

V Bruseli 20. januára 2022
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

Medziinštitucionálny spis:
2020/0011(NLE)

STANOVISKO PRÁVNEHO SERVISU¹

Od:	Právny servis
Predmet:	Rozhodnutie Rady o dohovore MOP č. 190 o násilí a obťažovaní – právomoc EÚ na ratifikáciu dohovoru

I. ÚVOD

1. Komisia predložila 22. januára 2020 návrh rozhodnutia Rady, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme Európskej únie ratifikovali Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o násilí a obťažovaní z roku 2019 (č. 190), pokiaľ ide o niektoré časti dohovoru (ďalej len „návrh Komisie“ alebo „návrh“).²

¹ Tento dokument obsahuje právne poradenstvo, ktoré je chránené podľa článku 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a ktoré Rada Európskej únie nezverejnila. V prípade neoprávneného uverejnenia si Rada vyhradzuje možnosť použiť všetky dostupné právne prostriedky.

² COM(2020) 24 final. Ide o prvý právny akt Únie, ktorý navrhla Komisia v súvislosti s dohovorom MOP č. 190. Komisia nepredložila odporúčanie na začatie rokovaní o uvedenom dohovore v záujme Únie ani návrh rozhodnutia Rady o jeho podpise. Komisia však počas rokovaní pôsobila ako koordinátor pozícií členských štátov. Predsedala interným koordinačným zasadnutiam Únie a zohrávala aktívnu úlohu pri vymedzovaní spoločne dohodnutých ďalších postupov.

2. Pracovná skupina pre sociálne otázky rokovala o návrhu Komisie trikrát.³ Po týchto rokovaníach predsedníctvo znenie⁴ zrevidovalo a Coreper o ňom rokoval trikrát.⁵
3. Na žiadosť niektorých delegácií na zasadnutí Coreperu 18. decembra 2020 predsedníctvo vyzvalo právny servis Rady, aby analyzoval právomoci EÚ v súvislosti s Dohovorom o násilí a obťažovaní z roku 2019 (č. 190)⁶ (ďalej len „dohovor“) a určil právne prípustné postupy, pokiaľ ide o jeho ratifikáciu. Toto stanovisko je odpoveďou na uvedenú žiadosť. Zohľadňuje sa v ňom nedávne stanovisko Súdneho dvora 1/19 k Istanbulskému dohovoru, o ktorom sa rokovalo od roku 2019 a ktoré bolo vydané 6. októbra 2021.⁷

II. SÚVISLOSTI

4. Medzinárodná konferencia práce prijala uvedený dohovor spolu s odporúčaním č. 206 v júni 2019 na svojom 108. zasadnutí (pri príležitosti stého výročia vzniku MOP).⁸
5. Dohovor je prvým medzinárodným nástrojom, v ktorom sa stanovujú normy na boj proti obťažovaniu a násiliu v súvislosti s prácou. Jeho 20 článkov je rozdelených do 8 kapitol. V kapitolách I a II sa vymedzuje rozsah pôsobnosti, zatiaľ čo v kapitole III sa stanovujú základné zásady. Kľúčové normatívne ustanovenia dohovoru sú obsiahnuté v kapitole IV a zaoberajú sa ochranou pred násilím a obťažovaním vo svete práce a ich prevenciou. V kapitole V sa stanovujú opatrenia na presadzovanie práva a prostriedky nápravy. Kapitola VI sa zaoberá zvyšovaním informovanosti, v kapitole VII sa špecifikujú možné metódy uplatňovania ustanovení dohovoru a kapitola VIII obsahuje ustanovenia o jeho ratifikácii a nadobudnutí platnosti.

³ 4. februára, 18. februára a 4. marca 2020.

⁴ ST 6533/20.

⁵ 11. marca a 9. a 18. decembra 2020.

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

⁷ Stanovisko Súdneho dvora zo 6. októbra 2021, *Istanbulský dohovor*, 1/19, EU:C:2021:832. Pozri aj informačnú poznámku právneho servisu Rady uvedenú v dokumente ST 13800/21 z 11. novembra 2021 týkajúcu sa uvedeného stanoviska Súdneho dvora.

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

6. Rada v októbri 2019 prijala súbor záverov, ktorými sa podporuje deklarácia MOP prijatá pri príležitosti stého výročia jej vzniku a vyzvala členské štáty a Európsku komisiu, aby „*zintenzívnili úsilie a prijali primerané opatrenia v súlade s deklaráciou MOP prijatou pri príležitosti stého výročia jej vzniku, a to s cieľom: (...) Prijat' potrebné opatrenia na odstránenie (...) násilia a obťažovania vo svete práce.*“⁹
7. V čase písania tohto stanoviska uvedený dohovor ratifikovalo desať členov MOP (dva z nich sú členskými štátmi EÚ).¹⁰ Dohovor nadobudol platnosť 25. júna 2021.
8. Podľa Ústavy MOP sa medzinárodné organizácie (ako napríklad EÚ) nemôžu stať zmluvnou stranou MOP. EÚ preto môže svoju právomoc v súvislosti s dohovormi MOP, vykonávať len prostredníctvom ratifikácie zo strany svojich členských štátov, ktoré sú oprávnené konať v záujme EÚ.¹¹

⁹ Závery Rady s názvom: Budúcnosť práce: podpora Európskej únie deklarácii MOP prijatej pri príležitosti stého výročia jej vzniku, 25. októbra 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 Pozri stanovisko z 19. marca 1993, *MOP*, 2/91, EU:C:1993:106, bod 5.

Od roku 2005 Rada splnomocnila členské štáty ratifikovať v záujme EÚ päť dohovorov MOP¹² a jeden protokol MOP, ktorých časti patria do oblastí právomoci EÚ.¹³

9. V tomto stanovisku sa analyzuje, či a do akej miery má EÚ právomoc vo vzťahu k uvedenému dohovoru, ako aj charakter takejto právomoci EÚ (oddiel III). Na základe výsledku tejto analýzy sa v tomto stanovisku skúmajú aj právne prípustné možnosti pokračovania v ratifikácii dohovoru (oddiel IV).

¹² Rozhodnutie Rady 2005/367/ES zo 14. apríla 2005, ktorým sa členské štáty oprávňujú ratifikovať v záujme Európskeho spoločenstva Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o dokladoch totožnosti námorníkov (dohovor č. 185), Ú. v. EÚ L 136, 30.5.2005, s. 1; rozhodnutie Rady 2007/431/ES zo 7. júna 2007, ktorým sa členské štáty v záujme Európskeho spoločenstva splnomocňujú na ratifikáciu Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o pracovných normách v námornej doprave z roku 2006, Ú. v. EÚ L 161, 22.6.2007, s. 63; rozhodnutie Rady 2010/321/EÚ zo 7. júna 2010, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme Európskej únie ratifikovali Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o práci v odvetví rybárstva z roku 2007 (dohovor č. 188), Ú. v. EÚ L 145, 11.6.2010, s. 12; rozhodnutie Rady 2014/52/EÚ z 28. januára 2014, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme Európskej únie ratifikovali Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o bezpečnosti pri používaní chemických látok pri práci z roku 1990 (dohovor č. 170), Ú. v. EÚ L 32, 1.2.2014, s. 33; rozhodnutie Rady 2014/51/EÚ z 28. januára 2014, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme Európskej únie ratifikovali Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o dôstojných pracovných podmienkach pre pracovníkov v domácnosti z roku 2011 (dohovor č. 189), Ú. v. EÚ L 32, 1.2.2014, s. 33;

¹³ Rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/2071 z 10. novembra 2015, ktorým sa členské štáty splnomocňujú ratifikovať v záujme Európskej únie Protokol z roku 2014 k Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce z roku 1930 o nútenej alebo povinnej práci, pokiaľ ide o články 1 až 4 protokolu vzťahujúce sa na záležitosti týkajúce sa justičnej spolupráce v trestných veciach, Ú. v. EÚ L 301, 18.11.2015, s. 47; rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/2037 z 10. novembra 2015, ktorým sa členské štáty splnomocňujú ratifikovať v záujme Európskej únie Protokol z roku 2014 k Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce z roku 1930 o nútenej alebo povinnej práci, pokiaľ ide o záležitosti týkajúce sa sociálnej politiky, Ú. v. EÚ L 298, 14.11.2015, s. 23.

