

Bruxelles, 20 ianuarie 2022
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

AVIZUL SERVICIULUI JURIDIC¹

Sursă:	Serviciul juridic
Subiect:	Council decision on ILO Convention 190 on violence and harassment – competence of the EU for the ratification of the Convention

I. INTRODUCERE

1. La 22 ianuarie 2020, Comisia a prezentat o propunere de decizie a Consiliului de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul Uniunii Europene, a Convenției Organizației Internaționale a Muncii (nr. 190) privind violența și hărțuirea, 2019, în legătură cu părți din convenție („propunerea Comisiei” sau „propunerea”).²

¹ Prezentul document conține consultanță juridică care este protejată conform articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei și care nu este pusă la dispoziția publicului de către Consiliul Uniunii Europene. Consiliul își rezervă toate drepturile legale în privința publicării neautorizate.

² COM(2020) 24 final. Acesta este primul act legislativ al Uniunii propus de Comisie în ceea ce privește Convenția nr. 190 a OIM. Comisia nu a prezentat o recomandare de deschidere a negocierilor cu privire la această convenție în interesul Uniunii și nici o propunere de decizie a Consiliului privind semnarea acesteia. Totuși, Comisia a acționat în calitate de coordonator al pozițiilor statelor membre pe parcursul negocierilor. Aceasta a prezidat reuniunile interne de coordonare ale Uniunii și a jucat un rol activ în definirea direcțiilor de acțiune stabilite de comun acord.

2. Propunerea Comisiei a fost discutată în cadrul Grupului de lucru pentru chestiuni sociale de trei ori.³ În urma acestor discuții, președinția a revizuit textul⁴, iar Coreperul a purtat discuții cu privire la acesta de trei ori.⁵
3. În urma unei solicitări din partea unor delegații în cadrul reuniunii Coreperului din 18 decembrie 2020, președinția a invitat Serviciul juridic al Consiliului să analizeze competențele UE în ceea ce privește Convenția nr. 190 din 2019 privind violența și hărțuirea⁶ („convenția”) și să identifice căile de urmat viabile din punct de vedere juridic pentru ratificarea acesteia. Prezentul aviz constituie răspunsul la respectiva solicitare. Acesta ține seama de recentul Aviz 1/19 al Curții de Justiție privind Convenția de la Istanbul, care era pendinte din 2019 și a fost emis la 6 octombrie 2021.⁷

II. CONTEXTUL

4. Conferința Internațională a Muncii a adoptat convenția în iunie 2019, în cadrul celei de a 108-a sesiuni (centenare) a acesteia, împreună cu Recomandarea nr. 206.⁸
5. Convenția este primul instrument internațional care stabilește standarde privind combaterea violenței și a hărțurii asociate locului de muncă. Cele 20 de articole ale sale sunt împărțite în 8 capitole. Capitolele I și II definesc domeniul de aplicare, iar capitolul III stabilește principiile de bază. Principalele dispoziții operative ale convenției sunt cuprinse în capitolul IV și se referă la protecție și la prevenirea violenței și a hărțurii în lumea muncii. Capitolul V prevede măsuri referitoare la punerea în aplicare și căile de atac. Capitolul VI se referă la sensibilizare, capitolul VII specifică posibilele metode de aplicare a dispozițiilor convenției, iar capitolul VIII conține dispoziții privind ratificarea și intrarea în vigoare a acesteia.

³ La 4 februarie, la 18 februarie și la 4 martie 2020.

⁴ ST 6533/20.

⁵ La 11 martie și la 9 și 18 decembrie 2020.

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

⁷ Avizul Curții din 6 octombrie 2021, Convenția de la Istanbul, 1/19, EU:C:2021:832. A se vedea, de asemenea, nota de informare a SJC cuprinsă în documentul ST 13800/21 din 11 noiembrie 2021 privind avizul respectiv al Curții.

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

6. În octombrie 2019, Consiliul a adoptat un set de concluzii care promovează Declarația centenarului OIM și invită statele membre și Comisia Europeană „să își consolideze eforturile și să ia măsurile corespunzătoare în conformitate cu Declarația centenarului OIM (...) (...) pentru a elimina (...) violența și hărțuirea în lumea muncii.”⁹
7. La momentul redactării prezentului document, zece state membre ale OIM (două dintre acestea fiind state membre ale UE) au procedat la ratificarea convenției.¹⁰ Convenția a intrat în vigoare la 25 iunie 2021.
8. În conformitate cu Constituția OIM, organizațiile internaționale (precum UE) nu pot deveni parte la OIM. Prin urmare, UE își poate exercita competența cu privire la convențiile OIM numai prin ratificarea de către statele sale membre, autorizate să acționeze în interesul UE.¹¹

⁹ Concluziile Consiliului privind viitorul muncii: Uniunea Europeană promovează Declarația centenarului OIM, 25 octombrie 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 A se vedea Avizul din 19 martie 1993, OIM, 2/91, EU:C:1993:106, punctul 5.

Începând cu 2005, Consiliul a autorizat statele membre să ratifice, în interesul UE, cinci convenții ale OIM¹² și un protocol al OIM, anumite părți ale acestora încadrându-se în domeniile de competență ale UE.¹³

9. Prezentul aviz analizează dacă și în ce măsură UE are competență în ceea ce privește convenția și natura acestei competențe a UE (secțiunea III). Pe baza rezultatului acestei analize, prezentul aviz examinează, de asemenea, opțiunile viabile din punct de vedere juridic pentru a proceda la ratificarea convenției (secțiunea IV).

¹² Decizia 2005/367/CE a Consiliului din 14 aprilie 2005 de autorizare a statelor membre să ratifice în interesul Comunității Europene Convenția Organizației Internaționale a Muncii privind actele de identitate ale navigatorilor (Convenția nr. 185), JO L 136/1, 30.5.2005; Decizia 2007/431/CE a Consiliului din 7 iunie 2007 de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul Comunității Europene, a Convenției din 2006 a Organizației Internaționale a Muncii privind munca în domeniul maritim, JO L 161/63, 22.6.2007; Decizia 2010/321/UE a Consiliului din 7 iunie 2010 de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul Uniunii Europene, a Convenției privind munca în domeniul pescuitului, din 2007, a Organizației Internaționale a Muncii (Convenția 188), JO L 145/12, 11.6.2010; Decizia 2014/52/UE a Consiliului din 28 ianuarie 2014 de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul Uniunii Europene, a Convenției din 1990 a Organizației Internaționale a Muncii privind siguranța utilizării produselor chimice la locul de muncă (Convenția nr. 170), JO L 32/33, 1.2.2014; Decizia 2014/51/UE a Consiliului din 28 ianuarie 2014 de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul Uniunii Europene, a Convenției din 2011 a Organizației Internaționale a Muncii privind munca decentă pentru personalul casnic (Convenția nr. 189), JO L 32/33, 1.2.2014.

¹³ Decizia (UE) 2015/2071 a Consiliului din 10 noiembrie 2015 de autorizare a statelor membre să ratifice, în interesul Uniunii Europene, Protocolul din 2014 la Convenția privind munca forțată din 1930 a Organizației Internaționale a Muncii în ceea ce privește articolele 1-4 din protocol privind aspectele referitoare la cooperarea judiciară în materie penală, JO L 301/47, 18.11.2015; Decizia (UE) 2015/2037 a Consiliului din 10 noiembrie 2015 de autorizare a statelor membre să ratifice, în interesul Uniunii Europene, Protocolul din 2014 la Convenția privind munca forțată din 1930 a Organizației Internaționale a Muncii cu privire la aspecte referitoare la politica socială, JO L 298/23, 14.11.2015.

