



Bruselj, 20. januar 2022
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

Medinstitucionalna zadeva:
2020/0011(NLE)

MNENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Pošiljatelj: pravna služba

Zadeva: Sklep Sveta o konvenciji MOD št. 190 o nasilju in nadlegovanju
– pristojnost EU za ratifikacijo konvencije

I. UVOD

1. Komisija je 22. januarja 2020 predstavila Predlog sklepa Sveta o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije ratificirajo Konvencijo Mednarodne organizacije dela o nasilju in nadlegovanju, 2019 (št. 190), kar zadeva nekatere njene dele (v nadaljnjem besedilu: predlog Komisije/predlog).²

¹ Ta dokument vsebuje pravne nasvete, zaščitene s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih Svet Evropske unije ni javno objavil. V primeru nepooblaščne objave si Svet pridržuje vse pravice.

² COM(2020) 24 final. To je prvi pravni akt Unije, ki ga je Komisija predlagala v zvezi s konvencijo MOD št. 190. Komisija ni predložila ne priporočila za začetek pogajanj o tej konvenciji v interesu Unije ne predloga sklepa Sveta o njenem podpisu. Je pa ves čas pogajanj skrbela za usklajevanje stališč držav članic. Vodila je interne usklajevalne sestanke Unije in dejavno sodelovala pri opredelitvi skupno dogovorjenih stališč.

2. Delovna skupina za socialna vprašanja je o predlogu Komisije razpravljala trikrat.³ Po teh razpravah je predsedstvo revidiralo besedilo⁴, Coreper pa je o njem razpravljal trikrat.⁵
3. Predsedstvo je na zahtevo nekaterih delegacij na seji Coreperja 18. decembra 2020 Pravno službo Sveta pozvalo, naj analizira pristojnosti EU v zvezi s konvencijo št. 190 o nasilju in nadlegovanju iz leta 2019⁶ (v nadaljnjem besedilu: konvencija) ter opredeli pravno izvedljive nadaljnje korake v zvezi z njeno ratifikacijo. S pričujočim mnenjem Pravna služba odgovarja na to prošnjo. V njem je upoštevano nedavno mnenje Sodišča 1/19 o Istanbulski konvenciji, ki se je pričakovalo od leta 2019 in je bilo izdano 6. oktobra 2021.⁷

II. OZADJE

4. Mednarodna konferenca dela je konvencijo skupaj s priporočilom št. 206⁸ sprejela junija 2019 na 108. zasedanju (ob stoletnici).
5. Konvencija je prvi mednarodni instrument, ki določa standarde za preprečevanje z delom povezanega nasilja in nadlegovanja. Njenih 20 členov je razdeljenih na osem poglavij. V I. in II. poglavju je opredeljeno področje uporabe, v III. poglavju pa določena temeljna načela. Ključne operative določbe konvencije so vsebovane v IV. poglavju in obravnavajo varovanje in preprečevanje nasilja in nadlegovanja v svetu dela. V V. poglavju so določeni ukrepi za uveljavitev in pravna sredstva. V VI. poglavju je obravnavano ozaveščanje, v VII. poglavju so določeni možni načini uporabe določb konvencije, v VIII. poglavju pa so določbe o njeni ratifikaciji in začetku veljavnosti.

³ 4. februarja, 18. februarja in 4. marca 2020.

⁴ ST 6533/20.

⁵ 11. marca ter 9. in 18. decembra 2020.

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

⁷ Mnenje Sodišča z dne 6. oktobra 2021, *Istanbulska konvencija*, 1/19, EU:C:2021:832. Glej tudi informativni dopis Pravne službe Sveta v dokumentu ST 13800/21 z dne 11. novembra 2021 v zvezi s tem mnenjem Sodišča.

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

6. Svet je oktobra 2019 sprejel sklepe o podpori deklaracije ob stoletnici MOD ter pozval države članice in Evropsko komisijo, naj „v skladu z deklaracijo ob stoletnici MOD okrepijo svoja prizadevanja in ustrezno ukrepajo (...) za odpravo (...) nasilja in nadlegovanja v svetu dela.“⁹
7. V času pisanja je konvencijo ratificiralo deset članic MOD (od tega dve državi članici EU).¹⁰ Konvencija je začela veljati 25. junija 2021.
8. V skladu z ustavo MOD mednarodne organizacije (kot je EU) ne morejo postati pogodbenice MOD. Zato lahko EU svojo pristojnost v zvezi s konvencijami MOD izvaja le prek ratifikacije s strani svojih držav članic, ki so pooblašene za delovanje v interesu EU.¹¹

⁹ Sklepi Sveta o prihodnosti dela: Evropska unija podpira deklaracijo ob stoletnici Mednarodne organizacije dela (MOD), 25. oktober 2019, ST 13436/1/19 REV 1.

¹⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C19011300:0:NO:P11300_INSTRUMENT_ID:3999810.

¹¹ Glej mnenje z dne 19. marca 1993, *MOD*, 2/91, EU:C:1993:106, , točka 5.

Svet je države članice od leta 2005 pooblastil, da v interesu EU ratificirajo pet konvencij¹² in en protokol MOD, katerih deli spadajo na področja v pristojnosti EU¹³.