III. PRÁVNA ANALÝZA PRÁVOMOCI EÚ V SÚVISLOSTI S DOHOVOROM

A. PRÁVNE KRITÉRIÁ PRE ANALÝZU

1. Existencia právomoci EÚ

10. Podľa zásady prenesenia právomocí stanovenej v článku 5 ZEÚ môže EÚ konať len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách.
11. EÚ má právomoc uzavierať medzinárodné dohody v štyroch situáciách uvedených v článku 216 ZFEÚ.¹⁴ Keďže v prípade dohovoru nie je jeho uzavretie výslovne stanovené v zmluvách ani v právne záväznom akte EÚ, EÚ môže mať vonkajšiu právomoc uzavrieť ho, pokiaľ je to „*potrebné na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených zmluvami*“, alebo z dôvodu, že sa jeho uzavretie „*môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť*.“
12. Právne kritérium, ktoré Súdny dvor uplatnil na posúdenie nevyhnutnosti dosiahnuť jeden z cieľov zmluvy, nebolo prísne. Súdny dvor objasnil, že ak je uzavretie dohody „*potrebné na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených zmluvami v rámci politik Únie*“, existencia vonkajšej právomoci EÚ nie je „*spojená s podmienkou týkajúcou sa predchádzajúceho prijatia pravidiel Únie, ktoré môžu byť dotknuté*.“¹⁵

¹⁴ V článku 216 ods. 1 ZFEÚ sa ustanovuje: „*Únia môže uzavierať dohody s jednou alebo viacerými tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami, keď to ustanovujú zmluvy alebo keď je uzavretie dohody buď potrebné na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených zmluvami v rámci politik Únie, alebo je ustanovené v právne záväznom akte Únie, alebo sa môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť*.“

¹⁵ Rozsudok z 5. decembra 2017 vo veci C-600/14, *Nemecko/Rada (OTIF)*, EU:C:2017:935, body 52 a 67.

Okrem toho Súdny dvor považoval podmienku nevyhnutnosti dosiahnutia cieľa Zmluvy za splnenú na základe zistenia, že výkon vonkajšej činnosti prispel k dosiahnutiu niektorého z cieľov Zmlúv.¹⁶

13. V tomto bode nie je potrebné ďalej skúmať štvrté kritérium týkajúce sa schopnosti dotknúť sa spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť. Toto kritérium je tiež súčasťou právneho posúdenia týkajúceho sa povahy právomoci EÚ a budeme sa ním zaoberať ďalej v texte.

2. Povaha právomoci EÚ

14. V rozsahu, v akom má EÚ vonkajšiu právomoc, môže byť vonkajšia právomoc výlučná alebo spoločná s členskými štátmi.
15. V oblastiach, ktoré patria do výlučnej vonkajšej právomoci EÚ, nemôžu členské štáty prijímať medzinárodné záväzky mimo rámca inštitúcií EÚ, pokiaľ ich na to nespĺnomocní EÚ (článok 2 ods. 1 ZFEÚ).¹⁷

Na rozdiel od toho v oblastiach, na ktoré sa vzťahujú právomoci EÚ, ktoré nie sú výlučné, ale sú spoločné, má Rada diskrečnú právomoc, pokiaľ ide o rozsah, v akom má EÚ vykonávať túto potenciálnu právomoc.¹⁸ Členské štáty môžu naďalej vykonávať svoju vonkajšiu právomoc v rozsahu, v akom EÚ spoločnú právomoc nevykonáva (článok 2 ods. 2 ZFEÚ).

¹⁶ Citovaný rozsudok vo veci C-600/14, *OTIF*, bod 60.

¹⁷ Citované stanovisko z 19. marca 1993, *MOP*, 2/91, body 25 a 26; rozsudok z 5. novembra 2002 vo veci C-471/98, *Komisia/Belgicko*, EU:C:2002:628, bod 95; rozsudok z 31. marca 1971 vo veci C-22/70, *Komisia/Rada (ERTA)*, EU:C:1971:32, bod 22; rozsudok zo 4. septembra 2014 vo veci C-114/12, *Komisia/Rada*, EU:C:2014:2151, body 66 a 67; rozsudok z 20. novembra 2018 v spojených veciach C- 626/15 a C- 659/16, *Komisia/Rada (Weddell Sea)*, EU:C:2018:925, bod 111.

¹⁸ Pozri okrem iného citovaný rozsudok vo veci C-600/14, *OTIF*, bod 68; citovaný rozsudok v spojených veciach C- 626/15 a C- 659/16, *Weddell Sea*, body 126 – 127; rozsudok z 30. mája 2006 vo veci C-459/03, *Komisia/Irsko*, EU:C:2006:345, body 95 – 96;

16. v ktorých by Únia mala *a priori* výlučnú právomoc uvedenú v článku 3 ods. 1 ZFEÚ.¹⁹ Preto, pokiaľ má EÚ vonkajšiu právomoc, jej výlučná povaha môže vyplývať len z článku 3 ods. 2 ZFEÚ.²⁰ V prípade dohovoru sa zdá relevantný len tretí predpoklad uvedený v článku 3 ods. 2 ZFEÚ. Ustanovenia dohovoru preto patria do výlučnej vonkajšej právomoci EÚ, pokiaľ nimi môžu byť „dotknuté spoločné pravidlá alebo pozmenený rozsah ich pôsobnosti.“
17. „Na účely posúdenia, či sa (...) záväzky (...) „môžu dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť rozsah ich pôsobnosti“ v zmysle článku 3 ods. 2 ZFEÚ, je potrebné vychádzať z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej toto riziko existuje, pokiaľ tieto záväzky patria do oblasti uplatnenia uvedených [EÚ] pravidiel.“²¹ Konštatovanie takého rizika nepredpokladá úplnú zhodu oblastí upravených medzinárodnými záväzkami a právnou úpravou Únie.²² Oblasť, na ktorú sa vo veľkej miere vzťahuje právo EÚ, môže tiež viesť k výlučnej právomoci EÚ.²³

¹⁹ V článku 3 ods. 1 ZFEÚ sa ustanovuje: „Únia má výlučnú právomoc v týchto oblastiach: a) colná únia; b) ustanovenie pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu; c) menová politika pre členské štáty, ktorých menou je euro; d) ochrana morských biologických zdrojov v rámci spoločnej politiky rybného hospodárstva; e) spoločná obchodná politika.“

²⁰ V článku 3 ods. 2 ZFEÚ sa ustanovuje: „Únia má tiež výlučnú právomoc uzavrieť medzinárodnú dohodu, ak je jej uzavretie ustanovené v legislatívnom akte Únie alebo ak je jej uzavretie potrebné na to, aby Únia mohla vykonávať svoju vnútornú právomoc, alebo ak môžu byť uzavretím zmlúv dotknuté spoločné pravidlá alebo pozmenený rozsah ich pôsobnosti.“

²¹ Stanovisko zo 16. mája 2017, *Singapur*, 2/15, EU:C:2017:376, bod 180; citovaný rozsudok vo veci C-114/12, *Komisija/Rada*, bod 68; pozri tiež citovaný rozsudok vo veci C-22/70, *ERTA*, body 22 a 30 a nasl.

²² Pozri okrem iného stanovisko zo 14. októbra 2014, *haagsky dohovor*, 1/13, EU:C:2014:2303, body 71 – 72; citovaný rozsudok v spojených veciach C- 626/15 a C- 659/16, *Weddell Sea*, bod 113.

²³ Toto posúdenie sa musí zakladať na rozsahu, povahe a obsahu dotknutých pravidiel. Je tiež potrebné zohľadniť predvídateľný budúci vývoj práva Únie v danej oblasti. Pozri stanovisko zo 14. februára 2017, *Marrákeš*, 3/15, EU:C:2016:657, body 107 – 108; rozsudok z 26. novembra 2014 vo veci C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, body 31 – 33; citované stanovisko *haagsky dohovor*, 1/13, body 73 – 74; citovaný rozsudok vo veci C-114/12, *Komisija/Rada*, bod 70; stanovisko zo 7. februára 2006, *Lugano*, 1/03, EU:C:2006:81, bod 126; citované stanovisko *MOP*, 2/91, body 22 a 25 – 26.

Zistenie, že na určitú oblasť sa z veľkej časti vzťahujú pravidlá EÚ, však neodstraňuje potrebu vymedziť konkrétnu oblasť, na ktorú sa vzťahuje dohovor a ktorú je potrebné preskúmať z hľadiska článku 3 ods. 2 ZFEÚ.²⁴

18. Po prvé, Súdny dvor v tejto súvislosti konzistentne rozhodoval, že „*výlučná vonkajšia právomoc [môže] vzniknúť na základe vnútornej právomoci, len ak sa táto vykoná.*“²⁵ (neoficiálny preklad) Ak sa nevykonala, nemôže z nej vyplývať výlučná právomoc EÚ. Ustanovenia primárneho práva nepredstavujú „*spoločné pravidlá*“ podľa tretieho predpokladu uvedeného v článku 3 ods. 2 ZFEÚ.²⁶
19. Po druhé, záver, že EÚ má výlučnú právomoc, pokiaľ ide o ustanovenia medzinárodnej dohody v súlade s tretím predpokladom uvedeným v článku 3 ods. 2 ZFEÚ, možno vyvodiť len na základe „*konkrétneho posúdenia*“ vzťahu medzi dohodou a príslušnými pravidlami EÚ, ktoré musí byť „*súhrnné a konkrétne*“.²⁷ Všeobecným prístupom k tejto analýze nie je možné vyhovieť požiadavkám judikatúry.²⁸ Ako zdôraznil Súdny dvor, dotknutej strane prináleží „*predložiť dôkazy, na základe ktorých možno preukázať výlučnú povahu vonkajšej právomoci (...), na ktorú sa chce odvolávať.*“²⁹
20. Tretia otázka, ktorou sa treba zaoberať v kontexte dohovoru, sa týka judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa minimálnych požiadaviek. Podľa uvedenej judikatúry zvyčajne neexistuje riziko ovplyvnenia, ak sa medzinárodnou dohodou stanovujú minimálne normy v oblasti, v ktorej právo EÚ tiež stanovuje len minimálne normy. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že MOP môže podľa svojej ústavy stanoviť len minimálne normy.

