroną MOP. UE może zatem wykonywać swoją kompetencję w odniesieniu do konwencji MOP wyłącznie w drodze ratyfikacji przez państwa członkowskie, które są upoważnione do działania w interesie UE¹¹.

⁹ Konkluzje Rady pt. „Przyszłość pracy: Unia Europejska promuje deklarację wydaną z okazji stulecia Międzynarodowej Organizacji Pracy”, 25 października 2019 r., 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 Zob. opinia z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie *MOP*, 2/91, EU:C:1993:106, pkt 5.

Od 2005 r. Rada upoważniła państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie UE, pięciu konwencji MOP¹² i jednego protokołu MOP, których części wchodziły w zakres kompetencji UE¹³.

9. W opinii tej analizuje się, czy i w jakim wymiarze UE posiada kompetencje w odniesieniu do konwencji oraz charakter tych kompetencji (część III). W niniejszej opinii bada się również, na podstawie wyników wspomnianej analizy, możliwe pod względem prawnym opcje przystąpienia do ratyfikacji konwencji (część IV).

¹² Decyzja Rady nr 2005/367/WE z dnia 14 kwietnia 2005 r. upoważniająca państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie Wspólnoty Europejskiej, Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej dokumentów tożsamości marynarzy (Konwencja nr 185), Dz.U. L 136 z 30.5.2005, s. 1; decyzja Rady 2007/431/WE z dnia 7 czerwca 2007 r. upoważniająca państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie Wspólnoty Europejskiej, Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy o pracy na morzu z 2006 r., Dz.U. L 161 z 22.6.2007, s. 63; decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2010 r. upoważniająca państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie Unii Europejskiej, Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej pracy w sektorze rybołówstwa z 2007 r. (konwencja nr 188), Dz.U. L 145 z 11.6.2010, s. 12; decyzja Rady 2014/52/UE z dnia 28 stycznia 2014 r. upoważniająca państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie Unii Europejskiej, Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej bezpieczeństwa przy używaniu substancji i preparatów chemicznych w pracy z 1990 r. (konwencja nr 170), Dz.U. L 32 z 1.2.2014, s. 33; decyzja Rady 2014/51/UE z dnia 28 stycznia 2014 r. upoważniająca państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie Unii Europejskiej, Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej godnej pracy dla osób pracujących w gospodarstwie domowym z 2011 r. (konwencja nr 189), Dz.U. L 32 z 1.2.2014, s. 33.

¹³ Decyzja Rady (UE) 2015/2071 z dnia 10 listopada 2015 r. upoważniająca państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie Unii Europejskiej, Protokołu z 2014 r. do Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej z 1930 r. w odniesieniu do art. 1–4 tego protokołu dotyczących kwestii współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, Dz.U. L 301 z 18.11.2015, s. 47; decyzja Rady (UE) 2015/2037 z dnia 10 listopada 2015 r. upoważniająca państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie Unii Europejskiej, Protokołu z 2014 r. do Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1930 r. dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej w odniesieniu do kwestii dotyczących polityki społecznej, Dz.U. 298 z 14.11.2015, s. 23.

III. ANALIZA PRAWNA KOMPETENCJI UE W ODNIESIENIU DO KONWENCJI

A. KRYTERIA PRAWNE NA POTRZEBY ANALIZY

1. Istnienie kompetencji UE

10. Zgodnie z zasadą przyznania określoną w art. 5 TUE UE może działać wyłącznie w granicach kompetencji powierzonych jej przez państwa członkowskie w traktatach.
11. UE posiada kompetencję do zawierania umów międzynarodowych w czterech sytuacjach określonych w art. 216 TFUE¹⁴. W przypadku konwencji, ponieważ przystąpienie do niej nie jest ani konkretnie przewidziane w traktatach, ani w prawie wiążącym akcie unijnym, UE może posiadać zewnętrzną kompetencję do przystąpienia do niej, o ile jest to *niezbędne do osiągnięcia jednego z celów, o których mowa w traktatach* lub ponieważ przystąpienie *może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres*.
12. Kryterium prawne zastosowane przez Trybunał w odniesieniu do kryterium konieczności osiągnięcia jednego z celów traktatu nie jest rygorystyczne. Trybunał wyjaśnił, że gdy zawarcie porozumienia jest *niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach* kompetencja zewnętrzna Unii *nie jest związana z przesłanką uprzedniego przyjęcia zasad Unii, na które może być wywierany wpływ*¹⁵.

¹⁴ Art. 216 ust. 1 TFUE stanowi, co następuje: *Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres*.

¹⁵ Wyrok z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie *Niemcy przeciwko Radzie*, C-600/14, EU:C:2017:935, pkt 52 i 67.

Ponadto Trybunał uznał, że przesłanka konieczności osiągnięcia celu traktatowego została spełniona na podstawie stwierdzenia, że prowadzenie działań zewnętrznych przyczyniło się do osiągnięcia celu traktatowego¹⁶.

13. Nie jest konieczne dalsze analizowanie w tym punkcie czwartego kryterium, które dotyczy możliwości wpływania na wspólne zasady lub zmiany ich zakresu. Kryterium to jest również częścią kryterium prawnego dotyczącego charakteru kompetencji UE i zostanie omówione poniżej.

2. Charakter kompetencji UE

14. W zakresie, w jakim UE posiada kompetencje zewnętrzne, mogą one być wyłączne lub dzielone z państwami członkowskimi.
15. W dziedzinach wchodzących w zakres wyłącznych kompetencji zewnętrznych UE państwa członkowskie nie mogą podejmować zobowiązań międzynarodowych poza ramami instytucji UE, chyba że są do tego upoważnione przez UE (art. 2 ust. 1 TFUE)¹⁷.

Natomiast w dziedzinach objętych kompetencjami UE, które nie są wyłączne lecz dzielone, Rada dysponuje swobodą uznania co do zakresu, w jakim ta potencjalna kompetencja ma być wykonywana przez UE¹⁸. W zakresie, w jakim kompetencje dzielone nie są wykonywane przez UE, państwa członkowskie mogą nadal wykonywać swoje kompetencje zewnętrzne (art. 2 ust. 2 TFUE).

¹⁶ Wyrok w sprawie OTIF, C-600/14, cytowany powyżej, pkt 60.

¹⁷ Opinia z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie *MOP*, 2/91, cytowana powyżej, pkt 25 i 26; wyrok z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie *Komisja przeciwko Belgii*, C-471/98, EU:C:2002:628, pkt 95; wyrok z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie *Komisja przeciwko Radzie (ERTA)*, C-22/70, EU:C:1971:32, pkt 22; wyrok z dnia 4 września 2014 r. w sprawie *Komisja przeciwko Radzie*, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 66 i 67; wyrok z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie *Komisja przeciwko Radzie (Weddell Sea)*, sprawy połączone C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, pkt 111.

¹⁸ Zob., między innymi, wyrok w sprawie *OTIF*, C-600/14, cytowany powyżej, pkt 68; wyrok w sprawie *Weddell Sea*, sprawy połączone C-626/15 i C-659/16, cytowany powyżej, pkt 126–127; wyrok z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie *Komisja przeciwko Irlandii*, C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 96–96.