9. V tem mnenju smo analizirali, ali in v kolikšni meri ima EU pristojnost v zvezi s konvencijo in kakšna je narava te pristojnosti EU (oddelek III). Na podlagi rezultatov te analize so v tem mnenju proučene tudi pravno izvedljive možnosti za nadaljevanje ratifikacije konvencije (oddelek IV).

¹² Odločba Sveta 2005/367/ES z dne 14. aprila 2005 o pooblastilu državam članicam, da v interesu Evropske skupnosti ratificirajo Konvencijo Mednarodne organizacije dela o osebnih dokumentih pomorščakov (Konvencija št. 185), UL L 136/1, 30.5.2005; Odločba Sveta 2007/431/ES z dne 7. junija 2007 o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske skupnosti ratificirajo Konvencijo Mednarodne organizacije dela o delovnih standardih v pomorstvu iz leta 2006, UL L 161/63, 22.6.2007; Sklep Sveta 2010/321/EU z dne 7. junija 2010 o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije ratificirajo Konvencijo o delu na področju ribolova Mednarodne organizacije dela iz leta 2007 (Konvencija št. 188), UL L 145/12, 11.6.2010; Sklep Sveta 2014/52/EU z dne 28. januarja 2014 o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije ratificirajo Konvencijo Mednarodne organizacije dela o varnosti pri uporabi kemikalij pri delu iz leta 1990 (Konvencija št. 170), UL L 32/33, 1.2.2014; Sklep Sveta 2014/51/EU z dne 28. januarja 2014 o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije ratificirajo Konvencijo Mednarodne organizacije dela o dostojnem delu za delavce v gospodinjstvu iz leta 2011 (Konvencija št. 189), UL L 32/33, 1.2.2014.

¹³ Sklep Sveta (EU) 2015/2071 z dne 10. novembra 2015 o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije ratificirajo Protokol iz leta 2014 h Konvenciji Mednarodne organizacije dela o prisilnem ali obveznem delu iz leta 1930, kar zadeva člene 1 do 4 Protokola glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, UL L 301/47, 18.11.2015; Sklep Sveta (EU) 2015/2037 z dne 10. novembra 2015 o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije ratificirajo Protokol iz leta 2014 h Konvenciji Mednarodne organizacije dela o prisilnem ali obveznem delu iz leta 1930 glede zadev na področju socialne politike, UL L 298/23, 14.11.2015.

III. PRAVNA ANALIZA PRISTOJNOSTI EU V POVEZAVI S KONVENCIJO

A. PRAVNI PREIZKUSI ZA ANALIZO

1. Obstoj pristojnosti EU

10. V skladu z načelom prenosa pristojnosti iz člena 5 PEU lahko EU deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice.
11. EU je pristojna za sklepanje mednarodnih sporazumov v štirih primerih, določenih v členu 216 PDEU.¹⁴ Ker sklenitev konvencije ni ne izrecno določena v Pogodbah niti ne gre za pravno zavezujoč akt EU, ima lahko EU zunanjo pristojnost za njeno sklenitev, kolikor je „potrebna za doseganje enega od ciljev iz Pogodb“ ali ker bi „lahko vplivala na skupna pravila ali spremenila njihovo področje uporabe.“
12. Pravni preizkus, ki ga je Sodišče uporabilo za merilo potrebnosti doseganja enega od ciljev iz Pogodbe, ni bil strog. Sodišče je pojasnilo, da kadar je v okviru politik Unije sklenitev sporazuma „potrebna [...] za doseganje enega od ciljev iz Pogodb“, zunanja pristojnost EU „ni pogojena s predhodnim sprejetjem pravil Unije, na katera bi se lahko vplivalo“.¹⁵

¹⁴ Člen 216(1) PDEU določa: „Unija lahko sklene sporazum z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kadar je tako določeno v Pogodbah ali kadar je v okviru politik Unije sklenitev sporazuma potrebna bodisi za doseganje enega od ciljev iz Pogodb, bodisi kadar je tako določeno v pravno zavezujočem aktu Unije, bodisi kadar sporazum lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.“

¹⁵ Sodba z dne 5. decembra 2017, Nemčija proti Svetu (OTIF), C-600/14, EU:C:2017:935, točki 52 in 67.

Poleg tega je Sodišče štelo, da je merilo potrebnosti za doseganje cilja iz Pogodbe izpolnjeno na podlagi ugotovitve, da je izvajanje zunanjega delovanja prispevalo k cilju iz Pogodb.¹⁶

13. V tej točki ni treba nadalje obravnavati četrtega merila, ki se nanaša na možnost vplivanja na skupna pravila ali spremembe njihovega področja uporabe. To merilo je tudi del pravnega preizkusa narave pristojnosti EU in bo obravnavano v nadaljevanju.