²⁴ Stanovisko právneho servisu Rady v dokumente 13795/16, bod 20.

²⁵ Stanovisko z 24. marca 1995, *OECD*, 2/92, EU:C:1995:83, bod 36; stanovisko z 15 novembra 1994, *Dohoda o WTO*, 1/94, EU:C:1994:384, bod 89.

²⁶ Citované stanovisko *Singapur*, 2/15, bod 234.

²⁷ Citované stanovisko *Lugano*, 1/03, body 124 a 133; citovaný rozsudok vo veci C-114/12, *Komisija/Rada*, body 74 – 75; citované stanovisko *Marrákeš*, 3/15, body 129 – 132; citovaný rozsudok vo veci C-66/13, *OTIF*, bod 44; citované stanovisko *haagsky dohovor*, 1/13, bod 74.

²⁸ Podrobnú analýzu judikatúry týkajúcej sa tejto otázky nájdete v stanovisku právneho servisu Rady v dokumente ST 13795/16.

²⁹ Citovaný rozsudok vo veci C-114/12, *Komisija/Rada*, body 74 – 75; citovaný rozsudok v spojených veciach C- 626/15 a C- 659/16, *Weddell Sea*, bod 115. Pozri dôvodovú správu k návrhu Komisie COM(2020) 24 final, bod 4 (strana 5), v ktorom sa odkazuje na článok 3 ods. 2 ZFEÚ bez akéhokoľvek ďalšieho odôvodnenia.

Judikatura týkajúca sa minimálnych noriem by sa však nemala uplatňovať mechanicky a musí sa preskúmať, či existuje skutočná miera slobody ponechaná členským štátom podľa práva EÚ, ako aj medzinárodného práva.³⁰ Je potrebná dôkladná analýza príslušných ustanovení, aby sa zistilo, či sa spôsobí ujma „jednotnému a vnútorne súdržnému uplatňovaniu pravidiel [Únie] a správne fungovaniu režimu, ktorý zakladajú“.³¹ Toto právne kritérium je naďalej relevantné aj po nedávnom stanovisku Súdneho dvora 1/19.³²

B. ANALÝZA DOHOVORU

21. Presný rozsah a povaha právomoci, ktorú má EÚ vykonávať, sa neobjasňuje ani v návrhu, ani v revidovanom znení, ktoré sa predložilo Coreperu.³³
22. Právny servis preto vykonal analýzu právomocí súvisiacich s dohovorom s prihliadnutím na parametre zhrnuté v oddiele A. Toto stanovisko predstavuje výsledok uvedenej analýzy a i) zaoberá sa ustanoveniami dohovoru, ktoré sú relevantné z hľadiska existencie právomoci EÚ, a ii) skúma povahu právomoci EÚ vzhľadom na existujúce spoločné pravidlá.

1. Existencia právomoci EÚ

23. Hlavným cieľom dohovoru je chrániť pracovníkov a iné osoby vo svete práce³⁴ pred násilím a obťažovaním³⁵, ku ktorým dochádza počas práce, ktoré s ňou súvisia alebo z nej vyplývajú.³⁶

³⁰ Stanovisko právneho servisu Rady v dokumente 13795/16, bod 26.

³¹ Pozri: citované stanovisko *Lugano*, 1/03, body 128 a 133.

³² Citované stanovisko *Istanbulský dohovor*, 1/19. Súdny dvor sa vo svojom stanovisku nestotožnil s generálnym advokátom Hoganom, ktorý zastával názor, že takáto dodatočná analýza nie je potrebná (pozri stanovisko generálneho advokáta z 9. marca 2021, EU:C:2021:198, bod 99). Stanovisko Súdneho dvora v tejto súvislosti neobsahuje konkrétne úvahy.

³³ ST 6533/20.

³⁴ Článok 2 dohovoru.

³⁵ Ako sa vymedzuje v článku 1 dohovoru.

³⁶ Článok 3 dohovoru.

24. Ciele dohovoru sa majú dosahovať prostredníctvom opatrení na ochranu pred násilím a obťažovaním vo svete práce a na ich prevenciu, ktoré sa v ňom stanovujú.³⁷ Kapitola I obsahuje vymedzenie pojmu „násilie a obťažovanie“, pričom ide o vymedzenie v širokom zmysle, ktoré sa však týka len „sveta práce“. Podobne sa v kapitole II stanovuje rozsah ochrany prostredníctvom odkazu na „pracovníkov a iné osoby vo svete práce“. V kapitole III o základných zásadách sa od členov, ktorí dohovor ratifikujú, vyžaduje, aby prijali integrovaný prístup k prevencii a odstraňovaniu násilia a obťažovania vo svete práce. Zmluvné strany sú povinné zakázať takéto konanie a prijať politiky na riešenie násilia a obťažovania spolu s doplnkovými opatreniami na podporu každej takejto politiky, ako je vytvorenie monitorovacích mechanizmov a zabezpečenie nápravných opatrení, sankcií, podpory pre obete atď.
25. Hlavné ustanovenia, ktorými sa vykonávajú tieto základné zásady, sú obsiahnuté v kapitole IV (články 7 až 9) o ochrane pred násilím a obťažovaním a o ich prevencii. V článku 7 sa od členov vyžaduje, aby vymedzili a zakázali násilie a obťažovanie vo svete práce. V článkoch 8 a 9 sa stanovujú osobitné opatrenia, ktoré majú prijať členovia MOP na prevenciu násilia a obťažovania na pracovisku, a to aj prostredníctvom požiadaviek na zamestnávateľov, aby v tejto súvislosti prijali opatrenia.
26. Ustanovenia o opatreniach na presadzovanie a nápravných opatreniach potrebných na riadne vykonávanie uvedených politík ochrany a prevencie sa uvádzajú v kapitole V. V kapitole VI sa stanovujú ďalšie sprievodné opatrenia vo forme usmernení, odbornej prípravy a zvyšovania informovanosti.
27. Vzhľadom na uvedené skutočnosti patrí hlavný cieľ dohovoru medzi ciele, ktoré má EÚ sledovať na základe ustanovení zmluvy o sociálnej politike. Zlepšenie pracovných podmienok patrí medzi ciele vymedzené v článku 151 ZFEÚ. Vzhľadom na to, že násilie a obťažovanie na pracovisku môžu ovplyvniť zdravé pracovné prostredie, má EÚ podľa článku 153 ods. 1 písm. a) ZFEÚ o zlepšovaní pracovného prostredia a ochrane zdravia a bezpečnosti pracovníkov právomoc prijímať opatrenia na vymedzenie a zákaz takéhoto správania.

³⁷ Články 7, 8, 9 a 10 dohovoru.

28. Pod článok 153 ods. 1 písm. a) ZFEÚ možno zahrnúť všetky prvky širokého vymedzenia pojmu „násilie a obťažovanie“ v zmysle dohovoru, a teda aj užší pojem rodovo motivovaného násillia a obťažovania na pracovisku, ako aj akúkoľvek inú formu obťažovania chápanú ako formu diskriminácie.³⁸ EÚ má aj ďalšie právomoci, a to podľa článku 153 ods. 1 písm. i), článku 157 ods. 3 alebo článku 19 ZFEÚ, ktoré majú konkrétnejší a obmedzenejší rozsah pôsobnosti a ktoré sa môžu vzťahovať na obťažovanie chápané ako formu diskriminácie.
29. Ďalšie právomoci EÚ možno považovať za relevantné pre určité doplnkové prvky dohovoru. Napríklad, hoci sa v dohovore nevyžaduje, aby sa obťažovanie vo svete práce charakterizovalo ako záležitosť trestného práva, a preto nie je potrebné určiť právomoci EÚ v tejto súvislosti, EÚ má – v rozsahu, v akom by sa opatrenia na presadzovanie a nápravné opatrenia podľa dohovoru mohli v zásade týkať trestného práva – určité právomoci, pokiaľ ide o práva jednotlivcov v trestnom konaní a práva obetí trestných činov.³⁹ Obdobne je súkromie obetí obťažovania v zásade chránené aj podľa všeobecného nariadenia o ochrane údajov.⁴⁰ Aj napriek tomu, že takéto právomoci EÚ môžu byť relevantné pre určité doplnkové prvky, nezodpovedajú však hlavnému cieľu dohovoru.
30. Analýzou hlavných ustanovení sa preto potvrdzuje záver, že predmet dohovoru patrí do právomoci EÚ, konkrétne podľa článku 153 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, a prispel by k dosiahnutiu cieľov zmluvy.
31. Okrem toho je potrebné vziať do úvahy nasledujúce konkrétne pripomienky k ustanoveniam relevantným pre analýzu právomoci.