16. W odniesieniu do konwencji należy zauważyć, że żadne z jej postanowień nie dotyczy kwestii, w odniesieniu do których UE miałaby *a priori* wyłączną kompetencję wymienioną w art. 3 ust. 1 TFUE¹⁹. W związku z tym, w zakresie, w jakim UE posiada kompetencję zewnętrzną, jej wyłączny charakter może wynikać tylko z art. 3 ust. 2 TFUE²⁰. W przypadku konwencji jedynie trzecia z hipotez przedstawionych w art. 3 ust. 2 TFUE wydaje się mieć znaczenie. W związku z powyższym postanowienia konwencji wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji zewnętrznej UE w takim stopniu, w jakim *mo[gą] wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres*.
17. *Aby ocenić, czy (...) zobowiązania (...) mogą naruszyć wspólne zasady lub zmienić ich zakres w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE, należy uwzględnić utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym ryzyko to występuje, gdy zobowiązania te są objęte zakresem tych przepisów [unijnych].*²¹ Stwierdzenie występowania tego rodzaju ryzyka nie oznacza, że dziedziny objęte zobowiązaniami międzynarodowymi i dziedziny objęte przepisami unijnymi w pełni się pokrywają²². Może się zdarzyć, że fakt, że dana dziedzina jest w dużym stopniu objęta prawem unijnym będzie skutkował wyłączną kompetencją UE²³.

¹⁹ Art. 3 ust. 1 TFUE stanowi, co następuje: *Unia ma wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach: a) unia celna; b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; c) polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro; d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; e) wspólna polityka handlowa.*

²⁰ Art. 3 ust. 2 TFUE stanowi, co następuje: *Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.*

²¹ Opinia z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie *Singapur*, 2/15, EU:C:2017:376, pkt 180; wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Radzie*, C-114/12, cytowany powyżej, pkt 68. Zob. również sprawa *ERTA*, C-22/70, cytowana powyżej, pkt 22 i 30 i kolejne.

²² Zob. *m.in.* opinia z dnia 14 października 2014 r. w sprawie *konwencji haskiej*, 1/13, EU:C:2014:2303, pkt 71–72; wyrok w sprawie *Weddell Sea*, sprawy połączone C-626/15 i C-659/16, cytowany powyżej, pkt 113.

²³ Ocena musi być przeprowadzona na podstawie zakresu, charakteru i treści przedmiotowych przepisów. Należy również wziąć pod uwagę przewidywalny przyszły rozwój prawa unijnego w przedmiotowej dziedzinie. Zob. opinia z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie *Marrakesz*, 3/15, EU:C:2016:657, pkt 107–108; wyrok z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie *Green Network*, C-66/13, EU:C:2014:2399, pkt 31–33; opinia w sprawie *konwencji haskiej*, 1/13, cytowana powyżej, pkt 73–74; wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Radzie*, C-114/12, cytowany powyżej, pkt 70; opinia z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie *Lugano*, 1/03, EU:C:2006:81, pkt 126; opinia *MOP*, 2/91, cytowana powyżej, pkt 22 i 25–26.

Niemniej stwierdzenie, że dana dziedzina jest w dużym stopniu objęta przepisami unijnymi, nie likwiduje potrzeby wytyczenia konkretnej dziedziny objętej konwencją, którą to dziedzinę należy przeanalizować w świetle art. 3 ust. 2 TFUE.²⁴

18. W tym względzie Trybunał konsekwentnie stwierdzał, że *kompetencja wewnętrzna może dać początek wyłącznej kompetencji zewnętrznej jedynie wówczas, gdy jest ona wykonywana*.²⁵ Przy braku wykonywania kompetencji, nie występuje dorozumiana wyłączna kompetencja UE. Przepisy prawa pierwotnego nie stanowią „wspólnych zasad” w rozumieniu trzeciej hipotezy przedstawionej w art. 3 ust. 2 TFUE.²⁶
19. Po drugie, wniosek, że UE posiada wyłączną kompetencję w odniesieniu do postanowień umowy międzynarodowej zgodnie z trzecią hipotezą przedstawioną w art. 3 ust. 2 TFUE, można sformułować jedynie na podstawie „szczegółowej analizy”, która musi być zarówno „kompleksowa, jak i szczegółowa”, dotyczącej związku między umową a odnośnymi przepisami UE.²⁷ Pobieżne podejście do tej analizy nie może spełnić norm orzecznictwa.²⁸ Jak podkreślił Trybunał, *to zainteresowana strona ma przedstawić okoliczności pozwalające na wykazanie wyłącznego charakteru kompetencji zewnętrznej Unii, na który zamierza się powołać*.²⁹
20. Trzecią kwestią, jaką należy się zająć w kontekście konwencji, jest orzecznictwo Trybunału dotyczące minimalnych wymagań. Zgodnie z tym orzecznictwem zazwyczaj nie występuje ryzyko naruszenia, gdy umowa międzynarodowa określa normy minimalne w dziedzinie, w której prawo Unii również przewiduje jedynie normy minimalne. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie ze swoją konstytucją MOP może ustanawiać jedynie normy minimalne.

²⁴ Opinia Służby Prawnej Rady, dok. 13795/16, pkt 20.

²⁵ Opinia z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie *OECD*, 2/92, EU:C:1995:83, pkt 36; opinia z dnia 15 listopada 1994 r. w sprawie *Porozumienie WTO*, 1/94, EU:C:1994:384, pkt. 89.

²⁶ Opinia w sprawie *Singapur*, 2/15, cytowana powyżej, pkt 234.

²⁷ Opinia w sprawie *Lugano*, 1/03, cytowana powyżej, pkt 124 i 133; wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Radzie*, C-114/12, cytowany powyżej, pkt 74–75; opinia w sprawie *Marrakesz*, 3/15, cytowana powyżej, pkt 129–132; wyrok w sprawie *Green Network*, C-66/13, cytowany powyżej, pkt 44; opinia w sprawie *konwencji haskiej*, 1/13, cytowana powyżej, pkt 74.

²⁸ Szczegółowa analiza orzecznictwa na ten temat zamieszczona jest w opinii Służby Prawnej Rady w dok. ST 13795/16.

²⁹ Wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Radzie*, C-114/12, cytowany powyżej, pkt 74–75; wyrok w sprawie *Weddell Sea*, sprawy połączone C-626/15 i C-659/16, cytowany powyżej, pkt 115. Por. uzasadnienie wniosku Komisji COM (2020) 24 final, pkt 4 (s. 5), odsyłające do art. 3 ust. 2 TFUE bez dalszego uzasadniania.

Jednak orzecznictwo dotyczące norm minimalnych nie powinno być stosowane w sposób mechaniczny i należy zbadać, czy istnieje rzeczywisty stopień swobody pozostawiony państwom członkowskim zarówno na mocy prawa Unii, jak i prawa międzynarodowego.³⁰ Konieczna jest ścisła analiza odpowiednich przepisów, by określić, czy zagrożone jest zapewnienie *jednolitego i spójnego stosowania przepisów wspólnotowych i prawidłowego działania tworzonego przez nie systemu*.³¹ Ten tekst prawny nadal ma znaczenie w kontekście wydanej niedawno opinii Trybunału 1/19.³²

B. ANALIZA KONWENCJI

21. Wniosek nie wyjaśnia dokładnego zakresu i charakteru kompetencji, jakie ma wykonywać UE; nie wyjaśnia ich również zmieniony tekst przedstawiony przez Coreper.³³
22. Służba Prawna przeprowadziła zatem analizę kompetencji, których dotyczy konwencja, w świetle parametrów streszczonych w sekcji A powyżej. W niniejszej opinii przedstawiono wyniki tej analizy oraz (i) omówiono – w odniesieniu do występowania kompetencji UE – odpowiednie postanowienia konwencji oraz (ii) przeanalizowano charakter kompetencji UE w świetle istniejących wspólnych zasad.