III. ANALIZA JURIDICĂ A COMPETENȚEI UE REFERITOARE LA CONVENȚIE

A. CRITERII JURIDICE PENTRU ANALIZĂ

1. Existența unei competențe a UE

10. Potrivit principiului atribuirii prevăzut la articolul 5 din TUE, Uniunea poate acționa numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate.
11. UE are competența de a încheia acorduri internaționale în cele patru situații prevăzute la articolul 216 din TFUE.¹⁴ În cazul convenției, întrucât încheierea acesteia nu este prevăzută în mod specific în tratate sau într-un act juridic obligatoriu al UE, UE poate avea o competență externă pentru a o încheia în măsura în care acest lucru este „necesar pentru realizarea unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate”, sau deoarece încheierea sa „poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora.”
12. Criteriul juridic aplicat de Curte pentru criteriul necesității de a realiza unul dintre obiectivele tratatului nu a fost unul strict. Curtea a clarificat că, atunci când încheierea unui acord este „necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate”, existența unei competențe externe a UE „nu este însoțită de o condiție referitoare la adoptarea prealabilă a unor norme ale Uniunii care pot fi influențate.”¹⁵

¹⁴ Articolul 216 alineatul (1) din TFUE prevede următoarele: „Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, în cazul în care se prevede astfel în tratate sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate, fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora.”

¹⁵ Hotărârea din 5 decembrie 2017, Germania/Consiliul (OTIF), C-600/14, EU:C:2017:935, punctele 52 și 67.

În plus, Curtea a considerat condiția necesității realizării unui obiectiv al tratatului ca fiind îndeplinită pe baza constatării potrivit căreia exercitarea unei acțiuni externe contribuia la un obiectiv al tratatelor.¹⁶

13. Nu este necesar să se examineze în continuare, în cadrul acestui punct, al patrulea criteriu, referitor la capacitatea de a influența normele comune sau de a modifica domeniul de aplicare a acestora. Acest criteriu face parte, de asemenea, din criteriul juridic privind natura competenței UE și va fi abordat în cele ce urmează.

2. Natura competenței UE

14. În măsura în care UE are competență externă, aceasta poate fi exclusivă sau partajată cu statele membre.
15. În domeniile care țin de competența externă exclusivă a UE, statele membre nu își pot asuma angajamente internaționale în afara cadrului instituțiilor UE, cu excepția cazului în care sunt abilitate în acest sens de UE [articolul 2 alineatul (1) din TFUE].¹⁷

În schimb, în domeniile care țin de competențele UE care nu sunt exclusive, ci partajate, Consiliul dispune de o marjă de apreciere în ceea ce privește măsura în care această competență potențială trebuie să fie exercitată de UE.¹⁸ În măsura în care competența partajată nu este exercitată de UE, statele membre pot continua să își exercite competența externă [articolul 2 alineatul (2) din TFUE].

¹⁶ Hotărârea OTIF C-600/14, citată anterior, punctul 60.

¹⁷ Avizul din 19 martie 1993, OIM, 2/91, citat anterior, punctele 25 și 26; Hotărârea din 5 noiembrie 2002, Comisia/Belgia, C-471/98, EU:C:2002:628, punctul 95; Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul (ERTA), C-22/70, EU:C:1971:32, punctul 22; Hotărârea din 4 septembrie 2014, Comisia/Consiliul, C-114/12, EU:C:2014:2151, punctele 66 și 67; Hotărârea din 20 noiembrie 2018, Comisia/Consiliul (Marea Weddell), cauzele conexate C-626/15 și C-659/16, EU:C:2018:925, punctul 111.

¹⁸ A se vedea, printre altele, Hotărârea OTIF, C-600/14, citată anterior, punctul 68; Hotărârea Marea Weddell, cauzele conexate C-626/15 și C-659/16, citată anterior, punctele 126-127; Hotărârea din 30 mai 2006, Comisia/Irlanda, C-459/03, EU:C:2006:345, punctele 95-96.

16. În ceea ce privește convenția, trebuie remarcat faptul că niciuna dintre dispozițiile acesteia nu se referă la aspecte pentru care UE ar dispune *priori* de competență exclusivă, în cazurile menționate la articolul 3 alineatul (1) din TFUE.¹⁹ Prin urmare, în măsura în care UE are competență externă, natura sa exclusivă nu poate rezulta decât din dispozițiile articolului 3 alineatul (2) din TFUE.²⁰ În cazul convenției, doar cea de a treia ipoteză prevăzută la articolul 3 alineatul (2) din TFUE pare să fie relevantă. În consecință, dispozițiile convenției intră în sfera competenței externe exclusive a UE în măsura în care „ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora”
17. „În scopul de a aprecia dacă (...) aceste angajamente (...) «pot aduce atingere normelor comune ori pot modifica domeniul de aplicare al acestora» în sensul articolului 3 alineatul (2) din TFUE, trebuie folosită ca temei jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia acest risc există în cazul în care angajamentele respective intră în domeniul de aplicare al normelor [UE].”²¹ Constatarea unui astfel de risc nu presupune existența unei concordanțe depline între domeniile acoperite de angajamentele internaționale și cele acoperite de reglementarea Uniunii.²² De asemenea, un domeniu acoperit în mare măsură de legislația UE poate conduce la o competență exclusivă a UE.²³

¹⁹ Articolul 3 alineatul (1) din TFUE prevede următoarele: „Competența Uniunii este exclusivă în următoarele domenii: (a) uniunea vamală; (b) stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne; (c) politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro; (d) conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul; (e) politica comercială comună.”

²⁰ Articolul 3 alineatul (2) din TFUE prevede următoarele: „De asemenea, competența Uniunii este exclusivă în ceea ce privește încheierea unui acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, ori este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă, sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.”

²¹ Avizul din 16 mai 2017, Singapore, 2/15, EU:C:2017:376, punctul 180; Hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Consiliul, C-114/12, citată anterior, punctul 68; a se vedea, de asemenea, Hotărârea în cauza ERTA, C-22/70, citată anterior, punctele 22 și 30 și următoarele.

²² A se vedea, printre altele, Avizul din 14 octombrie 2014, Convenția de la Haga, 1/13, EU:C:2014:2303, punctele 71-72; Hotărârea Marea Weddell, cauzele conexate C-626/15 și C-659/16, citată anterior, punctul 113.

²³ Această evaluare trebuie să se bazeze pe domeniul de aplicare, natura și conținutul normelor în cauză. De asemenea, este necesar să se țină seama de evoluția viitoare previzibilă a dreptului Uniunii în domeniul în cauză. A se vedea Avizul din 14 februarie 2017, Marrakech, 3/15, EU:C:2016:657, punctele 107-108; Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punctele 31-33; Avizul Convenția de la Haga, 1/13, citat anterior, punctele 73-74; Hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Consiliul, C-

Totuși, constatarea că un domeniu este în mare măsură acoperit de normele UE nu elimină necesitatea de a delimita domeniul specific acoperit de convenție care trebuie examinat din perspectiva articolului 3 alineatul (2) din TFUE.²⁴

18. În această privință, Curtea a susținut, mai întâi, în mod constant că „o competență internă nu poate da naștere unei competențe externe exclusive decât dacă este exercitată.”²⁵ În absența acesteia, o competență exclusivă a UE nu poate fi implicită. Dispozițiile de drept primar nu constituie „norme comune” în temeiul celei de a treia ipoteze prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din TFUE.²⁶
19. În al doilea rând, concluzia potrivit căreia UE are competență exclusivă în ceea ce privește dispozițiile unui acord internațional în conformitate cu a treia ipoteză prevăzută la articolul 3 alineatul (2) din TFUE poate fi stabilită numai pe baza unei „analize specifice”, care trebuie să fie în același timp „cuprinzătoare și detaliată”, a relației dintre acord și normele UE în cauză.²⁷ O abordare generală a acestei analize nu poate îndeplini standardele jurisprudenței.²⁸ După cum a subliniat Curtea, revine părții interesate sarcina de „a prezenta elementele de natură să dovedească caracterul exclusiv al competenței externe de care aceasta intenționează să se prevaleze.”²⁹
20. Un al treilea aspect care trebuie abordat în contextul convenției se referă la jurisprudența Curții privind cerințele minime. Potrivit acestei jurisprudențe, în mod normal nu există niciun risc de influențare în cazul în care un acord internațional stabilește standarde minime într-un domeniu în care dreptul Uniunii prevede, de asemenea, doar standarde minime. În acest sens, trebuie reamintit faptul că, în temeiul Constituției sale, OIM poate să stabilească doar standarde minime.