³⁸ Pokiaľ ide o vzťah medzi obťažovaním a diskrimináciou, pozri článok 6 dohovoru a siedmy odsek preambuly.

³⁹ Napr. článok 82 ods. 2 písm. c) ZFEÚ a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/29/EÚ z 25. októbra 2012, ktorou sa stanovujú minimálne normy v oblasti práv, podpory a ochrany obetí trestných činov a ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2001/220/SVV, Ú. v. EÚ L 315, 14.11.2012, s. 57 – 73.

⁴⁰ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov), Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 1 – 88.

Rozsah osobnej pôsobnosti dohovoru

32. Po prvé, pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti, článok 2 dohovoru je formulovaný v širšom zmysle a odkazuje na účel ochrany pracovníkov a iných osôb vo svete práce vrátane „osôb, ktoré majú právomoci, povinnosti alebo zodpovednosť zamestnávateľa“ (neoficiálny preklad). Preto je potrebné posúdiť, či rozsah pôsobnosti presahuje rámec samotnej ochrany pracovníkov v zmysle ustanovení zmluvy o sociálnej politike.
33. V tejto súvislosti možno rozlišovať medzi týmto ustanovením dohovoru, v ktorom sa odkazuje na „osoby, ktoré majú právomoci, povinnosti alebo zodpovednosť zamestnávateľa“ (neoficiálny preklad), na jednej strane, a inými článkami dohovoru, v ktorých sa odkazuje na „zamestnávateľov“ ako na osoby zodpovedné za prevenciu násilia a obťažovania vo svete práce, a nie ako na kategóriu osôb, ktoré majú byť chránené pred takýmito činnosťami, na strane druhej. Týka sa to najmä jedného z kľúčových normatívnych ustanovení tohto dohovoru, článku 9, v ktorom sa členom MOP ukladá povinnosť vyžadovať od „zamestnávateľov“, aby prijali vhodné opatrenia na prevenciu násilia a obťažovania na pracovisku.
34. Právny servis sa preto domnieva, že zahrnutie osôb, „ktoré majú právomoci, povinnosti alebo zodpovednosť zamestnávateľa“ (neoficiálny preklad), do rozsahu ochrany v rámci dohovoru sa nemá chápať ako odkaz na „zamestnávateľa“ a vzťahuje sa na osoby v pracovnej hierarchii, ktoré môžu byť vystavené obťažovaniu rovnakým spôsobom ako iné osoby, ktoré sa považujú za pracovníkov v širšom zmysle. Tento prvok preto nemôže spochybniť existenciu právomoci EÚ.

Kolektívne vyjednávanie

35. Po druhé, v dôvodovej správe k návrhu Komisie sa uvádza, že dohovor obsahuje ustanovenia, ktoré patria do právomoci členských štátov, pokiaľ ide o „kolektívne vyjednávanie“.⁴¹

⁴¹ Dôvodová správa Komisie, ST 5442/20, s. 5, bod 2.2.

36. V dohovore sa kolektívne vyjednávanie spomína v rámci článku 5 (kapitola III o základných zásadách dohovoru) a článku 12 (kapitola VII o metódach uplatňovania).
37. V článku 5 sa uvádza, že „každý [ratifikujúci] člen [MOP] *rešpektuje, podporuje a uplatňuje základné zásady a práva pri práci, konkrétne slobodu združovania a účinné uznanie práva na kolektívne vyjednávanie, odstránenie všetkých foriem nútenej alebo povinnej práce, účinné zrušenie detskej práce a odstránenie diskriminácie v súvislosti so zamestnaním a s povolaním, ako aj podporu dôstojnej práce*“ (neoficiálny preklad, zvýraznenie doplnené).
38. Hoci uvedené ustanovenie odkazuje na kolektívne vyjednávanie, v rámci dohovoru má len programovú hodnotu, neukladá členom MOP konkrétne povinnosti a odráža základné zásady práva EÚ.⁴² Okrem toho sa v hlave X ZFEÚ o sociálnej politike prenášajú právomoci v tejto oblasti na EÚ. V existujúcich právnych predpisoch EÚ sa od členských štátov už vyžaduje, aby v súvislosti s bojom proti diskriminácii a obťažovaniu podporovali sociálny dialóg medzi sociálnymi partnermi.⁴³
39. V článku 12 sa objasňuje, že dohovor „*sa uplatňuje prostredníctvom vnútroštátnych zákonov a iných právnych predpisov, ako aj prostredníctvom kolektívnych zmlúv alebo iných opatrení, ktoré sú v súlade s vnútroštátnou praxou*“ (neoficiálny preklad). Keďže členmi MOP sú len štáty, odkaz na vnútroštátne zákony, iné právne predpisy a prax je samozrejímavý a nie je relevantný pre analýzu rozdelenia právomocí medzi EÚ a jej členskými štátmi.
40. Na základe uvedených skutočností právny servis zastáva názor, že odkazy na „*kolektívne vyjednávanie*“ v uvedených dvoch ustanoveniach dohovoru nemajú takú povahu, ktorá by v súvislosti s nimi vylučovala právomoc EÚ.

⁴² V súvislosti s kolektívnym vyjednávaním pozri článok 28 Charty základných práv. Na ostatné prvky článku 5 dohovoru sa vzťahuje článok 9 ZFEÚ alebo články 5, 12, 21 a 32 charty.

⁴³ Pozri napríklad článok 21 (o sociálnom dialógu) smernice 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (prepracované znenie), Ú. v. EÚ L 204, 26.7.2006, s. 23 – 36.

41. Z uvedených dôvodov možno dospieť k záveru, že vzhľadom na prínos dohovoru k cieľom EÚ, najmä v oblasti sociálnej politiky, má EÚ právomoc ho uzavrieť.

2. Povaha právomoci EÚ

42. EÚ už prostredníctvom prijatia sekundárnych právnych predpisov vykonávala niektoré zo svojich právomocí v oblastiach, na ktoré sa dohovor vzťahuje. Ako sa už uviedlo, tieto právne predpisy je potrebné preskúmať z hľadiska článku 3 ods. 2 ZFEÚ s cieľom určiť povahu vonkajšej právomoci EÚ v týchto oblastiach.
43. S cieľom vykonávať zásadu nediskriminácie sa v oblastiach politiky, na ktoré sa vzťahuje dohovor, prijalo niekoľko právnych aktov EÚ.⁴⁴ V uvedených právnych predpisoch EÚ sa stanovujú len minimálne normy⁴⁵, a preto *a priori* nehrozí, že budú ovplyvnené dohovorom, v ktorom sa tiež stanovujú takéto minimálne normy.
44. Ustanovenia, ktoré si v tejto súvislosti zasluhujú konkrétnejšiu analýzu, sa týkajú vymedzenia pojmu „obťažovanie“ a opatrení na presadzovanie a nápravných opatrení.

⁴⁴ T. j. smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/41/EÚ zo 7. júla 2010 o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania so ženami a mužmi vykonávajúcimi činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby a o zrušení smernice Rady 86/613/EHS, Ú. v. EÚ L 180, 15.7.2010, s. 1 – 6; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (prepracované znenie), Ú. v. EÚ L 204, 26.7.2006, s. 23 – 36; smernica Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani, Ú. v. ES L 303, 2.12.2000, s. 16 – 22.

⁴⁵ Najmä smernica 2010/41/EÚ, odôvodnenie 23; smernica 2006/54/ES, článok 27; smernica Rady 2000/78/ES, odôvodnenie 28 a článok 8.

Vymedzenie a zákaz obťažovania

45. V niektorých z príslušných právnych aktov EÚ sa pojem „obťažovanie“ vymedzuje ako: *„nežiad[u]ce(...) správani[e] súvisiace(...) s [určitými dôvodmi diskriminácie] (...) s úmyslom alebo účinkom porušenia dôstojnosti osoby a vytvorenia zastrašujúceho, nepriateľského, ponižujúceho, zneucťujúceho alebo urážlivého prostredia.“*⁴⁶
46. Podľa článku 1 dohovoru sa „pojem „násilie a obťažovanie“ vo svete práce vzťahuje na celý rad neprijateľného správania a praktík, alebo ich hrozieb, či už ide o jednorazový alebo opakovaný výskyt, ktorých cieľom, následkom alebo pravdepodobným následkom je fyzická, psychická, sexuálna alebo ekonomická ujma, a zahŕňa rodovo motivované násilie a obťažovanie“ (neoficiálny preklad).⁴⁷
47. Pri porovnaní vymedzenia EÚ s vymedzením v dohovore možno rozlišovať dva hlavné rozdiely.
48. Po prvé, pojem „obťažovanie“ v existujúcich právnych predpisoch EÚ nezahŕňa výslovne násilie ako formu činnosti, ktorá sa považuje za obťažovanie.⁴⁸ Zdá sa byť však jasné, že „neprijateľné správanie a praktiky, (...) ktorých cieľom, následkom alebo pravdepodobným následkom je fyzická, psychická, sexuálna alebo ekonomická ujma“ (neoficiálny preklad) a na ktoré sa v dohovore odkazuje, v podstate zodpovedajú činnostiam páchaným „s úmyslom alebo účinkom porušenia dôstojnosti osoby a vytvorenia zastrašujúceho, nepriateľského, ponižujúceho, zneucťujúceho alebo urážlivého prostredia.“ Tento rozdiel v znení preto nevedie k podstatnému rozdielu medzi druhmi uvedených činností.