2. Narava pristojnosti EU

14. Zunanja pristojnost EU je lahko izključna ali deljena z državami članicami.
15. Na področjih, ki so v izključni zunanji pristojnosti EU, države članice ne smejo sprejemati mednarodnih obveznosti izven okvira institucij EU, razen če jih EU za to pooblasti (člen 2(1) PDEU).¹⁷

Nasprotno pa ima Svet na področjih pristojnosti EU, ki niso izključne, temveč deljene, diskrecijsko pravico glede obsega, v katerem bo EU izvajala to potencialno pristojnost.¹⁸ Če EU ne izvaja deljene pristojnosti, lahko države članice še naprej izvajajo svojo zunanjo pristojnost (člen 2(2) PDEU).

¹⁶ Zgoraj navedena sodba Sodišča v zadevi *OTIF*, C-600/14, točka 60.

¹⁷ Zgoraj navedeno mnenje z dne 19. marca 1993 v zadevi *MOD*, 2/91, točki 25 in 26; sodba z dne 5. novembra 2002, *Komisija proti Belgiji*, C-471/98, EU:C:2002:628, točka 95; sodba z dne 31. marca 1971, *Komisija proti Svetu (ERTA)*, C-22/70, EU:C:1971:32, točka 22; sodba z dne 4. septembra 2014, *Komisija proti Svetu*, C-114/12, EU:C:2014:2151, točki 66 in 67; sodba z dne 20. novembra 2018 v združenih zadevah C-626/15 in C-659/16, *Komisija proti Svetu (Weddell Sea)*, EU:C:2018:925, točka 111.

¹⁸ Glej npr. zgoraj navedeno sodbo v zadevi *OTIF*, C-600/14, točka 68; zgoraj navedeno sodbo v združenih zadevah C-626/15 in C-659/16, *Weddell Sea*, točki 126 in 127; sodbo z dne 30. maja 2006, *Komisija proti Irski*, C-459/03, EU:C:2006:345, točki 95 in 96.

16. V zvezi s konvencijo je treba opozoriti, da se nobena od njenih določb ne nanaša na zadeve, za katere bi imela EU *a priori* izključno pristojnost, kot je navedeno v členu 3(1) PDEU.¹⁹ Če ima torej EU zunanjo pristojnost, lahko njena izključna narava izhaja le iz člena 3(2) PDEU.²⁰ V primeru konvencije se zdi relevantna samo tretja hipoteza iz člena 3(2) PDEU. V skladu s tem določbe konvencije spadajo v izključno zunanjo pristojnost EU, kolikor „lahko vplivajo na skupna pravila ali spremenijo njihovo področje uporabe“.
17. „Zaradi presoje, ali (...) zaveze (...) ,lahko vplivajo na skupna pravila ali spremenijo njihovo področje uporabe‘ v smislu člena 3(2) PDEU, je treba izhajati iz ustaljene sodne prakse Sodišča, v skladu s katero ta nevarnost obstaja, če te zaveze spadajo na področje uporabe navedenih pravil [EU].“²¹ Ugotovitev take nevarnosti ne predpostavlja popolnega ujemanja med področji, ki jih zajemajo mednarodne zaveze, in tistimi, ki jih zajema pravna ureditev Unije.²² Tudi področje, ki ga v veliki meri zajema pravna ureditev EU, lahko postane izključna pristojnost EU.²³

¹⁹ Člen 3(1) PDEU določa: „Unija ima izključno pristojnost na naslednjih področjih: (a) carinska unija, (b) določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga, (c) monetarna politika držav članic, katerih valuta je euro, (d) ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike, (e) skupna trgovinska politika.“

²⁰ Člen 3(2) PDEU določa: „Unija ima tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu Unije ali je potrebna, da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali kolikor lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.“

²¹ Mnenje z dne 16. maja 2017, *Singapur*, 2/15, EU:C:2017:376, točka 180; zgoraj navedena sodba v zadevi *Komisija proti Svetu*, C-114/12, točka 68; glej tudi zgoraj navedeno sodbo v zadevi *ERTA*, C-22/70, točki 22 in 30 in naslednje.

²² Glej med drugim mnenje z dne 14. oktobra 2014, *Haaška konvencija*, 1/13, EU:C:2014:2303, točki 71 in 72; zgoraj navedeno sodbo v združenih zadevah C-626/15 in C-659/16, *Weddell Sea*, točka 113.

²³ Ta ocena mora temeljiti na obsegu, naravi in vsebini zadevnih pravil. Upoštevati je treba tudi predvidljiv prihodnji razvoj prava Unije na zadevnem področju. Glej mnenje z dne 14. februarja 2017, *Marakeš*, 3/15, EU:C:2016:657, točki 107 in 108; sodbo z dne 26. novembra 2014, *Green Network*, C-66/13, EU:C:2014:2399, točke 31–33; zgoraj navedeno mnenje 1/13, *Haaška konvencija*, točki 73 in 74; zgoraj navedeno sodbo v zadevi *Komisija proti Svetu*, C-114/12, točka 70; mnenje z dne 7. februarja 2006, *Lugano*, 1/03, EU:C:2006:81, točka 126; zgoraj navedeno mnenje 2/91, *MOD*, točke 22 ter 25 in 26.