114/12, citată anterior, punctul 70; Avizul din 7 februarie 2006, Lugano, 1/03, EU:C:2006:81, punctul 126; Avizul OIM, 2/91, citat anterior, punctele 22 și 25-26.

²⁴ Avizul SJC din documentul ST 13795/16, punctul 20.

²⁵ Avizul din 24 martie 1995, OCDE, 2/92, EU:C:1995:83, punctul 36; Avizul din 15 noiembrie 1994, Acordul OMC, 1/94, EU:C:1994:384, punctul 89.

²⁶ Avizul Singapore, 2/15, citat anterior, punctul 234.

²⁷ Avizul Lugano, 1/03, citat anterior, punctele 124 și 133; Hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Consiliul, C-114/12, citată anterior, punctele 74-75; Avizul Marrakesh, 3/15, citat anterior, punctele 129-132; Hotărârea Green Network, C-66/13, citată anterior, punctul 44; Avizul Convenția de la Haga, 1/13, citat anterior, punctul 74.

²⁸ Pentru o analiză detaliată a jurisprudenței cu privire la acest aspect, a se vedea avizul SJC din documentul ST 13795/16.

²⁹ Hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Consiliul, C-114/12, citată anterior, punctele 74-75; Hotărârea Marea Weddell, cauzele conexate C-626/15 și C-659/16, citată anterior, punctul 115. A se vedea expunerea de motive din propunerea Comisiei COM(2020) 24 final, punctul 4 (pagina 5), care face trimitere la articolul 3 alineatul (2) din TFUE, fără nicio justificare suplimentară.

Cu toate acestea, jurisprudența privind standardele minime nu ar trebui aplicată în mod mecanic și trebuie să se examineze dacă există un grad real de libertate lăsat la latitudinea statelor membre atât în temeiul dreptului Uniunii, cât și al dreptului internațional.³⁰ Este necesară o analiză atentă a dispozițiilor relevante pentru a stabili dacă sunt periclitate „aplicarea uniformă și coerentă a normelor Uniunii și buna funcționare a sistemului pe care acestea îl instituie”.³¹ Acest criteriu juridic continuă să fie relevant în urma recentului Aviz 1/19 al Curții.³²

B. ANALIZA CONVENȚIEI

21. Propunerea nu clarifică amploarea și natura exactă a competenței care urmează să fie exercitată de UE; de asemenea, nici textul revizuit prezentat Coreperului nu aduce clarificări.³³
22. Prin urmare, Serviciul juridic a efectuat o analiză a competențelor implicate în convenție în lumina parametrilor sintetizați în secțiunea A de mai sus. Prezentul aviz prezintă rezultatul acestei analize și (i) abordează, în ceea ce privește existența unei competențe a UE, dispozițiile relevante ale convenției și (ii) examinează natura competenței UE în lumina normelor comune existente.

1. Existența unei competențe a UE

23. Obiectivul principal al convenției este de a proteja lucrătorii și alte persoane din lumea muncii³⁴ împotriva violenței și a hărțuirii³⁵ care au loc în cursul activității profesionale, care au legătură cu aceasta sau care rezultă din ea.³⁶

³⁰ Avizul SJC din documentul ST 13795/16, punctul 26.

³¹ A se vedea: Avizul Lugano, 1/03, citat anterior, punctele 128 și 133.

³² Avizul Convenția de la Istanbul, 1/19, citat anterior. În avizul său, Curtea nu a urmat concluziile avocatului general Hogan, care sugerase că nu este necesară o astfel de analiză suplimentară (a se vedea Concluziile AG din 9 martie 2021, EU:C:2021:198, punctul 99). Avizul Curții nu conține considerații specifice în această privință.

³³ ST 6533/20.

³⁴ Articolul 2 din convenție.

³⁵ Astfel cum sunt definite la articolul 1 din convenție.

³⁶ Articolul 3 din convenție.

24. Convenția își urmărește obiectivele prevăzând măsuri de protecție și de prevenire a violenței și a hărțuirii în lumea muncii.³⁷ Capitolul I prevede o definiție prin care termenul „violență și hărțuire” este definit în sens larg, dar se referă numai la „lumea muncii”. În mod similar, capitolul II stabilește domeniul de aplicare al protecției în raport cu „lucrătorii și alte persoane din lumea muncii”. Capitolul III privind principiile de bază impune membrilor care ratifică convenția să adopte o abordare integrată în ceea ce privește prevenirea și eliminarea violenței și a hărțuirii în lumea muncii. Statele membre sunt obligate să interzică astfel de acțiuni și să adopte politici de combatere a violenței și a hărțuirii, împreună cu măsurile auxiliare care stau la baza oricărei astfel de politici, cum ar fi instituirea unor mecanisme de monitorizare și prevederea de căi de atac, sancțiuni, sprijin pentru victime etc.
25. Principalele dispoziții care operaționalizează aceste principii de bază sunt cuprinse în capitolul IV (articolele 7-9) privind protecția și prevenirea violenței și a hărțuirii. Articolul 7 impune membrilor să definească și să interzică violența și hărțuirea în lumea muncii. Articolele 8 și 9 stabilesc măsuri specifice care trebuie luate de membrii OIM pentru a preveni violența și hărțuirea la locul de muncă, inclusiv solicitând angajatorilor să ia măsuri în acest sens.
26. Dispozițiile privind măsurile de punere în aplicare și căile de atac necesare pentru punerea în aplicare corespunzătoare a politicilor de protecție și de prevenire menționate mai sus sunt prevăzute în capitolul V. Capitolul VI prevede alte măsuri de însoțire sub formă de orientări, formare și sensibilizare.
27. Având în vedere cele de mai sus, obiectivul principal al convenției se încadrează în obiectivele pe care UE trebuie să le urmărească în temeiul dispozițiilor tratatului referitoare la politica socială. Îmbunătățirea condițiilor de muncă se numără printre obiectivele definite la articolul 151 din TFUE. Având în vedere că violența și hărțuirea la locul de muncă pot afecta un mediu de lucru sănătos, UE are competența de a adopta măsuri pentru a defini și a interzice un astfel de comportament în temeiul articolului 153 alineatul (1) litera (a) din TFUE privind îmbunătățirea mediului de lucru și protecția sănătății și securității lucrătorilor.

³⁷ Articolele 7, 8, 9 și 10 din convenție.

28. Articolul 153 alineatul (1) litera (a) din TFUE poate cuprinde toate elementele unei definiții largi a „violentei și hărțuirii”, astfel cum este prevăzută în convenție. Prin urmare, acesta include și conceptul mai restrâns de violență și hărțuire pe criterii de gen la locul de muncă, precum și orice altă formă de hărțuire interpretată ca o formă de discriminare.³⁸ UE are, de asemenea, competențe suplimentare, și anume în temeiul articolului 153 alineatul (1) litera (i), al articolului 157 alineatul (3) sau al articolului 19 din TFUE, care au un domeniu de aplicare mai specific și mai limitat și sunt în măsură să acopere hărțuirea interpretată ca o formă de discriminare.
29. Alte competențe ale UE pot fi considerate relevante pentru anumite elemente auxiliare ale convenției. De exemplu, deși convenția nu impune ca hărțuirea în lumea muncii să fie calificată drept o chestiune de drept penal și, prin urmare, nu este necesar să se identifice competențele UE în această privință, în măsura în care măsurile de punere în aplicare și căile de atac în temeiul convenției ar putea, în principiu, să privească dreptul penal, UE are anumite competențe în ceea ce privește drepturile persoanelor fizice în cadrul procedurilor penale și drepturile victimelor criminalității.³⁹ În mod similar, viața privată a victimelor hărțuirii este, în principiu, protejată și în temeiul RGPD.⁴⁰ Cu toate acestea, chiar dacă astfel de competențe ale UE pot fi relevante pentru anumite elemente auxiliare, ele nu corespund obiectivului principal al convenției.
30. Prin urmare, analiza principalelor dispoziții confirmă concluzia potrivit căreia obiectul convenției intră în sfera de competență a UE, în special sub incidența articolului 153 alineatul (1) litera (a) din TFUE, și ar contribui la realizarea obiectivelor tratatului.
31. În plus, merită menționate următoarele observații specifice cu privire la dispozițiile relevante pentru analiza competenței.