⁴⁶ Pozri smernicu 2006/54/ES, článok 2 ods. 1 písm. c); smernicu 2010/41/EÚ, článok 3 písm. c); smernicu Rady 2000/78/ES, článok 2 ods. 3.

⁴⁷ V článku 1 dohovoru sa ďalej uvádza: „b) pojem „rodovo motivované násilie a obťažovanie“ znamená násilie a obťažovanie zamerané na osoby z dôvodu ich pohlavia alebo rodu alebo neprimerane postihujúce osoby určitého pohlavia alebo rodu a zahŕňa sexuálne obťažovanie“ (neoficiálny preklad).

⁴⁸ Zatiaľ čo právne predpisy Únie ani legislatívny návrh Komisie v súvislosti s „násilím“ ako takým vo svete práce neexistujú, viacero právnych aktov Únie sa zaoberá otázkou „obťažovania“ v oblasti zamestnania a povolania.

49. Po druhé, hoci vymedzenie pojmu „násilie a obťažovanie“ uvedené v dohovore neodkazuje na dôvody, na základe ktorých sa takéto neželané správanie uskutočňuje, vymedzenie pojmu „obťažovanie“ v právnych predpisoch EÚ sa vzťahuje len na správanie súvisiace s konkrétnymi dôvodmi. Dôvodom je skutočnosť, že vymedzenie pojmu „obťažovanie“ v právnych predpisoch EÚ sa v súčasnosti nachádza v legislatívnych aktoch zameraných na konkrétne otázky nediskriminácie, ako sa uvádza v bode 43, zatiaľ čo v dohovore ide obťažovanie z hľadiska bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci. Z dôvodu zahrnutia prvku pohnútky do vymedzenia pojmu „obťažovanie“ v právnych predpisoch EÚ je v nich preto pojem „obťažovanie“ v súčasnosti užší ako pojem „násilie a obťažovanie“ v dohovore.
50. Okrem toho sa v článku 7 dohovoru stanovuje, že vymedzenia pojmu „násilie a obťažovanie“ zo strany členov MOP musia byť v súlade s vymedzením uvedeným v dohovore v článku 1, pričom majú členovia MOP v súvislosti s jeho presnou formuláciou na vnútroštátnej úrovni určitú mieru voľnosti.⁴⁹ To isté platí aj pre vymedzenia pojmu „obťažovanie“ v právnych predpisoch EÚ, ktoré členským štátom ponechávajú pri implementácii takýchto vymedzení v ich vnútroštátnych právnych systémoch priestor na voľné uváženie.
51. Rovnako sú aj hlavné normatívne ustanovenia dohovoru, najmä jeho články 8 a 9, skôr všeobecné a členom MOP ponechávajú skutočný priestor na to, aby si vybrali druh vhodných opatrení, ktoré sa rozhodnú uplatňovať s cieľom dosiahnuť súlad s dohovorem. Hoci Únia vykonala niektoré zo svojich právomocí vo vzťahu k častiam dohovoru prostredníctvom prijatia právnych predpisov uvedených v bode 43, neexistuje dôvod na vyvodenie záveru, že tieto pravidlá by boli týmto dohovorem dotknuté.
52. Preto nehrozí, že by ustanovenia dohovoru, ktoré sa týkajú vymedzenia a zákazu „násilia a obťažovania“, mali vplyv na existujúce pravidlá EÚ, ani že by menili ich rozsah pôsobnosti v zmysle článku 3 ods. 2 ZFEÚ. Preto právomoc EÚ v tejto oblasti nemožno považovať za výlučnú, hoci sa vykonáva.

⁴⁹ V článku 1 ods. 2 dohovoru sa stanovuje, že vymedzenia na vnútroštátnej úrovni nemusia vychádzať z rozdelenia na „násilie a obťažovanie“ a „rodovo motivovaného násilia a obťažovania“, čo naznačuje, že neexistuje povinnosť prevziať z dohovoru presné znenie vymedzenia.

Opatrenia na presadzovanie a nápravné opatrenia

53. Niektoré ustanovenia uvedené v článku 10 dohovoru týkajúce sa opatrení na presadzovanie a prostriedkov nápravy sa vzťahujú na oblasti, v ktorých EÚ nevykonáva svoje právomoci, ako je napríklad právo pracovníkov vymaniť sa z pracovnej situácie, o ktorej majú primerané dôvody domnievať sa, že predstavuje bezprostredné a vážne nebezpečenstvo z dôvodu násilia a obťažovania,⁵⁰ ako aj na osobitné povinnosti vnútroštátnych orgánov v súvislosti s násilím a obťažovaním vo svete práce⁵¹. Podľa uvedenej judikatúry nemožno právomoc EÚ v týchto záležitostiach považovať za výlučnú.
54. Niektoré ďalšie ustanovenia uvedené v článku 10 sa týkajú oblastí, v ktorých EÚ už vykonávala niektoré zo svojich právomocí prostredníctvom prijatia príslušných právnych predpisov, ako je napríklad povinnosť členských štátov prijať vhodné opatrenia na monitorovanie a presadzovanie vnútroštátnych zákonov a iných právnych predpisov,

⁵⁰ Článok 10 písm. g) dohovoru.

⁵¹ Článok 10 písm. h) dohovoru.

ktoré sa týkajú obťažovania vo svete práce, a zabezpečiť, aby obeť mali k dispozícii bezpečné a účinné mechanizmy riešenia sporov,⁵² povinnosť zabezpečiť jednoduchý prístup k vhodným a účinným prostriedkom a postupom nápravy, ako aj ochranu pred odvetnými opatreniami⁵³, a chrániť súkromie obeť.⁵⁴

55. V týchto oblastiach však neexistuje výlučná právomoc EÚ, keďže nehrozí, že prijaté spoločné pravidlá budú dohovorom dotknuté v zmysle článku 3 ods. 2 ZFEÚ. V niektorých príslušných právnych predpisoch EÚ sa stanovujú základné procesné práva, pričom sa členským štátom umožňuje zachovať alebo prijať prísnejšie ochranné opatrenia. V iných oblastiach, najmä v oblasti ochrany súkromia obeť, sú právne predpisy EÚ komplexnejšie, ale vzhľadom na značnú mieru voľnosti ponechanú členom MOP nehrozí, že budú ovplyvnené opatreniami, ktoré sa majú v rámci dohovoru prijať.

⁵² Článok 10 písm. a) a e) dohovoru. Pozri napr. smernicu 2010/41/EÚ, článok 11 a smernicu 2006/54/ES, hlavu III kapitolu 2, v ktorých sa subjektom pre rovnaké zaobchádzanie prisudzuje úloha v oblasti monitorovania vnútroštátnych právnych predpisov; a – do určitej miery – smernicu 2012/29/EÚ, články 8 a 9, ktoré sa zaoberajú osobitnými opatreniami na podporu obeť trestných činov v priebehu súdneho konania.

⁵³ Článok 10 písm. b) dohovoru a článok 10 písm. g) v súvislosti s odvetnými opatreniami. Toto ustanovenie MOP sa čiastočne prekrýva s právnymi predpismi Únie, ktoré sa zaoberajú „obťažovaním“ (v zmysle vymedzenia v právnych predpisoch Únie) na pracovisku a stanovujú osobitné mechanizmy presadzovania (napr. smernica 2010/41/EÚ, článok 10; smernica 2006/54/ES, hlava III kapitola 1). Okrem toho smernica 2012/29/EÚ, v ktorej sa obeť trestných činov priznávajú základné procesné práva, je relevantná pre obeť takéhoto správania, na ktoré sa vzťahuje vymedzenie pojmu „násilie a obťažovanie“ (v zmysle vymedzenia MOP) vo svete práce a ktoré sa na vnútroštátnej úrovni považuje za trestné. V uvedených právnych predpisoch Únie sa stanovujú základné procesné práva, ich formulácia je skôr všeobecná a členským štátom sa v nich ponecháva veľká miera voľnosti pri uplatňovaní pravidiel. Okrem toho všetky tieto práva predstavujú minimálne normy, pričom členské štáty môžu slobodne rozhodovať o zachovaní alebo prijatí prísnejších ochranných opatrení.