1. Występowanie kompetencji UE

23. Głównym celem konwencji jest ochrona pracowników i innych osób w świecie pracy³⁴ przed przemocą i molestowaniem³⁵ występujących w trakcie pracy, powiązanych z nią lub powstających w jej wyniku.³⁶

³⁰ Opinia Służby Prawnej Rady zamieszczona w dok. 13795/16, pkt 26.

³¹ Zob.: opinia w sprawie *Lugano*, 1/03, cytowana powyżej, pkt 128 i 133.

³² Opinia w sprawie *konwencji stambulskiej*, 1/19, cytowana powyżej. W swojej opinii Trybunał nie przychylił się do stanowiska rzecznika generalnego Gerarda Hogana, który zasugerował, że taka dodatkowa analiza nie jest konieczna (zob. opinia rzecznika generalnego z dnia 9 marca 2021 r., EU:C:2021:198, pkt 99). Opinia Trybunału nie zawiera konkretnych uwag w tym względzie.

³³ Dok. ST 6533/20.

³⁴ Art. 2 konwencji.

³⁵ Jak zdefiniowano w art. 1 konwencji.

³⁶ Art. 3 konwencji.

24. Konwencja realizuje swoje cele poprzez przewidywanie środków w zakresie ochrony przed przemocą i molestowaniem w świecie pracy i zapobiegania im.³⁷ Rozdział I zawiera definicję, gdzie pojęcie „przemocy i molestowania” jest zdefiniowane w sposób szeroki, ale dotyczy jedynie „świata pracy”. W podobnym duchu rozdział II określa zakres ochrony poprzez odniesienie do „pracowników oraz innych osób w świecie pracy”. Rozdział III dotyczący podstawowych zasad wymaga od członków ratyfikujących konwencję przyjęcia zintegrowanego podejścia na rzecz zapobiegania przemocy i molestowaniu w świecie pracy i ich eliminacji. Członkowie są zobowiązani do zakazania takich czynów i przyjęcia polityk odnoszących się do przemocy i molestowania wraz z dodatkowymi środkami stanowiącymi podstawę takich polityk, takimi jak ustanowienie mechanizmów kontroli i zapewnienie środków zaradczych, sankcji, wsparcia ofiar itp.
25. Najważniejsze przepisy wdrażające te podstawowe zasady są zawarte w rozdziale IV (art. 7–9) dotyczącym ochrony przed przemocą i molestowaniem i zapobiegania im. Art. 7 zobowiązuje członków do zdefiniowania i zakazania przemocy i molestowania w świecie pracy. Art. 8 i 9 określają konkretne środki, które mają zostać przyjęte przez członków MOP w celu zapobiegania przemocy i molestowaniu w świecie pracy, w tym poprzez zobowiązanie pracodawców do przyjęcia środków w tym zakresie.
26. W rozdziale V zamieszczone są postanowienia dotyczące egzekwowania i środków zaradczych koniecznych do właściwego funkcjonowania wyżej wspomnianych polityk ochrony i zapobiegania. Rozdział VI przewiduje inne środki towarzyszące w formie doradztwa, szkolenia i podnoszenia świadomości.
27. W świetle powyższego główny cel konwencji wchodzi w zakres celów, które mają być realizowane przez UE na mocy postanowień traktatu dotyczących polityki społecznej. Poprawa warunków pracy jest jednym z celów określonych w art. 151 TFUE. Biorąc pod uwagę, że przemoc i molestowanie w miejscu pracy mogą mieć wpływ na zdrowe środowisko pracy, UE jest uprawniona do przyjmowania środków mających na celu zdefiniowanie i zakazanie takiego zachowania na mocy art. 153 ust. 1 lit. a) TFUE dotyczącego polepszania środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

³⁷ Art. 7, 8, 9 i 10 konwencji.

28. Art. 153 ust. 1 lit. a) TFUE może obejmować wszystkie elementy szerokiej definicji „przemocy i molestowania” zawartej w konwencji. Obejmuje on zatem również węższe pojęcie przemocy i molestowania ze względu na płeć w miejscu pracy oraz wszelkie inne formy molestowania rozumiane jako forma dyskryminacji³⁸. UE ma również dodatkowe kompetencje – mianowicie na mocy art. 153 ust. 1 lit. i), art. 157 ust. 3 lub art. 19 TFUE – które mają bardziej szczegółowy i ograniczony zakres i mogą obejmować molestowanie rozumiane jako forma dyskryminacji.
29. Dalsze kompetencje UE można uznać za istotne w odniesieniu do niektórych elementów pomocniczych konwencji. Na przykład, chociaż konwencja nie wymaga, aby molestowanie w świecie pracy było zakwalifikowane jako kwestia objęta prawem karnym, a zatem nie jest konieczne określanie kompetencji UE w tym względzie, w stopniu, w jakim egzekwowanie i środki zaradcze przewidziane w konwencji mogą zasadniczo dotyczyć prawa karnego, UE posiada pewne kompetencje w odniesieniu do praw jednostek w postępowaniu karnym i praw ofiar przestępstw³⁹. Podobnie prywatność ofiar molestowania jest co do zasady również chroniona na mocy RODO⁴⁰. Niemniej, mimo że takie kompetencje UE mogą być istotne w odniesieniu do niektórych elementów pomocniczych, nie odpowiadają one głównemu celowi konwencji.
30. W związku z tym analiza głównych przepisów potwierdza wniosek, że przedmiot konwencji wchodzi w zakres kompetencji UE, w szczególności na mocy art. 153 ust. 1 lit. a) TFUE, i konwencja przyczynia się do osiągnięcia celów traktatu.
31. Ponadto warto zwrócić uwagę na poniższe uwagi szczegółowe dotyczące przepisów istotnych dla analizy kompetencji.

³⁸ W odniesieniu do związku między molestowaniem a dyskryminacją por. art. 6 konwencji i ust. 7 preambuły.

³⁹ Np. art. 82. ust. 2 lit. c) TFUE i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57–73.

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1–88.

Zakres podmiotowy konwencji

32. Po pierwsze, co do zakresu, art. 2 konwencji jest sformułowany ogólnie i odwołuje się do celu ochrony pracowników i innych osób w świecie pracy, w tym *os[ób] sprawując[ych] funkcje, wykonując[ych] obowiązki i zadania pracodawcy*. W związku z powyższym należy ocenić, czy zakres wykracza poza samą ochronę pracowników w rozumieniu postanowień Traktatu dotyczących polityki społecznej.
33. W tym kontekście można dokonać rozróżnienia między tym postanowieniem konwencji, które odnosi się do *os[ób] sprawując[ych] funkcje, wykonując[ych] obowiązki lub zadania pracodawcy*, z jednej strony, a innymi artykułami konwencji, które z drugiej strony odnoszą się do „pracodawców” jako osób odpowiedzialnych za zapobieganie przemocy i molestowaniu w świecie pracy, a nie jako kategorii osób, które mają być chronione przed takimi czynami. Dotyczy to w szczególności jednego z kluczowych postanowień operacyjnych tej konwencji, art. 9, który nakłada na członków MOP obowiązek wymagania od „pracodawców” przyjmowania odpowiednich środków w celu zapobiegania przemocy i molestowaniu w miejscu pracy.
34. A zatem Służba Prawna uważa, że włączenie *os[ób] sprawując[ych] funkcje, wykonując[ych] obowiązki lub zadania pracodawcy* w zakres konwencji nie powinno być rozumiane jako odnoszące się do „pracodawcy” i że konwencja obejmuje osoby w hierarchii pracowniczej, które mogą doświadczać molestowania w takim samym stopniu, jak inne osoby traktowane jako pracownicy w szerokim rozumieniu. W związku z tym element ten nie może podważyć istnienia kompetencji UE.