³⁸ În ceea ce privește relația dintre hărțuire și discriminare, a se vedea articolul 6 din convenție și al șaptelea paragraf din preambul.

³⁹ De exemplu, articolul 82 alineatul (2) litera (c) TFUE și Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului, JO L 315, 14.11.2012, p. 57.

⁴⁰ Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), JO L 119, 4.5.2016, p. 1.

Domeniul de aplicare personal al convenției

32. În primul rând, în ceea ce privește domeniul de aplicare, articolul 2 din convenție conține formulări generale și se referă la scopul protejării lucrătorilor și a altor persoane din lumea muncii, inclusiv „a persoanelor care exercită autoritatea, atribuțiile sau responsabilitățile unui angajator.” Prin urmare, trebuie să se evalueze dacă domeniul de aplicare depășește simpla protecție a lucrătorilor în sensul dispozițiilor tratatului referitoare la politica socială.
33. În acest context, se poate face o distincție între această dispoziție a convenției, care se referă la „persoanele care exercită autoritatea, atribuțiile sau responsabilitățile unui angajator”, pe de o parte, și alte articole din convenție care se referă la „angajatori” ca fiind persoane responsabile pentru prevenirea violenței și a hărțuirii în lumea muncii, mai degrabă decât o categorie de persoane care trebuie protejate împotriva unor astfel de acțiuni, pe de altă parte. Acest lucru este valabil în special în cazul uneia dintre principalele dispoziții operative ale acestei convenții, articolul 9, care impune membrilor OIM obligația de a solicita „angajatorilor” să ia măsurile corespunzătoare pentru a preveni violența și hărțuirea la locul de muncă.
34. Prin urmare, Serviciul juridic consideră că includerea „persoanelor care exercită autoritatea, atribuțiile sau responsabilitățile unui angajator” în domeniul de aplicare al protecției convenției nu trebuie înțeleasă ca referindu-se la „angajator”, ci acoperă persoanele din ierarhia muncii care pot fi supuse hărțuirii în același mod precum alte persoane asimilate lucrătorilor în sens larg. Prin urmare, acest element nu este de natură să pună sub semnul întrebării existența unei competențe a UE.

Negocierea colectivă

35. În al doilea rând, în expunerea de motive care însoțește propunerea Comisiei se afirmă că convenția include dispoziții care intră în sfera de competență a statelor membre în ceea ce privește „negocierea colectivă”.⁴¹

⁴¹ Expunerea de motive a Comisiei, ST 5442/20, p. 5, punctul 2.2.

36. Convenția menționează negocierea colectivă în cadrul articolului 5 (capitolul III privind principiile de bază ale convenției) și al articolului 12 (capitolul VII privind metodele de aplicare).
37. Articolul 5 prevede că „fiecare membru [al OIM care ratifică convenția] respectă, promovează și realizează principiile și drepturile fundamentale la locul de muncă, și anume libertatea de asociere și recunoașterea efectivă a dreptului la negociere colectivă, eliminarea tuturor formelor de muncă forțată sau obligatorie, abolirea efectivă a muncii copiilor și eliminarea discriminării în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, precum și promovarea muncii decente”. (sublinierea noastră).
38. Această dispoziție, deși se referă la negocierea colectivă, are doar o valoare programatică în cadrul convenției, nu impune obligații concrete membrilor OIM și reflectă principiile fundamentale ale dreptului UE.⁴² În plus, titlul X din TFUE privind politica socială conferă UE competențe în acest domeniu. Legislația existentă a UE impune deja statelor membre să promoveze dialogul social între partenerii sociali în ceea ce privește combaterea discriminării și a hărțuirii.⁴³
39. Articolul 12 clarifică faptul că convenția „se aplică prin acte cu putere de lege și norme administrative naționale, precum și prin convenții colective sau alte măsuri conforme cu practica națională”. Întrucât numai statele sunt membre ale OIM, trimiterea la actele cu putere de lege, normele administrative și practicile naționale este evidentă și nu este relevantă pentru analiza repartizării competențelor între UE și statele sale membre.
40. În acest context, Serviciul juridic este de părere că trimiterile la „negocierea colectivă” din cele două dispoziții ale convenției nu sunt de natură să excludă competența UE în această privință.

⁴² În ceea ce privește negocierea colectivă, a se vedea articolul 28 din Carta drepturilor fundamentale. Celelalte elemente ale articolului 5 din convenție intră sub incidența articolului 9 din TFUE sau a articolelor 5, 12, 21 și 32 din Cartă.

⁴³ A se vedea, de exemplu, articolul 21 (privind dialogul social) din Directiva 2006/54/CE din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă), JO L 204, 26.7.2006, p. 23.

41. Din motivele de mai sus, se poate concluziona că, având în vedere contribuția sa la obiectivele UE, în special în domeniul politicii sociale, UE are competența de a încheia convenția.

2. Natura competenței UE

42. UE și-a exercitat deja unele dintre competențele sale în domeniile acoperite de convenție prin adoptarea legislației secundare. După cum s-a reamintit mai sus, această legislație trebuie examinată prin prisma articolului 3 alineatul (2) din TFUE pentru a stabili natura competenței externe a UE în aceste domenii.
43. Mai multe acte juridice ale UE în domeniile de politică acoperite de convenție au fost adoptate cu scopul de a pune în aplicare principiul nediscriminării.⁴⁴ Această legislație a UE stabilește doar standarde minime⁴⁵ și, prin urmare, nu este expusă *a priori* riscului de a fi afectată de convenție, care stabilește, de asemenea, astfel de standarde minime.
44. Dispozițiile care merită o analiză mai specifică în acest sens se referă la definiția hărțuirii și la măsurile referitoare la punerea în aplicare și căile de atac.

⁴⁴ Mai exact, Directiva 2010/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 iulie 2010 privind aplicarea principiului egalității de tratament între bărbații și femeile care desfășoară o activitate independentă și de abrogare a Directivei 86/613/CEE a Consiliului, JO L 180, 15.7.2010, p. 1-6; Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă) JO L 204, 26.7.2006, p. 23-36; Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, JO L 303, 2.12.2000, p. 16-22.

⁴⁵ În special, Directiva 2010/41/UE, considerentul 23; Directiva 2006/54/CE, articolul 27; Directiva 2000/78/CE a Consiliului, considerentul 28 și articolul 8.

Definirea și interzicerea hărțuirii

45. Unele dintre actele juridice relevante ale UE includ o definiție a „hărțuirii”, după cum urmează: „un comportament indezirabil legat de [anumite motive de discriminare], având ca obiect sau ca efect prejudicierea demnității unei persoane și crearea unui cadru intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator”⁴⁶.
46. În conformitate cu articolul 1 din convenție, „termenul «violență și hărțuire» în lumea muncii se referă la o serie de comportamente și practici inacceptabile sau amenințările legate de manifestarea acestora, indiferent dacă este vorba de o singură ocurență sau de un eveniment repetat, care are drept scop sau ar putea conduce la un prejudiciu fizic, psihic, sexual sau economic, și include violența și hărțuirea pe criterii de gen”⁴⁷.
47. Comparând definiția UE cu cea din convenție, se pot distinge două diferențe principale.
48. În primul rând, conceptul de „hărțuire” din legislația existentă a UE nu include în mod explicit violența ca formă de acțiune care se califică drept hărțuire.⁴⁸ Cu toate acestea, pare clar că aceste „comportamente și practici inacceptabile, (...) care au drept scop sau ar putea conduce la un prejudiciu fizic, psihic, sexual sau economic” menționate în convenție corespund în esență unor acte care au „ca obiect sau ca efect prejudicierea demnității unei persoane și crearea unui cadru intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator.” Prin urmare, această diferență de formulare nu conduce la o diferență de fond între tipurile de acțiuni acoperite.