⁵⁴ Článok 10 písm. c) dohovoru. Časť článku 10 písm. c), ktoré odkazujú na „súkromie“ fyzických osôb, sa prekrývajú s nariadením (EÚ) 2016/679 (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) v rozsahu, v akom sa osobné informácie súvisiace s prípadom násillia a obťažovania spracúvajú podľa vymedzenia v uvedenom právnom akte. Zatiaľ čo pravidlá všeobecného nariadenia o ochrane údajov sú veľmi komplexné, článok 10 písm. c) dohovoru sa obmedzuje na všeobecnú povinnosť ochrany, pričom sa neuvádzajú žiadne konkrétne spôsoby. Článok 10 písm. c) teda ponecháva členom MOP značná miera voľnosti, pokiaľ ide o konkrétne opatrenia, ktoré je v tejto súvislosti potrebné prijať, a je zlučiteľný s cieľom a obsahom všeobecného nariadenia o ochrane údajov. Takisto sa poznamenáva, že vo všeobecnom nariadení o ochrane údajov sa členským štátom výslovne umožňuje stanoviť osobitné pravidlá týkajúce sa spracúvania osobných údajov v súvislosti so zamestnaním (článok 88).

56. Preto nehrozí, že by opatrenia na presadzovanie a nápravné opatrenia, ktoré zodpovedajú normatívnym ustanoveniam dohovoru, mohli mať vplyv na existujúce pravidlá Únie, ani že by mohli zmeniť ich rozsah pôsobnosti v zmysle článku 3 ods. 2 ZFEÚ. Preto právomoc EÚ v tejto oblasti nemožno považovať za výlučnú, hoci sa čiastočne vykonáva.

C. VÝSLEDOK ANALÝZY PRÁVOMOCÍ

57. Vzhľadom na uvedenú analýzu sa právomoc prenesená na EÚ zmluvami môže vzťahovať na celý dohovor, ale keďže sa v existujúcich pravidlách EÚ aj ustanoveniach dohovoru stanovujú minimálne normy, nehrozí, že by dohovor mohol mať vplyv na existujúce pravidlá EÚ ani že by mohol zmeniť ich rozsah pôsobnosti, a preto v súvislosti so žiadnym z ustanovení uvedeného dohovoru nemožno určiť žiadnu výlučnú právomoc EÚ.

IV. PRÁVNE MOŽNOSTI RATIFIKÁCIE DOHOVORU

58. Keďže z analýzy vyplýva, že na celý dohovor sa vzťahuje spoločná – t. j. nevýlučná – právomoc EÚ, z právneho hľadiska sú k dispozícii rôzne spôsoby jeho ratifikácie členskými štátmi.⁵⁵
59. Ako sa vysvetľuje v bode j ,15e vecou politického rozhodnutia Rady, či uplatní alebo neuplatní potenciálnu právomoc EÚ a do akej miery.⁵⁶
60. V závislosti od rozhodnutia, ku ktorému Rada dospeje, možno uvažovať o troch možnostiach:
- a) dohoda len na úrovni EÚ: ratifikácia dohovoru môže zahŕňať vykonávanie príslušných právomocí len zo strany EÚ;
 - b) zmiešaná povaha: príslušné právomoci vykonáva čiastočne EÚ, ako aj jej členské štáty;

⁵⁵ Je potrebné pripomenúť, že EÚ samotná nemôže dohovor uzavrieť, ako sa vysvetľuje v bode .8

⁵⁶ Pozri stanovisko právneho servisu Rady v dokumente ST 5591/21. Pozri okrem iného citovaný rozsudok vo veci C-600/14, *OTIF*, bod 68;

- c) bez zapojenia EÚ: členské štáty konajú samostatne, pričom rešpektujú svoje povinnosti vyplývajúce zo zmlúv a *acquis* EÚ (v súlade s článkom 4 ods. 3 ZEÚ).⁵⁷

61. Pred ďalšou analýzou týchto možností je potrebné uviesť niekoľko úvodných poznámok.
62. Po prvé, ak by sa Rada rozhodla vykonávať všetky alebo niektoré potenciálne právomoci EÚ vo vzťahu k dohovoru, vzhľadom na skutočnosť, že EÚ ako taká sa nemôže stať zmluvnou stranou tohto dohovoru (pozri bod 8), právnym nástrojom na tento účel by bolo rozhodnutie Rady, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme EÚ ratifikovali dohovor (v celom rozsahu alebo čiastočne).⁵⁸
63. Procesnoprávnym základom takéhoto rozhodnutia Rady je preto článok 218 ods. 6 písm. a) bod v) ZFEÚ. Jeho hmotnoprávny základ by sa musel určiť podľa oblasti, v ktorej sa vykonáva právomoc EÚ.
64. V tejto súvislosti Súdny dvor konzistentne rozhodoval, že „*voľba právneho základu aktu EÚ, vrátane aktu prijatého s cieľom uzatvoriť medzinárodnú dohodu, [musí byť] založená na objektívnych prvkoch, ktoré môžu byť súdne preskúmané a medzi ktoré patria kontext, cieľ a obsah tohto aktu.*“⁵⁹ Systematicky odkazoval na posúdenie „*prevažujúcich cieľov a zložiek*“ (nazývané tiež „posúdenie ťažiska“), podľa ktorého ak rozhodnutie Rady obsahuje viacero zložiek alebo sleduje niekoľko cieľov, „*uplatniteľné pravidlo hlasovania pri jeho prijímaní sa musí určiť s prihliadnutím na jeho hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložku.*“⁶⁰

⁵⁷ Podrobné vysvetlenie povahy medzinárodných dohôd uzavretých Úniou (len Únia verzus zmiešaná dohoda) sa nachádza v stanovisku právneho servisu Rady v dokumente ST 12866/19.

⁵⁸ Stanovisko právneho servisu Rady uvedené v dokumente ST 15370/14, body 12 a 19.

⁵⁹ Citované stanovisko *Istanbulský dohovor*, 1/19, bod 284.

⁶⁰ Napríklad: rozsudok zo 4. septembra 2018 vo veci C-244/17, *Komisia/Rada (Dohoda s Kazachstanom)*, EU:C:2018:662, body 37 a 38;

65. Okrem toho podľa judikatúry „[a]k sa naopak výnimočne preukáže, že akt naraz sleduje viacero cieľov alebo obsahuje viac zložiek, ktoré sú neoddeliteľne spojené, a to bez toho, aby jeden cieľ alebo jedna zložka boli doplnujúcimi vo vzťahu k ostatným, takže sú uplatniteľné rôzne ustanovenia Zmlúv, musí sa takéto opatrenie zakladať na rôznych príslušných právnych základoch. (...) Pokiaľ ide konkrétne o medzinárodnú dohodu, ktorá sleduje viacero cieľov alebo obsahuje viacero zložiek, treba teda overiť, či ustanovenia tejto dohody, ktoré sledujú jeden cieľ alebo tvoria jednu zložku tejto dohody, sú doplnkom potrebným na zabezpečenie efektivity tých ustanovení uvedenej dohody, ktoré sledujú iné ciele alebo ktoré obsahujú iné zložky, alebo či majú len „mimoriadne obmedzený rozsah“ (...). (...) Okrem toho medzi kritériá umožňujúce identifikovať, či cieľ alebo zložka aktu má doplnkovú povahu alebo nie, patrí počet ustanovení, ktoré sú im venované vo vzťahu ku všetkým ustanoveniam tohto aktu, ako aj obsah a rozsah povinností stanovených v týchto ustanoveniach. (...) Použitie dvojakého právneho základu je však vylúčené, ak sú postupy, ktoré boli stanovené pre jeden alebo druhý z týchto základov, nezlučiteľné“.⁶¹
66. V dôsledku toho, ak sa akt týka rôznych oblastí právomoci, hmotnoprávny základ, z ktorého vychádza jeho prijatie, nebude odrážať všetky oblasti právomoci, ktoré sa vykonávajú na účely prijatia tohto aktu, ale len tie, ktoré zodpovedajú jeho hlavnému cieľu (hlavným cieľom) alebo zložke (zložkám).⁶² Ťažisko rozhodnutia Rady, ktorým sa povoľuje uzavretie medzinárodnej dohody, by sa tak mohlo presunúť v závislosti od právomocí, ktoré sa Rada rozhodne vykonávať za EÚ,⁶³ čo by malo vplyv na uplatniteľné hmotnoprávne základy.

⁶¹ Citované stanovisko *Istanbulský dohovor*, 1/19, body 285 – 288.

⁶² Pozri napríklad stanovisko z 30. novembra 2009, *GATS*, 1/08, EU:C:2009:739, bod 166; citovaný rozsudok vo veci C-244/17, *Komisija/Rada*, body 45 – 46; stanovisko z 26. júla 2017, *PNR EÚ – Kanada*, 1/15, EU:C:2017:592, body 90 – 94.