Negocjacje zbiorowe

35. Po drugie, w uzasadnieniu towarzyszącym wnioskowi Komisji stwierdza się, że konwencja zawiera postanowienia wchodzące w zakres kompetencji państw członkowskich w odniesieniu do „negocjacji zbiorowych”⁴¹.

⁴¹ Uzasadnienie Komisji, ST 5442/20, s. 5, pkt 2.2.

36. Konwencja zawiera odniesienie do rokowań zbiorowych w art. 5 (rozdział III dotyczący podstawowych zasad konwencji) i art. 12 (rozdział VII dotyczący metod stosowania).
37. Art. 5 stwierdza, że *każdy Członek [MOP ratyfikujący konwencję] będzie szanował, promował i realizował fundamentalne zasady i prawa w pracy, a mianowicie wolność zrzeszania się, skuteczne uznanie prawa do rokowań zbiorowych, eliminację wszelkich form pracy przymusowej lub obowiązkowej, skuteczną likwidację pracy dzieci oraz likwidację dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, jak również promowanie godnej pracy* (podkreślenie dodane).
38. Przepis ten, chociaż odnosi się do rokowań zbiorowych, ma jedynie charakter programowy w ramach konwencji, nie nakłada konkretnych obowiązków na członków MOP i odzwierciedla podstawowe zasady prawa UE⁴². Ponadto tytuł X TFUE dotyczący polityki społecznej przyznaje UE kompetencje w tej dziedzinie. Obowiązujące prawodawstwo UE wymaga już od państw członkowskich promowania dialogu społecznego między partnerami społecznymi w związku ze zwalczaniem dyskryminacji i molestowania⁴³.
39. W art. 12 wyjaśniono, że konwencja będzie stosowan[a]w drodze krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych, jak również umów zbiorowych lub innych środków zgodnych z praktyką krajową. Ponieważ członkami MOP są tylko państwa, odniesienie do krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i praktyk jest oczywiste i nie ma znaczenia dla analizy podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi.
40. W tym kontekście Służba Prawna jest zdania, że odniesienia do *rokowań zbiorowych* w tych dwóch postanowieniach konwencji nie mają charakteru, który wykluczałby kompetencje UE pod tym względem.

⁴² Co do rokowań zbiorowych zob. art. 28 Karty praw podstawowych. Pozostałe elementy art. 5 konwencji podlegają art. 9 TFUE lub art. 5, 12, 21 i 32 Karty.

⁴³ Zob. np. art. 21 (o dialogu społecznym) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przekształcona), Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23–36.

41. Z powyższych względów można stwierdzić, że w świetle jej wkładu w realizację celów UE, zwłaszcza w dziedzinie polityki społecznej, UE ma kompetencje do przystąpienia do konwencji.

2. Charakter kompetencji UE

42. UE wykonała już część swoich kompetencji w dziedzinach objętych konwencją, przyjmując prawo wtórne. Jak wspomniano powyżej, przepisy te należy przeanalizować z punktu widzenia art. 3 ust. 2 TFUE w celu określenia charakteru kompetencji zewnętrznych UE w tych dziedzinach.
43. W celu wdrożenia zasady niedyskryminacji przyjęto szereg aktów prawnych UE w obszarach polityki objętych konwencją⁴⁴. Te przepisy UE określają jedynie minimalne normy⁴⁵, a zatem nie istnieje ryzyko, że konwencja, która również ustanawia takie normy minimalne, będzie miała wpływ na ich stosowanie.
44. Przepisy, które zasługują na bardziej szczegółową analizę w tym względzie, dotyczą definicji molestowania oraz środków egzekwowania i środków zaradczych.

⁴⁴ Tj. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG, Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1–6; dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przekształcona) Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23–36; dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16–22.

⁴⁵ W szczególności motyw 23 dyrektywy 2010/41/UE; art. 27 dyrektywy 2006/54/WE; dyrektywa Rady 2000/78/WE, motyw 28 i art. 8.

Definicja i zakaz molestowania

45. Niektóre mające tutaj znaczenie akty prawne UE zawierają następującą definicję molestowania: *sytuacja, w której ma miejsce niepożądane zachowanie związane z [pewnymi przesłankami dyskryminacji], którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie atmosfery zastraszenia, wrogości, poniżenia, upokorzenia lub obrazy*⁴⁶.
46. Zgodnie z art. 1 konwencji określenie „przemoc i molestowanie” w świecie pracy odnosi się do szeregu nieakceptowalnych zachowań i praktyk lub ich groźby, zarówno jednorazowych, jak i powtarzających się, których celem, skutkiem lub prawdopodobnym skutkiem jest szkoda fizyczna, psychiczna, seksualna lub ekonomiczna, i uwzględnia przemoc i molestowanie ze względu na płeć⁴⁷.
47. Porównując definicję UE z definicją zawartą w konwencji, można zauważyć dwie główne różnice.
48. Po pierwsze, pojęcie molestowania w obowiązującym prawodawstwie UE nie obejmuje wyraźnie przemocy jako formy działania kwalifikującej się jako molestowanie⁴⁸. Niemniej wydaje się oczywiste, że *nieakceptowaln[e] zachowa[nia] i praktyk[i] (...), których celem, skutkiem lub prawdopodobnym skutkiem jest szkoda fizyczna, psychiczna, seksualna lub ekonomiczna*, o których mowa w konwencji, są zasadniczo podobne do czynów, których *celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie onieśmiałącej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery*. A zatem różnica w brzmieniu nie oznacza merytorycznej różnicy pomiędzy czynami, do których odnosi się termin „molestowanie”.

⁴⁶ Zob. dyrektywa 2006/54/WE, art. 2 ust. 1 lit. c); dyrektywa 2010/41/UE, art. 3 lit. c); dyrektywa Rady 2000/78/WE, art. 2 ust. 3.

⁴⁷ Dalej w art. 1 konwencji czytamy: *b) określenie „przemoc i molestowanie ze względu na płeć” oznacza przemoc i molestowanie wymierzone w osoby z powodu ich płci biologicznej lub płci społeczno-kulturowej lub niewspółmiernie wpływające na osoby danej płci biologicznej lub płci społeczno-kulturowej, w tym molestowanie seksualne*.

⁴⁸ Chociaż nie istnieje ani prawodawstwo Unii, ani wniosek ustawodawczy Komisji w sprawie przemocy jako takiej w świecie pracy, kilka unijnych aktów prawnych porusza kwestię molestowania w kontekście zatrudnienia i pracy.