⁴⁶ A se vedea Directiva 2006/54/CE, articolul 2 alineatul (1), litera (c); Directiva 2010/41/UE, articolul 3 litera (c); Directiva 2000/78/CE a Consiliului, articolul 2 alineatul (3).

⁴⁷ Articolul 1 din convenție continuă după cum urmează: „(b) termenul «violență și hărțuire pe criterii de gen» înseamnă violență și hărțuire îndreptate împotriva persoanelor pe motive de sex sau gen sau care afectează în mod disproporționat persoane de un anumit sex sau gen, și include hărțuirea sexuală”.

⁴⁸ Deși nu există nici acte legislative ale Uniunii, nici o propunere legislativă a Comisiei privind „violența” ca atare în lumea muncii, mai multe acte juridice ale Uniunii abordează aspectul „hărțuirii” în materie de ocupare a forței de muncă și de muncă.

49. În al doilea rând, în timp ce definiția dată de convenție „violentei și hărțuirii” nu face trimitere la motivele pentru care sunt săvârșite astfel de comportamente indezirabile, definiția UE a „hărțuirii” acoperă numai comportamentele legate de anumite motive. Acest lucru se datorează faptului că definiția UE a „hărțuirii” se regăsește în prezent în acte legislative axate pe anumite aspecte ale nediscriminării, astfel cum s-a reamintit mai sus la punctul 43, în timp ce convenția abordează hărțuirea din perspectiva protecției securității și sănătății în muncă. Prin includerea unui element de motivație în definiția UE a hărțuirii, în prezent conceptul de hărțuire din legislația UE este, prin urmare, mai limitat decât conceptul de „violență și hărțuire” din convenție.
50. În plus, articolul 7 din convenție prevede că definițiile date de membrii OIM „violentei și hărțuirii” trebuie să fie în concordanță cu definiția de la articolul 1 din convenție, dar membrii OIM păstrează o anumită marjă de apreciere în ceea ce privește formularea exactă a acestora la nivel național.⁴⁹ Același lucru este valabil și pentru definițiile „hărțuirii” din legislația UE, care lasă o marjă de apreciere statelor membre pentru punerea în aplicare a acestor definiții în sistemele lor juridice naționale.
51. De asemenea, principalele dispoziții operative ale convenției, în special articolele 8 și 9, rămân destul de generice și lasă o marjă reală de manevră membrilor OIM în ceea ce privește tipul de măsuri adecvate pe care decid să le aplice pentru a se conforma convenției. Deși UE și-a exercitat unele dintre competențele sale în legătură cu părți ale convenției prin adoptarea legislației menționate la punctul 43 de mai sus, nu există niciun temei pentru a concluziona că aceste norme ar fi afectate de convenție.
52. Prin urmare, dispozițiile convenției privind definirea și interzicerea „violentei și hărțuirii” nu riscă să aducă atingere normelor existente ale Uniunii și nici să modifice domeniul de aplicare a acestora în sensul articolului 3 alineatul (2) din TFUE. Prin urmare, competența UE cu privire la cele de mai sus, deși este exercitată, nu poate fi considerată exclusivă.

⁴⁹ Articolul 1 alineatul (2) din convenție prevede că nu este necesar ca definițiile naționale să se bazeze pe separarea între „violență și hărțuire” și „violență și hărțuire pe criterii de gen”, ceea ce indică faptul că nu există nicio obligație de a reproduce definiția convenției în exact aceiași termeni.

Măsuri privind punerea în aplicare și căile de atac

53. Unele dintre dispozițiile articolului 10 din convenție privind măsurile de punere în aplicare și căile de atac se referă la domenii de competență neexercitată a UE, cum ar fi dreptul lucrătorilor de a părăsi o situație de muncă în cazul în care au o justificare rezonabilă să considere că aceasta prezintă un pericol iminent și grav din cauza violenței și a hărțuirii,⁵⁰ precum și la obligații specifice pentru organismele naționale în ceea ce privește violența și hărțuirea în lumea muncii⁵¹. În conformitate cu jurisprudența citată mai sus, competența UE în aceste domenii nu poate fi considerată exclusivă.
54. Alte câteva dispoziții de la articolul 10 privesc domenii în care UE și-a exercitat deja unele dintre competențele sale prin adoptarea legislației relevante, de exemplu obligația statelor membre de a lua măsuri adecvate pentru a monitoriza și a aplica actele cu putere de lege și normele administrative naționale referitoare la hărțuirea în lumea muncii și de a se asigura că victimele beneficiază de

⁵⁰ Articolul 10 litera (g) din convenție.

⁵¹ Articolul 10 litera (h) din convenție.

mecanisme de soluționare eficace⁵², obligația de a asigura un acces facil la căi de atac și proceduri adecvate și eficiente și la protecția împotriva represaliilor⁵³, precum și de a proteja viața privată a victimelor.⁵⁴

55. Totuși, în aceste domenii, nu există o competență exclusivă a UE, întrucât normele comune adoptate nu riscă să fie afectate de convenție din perspectiva articolului 3 alineatul (2) din TFUE. O parte din legislația relevantă a UE prevede drepturi procedurale de bază, permițând statelor membre să mențină sau să adopte măsuri care oferă o protecție mai mare. În alte domenii, în special protecția vieții private a victimelor, legislația UE este mai cuprinzătoare, dar nu riscă să fie afectată de măsurile care urmează să fie adoptate în temeiul convenției, având în vedere marja de manevră considerabilă lăsată membrilor OIM.

⁵² Articolul 10 literele (a) și (e) din convenție. A se vedea, de exemplu, Directiva 2010/41/UE, articolul 11 și Directiva 2006/54/CE, titlul III capitolul 2, care atribuie organismelor de promovare a egalității un rol în monitorizarea legislațiilor naționale; și – într-o anumită măsură – Directiva 2012/29/UE, articolele 8 și 9, care se referă la acțiuni specifice în sprijinul victimelor criminalității în cursul procedurilor judiciare.

⁵³ Articolul 10 litera (b) din convenție și articolul 10 litera (g) în ceea ce privește represaliile. Această dispoziție a OIM se suprapune parțial cu legislația Uniunii care vizează „hărțuirea” (în sensul stabilit de Uniune) la locul de muncă și prevede mecanisme specifice de punere în aplicare (de exemplu, Directiva 2010/41/UE, articolul 10; Directiva 2006/54/CE, titlul III capitolul 1). În plus, Directiva 2012/29/UE, care acordă drepturi procedurale de bază victimelor criminalității, este relevantă pentru victimele comportamentelor care se încadrează în definiția „violentei și hărțuirii” (în sensul stabilit de OIM) în lumea muncii și care sunt identificate la nivel național ca fiind comportamente infracționale. Această legislație a Uniunii prevede drepturi procedurale de bază, păstrează o formulare destul de generală și lasă statelor membre o marjă largă de manevră în ceea ce privește aplicarea normelor. De asemenea, toate aceste drepturi constituie standarde minime, iar statele membre sunt libere să mențină sau să adopte măsuri care oferă o protecție mai mare.