Vendar ugotovitev, da področje večinoma urejajo pravila EU, ne odpravlja potrebe po razmejitvi posebnih področij, ki jih pokriva konvencija in ki jih je treba preučiti v smislu člena 3(2) PDEU.²⁴

18. V zvezi s tem je Sodišče, prvič, že večkrat odločilo, da lahko „*notranja pristojnost sproži zunanjo izključno pristojnost, le če se izvršuje*.“²⁵ Če se ne, ne more biti implicitne izključne pristojnosti EU. Določbe primarnega prava ne pomenijo „*skupnih pravil*“ v skladu s tretjo hipotezo iz člena 3(2) PDEU.²⁶
19. Drugič, do ugotovitve, da ima EU izključno pristojnost v zvezi z določbami mednarodnega sporazuma v skladu s tretjo hipotezo iz člena 3(2) PDEU, je mogoče priti le na podlagi „*konkretne analize*“ razmerja med sporazumom in zadevnimi pravili EU, ki mora biti hkrati „*splošna in konkretna*“.²⁷ Splošen pristop k tej analizi ne more zadostiti standardom sodne prakse.²⁸ Kot je poudarilo Sodišče, mora zadevna stran „*dokazati izključno naravo zunanje pristojnosti, na katero se poskuša sklicevati*“.²⁹
20. Tretje vprašanje, ki ga je treba obravnavati v okviru konvencije, se nanaša na sodno prakso Sodišča glede minimalnih zahtev. V skladu s to sodno prakso običajno ni nevarnosti vplivanja, če mednarodni sporazum določa minimalne standarde na področju, na katerem tudi pravo EU določa le minimalne standarde. V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko MOD v skladu s svojo ustavo določi le minimalne standarde.

²⁴ Mnenje Pravne službe Sveta, ST 13795/16, odstavek 20.

²⁵ Mnenje z dne 24. marca 1995, *OECD*, 2/92, EU:C:1995:83, točka 36; mnenje z dne 15. novembra 1994, *Sporazum STO*, 1/94, EU:C:1994:384, točka 89.

²⁶ Zgoraj navedeno mnenje 2/15, *Singapur*, točka 234.

²⁷ Zgoraj navedeno mnenje 1/03, *Lugano*, točki 124 in 133; zgoraj navedena sodba v zadevi *Komisija proti Svetu*, C-114/12, točki 74 in 75; zgoraj navedeno mnenje 3/15, *Marakeš*, točke 129–132; zgoraj navedena sodba v zadevi *Green Network*, C-66/13, točka 44; zgoraj navedeno mnenje 1/13, *Haaška konvencija*, točka 74.

²⁸ Za podrobno analizo sodne prakse v zvezi s tem vprašanjem glej mnenje Pravne službe Sveta v dokumentu ST 13795/16.

²⁹ Zgoraj navedena sodba v zadevi *Komisija proti Svetu*, C-114/12, točki 74 in 75; zgoraj navedena sodba v združenih zadevah C-626/15 in C-659/16, *Weddell Sea*, točka 115. Prim. obrazložitveni memorandum predloga Komisije COM(2020) 24 final, točka 4 (stran 5), ki se brez nadaljnje utemeljitve sklicuje na člen 3(2) PDEU.

Vendar se sodna praksa glede minimalnih standardov ne bi smela uporabljati mehanično in je treba preučiti, ali pravo EU in mednarodno pravo državam članicam puščata resnično svobodo.³⁰ Potrebna je temeljita analiza ustreznih določb, da se ugotovi, ali gre za „*enotno in povezano uporabo predpisov Unije in dobro delovanje sistema, katerega del so*“.³¹ Ta pravni preizkus je po nedavnem mnenju Sodišča 1/19 še vedno relevanten.³²

B. ANALIZA KONVENCIJE

21. Predlog ne pojasnjuje natančnega obsega in narave pristojnosti, ki naj bi jo izvajala EU, kot tudi ne revidirano besedilo, predloženo Coreperju.³³
22. Pravna služba je zato opravila analizo pristojnosti, povezanih s konvencijo, ob upoštevanju parametrov, povzetih v oddelku A zgoraj. V tem mnenju so predstavljeni rezultati te analize, poleg tega pa so (i) v zvezi z obstojem pristojnosti EU obravnavane ustrezne določbe konvencije in (ii) preučena narava pristojnosti EU glede na obstoječa skupna pravila.

1. Obstoj pristojnosti EU

23. Glavni cilj konvencije je zavarovati delavce in druge osebe v svetu dela³⁴ pred nasiljem in nadlegovanjem³⁵, ki se pojavita med delom, v povezavi z njim ali zaradi njega.³⁶

³⁰ Mnenje Pravne službe Sveta, ST 13795/16, odstavek 26.

³¹ Glej: zgoraj navedeno mnenje 1/03, *Lugano*, točki 128 in 133.

³² Zgoraj navedeno mnenje 1/19, *Istanbulska konvencija*. Sodišče v svojem mnenju ni sledilo generalnemu pravobranilcu Hoganu, ki je menil, da taka dodatna analiza ni potrebna (glej sklepne predloge generalnega pravobranilca z dne 9. marca 2021, EU:C:2021:198, točka 99). Mnenje Sodišča v zvezi s tem ne vsebuje posebnih ugotovitev.

³³ ST 6533/20.

³⁴ 2. člen konvencije.

³⁵ Kot je opredeljeno v 1. členu konvencije.