⁶³ Ako sa vysvetľuje v bode 15, Únia nie je povinná vykonávať svoju potenciálnu právomoc.

67. Po druhé, pokiaľ ide o právne účinky takéhoto rozhodnutia Rady, treba poznamenať, že podľa článku 288 ZFEÚ je rozhodnutie „*záväzné v celom rozsahu*“. Takéto rozhodnutie Rady je teda záväzným nástrojom na rozdiel od záverov Rady alebo odporúčaní Komisie, v ktorých sa zdôrazňuje význam ratifikácie. Okrem toho, keďže členské štáty by boli oprávnené ratifikovať dohovor v záujme EÚ, vzťahuje sa to na EÚ ako celok. Ďalej sa podľa zásady lojálnej spolupráce ustanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ od členských štátov vyžaduje, aby „*prij[ali] všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie*“. Súdny dvor objasnil, že EÚ a členské štáty musia pri uzavieraní a plnení prijatých záväzkov úzko spolupracovať.⁶⁴ Platí to najmä vtedy, keď EÚ nemôže ratifikovať dohovor samostatne, a preto môže vykonávať svoju vonkajšiu právomoc len prostredníctvom členských štátov konajúcich spoločne.⁶⁵ Preto, ak sa Rada rozhodne a v rozsahu, v akom sa rozhodne vykonávať právomoc EÚ, by sa od členských štátov vyžadovalo, aby dohovor ratifikovali v záujme EÚ.

⁶⁴ Pozri citované stanovisko *MOP*, 2/91, bod 36; pozri aj citované stanovisko *GATS*, 1/08, bod 136; stanovisko zo 6. decembra 2001, *Kartagenský protokol*, 2/00, EU:C:2001:664, bod 18; citované stanovisko *Dohoda o WTO*, 1/94, bod 108; rozsudok z 20. apríla 2010 vo veci C-246/07, *Komisia/Švédsko*, EU:C:2010:203, bod 73 a citované stanovisko *Istanbulský dohovor*, 1/19, bod 248.

⁶⁵ Citované stanovisko *MOP*, 2/91, bod 5.

A. ROZHODNUTIE RADY, KTORÝM SA ČLENSKÉ ŠTÁTY SPLNOMOCŇUJÚ, ABY V ZÁUJME EÚ RATIFIKOVALI CELÝ DOHOVOR

68. Rada by mohla rozhodnúť o úplnom vykonávaní vonkajšej právomoci EÚ, a tak prijať rozhodnutie Rady, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme EÚ ratifikovali celý dohovor.⁶⁶
69. Táto voľba by znamenala dohodu len na úrovni EÚ. Členské štáty by boli podľa práva EÚ povinné ratifikovať dohovor v záujme EÚ.
70. Ak by si Rada zvolila túto možnosť, návrh rozhodnutia Rady, o ktorom sa naposledy rokovalo na úrovni Coreperu⁶⁷, by sa musel upraviť:
- po prvé, odkaz na skutočnosť, že rozhodnutie sa týka len „častí“ dohovoru, by sa musel vypustiť,
 - po druhé, hmotnoprávny základ by sa musel upraviť. Ako sa uviedlo v bode 65, v judikatúre sa objasňuje, že voľba právneho základu právneho aktu Únie sa musí zakladať najmä na jeho ciele a obsahu. V prípade rozhodnutia Rady, ktoré sa vzťahuje na celý dohovor, sa v tejto súvislosti musí zohľadniť celé znenie tejto medzinárodnej dohody.

⁶⁶ V rozsudku vo veci *Weddell Sea* Súdny dvor objasňuje, že „(...) samotná okolnosť, že konanie Únie na medzinárodnej scéne patrí do právomoci, ktorá je rozdelená medzi ňu a členské štáty, nevylučuje možnosť, aby Rada nemohla vo svojom okruhu získať väčšinu nevyhnutnú na to, aby Únia mohla túto vonkajšiu právomoc vykonávať sama“ (citovaný rozsudok v spojených veciach C-626/15 a C-659/16, bod 126 a v ňom citovaná judikatúra). Pozri aj citované stanovisko *Istanbulský dohovor*, 1/19, bod 248.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. Na základe analýzy dohovoru zhrnutej v oddiele III.B sa dospelo k záveru, že hlavným cieľom a účelom tejto medzinárodnej dohody je zlepšiť pracovné prostredie a chrániť zdravie a bezpečnosť vo svete práce. Vzhľadom na to, že rodovo motivované násilie a obťažovanie je len podkategóriou správania, ktoré je podľa dohovoru zakázané, jeho uznanie za jednu z foriem násilia a obťažovania na pracovisku nevedie k záveru, že hlavný cieľ a účel dohovoru súvisia s diskrimináciou z dôvodu pohlavia.
72. Vzhľadom na parametre určené v judikatúre sa teda právny servis domnieva, že článok 153 ods. 2 písm. b) v spojení s článkom 153 ods. 1 písm. a) ZFEÚ o zlepšení pracovného prostredia a ochrane zdravia a bezpečnosti pracovníkov je pre rozhodnutie Rady, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme EÚ ratifikovali celý dohovor, vhodným a dostatočným hmotnoprávnym základom, a to spolu s článkom 218 ods. 6 písm. a) bodom v) ZFEÚ ako procesnoprávnym základom. Pravidlom hlasovania pre takéto rozhodnutie Rady by bola kvalifikovaná väčšina.⁶⁸

B. ROZHODNUTIE RADY, KTORÝM SA ČLENSKÉ ŠTÁTY SPLNOMOCŇUJÚ, ABY V ZÁUJME EÚ RATIFIKOVALI ČASŤ DOHOVORU

73. Možnosť EÚ čiastočne vykonávať svoju potenciálnu právomoc súvisiacu s dohovorom je možnosť, ktorú pôvodne navrhla Komisia a o ktorej sa naposledy rokovalo na úrovni Coreperu.
74. Z tohto prístupu vyplýva, že v rozhodnutí Rady by sa určili ustanovenia dohovoru, v prípade ktorých má EÚ v úmysle vykonávať svoju právomoc.

⁶⁸ Na základe kombinácie článku 218 ods. 8 ZFEÚ (o pravidlách hlasovania uplatniteľných na postupy vykonávané podľa článku 218 ZFEÚ) a článku 153 ods. 2 ZFEÚ v spojení s článkom 153 ods. 1 písm. a) ZFEÚ (hmotnoprávny základ rozhodnutia Rady) a s výhradou súhlasu Komisie s tým, že jej návrh sa zodpovedajúcim spôsobom zmení, pozri článok 293 ods. 1 ZFEÚ.

75. Návrhom znenia, o ktorom sa v súčasnosti v rámci Rady rokuje, sa členské štáty splnomocňujú ratifikovať dohovor, „*pokiaľ ide o časti patriace do právomoci, ktorá bola na Európsku úniu prenesená článkom 153 ods. 2 a článkom 153 ods. 1 písm. a) a i) ZFEÚ*“.⁶⁹ Neuvádzajú sa v ňom ustanovenia (alebo ich časti) dohovoru, v súvislosti s ktorými by EÚ vykonávala svoju právomoc, a takéto ustanovenia sa neuvádzajú ani v návrhu Komisie. Okrem toho, ako sa už uviedlo, právomoci EÚ podľa článku 153 ods. 1 písm. a) ZFEÚ sa vzťahujú na ťažisko dohovoru. To má prednosť pred ostatnými právnymi základmi, ktoré by mohli byť relevantné pre prijatie samostatných, individuálnych opatrení EÚ týkajúcich sa niektorých prvkov dohovoru, ktoré sú doplnkové alebo majú mimoriadne obmedzený rozsah pôsobnosti.

V dôsledku toho by pri súčasnej podobe rozhodnutia Rady pretrvávala určitá neistota, pokiaľ ide o rozsah, v akom by sa právomoc EÚ vykonávala vo vzťahu k dohovoru. Predovšetkým nie je jasné, či by sa v praxi takáto ratifikácia len častí dohovoru v záujme EÚ v konečnom dôsledku nerovňala ratifikácii celého dohovoru, ako sa uvádza v možnosti A. Podľa navrhovaných hmotnoprávných základov (t. j. článok 153 ods. 2 a článok 153 ods. 1 písm. a) a i) ZFEÚ) by na prijatie príslušného rozhodnutia Rady bolo potrebné hlasovanie kvalifikovanou väčšinou.