49. Po drugie, zawarta w konwencji definicja „przemocy i molestowania” nie uwzględnia przesłanek, na tle których występują takie niepożądane zachowania, podczas gdy unijna definicja „molestowania” obejmuje jedynie zachowania związane ze szczególnymi przyczynami. Wynika to z faktu, że unijna definicja „molestowania” znajduje się obecnie w aktach ustawodawczych skupiających się na konkretnych kwestiach dotyczących niedyskryminacji, jak przypomniano powyżej w pkt 43, podczas gdy konwencja dotyczy molestowania z perspektywy ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. Ze względu na włączenie przesłanki motywacji do unijnej definicji molestowania, termin molestowanie w prawodawstwie UE ma obecnie bardziej ograniczony zakres niż termin „przemoc i molestowanie” w konwencji.
50. Ponadto art. 7 konwencji stanowi, że przyjęte przez członków MOP definicje „przemocy i molestowania” muszą być zgodne z definicją zawartą w art. 1 konwencji, ale członkowie MOP zachowują pewną swobodę w odniesieniu do jej dokładnego sformułowania na szczeblu krajowym⁴⁹. To samo dotyczy definicji „molestowania” w prawodawstwie UE; państwa członkowskie mają tu pewien margines swobody w zakresie wprowadzania takich definicji do ich krajowych porządków prawnych.
51. Podobnie główne postanowienia operacyjne konwencji, w szczególności jej art. 8 i 9, pozostają raczej ogólne i pozostawiają członkom MOP rzeczywisty margines swobody co do rodzaju odpowiednich środków, które zdecydują się zastosować w celu zapewnienia zgodności z konwencją. Chociaż UE wykonała część swoich uprawnień w odniesieniu do części konwencji poprzez przyjęcie przepisów, o których mowa w pkt 43 powyżej, nie ma podstaw do stwierdzenia, że konwencja będzie miała wpływ na te zasady.
52. W związku z tym nie ma ryzyka, że postanowienia konwencji dotyczące definicji i zakazu „przemocy i molestowania” będą wpływać na istniejące przepisy UE lub że zmieniać ich zakres w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE. W związku z tym nie można uznać, że kompetencje UE w tym zakresie, mimo że są wykonywane, mają charakter wyłączny.

⁴⁹ Art. 1 ust. 2 konwencji stanowi, że definicje krajowe nie muszą opierać się na podziale na „przemoc i molestowanie” oraz „przemoc i molestowanie ze względu na płeć”, co wskazuje, że nie ma obowiązku powtórzenia definicji konwencji w jej brzmieniu.

Egzekwowanie i środki zaradcze

53. Niektóre z postanowień w art. 10 konwencji dotyczącym środków egzekwowania i zaradczych odnoszą się do dziedzin, w których UE nie wykonuje kompetencji, np. prawo [pracowników] do oddalenia się z miejsca pracy w sytuacji, która w ich uzasadnionym przekonaniu, z powodu przemocy i molestowania, stanowi bezpośrednie i poważne zagrożenie⁵⁰ oraz do szczególnych obowiązków organów krajowych w odniesieniu do przemocy i molestowania w świecie pracy⁵¹. Zgodnie z przytoczonym powyżej orzecznictwem nie można uznać, że kompetencja UE w tych kwestiach ma charakter wyłączny.
54. Inne postanowienia w art. 10 dotyczą dziedzin, w których UE już wykonuje niektóre swoje kompetencje poprzez przyjęcie stosownego ustawodawstwa, np. nałożenie na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia odpowiednich środków w celu monitorowania i wykonywania krajowych przepisów i regulacji dotyczących molestowania w świecie pracy

⁵⁰ Art. 10 lit. g) konwencji.

⁵¹ Art. 10 lit. h) konwencji.

i zapewnienia ofiarom bezpiecznych i skutecznych mechanizmów rozwiązywania sporów⁵², obowiązku zapewnienia łatwego dostępu do odpowiednich i skutecznych środków zaradczych i procedur, i do ochrony przed odwetem⁵³, oraz obowiązku ochrony prywatności ofiar⁵⁴.

55. W tych obszarach nie istnieje jednak żadna wyłączna kompetencja UE, ponieważ nie występuje ryzyko, że konwencja będzie miała wpływ na przyjęte wspólne zasady na mocy art. 3 ust. 2 TFUE. Niektóre odpowiednie przepisy UE przewidują podstawowe prawa procesowe, umożliwiając państwom członkowskim utrzymanie lub przyjęcie środków gwarantujących większą ochronę. W innych obszarach, w szczególności w zakresie ochrony prywatności ofiar, prawodawstwo UE jest bardziej kompleksowe, ale nie występuje ryzyko, że środki, które mają zostać przyjęte na mocy konwencji, będą miały wpływ na prawodawstwo UE, biorąc pod uwagę znaczny margines swobody pozostawiony członkom MOP.

⁵² Art. 10 lit. a) i e) konwencji. Zob. np. art. 11 dyrektywy 2010/41/UE oraz tytuł III rozdział 2 dyrektywy 2006/54/WE, w których rolę monitorowania przepisów krajowych przypisano organom ds. równości; oraz – do pewnego stopnia – art. 8 i 9 dyrektywy 2012/29/UE, dotyczące konkretnych działań wspierających ofiary przestępstw w toku postępowania sądowego.

⁵³ Art. 10 lit. b) konwencji i art. 10 lit. g) w odniesieniu do odwetu. Przepis MOP częściowo nakłada się z prawodawstwem Unii, które porusza kwestię „molestowania” w świecie pracy (w rozumieniu Unii) i przewiduje konkretne mechanizmy egzekwowania (np. art. 10 dyrektywy 2010/41/UE, tytuł III rozdział 1 dyrektywy 2006/54/WE). Ponadto dyrektywa 2012/29/UE, która przyznaje podstawowe prawa procesowe ofiarom przestępstw, ma znaczenie dla ofiar tych zachowań, które wchodzą w zakres definicji „przemocy i molestowania” w świecie pracy (w rozumieniu MOP), a na szczeblu krajowym zostały określone jako czyny przestępcze. To prawodawstwo Unii przewiduje podstawowe prawa procesowe, zachowuje dość ogólne brzmienie i pozostawia państwom członkowskim duży margines swobody w stosowaniu przepisów. Ponadto wszystkie te prawa stanowią normy minimalne, a państwa członkowskie mogą utrzymać lub przyjąć środki gwarantujące większą ochronę.

⁵⁴ Art. 10 lit. c) konwencji. Części art. 10 lit. c) odnoszące się do „prywatności” osób pokrywają się z rozporządzeniem (UE) 2016/679 (RODO) w takim stopniu, w jakim dane osobowe związane z przypadkiem przemocy i molestowania są przetwarzane zgodnie z definicją zawartą w tym akcie prawnym. Chociaż przepisy RODO są bardzo kompleksowe, art. 10 lit. c) konwencji ogranicza się do ogólnego obowiązku ochrony i nie wskazuje szczególnych warunków. Artykuł 10 lit. c) pozostawia zatem członkom MOP znaczny margines swobody w odniesieniu do konkretnych działań, jakie należy podjąć w tym zakresie, i jest zgodny z celem i treścią RODO. Należy również zauważyć, że RODO wyraźnie zezwala państwom członkowskim na ustanawianie szczegółowych przepisów dotyczących przetwarzania danych osobowych w kontekście zatrudnienia (art. 88).

56. W związku z tym nie występuje ryzyko, że środki egzekwowania i środki zaradcze odpowiadające postanowieniom operacyjnym konwencji będą wpływać na istniejące przepisy UE lub że zmieniają ich zakres w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE. W związku z tym nie można uznać, że kompetencje UE w tym zakresie, mimo że są częściowo wykonywane, mają charakter wyłączny.

C. WYNIK ANALIZY KOMPETENCJI

57. W świetle powyższej analizy kompetencje przyznane UE na mocy traktatów mogą obejmować całą konwencję, ale ze względu na fakt, że zarówno obowiązujące przepisy UE, jak i postanowienia konwencji ustanawiają minimalne normy, nie występuje ryzyko, że konwencja będzie wpływać na obowiązujące przepisy UE ani zmieniać ich zakres, a zatem nie można określić wyłącznej kompetencji UE w odniesieniu do któregośkolwiek z postanowień tej konwencji.