³⁶ 3. člen konvencije.

24. Cilje konvencije naj bi dosegli z določitvijo ukrepov za varovanje in preprečevanje nasilja in nadlegovanja v svetu dela.³⁷ V I. poglavju je izraz „nasilje in nadlegovanje“ opredeljen široko, vendar se nanaša le na „svet dela“. Podobno II. poglavje določa obseg varstva s sklicevanjem na „delavce in druge osebe v svetu dela“. V III. poglavju o temeljnih načelih se od članic, ki ratificirajo konvencijo, zahteva, da sprejmejo celostni način obravnave za preprečevanje in odpravo nasilja in nadlegovanja v svetu dela. Članice morajo taka dejanja prepovedati in sprejeti politike za boj proti nasilju in nadlegovanju, skupaj s pomožnimi ukrepi, na katerih temelji takšna politika, kot so vzpostavitev mehanizmov za spremljanje in zagotavljanje pravnih sredstev, sankcij, podpore žrtvam itd.
25. Glavne določbe, ki operacionalizirajo ta temeljna načela, so v IV. poglavju (7. do 9. člen) o varovanju in preprečevanju nasilja in nadlegovanja. V skladu s 7. členom morajo članice opredeliti in prepovedati nasilje in nadlegovanje v svetu dela. 8. in 9. člen določata posebne ukrepe, ki jih morajo sprejeti članice MOD za preprečevanje nasilja in nadlegovanja na delovnem mestu, vključno z zahtevo, da delodajalci sprejmejo ukrepe v zvezi s tem.
26. Določbe o ukrepih za uveljavitev in pravnih sredstvih, potrebnih za pravilno izvajanje navedenih politik varovanja in preprečevanja, so določene v V. poglavju. VI. poglavje določa druge spremljevalne ukrepe v obliki usmerjanja, usposabljanja in ozaveščanja.
27. Glede na navedeno glavni cilj konvencije spada med cilje, za katere si mora EU prizadevati v skladu z določbami Pogodbe o socialni politiki. Izboljšanje delovnih pogojev je eden od ciljev, določenih v členu 151 PDEU. Glede na to, da lahko nasilje in nadlegovanje na delovnem mestu vplivata na zdravo delovno okolje, je EU pristojna za sprejetje ukrepov za opredelitev in prepoved takega ravnanja v skladu s členom 153(1)(a) PDEU o izboljšanju delovnega okolja ter varovanju zdravja in varnosti delavcev.

³⁷ 7., 8., 9. in 10. člen konvencije.

28. Člen 153(1)(a) PDEU lahko zajema vse elemente široke opredelitve „nasilja in nadlegovanja“ iz konvencije. To pomeni, da vključuje tako ožji pojem nasilja in nadlegovanja zaradi spola na delovnem mestu kot tudi vse druge oblike nadlegovanja, ki se razumejo kot oblika diskriminacije.³⁸ EU ima tudi dodatne pristojnosti, in sicer na podlagi členov 153(1)(i), 157(3) ali 19 PDEU, ki imajo bolj specifično in bolj omejeno področje uporabe ter lahko zajemajo nadlegovanje, ki se razume kot oblika diskriminacije.
29. Dodatne pristojnosti EU se lahko štejejo za pomembne za nekatere pomožne elemente konvencije. Čeprav konvencija na primer ne zahteva, da se nadlegovanje v svetu dela opredeli kot predmet kazenskega prava, in zato ni treba opredeliti pristojnosti EU v zvezi s tem, ker bi lahko ukrepi za uveljavitev in pravna sredstva iz konvencije načeloma zadevali kazensko pravo, ima EU nekatere pristojnosti v zvezi s pravicami posameznikov v kazenskem postopku in pravicami žrtev kaznivega dejanja.³⁹ Podobno je zasebnost žrtev nadlegovanja načeloma zaščiten tudi na podlagi splošne uredbe o varstvu podatkov.⁴⁰ Vendar take pristojnosti EU, čeprav so lahko pomembne za nekatere pomožne elemente, ne ustrezajo glavnemu cilju konvencije.
30. Zato analiza glavnih določb potrjuje ugotovitev, da vsebina konvencije spada v pristojnost EU, zlasti na podlagi člena 153(1)(a) PDEU, in bi prispevala k doseganju ciljev Pogodbe.
31. Poleg tega je treba omeniti naslednje posebne pripombe k določbam, ki so pomembne za analizo pristojnosti.

³⁸ V zvezi z razmerjem med nadlegovanjem in diskriminacijo prim. 6. člen konvencije in sedmi odstavek preambule.

³⁹ Npr. člen 82(2)(c) PDEU in Direktiva 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ, UL L 315, 14.11.2012, str. 57–73.

⁴⁰ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), UL L 119, 4.5.2016, str. 1–88.