⁵⁴ Articolul 10 litera (c) din convenție. Părțile de la articolul 10 litera (c) care se referă la „viața privată” a persoanelor se suprapun cu Regulamentul (UE) 2016/679 (RGPD) în măsura în care informațiile cu caracter personal referitoare la un episod de violență și hărțuire sunt prelucrate astfel cum se definește în actul juridic menționat. Deși normele RGPD sunt foarte cuprinzătoare, articolul 10 litera (c) din convenție se limitează la o obligație generală de protecție și nu sunt indicate modalități specifice. Prin urmare, articolul 10 litera (c) lasă o marjă de manevră substanțială membrilor OIM în ceea ce privește acțiunile exacte care trebuie întreprinse în acest sens și este compatibil cu scopul și conținutul RGPD. De asemenea, se remarcă faptul că RGPD permite în mod explicit statelor membre să stabilească norme specifice privind prelucrarea datelor cu caracter personal în contextul ocupării unui loc de muncă (articolul 88).

56. Prin urmare, măsurile de punere în aplicare și căile de atac corespunzătoare dispozițiilor operative ale convenției nu riscă să aducă atingere normelor existente ale Uniunii și nici nu modifică domeniul de aplicare al acestora în sensul articolului 3 alineatul (2) din TFUE. Prin urmare, competența UE cu privire la cele de mai sus, deși este exercitată parțial, nu poate fi considerată exclusivă.

C. **REZULTATUL ANALIZEI COMPETENȚELOR**

57. Având în vedere analiza de mai sus, competența conferită UE prin tratate poate acoperi întreaga convenție, dar, având în vedere faptul că atât normele UE existente, cât și dispozițiile convenției stabilesc standarde minime, convenția nu riscă să aducă atingere normelor UE existente sau să modifice domeniul de aplicare a acestora și, prin urmare, nu poate fi identificată nicio competență exclusivă a UE în ceea ce privește oricare dintre dispozițiile acestei convenții.

IV. **OPȚIUNI JURIDICE PENTRU RATIFICAREA CONVENȚIEI**

58. Întrucât analiza demonstrează că întreaga convenție este acoperită de o competență partajată – adică neexclusivă – a UE, sunt disponibile, din punct de vedere juridic, diferite căi de urmat pentru ratificarea acesteia de către statele membre.⁵⁵
59. După cum s-a explicat la punctul ,de mai sus 15este o chestiune de opțiune politică pentru Consiliu dacă să exercite sau nu posibila competență a UE și în ce măsură.⁵⁶
60. În funcție de alegerea făcută, pot fi avute în vedere trei opțiuni:
- a) un acord încheiat exclusiv de UE: ratificarea convenției poate implica exercitarea competențelor relevante doar de către UE
 - b) un acord mixt: o exercitare parțială a competențelor relevante de către UE, alături de statele sale membre

⁵⁵ Se reamintește că UE nu poate încheia ea însăși convenția, astfel cum s-a explicat la punctul 8 de mai sus.

⁵⁶ A se vedea Avizul SJC din documentul ST 5591/21. A se vedea, printre altele, Hotărârea *OTIF*, C-600/14, citată anterior, punctul 68.

c) un acord încheiat fără implicarea UE: statele membre acționează singure, respectând totodată obligațiile care le revin în temeiul tratatelor și al acquis-ului UE [în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) din TUE].⁵⁷

61. Înainte ca aceste opțiuni să fie analizate în continuare, trebuie prezentate câteva observații preliminare.
62. În primul rând, în cazul în care Consiliul decide să exercite toate sau o parte dintre competențele potențiale ale UE în legătură cu convenția, având în vedere faptul că UE ca atare nu poate deveni parte la această convenție (a se vedea punctul 8 de mai sus), instrumentul juridic în acest sens ar fi o decizie a Consiliului de autorizare a statelor membre să ratifice (integral sau parțial) convenția în interesul Uniunii.⁵⁸
63. Temeiul juridic procedural al unei astfel de decizii a Consiliului ar fi articolul 218 alineatul (6) litera (a) punctul (v) din TFUE. Temeiul său juridic material ar trebui identificat în funcție de domeniul în care este exercitată competența UE.
64. În această privință, Curtea a susținut în mod constant că „alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii, inclusiv al unui act adoptat în vederea încheierii unui acord internațional, trebuie să se fondeze pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul acestui act.”⁵⁹ Aceasta a făcut referire la criteriul „obiectivelor și componentelor preponderente” (denumit și „criteriul centrului de gravitație”), potrivit căruia, în cazul în care o decizie a Consiliului cuprinde mai multe elemente sau urmărește mai multe finalități, „regula de vot aplicabilă pentru adoptarea sa trebuie determinată în raport cu finalitatea sau cu componenta sa principală sau preponderentă.”⁶⁰

⁵⁷ Pentru o explicație detaliată a naturii acordurilor internaționale încheiate de Uniune (un acord încheiat exclusiv de Uniune versus un acord mixt), a se vedea avizul SJC din documentul ST 12866/19.

⁵⁸ Avizul SJC din documentul ST 15370/14, punctele 12 și 19.

⁵⁹ Avizul Convenția de la Istanbul, 1/19, citat anterior, punctul 284.

⁶⁰ De exemplu: Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia / Consiliul (Acord cu Kazahstanul), C-244/17, EU:C:2018:662, punctele 37 și 38.

65. În plus, în conformitate cu jurisprudența, „[c]u titlu excepțional, dacă se dovedește în schimb că actul urmărește simultan mai multe obiective sau are mai multe componente care sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreuna să fie accesorie în raport cu alta, astfel că sunt aplicabile dispoziții diferite din tratat, o asemenea măsură trebuie să fie adoptată pe baza diferitor temeuri juridice corespunzătoare. (...) În ceea ce privește în special un acord internațional care urmărește mai multe finalități sau care are mai multe componente, trebuie, așadar, să se verifice dacă dispozițiile acestui acord care urmăresc o finalitate sau care constituie o componentă a acestui acord sunt accesoriul necesar caracterului efectiv al dispozițiilor acordului menționat care urmăresc alte finalități sau care constituie alte componente sau dacă acestea au o «sferă de aplicare extrem de limitată» (...). (...) În plus, printre criteriile care permit identificarea caracterului accesoriu sau neaccesoriu al unei finalități sau al unei componente a unui act figurează numărul de dispoziții care sunt consacrate acestuia în raport cu ansamblul dispozițiilor acestui act, precum și conținutul și întinderea obligațiilor prevăzute de aceste dispoziții. (...) Cu toate acestea, este exclusă utilizarea unui dublu temei juridic atunci când procedurile prevăzute pentru cele două temeuri juridice sunt incompatibile”.⁶¹
66. Prin urmare, în cazul în care un act se referă la domenii de competență diferite, temeiul juridic material pe care se bazează adoptarea acestuia nu va reflecta toate domeniile de competență exercitate pentru adoptarea actului respectiv, ci numai pe cele care corespund obiectivului (obiectivelor) sau componente (componentelor) sale principale.⁶² Centrul de gravitație al deciziei Consiliului de autorizare a încheierii unui acord internațional ar putea astfel să se deplaseze în funcție de competențele pe care Consiliul decide să le exercite pentru UE,⁶³ cu o consecință asupra temeiurilor juridice materiale aplicabile.

⁶¹ Avizul Convenția de la Istanbul, 1/19, citat anterior, punctele 285- 288.

⁶² A se vedea, de exemplu, Avizul din 30 noiembrie 2009, GATS, 1/08, EU:C:2009:739, punctul 166; Hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Consiliul, C-244/17, citată anterior, punctele 45-46; Avizul din 26 iulie 2017, PNR UE-Canada, 1/15, EU:C:2017:592, punctele 90-94.

⁶³ Astfel cum s-a clarificat la punctul 15 de mai sus, Uniunea nu este obligată să își exercite competența potențială.