IV. OPCJE PRAWNE DOTYCZĄCE RATYFIKACJI KONWENCJI

58. Ponieważ z analizy wynika, że cała konwencja wchodzi w zakres kompetencji dzielonych – tj. niewyłącznych – UE, z punktu widzenia prawa dostępne są różne sposoby jej ratyfikacji przez państwa członkowskie⁵⁵.
59. Jak wyjaśniono w pkt 15 powyżej, kwestia, czy wykonywać potencjalną kompetencję UE, czy nie i w jakim stopniu, dla Rady stanowi wybór polityczny⁵⁶.
60. W zależności od dokonanego wyboru można rozważyć trzy opcje:
- a) umowa zawarta wyłącznie przez UE: ratyfikacja konwencji może oznaczać wykonywanie stosownych kompetencji tylko przez UE;
 - b) umowa mieszana: częściowe wykonywanie stosownych kompetencji przez UE i jej państwa członkowskie;

⁵⁵ Przypomina się, że sama UE nie może przystąpić do konwencji, jak wyjaśniono w pkt 8 powyżej.

⁵⁶ Zob. opinia Służby Prawnej Rady w dok. ST 5591/21. Zob. między innymi wyrok w sprawie *OTIF*, C-600/14, cytowany powyżej, pkt 68.

- c) brak udziału UE: państwa członkowskie działają same, przestrzegając zobowiązań na mocy traktatów i dorobku UE (zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE)⁵⁷.

61. Przed dalszą analizą tych opcji należy poczynić kilka uwag wstępnych.
62. Po pierwsze, gdyby Rada zdecydowała się wykonywać wszystkie lub niektóre potencjalne kompetencje Unii w odniesieniu do konwencji, biorąc pod uwagę fakt, że UE jako taka nie może stać się stroną tej konwencji (zob. pkt 8 powyżej), instrumentem prawnym do tego celu byłaby decyzja Rady upoważniająca państwa członkowskie do ratyfikowania (w całości lub w części) konwencji w interesie UE⁵⁸.
63. Proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji Rady byłby art. 218 ust. 6 lit. a) pkt (v) TFUE. Jej materialną podstawę prawną należałoby określić w zależności od dziedziny, w której wykonywane są kompetencje UE.
64. W tym względzie Trybunał konsekwentnie stwierdzał, że *wybór podstawy prawnej aktu Unii, w tym aktu przyjętego w celu zawarcia umowy międzynarodowej, musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść tego aktu*⁵⁹. Odwoływał się do *teorii dominujących celów i elementów* (nazywanej również testem środka ciężkości), zgodnie z którą w przypadkach, gdy decyzja Rady zawiera kilka elementów składowych lub ma osiągnąć kilka celów *zasada głosowania obowiązująca przy jej przyjęciu musi zostać określona w świetle jej głównego lub dominującego celu lub elementu składowego*⁶⁰.

⁵⁷ Szczegółowe wyjaśnienie charakteru umów międzynarodowych zawartych przez Unię (wyłącznie Unia czy umowa mieszana) – zob. opinia Służby Prawnej Rady w dok. ST 12866/19.

⁵⁸ Opinia Służby Prawnej Rady w dok. ST 15370/14, pkt 12 i 19.

⁵⁹ Opinia w sprawie *konwencji stambulskiej*, 1/19, cytowana powyżej, pkt 284.

⁶⁰ Na przykład: wyrok z dnia 4 września 2018 r. w sprawie *Komisja przeciw Radzie (Umowa z Kazachstanem)*, C-244/17 EU:C:2018:662, pkt 37 i 38.

65. Ponadto, według orzecznictwa, *[j]eżeli natomiast zostanie ustalone, że akt zmierza jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub ma kilka elementów składowych związanych w sposób nierozłączny, z których to celów lub elementów żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, w taki sposób, że zastosowanie znajdują różne postanowienia traktatów, środek taki należy wyjątkowo wydać na różnych, odpowiednich podstawach prawnych. (...) W szczególności w przypadku umowy międzynarodowej, która zmierza do osiągnięcia kilku celów lub ma kilka elementów składowych, należy zatem zweryfikować, czy postanowienia tej umowy, które zmierzają do osiągnięcia jednego celu lub które stanowią jeden element składowy tej umowy, mają charakter niezbędnych przepisów pomocniczych dla skuteczności postanowień wspomnianej umowy, które służą realizacji innych celów lub stanowią inne elementy składowe, czy też mają one „niezwykle ograniczony zakres” (...). (...) Ponadto wśród kryteriów pozwalających określić, czy dany cel lub element składowy aktu ma charakter pomocniczy, figuruje szereg postanowień, które są mu poświęcone, mając na względzie całość postanowień tego aktu, a także treść i zakres obowiązków określonych w tych postanowieniach. (...) Niemniej użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla każdej z tych podstaw są ze sobą niezgodne⁶¹.*
66. W związku z tym, w przypadku gdy dany akt dotyczy różnych obszarów kompetencji, materialna podstawa prawna, na której opiera się jego przyjęcie, nie będzie odzwierciedlać wszystkich obszarów kompetencji wykonywanych w celu przyjęcia tego aktu, lecz jedynie te, które odpowiadają jego głównemu celowi lub elementowi składowemu / głównym celom lub elementom składowym⁶². Środek ciężkości decyzji Rady upoważniającej do zawarcia umowy międzynarodowej może zatem ulec zmianie w zależności od kompetencji, które Rada postanawia wykonywać w odniesieniu do UE,⁶³ co będzie miało wpływ na mające zastosowanie materialne podstawy prawne.

⁶¹ Opinia w sprawie *konwencji stambulskiej*, 1/19, cytowana powyżej, pkt 285–288.

⁶² Zob. np. opinia z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie *GATS*, 1/08, EU:C:2009:739, pkt 166; wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Radzie*, C-244/17, cytowany powyżej, pkt 45–46; opinia z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie *PNR UE–Kanada*, 1/15, EU:C:2017:592, pkt 90–94.

⁶³ Jak wyjaśniono w pkt 15 powyżej Unia nie jest zobowiązana do wykonywania swojej potencjalnej kompetencji.

67. Po drugie, jeśli chodzi o skutki prawne takiej decyzji Rady, należy zauważyć, że zgodnie z art. 288 TFUE decyzja wiąże *w całości*. Taka decyzja Rady jest zatem wiążącym instrumentem, w przeciwieństwie do konkluzji Rady lub zaleceń Komisji podkreślających znaczenie ratyfikacji. Ponadto, ponieważ państwa członkowskie byłyby upoważnione do ratyfikowania konwencji w interesie UE, dotyczy to całej UE. Dodatkowo zasada lojalnej współpracy ustanowiona w art. 4 ust. 3 TUE nakłada wymóg, by państwa członkowskie *podejm[owały] wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii*. Trybunał wyjaśnił, że UE i państwa członkowskie muszą ściśle ze sobą współpracować, zarówno przy podejmowaniu zobowiązań, jak i wywiązywaniu się z nich⁶⁴. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy UE nie może samodzielnie ratyfikować konwencji, a zatem może wykonywać swoją kompetencję zewnętrzną jedynie za pośrednictwem państw członkowskich działających wspólnie⁶⁵. W związku z tym, jeżeli i w zakresie, w jakim Rada podejmie decyzję o wykonywaniu kompetencji UE, państwa członkowskie byłyby zobowiązane do ratyfikowania konwencji w interesie UE.

⁶⁴ Zob. opinia w sprawie *MOP*, 2/91, cytowana powyżej, pkt 36; zob. również opinia w sprawie *GATS*, 1/08, cytowana powyżej, pkt 136; opinia z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie *protokołu kartageńskiego*, 2/00, EU:C:2001:664, pkt 18; opinia w sprawie *Umowy WHO*, 1/94, cytowana powyżej, pkt 108; wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie *Komisja przeciwko Szwecji*, C-246/07, EU:C:2010:203, pkt 73 i opinia w sprawie *konwencji stambulskiej*, 1/19, cytowana powyżej, pkt. 248.