Osebnno področje uporabe konvencije

32. Kar zadeva področje uporabe, je v 2. členu konvencije uporabljen splošen jezik in naveden cilj varovanja delavcev in drugih oseb v svetu dela, vključno s „*posamezniki, ki izvajajo pristojnosti, dolžnosti ali odgovornosti delodajalca*“. Zato je treba oceniti, ali področje uporabe presega zgolj varovanje delavcev v smislu določb Pogodbe o socialni politiki.
33. V zvezi s tem je mogoče razlikovati med to določbo konvencije, ki se nanaša na „*posameznike, ki izvajajo pristojnosti, dolžnosti ali odgovornosti delodajalca*“, in drugimi členi konvencije, ki se nanašajo na „delodajalce“ kot osebe, odgovorne za preprečevanje nasilja in nadlegovanja v svetu dela, in ne kot kategorijo oseb, ki jih je treba zaščititi pred takimi dejanji. To velja zlasti za eno od ključnih operativnih določb te konvencije, 9. člen, ki članicam MOD nalaga obveznost, da od „delodajalcev“ zahtevajo, da sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečevanje nasilja in nadlegovanja na delovnem mestu.
34. Zato Pravna služba meni, da se vključitev „*posameznikov, ki izvajajo pristojnosti, dolžnosti ali odgovornosti delodajalca*“ v področje uporabe konvencije ne sme razumeti, kot da se nanaša na „delodajalca“, in zajema osebe v hierarhiji dela, ki so lahko žrtve nadlegovanja na enak način kot drugi posamezniki, ki so izenačeni z delavci v širšem smislu. Zato ta element ne more omajati obstoja pristojnosti EU.

Kolektivna pogajanja

35. Drugič, v obrazložitvenem memorandumu, priloženem predlogu Komisije, je navedeno, da konvencija vključuje določbe, ki so v pristojnosti držav članic glede „*kolektivnih pogajanj*“.⁴¹

⁴¹ Obrazložitveni memorandum Komisije, ST 5442/20, str. 5, odstavek 2.2.

36. Konvencija omenja kolektivna pogajanja v okviru 5. člena (III. poglavje o temeljnih načelih konvencije) in 12. člena (VII. poglavje o načinih uporabe).
37. V 5. členu je določeno, da „*vsaka članica* [MOD, ki je ratificirala konvencijo] *spoštuje, spodbuja in uresničuje temeljna načela in pravice pri delu, in sicer svobodo združevanja in dejansko priznanje pravice do kolektivnih pogajanj, odpravo vseh oblik prisilnega ali obveznega dela, dejansko odpravo dela otrok ter odpravo diskriminacije glede zaposlovanja in poklicev ter spodbuja tudi dostojno delo*“ (poudarek je dodan).
38. Čeprav se ta določba nanaša na kolektivna pogajanja, ima v okviru konvencije le programsko vrednost ter članicam MOD ne nalaga konkretnih obveznosti in odraža temeljna načela prava EU.⁴² Poleg tega naslov X PDEU o socialni politiki EU podeljuje pristojnosti na tem področju. Obstoječa zakonodaja EU od držav članic že zahteva, da spodbujajo socialni dialog med socialnimi partnerji v povezavi z bojem proti diskriminaciji in nadlegovanju.⁴³
39. V 12. členu je pojasnjeno, da se konvencija „*uporablja na podlagi notranjih zakonov in drugih predpisov ter kolektivnih pogodb ali drugih ukrepov, skladnih z notranjo prakso*.“ Ker so članice MOD le države, je sklicevanje na notranje zakone, predpise in prakso samoumevno in ni pomembno za analizo delitve pristojnosti med EU in njenimi državami članicami.
40. Glede na navedeno Pravna služba meni, da sklicevanje na „*kolektivna pogajanja*“ v teh dveh določbah konvencije ni take narave, da bi izključevalo pristojnost EU v zvezi s tem.

⁴² V zvezi s kolektivnimi pogajaji glej člen 28 Listine o temeljnih pravicah. Za druge elemente 5. člena konvencije veljajo člen 9 PDEU ali členi 5, 12, 21 in 32 Listine.

⁴³ Glej npr. člen 21 (o socialnem dialogu) Direktive 2006/54/ES z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano), UL L 204, 26.7.2006, str. 23–36.

41. Iz navedenih razlogov je mogoče zaključiti, da je EU glede na prispevek konvencije k ciljem EU, zlasti na področju socialne politike, pristojna za njeno sklenitev.

2. Narava pristojnosti EU

42. EU nekatere svoje pristojnosti na področjih, ki jih zajema konvencija, že izvaja s sprejetjem sekundarne zakonodaje. Kot je navedeno zgoraj, je treba to zakonodajo preučiti z vidika člena 3(2) PDEU, da se določi narava zunanje pristojnosti EU na teh področjih.
43. Za izvajanje načela nediskriminacije je bilo sprejetih več pravnih aktov EU na področjih politike, ki jih zajema konvencija.⁴⁴ Ta zakonodaja EU določa le minimalne standarde⁴⁵ in zato ni *a priori* v nevarnosti, da bi nanjo vplivala konvencija, ki prav tako določa take minimalne standarde.
44. Določbe, ki si v zvezi s tem zaslužijo podrobnejšo analizo, se nanašajo na opredelitev nadlegovanja ter ukrepe za uveljavitev in pravna sredstva.