67. În al doilea rând, în ceea ce privește efectele juridice ale unei astfel de decizii a Consiliului, se remarcă faptul că, în temeiul articolului 288 din TFUE, o decizie „este obligatorie în toate elementele sale”. O astfel de decizie a Consiliului este, prin urmare, un instrument cu caracter obligatoriu, spre deosebire de concluzii ale Consiliului sau de recomandări ale Comisiei care să sublinieze importanța ratificării. În plus, întrucât statele membre ar fi autorizate să ratifice convenția în interesul UE, aceasta acoperă UE în ansamblu. De asemenea, principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) din TUE impune statelor membre să adopte „orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii”. Curtea a clarificat faptul că UE și statele membre trebuie să coopereze strâns, în ceea ce privește atât încheierea convenției, cât și îndeplinirea obligațiilor asumate.⁶⁴ Acest lucru este valabil în special în cazul în care UE nu poate ratifica o convenție pe cont propriu și, prin urmare, nu își poate exercita competența externă decât prin intermediul statelor membre care acționează împreună.⁶⁵ În consecință, dacă și în măsura în care Consiliul decide să exercite competența UE, statele membre ar avea obligația să ratifice convenția în interesul UE.

⁶⁴ A se vedea Avizul OIM, 2/91, citat anterior, punctul 36; a se vedea, de asemenea, Avizul GATS, 1/08, citat anterior, punctul 136; Avizul din 6 decembrie 2001, Protocolul Cartagena, 2/00, EU:C:2001:664, punctul 18; Avizul Acordul OMC, 1/94, citat anterior, punctul 108; Hotărârea din 20 aprilie 2010, Comisia/Suedia, C-246/07, EU:C:2010:203, punctul 73 și Avizul Convenția de la Istanbul, 1/19, citat anterior, punctul 248.

⁶⁵ Avizul OIM, 2/91, citat anterior, punctul 5.

A. DECIZIE A CONSILIULUI DE AUTORIZARE A RATIFICĂRII DE CĂTRE STATELE MEMBRE A ÎNTREGII CONVENȚII ÎN INTERESUL UE

68. Consiliul ar putea decide să exercite pe deplin competența externă a UE și, astfel, să adopte o decizie a Consiliului de autorizare a ratificării de către statele membre a întregii convenții în interesul UE.⁶⁶
69. Această alegere ar implica un acord încheiat exclusiv de UE. Statele membre ar fi obligate, în temeiul legislației UE, să ratifice convenția în interesul UE.
70. În cazul în care Consiliul alege această opțiune, proiectul de decizie a Consiliului, astfel cum a fost discutat ultima dată la nivelul Coreperului⁶⁷, ar trebui modificat:
- în primul rând, ar trebui eliminată mențiunea că decizia se referă numai la „părți” ale convenției;
 - în al doilea rând, temeiul juridic material ar trebui să fie adaptat. După cum s-a menționat la punctul 65 de mai sus, jurisprudența clarifică faptul că alegerea temeiului juridic al unui act juridic al UE trebuie să se bazeze în special pe finalitatea și pe conținutul acestuia. În cazul unei decizii a Consiliului care acoperă întreaga convenție, întregul text al acestui acord internațional trebuie luat în considerare în acest sens.

⁶⁶ În cauza Marea Weddell, Curtea clarifică faptul că „(...) simpla împrejurare că o acțiune a Uniunii pe scena internațională ține de o competență partajată între aceasta și statele membre nu exclude posibilitatea întrunirii în cadrul Consiliului a majorității necesare pentru ca Uniunea să poată exercita singură această competență externă” (Hotărârea pronunțată în cauzele C-626/15 și C-659/16, citată anterior, punctul 126 și jurisprudența menționată la acest punct). A se vedea, de asemenea Avizul Convenția de la Istanbul, 1/19, citat anterior, punctul 248.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. Pe baza analizei convenției, astfel cum a fost sintetizată în secțiunea III.B de mai sus, se consideră că scopul principal al acestui acord internațional este de a îmbunătăți mediul de lucru și de a proteja sănătatea și siguranța în lumea muncii. Având în vedere că violența și hărțuirea pe criterii de gen reprezintă doar o subcategorie a comportamentelor interzise în temeiul convenției, recunoașterea acestora ca o formă de violență și hărțuire la locul de muncă nu conduce la concluzia că scopul principal al convenției este legat de discriminarea pe criterii de sex.
72. Având în vedere parametrii identificați de jurisprudență, Serviciul juridic consideră, prin urmare, că articolul 153 alineatul (2) litera (b) coroborat cu articolul 153 alineatul (1) litera (a) din TFUE privind îmbunătățirea mediului de lucru și protecția sănătății și securității lucrătorilor reprezintă temeiul juridic material adecvat și suficient pentru o decizie a Consiliului de autorizare a ratificării de către statele membre a întregii convenții în interesul UE, împreună cu articolul 218 alineatul (6) litera (a) punctul (v) din TFUE ca temei juridic procedural. Regula de vot pentru o astfel de decizie a Consiliului ar fi majoritatea calificată.⁶⁸

B. DECIZIE A CONSILIULUI DE AUTORIZARE A RATIFICĂRII DE CĂTRE STATELE MEMBRE A UNOR PĂRȚI DIN CONVENȚIE ÎN INTERESUL UE

73. Opțiunea ca UE să își exercite parțial competența potențială legată de convenție este cea propusă inițial de Comisie și discutată ultima dată la nivelul Coreper.
74. Această abordare presupune ca decizia Consiliului să identifice dispozițiile convenției pentru care UE intenționează să își exercite competența.

⁶⁸ Prin combinația dintre articolul 218 alineatul (8) din TFUE (privind regulile de vot aplicabile procedurilor desfășurate în temeiul articolului 218 din TFUE) și articolul 153 alineatul (2) din TFUE coroborat cu articolul 153 alineatul (1) litera (a) din TFEU (temeiul juridic material al deciziei Consiliului) și sub rezerva acceptării de către Comisie a modificării în consecință a propunerii sale, a se vedea articolul 293 alineatul (1) din TFUE.

75. Proiectul de text aflat în prezent în discuție în cadrul Consiliului autorizează statele membre să ratifice convenția „în ceea ce privește părțile care intră în sfera de competență conferită Uniunii Europene prin articolul 153 alineatul (2), articolul 153 alineatul (1) literele (a) și (i) (...) din TFUE”.⁶⁹ În proiectul de text nu sunt identificate dispozițiile (sau părți ale acestora) din convenție cu privire la care UE și-ar exercita competența, și nici nu au fost specificate în propunerea Comisiei. În plus, astfel cum s-a arătat mai sus, competențele UE în temeiul articolului 153 alineatul (1) litera (a) din TFUE acoperă centrul de gravitație al convenției. Acest lucru absoarbe celelalte temeuri juridice care ar putea fi relevante pentru adoptarea unor măsuri separate și individuale la nivelul UE cu privire la unele dintre elementele convenției care sunt accesorii sau extrem de limitate ca domeniu de aplicare.

În consecință, în forma sa actuală, decizia Consiliului ar lăsa o oarecare incertitudine cu privire la măsura în care competența UE ar fi exercitată în legătură cu convenția. În special, nu este clar dacă, în practică, o astfel de ratificare doar a unor părți ale convenției în interesul UE ar însemna, în cele din urmă, mai puțin decât ratificarea întregii convenții, astfel cum s-a discutat în cadrul opțiunii A de mai sus. Temeiurile juridice materiale propuse [și anume articolul 153 alineatul (2) și articolul 153 alineatul (1) literele (a) și (i) din TFUE] ar condiționa adoptarea deciziei relevante a Consiliului de votul cu majoritate calificată.

76. Ca alternativă posibilă, proiectul de decizie ar putea specifica mai exact competențele UE în privința cărora Consiliul autorizează statele membre să ratifice convenția în interesul UE. Alegerea competențelor pe care UE intenționează să le exercite este o alegere de politică. Pot fi avute în vedere diferite opțiuni, inclusiv, de exemplu, o autorizare limitată la măsura în care competențele UE au fost deja exercitate pe plan intern. Temeiul juridic adecvat pentru adoptarea deciziei Consiliului poate fi identificat numai în urma unei astfel de alegeri de politică în ceea ce privește competențele relevante.