⁶⁵ Opinia w sprawie *MOP*, 2/91, cytowana powyżej, pkt 5.

A. DECYZJA RADY UPOWAŻNIAJĄCA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE DO RATYFIKOWANIA CAŁEJ KONWENCJI W INTERESIE UE

68. Rada mogłaby podjąć decyzję o pełnym wykonywaniu kompetencji zewnętrznych UE, a tym samym przyjąć decyzję Rady upoważniającą państwa członkowskie do ratyfikowania całej konwencji w interesie UE⁶⁶.
69. Wybór ten oznaczałby, że będzie to umowa zawarta wyłącznie przez UE. Państwa członkowskie byłyby zobowiązane na mocy prawa UE do ratyfikowania konwencji w interesie UE.
70. Jeżeli Rada wybrałaby tę opcję, projekt decyzji Rady w wersji ostatnio omówionej na szczepku Coreperu⁶⁷ musiałby zostać zmieniony:
- po pierwsze, należałoby skreślić odniesienie do faktu, że decyzja dotyczy jedynie „części” konwencji;
 - po drugie, należałoby dostosować materialną podstawę prawną. Jak wspomniano w pkt 65 powyżej, w orzecznictwie wyjaśniono, że wybór podstawy prawnej aktu prawnego UE musi opierać się w szczególności na jego celu i treści. W przypadku decyzji Rady obejmującej całą konwencję należy wziąć pod uwagę cały tekst tej umowy międzynarodowej w tym względzie.

⁶⁶ W wyroku w sprawie *Weddell Sea* Trybunał wyjaśnia, że *[c]o prawda sama okoliczność, iż działanie Unii na scenie międzynarodowej należy do kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie, nie wyklucza ewentualności, że Rada wyłoni w swym gronie większość wymagającą do tego, aby Unia mogła wykonać tę kompetencję zewnętrzną samodzielnie* (wyrok C-626/15 i C-659/16, cytowany powyżej, pkt 126 i przywołane tam orzecznictwo). Zob. również opinia w sprawie *konwencji stambulskiej*, 1/19, cytowana powyżej, pkt 248.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. W oparciu o analizę konwencji podsumowaną w sekcji III.B powyżej uznaje się, że głównym celem tej umowy międzynarodowej jest poprawa środowiska pracy oraz ochrona zdrowia i bezpieczeństwa w świecie pracy. Biorąc pod uwagę, że przemoc i molestowanie ze względu na płeć stanowią zaledwie podkategorię zachowań zabronionych na mocy konwencji, uznanie ich za jedną z form przemocy i molestowania w miejscu pracy nie prowadzi do wniosku, że główny cel konwencji jest związany z dyskryminacją ze względu na płeć.
72. W świetle parametrów określonych w orzecznictwie Służba Prawna uważa zatem, że art. 153 ust. 2 lit. b) w powiązaniu z art. 153 ust. 1 lit. a) TFUE dotyczący poprawy środowiska pracy oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników stanowi właściwą i wystarczającą materialną podstawę prawną decyzji Rady upoważniającej państwa członkowskie do ratyfikowania całej konwencji w interesie UE, wraz z art. 218 ust. 6 lit. a) ppkt (v) TFUE jako proceduralną podstawą prawną. W przypadku takiej decyzji Rady zasadą głosowania byłaby większość kwalifikowana.⁶⁸

B. DECYZJA RADY UPOWAŻNIAJĄCA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE DO RATYFIKOWANIA CZĘŚCI KONWENCJI W INTERESIE UE

73. Możliwość częściowego wykonywania przez UE jej potencjalnej kompetencji związanej z konwencją to opcja pierwotnie zaproponowana przez Komisję i ostatnio omówiona na szczepku Coreperu.
74. Podejście to oznacza, że w decyzji Rady określono by postanowienia konwencji, w odniesieniu do których UE zamierza wykonywać swoją kompetencję.

⁶⁸ Na mocy art. 218 ust. 8 TFUE (dotyczącego zasad głosowania mających zastosowanie do procedur przeprowadzanych na mocy art. 218 TFUE) w związku z art. 153 ust. 2 TFUE w powiązaniu z art. 153 ust. 1 lit. a) TFUE (materialna podstawa prawna decyzji Rady) i z zastrzeżeniem, że Komisja zaakceptuje odpowiednią zmianę jej wniosku. Zob. art. 293 ust. 1 TFUE.

75. Projekt tekstu będący obecnie przedmiotem dyskusji w Radzie upoważnia państwa członkowskie do ratyfikowania konwencji *odnośnie do części wchodzących w zakres kompetencji przyznanych Unii Europejskiej zgodnie z art. 153 ust. 2 i art. 153 ust. 1 lit. a) oraz i) TFUE*⁶⁹. Nie określono w nim postanowień (lub ich części) konwencji, w odniesieniu do których UE wykonywałaby swoje kompetencje; nie określono ich również we wniosku Komisji. Ponadto, jak wskazano powyżej, kompetencje UE na mocy art. 153 ust. 1 lit. a) TFUE obejmują środek ciężkości konwencji. To obejmuje inne podstawy prawne, które mogłyby potencjalnie mieć znaczenie dla przyjęcia odrębnych, indywidualnych środków UE w odniesieniu do niektórych elementów konwencji, które mają charakter incydentalny lub bardzo ograniczony.

W związku z tym w obecnej formie decyzja Rady pozostawiałaby pewną niepewność co do zakresu, w jakim kompetencja UE byłaby wykonywana w odniesieniu do konwencji.

W szczególności nie jest jasne, czy w praktyce taka ratyfikacja jedynie części konwencji w interesie UE miałaby ostatecznie mniejsze skutki niż ratyfikacja całej konwencji, jak omówiono w opcji A powyżej. Proponowane materialne podstawy prawne (np. art. 153 ust. 1 lit. a) i i) oraz art. 153 ust. 2 TFUE) uzależniałyby przyjęcie odpowiedniej decyzji Rady od głosowania większością kwalifikowaną.