⁴⁴ Tj. Direktiva 2010/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2010 o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost, in o razveljavitvi Direktive Sveta 86/613/EGS, UL L 180, 15.7.2010, str. 1–6; Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano), UL L 204, 26.7.2006, str. 23–36; Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, UL L 303, 2.12.2000, str. 16–22.

⁴⁵ Zlasti Direktiva 2010/41/EU, uvodna izjava 23; Direktiva 2006/54/ES, člen 27; Direktiva Sveta 2000/78/ES, uvodna izjava 28 in člen 8.

Opredelevitev in prepoved nadlegovanja

45. Nekateri relevantni pravni akti EU vključujejo naslednjo opredelitev pojma „nadlegovanje“: *„neželeno vedenje, povezano s [posamezni razlogi za diskriminacijo], [ki ima] učinek ali namen prizadeti dostojanstvo osebe in ustvariti zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje.“*⁴⁶
46. V skladu s 1. členom konvencije se izraz *„nasilje in nadlegovanje“* v svetu dela [...] nanaša na vrsto nesprejemljivih vedenj in ravnanj ali nevarnosti le-teh, bodisi posameznih bodisi ponavljajočih se, katerih učinek ali namen [...] je povzročiti ali verjetno povzročiti fizično, psihološko, spolno ali ekonomsko škodo, ter vključuje tudi nasilje in nadlegovanje zaradi spola.⁴⁷
47. Če opredelitev EU primerjamo s tisto iz konvencije, je mogoče izpostaviti dve glavni razliki.
48. Prvič, pojem „nadlegovanje“ v obstoječi zakonodaji EU ne vključuje izrecno nasilja kot vrste ravnanja, ki se šteje za nadlegovanje.⁴⁸ Vendar se zdi jasno, da *„nesprejemljiv[a] vedenj[a] in ravnanj[a] [...], katerih učinek ali namen [...] je povzročiti ali verjetno povzročiti fizično, psihološko, spolno ali ekonomsko škodo“* iz konvencije v bistvu ustrezajo dejanjem, ki imajo *„učinek ali namen prizadeti dostojanstvo osebe in ustvariti zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje.“* Ta različna ubeseditve zato ne pomeni vsebinske razlike med zajetimi vrstami ravnanj.

⁴⁶ Glej Direktivo 2006/54/ES, člen 2(1)(c); Direktivo 2010/41/EU, člen 3(c); Direktivo Sveta 2000/78/ES, člen 2(3).

⁴⁷ V 1. členu konvencije je nadalje navedeno: *„(b) ,nasilje in nadlegovanje zaradi spola‘ pomeni nasilje in nadlegovanje, ki sta usmerjena na osebe zaradi njihovega biološkega ali družbenega spola ali ki nesorazmerno prizadeneta osebe določenega biološkega ali družbenega spola, in vključuje spolno nadlegovanje“.*

⁴⁸ Čeprav v zvezi s samim „nasiljem“ v svetu dela ne obstaja zakonodaja Unije niti ni zakonodajnega predloga Komisije, pa več pravnih aktov Unije obravnava vprašanje „nadlegovanja“ na področju zaposlovanja in poklicnega dela.

49. Drugič, medtem ko v opredelitvi izraza „nasilje in nadlegovanje“ v konvenciji niso navedeni razlogi, na podlagi katerih se izvaja takšno neželjeno vedenje, opredelitev izraza „nadlegovanje“ v EU zajema le ravnanja, povezana s posebnimi razlogi. Razlog za to je dejstvo, da se opredelitev, ki jo EU uporablja za izraz „nadlegovanje“, trenutno nahaja v zakonodajnih aktih, osredotočenih na posebna vprašanja nediskriminacije, kot je navedeno v odstavku 43, medtem ko konvencija nadlegovanje obravnava z vidika varovanja zdravja in varnosti pri delu. Zaradi vključitve motivacijskega elementa v opredelitev nadlegovanja v EU je pojem nadlegovanja v zakonodaji EU trenutno bolj omejen kot pojem „nasilje in nadlegovanje“ iz konvencije.
50. Poleg tega 7. člen konvencije določa, da morajo biti opredelitve izraza „nasilje in nadlegovanje“ s strani članic MOD skladne z opredelitvijo iz 1. člena konvencije, vendar članice MOD ohranjajo določen manevrski prostor pri natančni ubeseditvi na nacionalni ravni.⁴⁹ Enako velja za opredelitve izraza „nadlegovanje“ v zakonodaji EU, ki državam članicam prepušča polje proste presoje pri prenosu takih opredelitev v njihove nacionalne pravne sisteme.
51. Prav tako glavne operativne določbe konvencije, zlasti 8. in 9. člen konvencije, ostajajo precej splošne in članicam MOD puščajo dejanski manevrski prostor glede vrste ustreznih ukrepov, ki se jih odločijo uporabiti za usklajitev s konvencijo. Čeprav je EU nekatere svoje pristojnosti v zvezi z deli konvencije uresničila s sprejetjem zakonodaje, navedene v odstavku 43, ni podlage za sklepanje, da bi konvencija vplivala na ta pravila.
52. Zato določbe konvencije o opredelitvi in prepovedi „nasilja in nadlegovanja“ ne predstavljajo tveganja, da bi vplivale na obstoječa pravila EU, niti ne spreminjajo njihovega področja uporabe v smislu člena 3(2) PDEU. Zato pristojnosti EU v zvezi z navedenim, čeprav se izvajajo, ni mogoče šteti za izključno.