77. Indiferent de modul în care este identificată natura parțială a exercitării competenței UE, orice trimitere explicită în decizia Consiliului la părți ale convenției clarifică faptul că această decizie a Consiliului implică un acord mixt. Întrucât ratificarea de către UE nu va acoperi toate aspectele convenției, se așteaptă ca statele membre să acopere restul părților în cadrul competențelor lor naționale.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, este esențial să se asigure o cooperare strânsă între statele membre și instituțiile Uniunii într-un domeniu de competență mixtă. Într-o astfel de situație, Consiliul ar putea dori să se asigure că există un acord comun al statelor membre de a-și asuma obligații în temeiul convenției în domeniile care nu sunt acoperite de decizia Consiliului.
79. În această privință, din recentul Aviz 1/19 al Curții privind Convenția de la Istanbul rezultă că Consiliul nu poate adăuga, ca o condiție prealabilă, o etapă suplimentară în cadrul procedurii de încheiere prevăzute la articolul 218 din TFUE, condiționând adoptarea deciziei sale de încheiere a unui acord mixt de stabilirea prealabilă a unui „acord comun”. Cu toate acestea, ține de marja de apreciere politică a Consiliului să aleagă continuarea discuțiilor până când se poate ajunge la „acordul comun” al statelor membre de a-și asuma obligații în temeiul unui acord în domeniile care intră în sfera lor de competență. Această marjă de apreciere politică trebuie exercitată în conformitate cu Regulamentul de procedură al Consiliului și cu articolul 218 din TFUE. Cu alte cuvinte, Consiliul poate proceda la vot atunci când sunt îndeplinite toate condițiile procedurale, în conformitate cu regulile de vot aplicabile deciziilor de procedură și, respectiv, cu cele aplicabile obiectului acordului.⁷⁰
80. Având în vedere cele de mai sus, Consiliul nu este împiedicat să caute să obțină acordul comun al statelor membre de a-și asuma obligații în temeiul convenției în domeniile care nu sunt acoperite de decizia Consiliului privind încheierea în interesul UE, în limitele stabilite de Avizul Curții cu privire la Convenția de la Istanbul.

⁷⁰ Avizul Convenția de la Istanbul, 1/19, citat anterior, punctele 253- 255. Pentru o analiză mai detaliată, a se vedea, de asemenea, avizul SJC din documentul ST 13800/21, în special punctele 5-13 și 28 privind acordul comun.

C. CONSILIUL NU ADOPTĂ O DECIZIE

81. Consiliul ar putea recunoaște absența majorității necesare⁷¹ în cadrul Consiliului pentru a urmări obiectivul adoptării unei decizii de autorizare a statelor membre să ratifice convenția, integral sau parțial, în interesul UE.
82. Întrucât convenția nu implică nicio competență exclusivă a UE, în absența unei decizii a Consiliului de a exercita competența UE în ceea ce privește convenția, statele membre își păstrează competența de a acționa și libertatea de a decide dacă să ratifice sau nu convenția, respectând în același timp obligațiile care le revin în temeiul tratatelor și al acquis-ului UE.
83. Cu toate acestea, trebuie să se țină seama de faptul că Comisia a propus încheierea convenției în interesul Uniunii și că, în conformitate cu jurisprudența Curții, statele membre sunt supuse unor obligații speciale de acțiune și de abținere într-o situație în care Comisia a prezentat Consiliului propuneri care, deși nu au fost adoptate de Consiliu, reprezintă punctul de plecare pentru o acțiune concertată a UE, în conformitate cu obligația generală de cooperare loială consacrată la articolul 4 alineatul (3) TUE.⁷²

⁷¹ Sau a unanimității, în cazul în care temeiul juridic material relevant impune unanimitate.

⁷² Hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Suedia, C-246/07, citată anterior, punctele 73-74.

84. În cazul în care devine clar că sprijinul necesar pentru adoptarea unei decizii în temeiul opțiunilor A sau B de mai sus nu va fi atins în cadrul Consiliului,⁷³ situația juridică ar putea fi clarificată astfel: (i) Comisia își poate retrage propunerea sau (ii) Consiliul poate proceda la un vot formal care, în cazul în care sprijinul necesar nu a putut fi asigurat, ar demonstra că toate etapele procedurale au fost epuizate în ceea ce privește adoptarea deciziei propuse⁷⁴, sau (iii) Consiliul poate proceda la un vot indicativ în cadrul Coreperului și poate consemnalipsa unui sprijin suficient pentru propunerea Comisiei, aprobând o declarație care să fie consemnată în procesul său verbal, în care Consiliul constată că nu se poate obține majoritatea necesară pentru adoptarea propunerii de decizie a Consiliului de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul UE, a convenției OIM în cauză.⁷⁵
85. În acest caz, rămân posibile diferite acțiuni la nivelul UE pentru a încuraja statele membre să ratifice convenția. În special, Comisia ar putea adopta o recomandare privind ratificarea acestei convenții, cum s-a procedat în trecut (de exemplu, în ceea ce privește Convenția OIM nr. 182 privind interzicerea celor mai grave forme ale muncii copiilor).⁷⁶ De asemenea, ar putea fi avute în vedere concluzii ale Consiliului care subliniază importanța ratificării convenției de către statele membre.

⁷³ Hotărârea Marea Weddell, cauzele conexate C-626/15 și C-659/16, citată anterior, punctul 126; Hotărârea OTIF, C-600/14, citată anterior, punctul 68; Avizul Convenția de la Istanbul, 1/19, citat anterior, punctul 250.

⁷⁴ Recurgerea la un vot formal ar necesita mai întâi obținerea aprobării Parlamentului European cu privire la decizia Consiliului de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul UE.

⁷⁵ N.B.: în situații comparabile anterioare, modalitatea la care s-a recurs pentru „a respinge” propunerea Comisiei a luat, de regulă, forma unei note a Coreperului prin care se recomanda Consiliului să nu lucreze în continuare la propunerea Comisiei (de exemplu, documentul ST 13605/13, punctul 23; ST 7409/14; ST 12706/16). Cu toate acestea, ca urmare a Avizului 1/19, Convenția de la Istanbul, citat anterior, este recomandabil să se renunțe la această practică și, în schimb, să se procedeze la un vot formal sau să se adopte o declarație consemnată în procesul-verbal al Consiliului în care să se constate lipsa majorității calificate necesare (a se vedea documentul ST 13411/21 privind un exemplu recent de adoptare a unei astfel de declarații).

⁷⁶ Recomandarea 2000/581/CE a Comisiei din 15 septembrie 2000 privind ratificarea Convenției nr. 182 a Organizației Internaționale a Muncii (OIM) din 17 iunie 1999 privind interzicerea celor mai grave forme ale muncii copiilor și luarea de măsuri imediate în vederea eliminării acestora [notificată cu numărul C(2000) 2674]; JO L 243, 28.9.2000, p. 41.

V. CONCLUZII

86. Serviciul juridic al Consiliului consideră că:

- a) întreaga convenție a OIM este acoperită de o competență partajată și neexclusivă a UE și, prin urmare, Consiliul poate decide dacă și în ce măsură să exercite competența potențială a UE;
- b) sunt posibile din punct de vedere juridic mai multe modalități diferite pentru ratificarea convenției OIM, și anume:
 - i) un „acord încheiat exclusiv de UE” prin ratificarea întregii convenții de către toate statele membre în interesul UE;
 - ii) un acord mixt, prin ratificarea convenției OIM de către toate statele membre, parțial în interesul UE, în ceea ce privește competența UE, și parțial ca o chestiune care ține de propria lor competență națională; în acest caz, măsura în care este exercitată competența UE ar trebui să fie mai bine clarificată în decizia Consiliului; sau
 - iii) o ratificare fără exercitarea competenței UE, caz în care statele membre ar trebui să ia în considerare ratificarea Convenției OIM ca o chestiune care ține de propria lor competență națională.