76. Ako možná alternatíva by sa v návrhu rozhodnutia mohli presnejšie vymedziť právomoci EÚ, v súvislosti s ktorými Rada splnomocní členské štáty ratifikovať dohovor v záujme EÚ. Výber právomocí, ktoré má EÚ v úmysle vykonávať, je politickým rozhodnutím. Možno uvažovať o rôznych možnostiach, napríklad o povolení obmedzenom v rozsahu, v akom už boli právomoci EÚ vykonávané interne. Vhodný právny základ na prijatie rozhodnutia Rady možno určiť až na základe takéhoto politického rozhodnutia týkajúceho sa príslušných právomocí.
77. Bez ohľadu na spôsob, akým sa určí čiastočná povaha vykonávania právomoci EÚ, z akéhokoľvek výslovného odkazu v rozhodnutí Rady na časti dohovoru bude zrejmé, že toto rozhodnutie Rady sa týka zmiešanej dohody. Keďže ratifikácia zo strany EÚ sa nebude vzťahovať na celý dohovor, očakáva sa, že zvyšné časti pokrývajú členské štáty v rámci svojich vnútroštátnych právomocí.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je v oblasti zmiešanej právomoci nevyhnutné zabezpečiť úzku spoluprácu medzi členskými štátmi a inštitúciami EÚ. V takejto situácii by sa Rada mohla chcieť uistiť, že existuje spoločná dohoda členských štátov o tom, že v oblastiach, na ktoré sa rozhodnutie Rady nevzťahuje, budú viazané dohovorom.
79. V tejto súvislosti z nedávneho stanoviska Súdneho dvora 1/19 k Istanbulskému dohovoru vyplýva, že Rada nemôže k postupu uzavretia stanovenému v článku 218 ZFEÚ pridať ako podmienku ďalšiu fázu tým, že prijatie svojho rozhodnutia o uzavretí zmiešanej dohody podmieni predchádzajúcim konštatovaním „spoločnej dohody“. Rozhodnutie Rady pokračovať v rokovaní však patrí do politickej diskrečnej právomoci Rady dovtedy, kým sa nedosiahne „spoločná dohoda“ členských štátov o tom, že budú viazané dohodou v oblastiach, ktoré patria do ich právomocí. Táto politická diskrečná právomoc sa musí vykonávať v súlade s rokovacím poriadkom Rady a článkom 218 ZFEÚ. Inými slovami, Rada môže pristúpiť k hlasovaniu, ak sú splnené všetky procedurálne podmienky v súlade s pravidlami hlasovania uplatniteľnými na procedurálne rozhodnutia a pravidlami hlasovania, ktoré sa vzťahujú na predmet dohody.⁷⁰
80. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa Rade nebráni v tom, aby sa v rámci obmedzení stanovených v stanovisku Súdneho dvora k Istanbulskému dohovoru usilovala o dosiahnutie spoločnej dohody členských štátov o tom, že v oblastiach, na ktoré sa nevzťahuje rozhodnutie Rady o uzavretí v záujme EÚ, budú viazané dohovorom.

⁷⁰ Citované stanovisko *Istanbulský dohovor*, 1/19, body 253 – 255. Podrobnejšiu analýzu nájdete aj v informačnej poznámke právneho servisu Rady uvedenú v dokumente ST 13800/21, najmä v jeho bodoch 5 až 13 a 28 týkajúcich sa spoločnej dohody.

C. ŽIADNE ROZHODNUTIE RADY

81. Rada by mohla konštatovať, že v Rade sa nedosiahla potrebná väčšina⁷¹ na to, aby sa pokračovalo v prijatí rozhodnutia, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme EÚ ratifikovali dohovor ako celok alebo jeho časť.
82. Keďže z dohovoru nevyplýva žiadna výlučná právomoc EÚ, v prípade, že sa Rada nerozhodla vykonávať právomoc EÚ v súvislosti s dohovorom majú členské štáty naďalej právomoc konať a slobodne rozhodnúť, či dohovor ratifikujú alebo neratifikujú, pričom dodržiavajú svoje povinnosti podľa zmlúv a *acquis* EÚ.
83. Treba však zohľadniť skutočnosť, že Komisia navrhla uzavrieť dohovor v záujme EÚ a že podľa judikatúry Súdneho dvora členské štáty podliehajú osobitným povinnostiam konať a zdržať sa konania v situácii, keď Komisia predložila Rade návrhy, ktoré napriek tomu, že ich Rada neprijala, predstavujú východiskový bod pre zosúladený postup EÚ v súlade so všeobecnou povinnosťou lojálnej spolupráce zakotvenou v článku 4 ods. 3 ZEÚ.⁷²

⁷¹ Alebo jednomyseľnosť v prípade, že si príslušný hmotnoprávny základ vyžaduje jednomyseľnosť.

⁷² Citovaný rozsudok vo veci C-246/07, *Komisia/Švédsko*, body 73 – 74.

84. Ak by sa ukázalo, že v rámci Rady sa nedosiahne potrebná podpora na prijatie rozhodnutia podľa uvedených možností A alebo B,⁷³ právny stav by sa mohol objasniť týmito spôsobmi: i) Komisia by mohla stiahnuť svoj návrh, alebo ii) Rada by mohla pristúpiť k formálnemu hlasovaniu, ktorým by sa v prípade, že by nebolo možné získať potrebnú podporu, preukázalo, že všetky procedurálne kroky v záujme prijatia navrhovaného rozhodnutia boli vyčerpané,⁷⁴ alebo iii) Rada by mohla pristúpiť k orientačnému hlasovaniu na zasadnutí Coreperu a zaznamenať nedostatočnú podporu návrhu Komisie tým, že schváli vyhlásenie, ktoré sa uvedie v zápisnici zo zasadnutia Rady a v ktorom Rada uvedie, že na prijatie navrhovaného rozhodnutia Rady, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme EÚ ratifikovali uvedený dohovor MOP, nie je možné dosiahnuť požadovanú väčšinu.⁷⁵
85. V takom prípade sú na úrovni EÚ naďalej možné rôzne opatrenia na účely nabádania členských štátov k tomu, aby dohovor ratifikovali. Predovšetkým by mohla Komisia prijať odporúčanie týkajúce sa ratifikácie uvedeného dohovoru, ako tomu už bolo v minulosti (napríklad v súvislosti s dohovorom MOP č. 182 o odstránení najhorších foriem detskej práce).⁷⁶ Mohlo by sa tiež zväžiť vypracovanie záverov Rady, v ktorých by sa zdôraznil význam ratifikácie dohovoru zo strany členských štátov.

⁷³ Citovaný rozsudok v spojených veciach C- 626/15 a C- 659/16, *Weddell Sea*, bod 126; citovaný rozsudok vo veci C-600/14, *OTIF*, bod 68; citované stanovisko *Istanbulský dohovor*, 1/19, bod 250.

⁷⁴ Uskutočnenie formálneho hlasovania by si najprv vyžadovalo získanie súhlasu Európskeho parlamentu s rozhodnutím Rady, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme EÚ ratifikovali dohovor.

⁷⁵ Pozn.: V predchádzajúcich porovnateľných situáciách sa návrh Komisie „zamietol“ zvyčajne na základe poznámky Coreperu, v ktorej sa Rade odporučilo, aby v práci na návrhu Komisie nepokračovala (napr. dokumenty ST 13605/13, bod 23; ST 7409/14; ST 12706/16). V nadväznosti na citované stanovisko *Istanbulský dohovor*, 1/19, sa však odporúča ukončiť túto prax a namiesto toho pristúpiť k formálnemu hlasovaniu alebo prijať vyhlásenie, ktoré sa uvedie v zápisnici zo zasadnutia Rady a v ktorom sa uvedie, že požadovaná kvalifikovaná väčšina sa nedosiahla (pozri dokument ST 13411/21, v ktorom sa uvádza príklad nedávneho prijatia takéhoto vyhlásenia).

⁷⁶ Odporúčanie Komisie 2000/581/ES z 15. septembra 2000 o ratifikácii Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce (MOP) č. 182 zo 17. júna 1999 o zákaze a o okamžitých opatreniach na odstránenie najhorších foriem detskej práce (oznámené pod číslom dokumentu C(2000) 2674); Ú. v. ES L 243, 28.9.2000, s. 41.

V. ZÁVER

86. Právny servis Rady zastáva názor, že:

- a) na celý dohovor MOP sa vzťahuje spoločná, nevýlučná právomoc EÚ, a preto môže Rada rozhodnúť, či a do akej miery bude vykonávať potenciálnu právomoc EÚ;
- b) z právneho hľadiska sú možné rôzne spôsoby ratifikácie dohovoru MOP, a to:
 - i) „dohoda len na úrovni EÚ“ prostredníctvom ratifikácie celého dohovoru všetkými členskými štátmi v záujme EÚ;
 - ii) zmiešaná dohoda prostredníctvom ratifikácie dohovoru MOP všetkými členskými štátmi, čiastočne v záujme EÚ, pokiaľ ide o právomoc EÚ, a čiastočne v rámci svojich vnútroštátnych právomocí; v tomto prípade by sa v rozhodnutí Rady mal lepšie objasniť rozsah, v akom sa vykonáva právomoc EÚ; alebo
 - iii) ratifikácia bez vykonávania právomoci EÚ, v prípade ktorej by členské štáty zvážili, či dohovor MOP ratifikujú v rámci svojej vlastnej vnútroštátnej právomoci.