76. Jako ewentualną alternatywę w projekcie decyzji można by dokładniej określić kompetencje UE, w odniesieniu do których Rada upoważnia państwa członkowskie do ratyfikowania konwencji w interesie UE. Wybór kompetencji, które UE zamierza wykonywać, jest wyborem politycznym. Można rozważyć różne warianty, w tym na przykład upoważnienie ograniczone do zakresu, w jakim kompetencje UE były już wykonywane wewnętrznie. Dopiero po dokonaniu takiego wyboru politycznego dotyczącego odpowiednich kompetencji można określić właściwą podstawę prawną do przyjęcia decyzji Rady.
77. Niezależnie od tego, w jaki sposób określa się częściowy charakter wykonywania kompetencji UE, wszelkie wyraźne odniesienia w decyzji Rady do części konwencji jasno wskazują, że decyzja Rady skutkuje umową mieszaną. Ponieważ ratyfikacja przez UE nie obejmie całej konwencji, oczekuje się, że państwa członkowskie wykonają pozostałe części konwencji w ramach ich kompetencji krajowych.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału konieczne jest zapewnienie ścisłej współpracy między państwami członkowskimi a instytucjami Unii w dziedzinie kompetencji mieszanych. W takiej sytuacji Rada może chcieć upewnić się, że państwa członkowskie wspólnie porozumiały się co do tego, że będą związane konwencją w dziedzinach nieobjętych decyzją Rady.
79. W tym względzie z niedawnej opinii Trybunału 1/19 w sprawie konwencji stambulskiej wynika, że Rada nie może dodać, jako warunku wstępnego, kolejnego etapu procedury zawarcia umowy przewidzianej w art. 218 TFUE, uzależniając przyjęcie decyzji w sprawie zawarcia umowy mieszanej od uprzedniego zawarcia „wspólnego porozumienia”. Na szczeblu politycznym jednak to Rada ma uprawnienia, by postanowić o kontynuowaniu dyskusji do czasu osiągnięcia „wspólnego porozumienia” państw członkowskich co do tego, że będą związane umową w dziedzinach wchodzących w zakres ich kompetencji. Te polityczne uprawnienia muszą być wykonywane zgodnie z regulaminem wewnętrznym Rady i art. 218 TFUE. Innymi słowy, Rada może przystąpić do głosowania, jeżeli spełnione są wszystkie warunki proceduralne, zgodnie z, odpowiednio, zasadami głosowania mającymi zastosowanie do decyzji proceduralnych i zasadami mającymi zastosowanie do przedmiotu umowy⁷⁰.
80. W związku z powyższym Rada może dążyć do tego, by państwa członkowskie osiągnęły wspólne porozumienie co do tego, że będą związane konwencją w dziedzinach nieobjętych decyzją Rady w sprawie zawarcia umowy w interesie UE, w granicach wyznaczonych przez opinię Trybunału w sprawie konwencji stambulskiej.

⁷⁰ Opinia w sprawie *konwencji stambulskiej*, 1/19, cytowana powyżej, pkt 253-255. Bardziej szczegółowa analiza jest zamieszczona w opinii Służby Prawnej Rady w dok. ST 13800/21, w szczególności w pkt 5–13 i 28 w sprawie wspólnego porozumienia.

C. BRAK DECYZJI RADY

81. Rada mogłaby uznać, że w Radzie brak jest wymaganej większości⁷¹ do dalszego procedowania przyjęcia decyzji upoważniającej państwa członkowskie do ratyfikowania konwencji, w całości lub w części, w interesie UE.
82. Ponieważ konwencja nie wiąże się z żadną wyłączną kompetencją UE, wobec braku decyzji Rady o wykonywaniu kompetencji UE w odniesieniu do konwencji, państwa członkowskie zachowują kompetencję do działania i swobodę decydowania o ratyfikacji konwencji, przy jednoczesnym poszanowaniu swoich zobowiązań wynikających z traktatów i dorobku prawnego UE.
83. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że Komisja zaproponowała przystąpienie do konwencji w interesie Unii oraz że zgodnie z orzecznictwem Trybunału państwa członkowskie podlegają szczególnym obowiązkom działania i powstrzymania się od działania w sytuacji, w której Komisja przedłożyła Radzie wnioski, które – mimo że nie zostały przyjęte przez Radę – stanowią punkt wyjścia dla uzgodnionych działań Unii, zgodnie z ogólnym obowiązkiem lojalnej współpracy ustanowionym w art. 4 ust. 3 TUE⁷².

⁷¹ Lub jednomyślności w przypadku, gdy odpowiednia materialna podstawa prawna wymaga jednomyślności.

⁷² Wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Szwecji*, C-246/07, cytowany powyżej, pkt 73–74.

84. Gdyby jednoznacznie okazało się, że na forum Rady nie uda się osiągnąć wsparcia koniecznego do przyjęcia decyzji zgodnie z opcjami A lub B powyżej⁷³ sytuację prawną można by wyjaśnić w następujący sposób: (i) Komisja mogłaby wycofać swój wniosek lub (ii) Rada mogłaby przystąpić do formalnego głosowania, które w przypadku niemożności zebrania koniecznego wsparcia pokazałoby, że wszystkie kroki proceduralne służące przyjęciu proponowanej decyzji zostały wyczerpane⁷⁴ lub (iii) Rada mogłaby przystąpić do głosowania wstępnego na forum Coreperu i odnotować brak wystarczającego poparcia dla wniosku Komisji poprzez zatwierdzenie oświadczenia do umieszczenia w protokole, w którym Rada stwierdzałaby, że nie można osiągnąć wymaganej większości do przyjęcia proponowanej decyzji Rady upoważniającej państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie UE, przedmiotowej konwencji MOP⁷⁵.
85. W takim przypadku nadal możliwe są różne działania na szczeblu UE mające na celu zachęcenie państw członkowskich do ratyfikowania konwencji. W szczególności Komisja mogłaby przyjąć zalecenie w sprawie ratyfikacji tej konwencji, tak jak miało to miejsce w przeszłości (np. w odniesieniu do konwencji MOP nr 182 na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci)⁷⁶. Można by również przygotować konkluzje Rady podkreślające znaczenie ratyfikacji konwencji przez państwa członkowskie.

⁷³ Wyrok w sprawie *Weddell Sea*, sprawy połączone C-626/15 i C-659/16, cytowany powyżej, pkt 126; wyrok w sprawie *OTIF*, C-600/14, cytowany powyżej, pkt 68; opinia w sprawie *konwencji stambulskiej*, 1/19, cytowana powyżej, pkt 250.

⁷⁴ Przeprowadzenie formalnego głosowania wymagałoby najpierw uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego na decyzję Rady upoważniającą państwa członkowskie do ratyfikowania konwencji w interesie UE.

⁷⁵ Uwaga: w poprzednich porównywalnych sytuacjach sposobem na „odrzuć” wniosku Komisji była zazwyczaj nota Coreperu zalecająca Radzie, by nie prowadziła dalszych prac nad wnioskiem Komisji (np. ST 13605/13, pkt 23; ST 7409/14; ST 12706/16). Jednak w związku z opinią 1/19 w sprawie konwencji stambulskiej, cytowaną powyżej, zaleca się zaprzestanie tej praktyki i zamiast tego przeprowadzenie formalnego głosowania lub przyjęcie oświadczenia włączonego do protokołu Rady, w którym zwrócono by uwagę na brak wymaganej większości kwalifikowanej (zob. dok. ST 13411/21 dotyczący niedawnego przykładu przyjęcia takiego oświadczenia).

⁷⁶ Zalecenie Komisji 2000/581/WE z dnia 15 września 2000 r. w sprawie ratyfikacji Konwencji nr 182 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci (notyfikowana jako dokument numer C (2000) 2674); Dz.U. L 243 z 28.9.2000, s. 41.

V. PODSUMOWANIE

86. Zdaniem Służby Prawnej Rady:

- a) cała konwencja MOP wchodzi w zakres wspólnych, niewyłącznych kompetencji UE, w związku z czym Rada może zdecydować, czy i w jakim zakresie wykonywać potencjalne kompetencje UE;
- b) z prawnego punktu widzenia możliwe są różne sposoby ratyfikacji konwencji MOP, a mianowicie:
 - i) umowa zawarta wyłącznie przez UE w drodze ratyfikacji całej konwencji przez wszystkie państwa członkowskie w interesie UE;
 - ii) umowa mieszana zawarta poprzez ratyfikację konwencji MOP przez wszystkie państwa członkowskie, częściowo w interesie UE w odniesieniu do kompetencji UE, a częściowo w ramach ich własnych kompetencji krajowych; w takim przypadku zakres wykonywania kompetencji UE powinien zostać lepiej sprecyzowany w decyzji Rady; lub
 - iii) ratyfikacja bez wykonywania kompetencji UE, w ramach której to do państw członkowskich należałoby rozważenie ratyfikacji konwencji MOP w ramach ich własnych kompetencji krajowych.