⁴⁹ 2. točka 1. člena konvencije določa, da v nacionalnih opredelitvah ni treba slediti ločevanju na izraza „nasilje in nadlegovanje“ ter „nasilje in nadlegovanje zaradi spola“, kar kaže na to, da opredelitve iz konvencije ni treba prenesti dobesedno.

Ukrepi za uveljavitev in pravna sredstva

53. Nekatere določbe iz 10. člena konvencije o ukrepih za uveljavitev in pravna sredstva se nanašajo na področja neizvajane pristojnosti EU, kot je pravica delavcev, da zapustijo delovno okolje, za katerega upravičeno menijo, da pomeni neposredno in resno nevarnost zaradi nasilja in nadlegovanja,⁵⁰ ter posebne dolžnosti nacionalnih organov v zvezi z nasiljem in nadlegovanjem v svetu dela⁵¹. V skladu z navedeno sodno prakso pristojnosti EU na teh področjih ni mogoče šteti za izključno.
54. Nekatere druge določbe v 10. členu se nanašajo na področja, na katerih je EU že izvedla nekatere svoje pristojnosti s sprejetjem ustrezne zakonodaje, kot so obveznost držav članic, da sprejmejo ustrezne ukrepe za spremljanje in uveljavitev nacionalne zakonodaje in drugih predpisov v zvezi z nadlegovanjem v svetu dela ter da žrtvam zagotovijo varne

⁵⁰ Točka (g) 10. člena konvencije.

⁵¹ Točka (h) 10. člena konvencije.

in učinkovite mehanizme za reševanje sporov,⁵² obveznost zagotavljanja preprostega dostopa do ustreznih in učinkovitih pravnih sredstev in postopkov ter zaščite pred povračilnimi ukrepi⁵³ in varstva zasebnosti žrtev⁵⁴.

55. Vendar na teh področjih ne obstaja izključna pristojnost EU, saj ne obstaja tveganje, da bi konvencija vplivala na sprejeta skupna pravila v skladu s členom 3(2) PDEU. Nekateri ustrezni zakonodajni akti EU določajo temeljne procesne pravice, kar državam članicam omogoča, da ohranijo ali sprejmejo strožje zaščitne ukrepe. Na drugih področjih, zlasti na področju varstva zasebnosti žrtev, je zakonodaja EU celovitejša, vendar zaradi precejšnjega manevrskega prostora, ki ga imajo članice MOD, ne obstaja tveganje, da bi nanjo vplivali ukrepi, ki se sprejmejo na podlagi konvencije.

⁵² Točki (a) in (e) 10. člena konvencije. Glej npr. člen 11 Direktive 2010/41/EU in poglavje 2 naslova III Direktive 2006/54/ES, ki organom za enakost pripisujeta vlogo pri spremljanju nacionalne zakonodaje, ter – do določene mere – člena 8 in 9 Direktive 2012/29/EU, ki obravnavata posebne ukrepe v podporo žrtvam kaznivih dejanj med sodnim postopkom.

⁵³ Točka (b) 10. člena konvencije in točka (g) 10. člena v zvezi s povračilnimi ukrepi. Ta določba MOD se delno prekriva z zakonodajo Unije, ki obravnava „nadlegovanje“ (kot je opredeljeno v Uniji) na delovnem mestu in določa posebne mehanizme za uveljavitev (npr. člen 10 Direktive 2010/41/EU; Direktiva 2006/54/ES, naslov III, poglavje 1). Poleg tega je Direktiva 2012/29/EU, ki žrtvam kaznivih dejanj podeljuje temeljne procesne pravice, pomembna za žrtve ravnanj, ki spadajo v opredelitev (v okviru MOD) „nasilja in nadlegovanja“ v svetu dela in so na nacionalni ravni opredeljena kot kazniva dejanja. Ta zakonodaja Unije določa temeljne procesne pravice, ohranja precej splošno ubeseditev in državam članicam pušča širok manevrski prostor pri uporabi pravil. Poleg tega so vse te pravice minimalni standardi, države članice pa lahko ohranijo ali sprejmejo strožje zaščitne ukrepe.

⁵⁴ Točka (c) 10. člena konvencije. Deli točke (c) 10. člena, ki se nanašajo na „zasebnost“ posameznikov, se prekrivajo z Uredbo (EU) 2016/679 (splošna uredba o varstvu podatkov), kolikor se osebni podatki, povezani z dogodkom, ki vključuje nasilje in nadlegovanje, obdelujejo, kot je opredeljeno v tem pravnem aktu. Čeprav so pravila iz splošne uredbe o varstvu podatkov zelo izčrpna, je točka (c) 10. člena konvencije omejena na splošno obveznost varstva in ne navaja nobenih specifičnih načinov. Točka (c) 10. člena tako članicam MOD pušča precejšen manevrski prostor, kar zadeva natančne ukrepe, ki se sprejmejo v zvezi s tem, ter je skladna s ciljem in vsebino splošne uredbe o varstvu podatkov. Opozoriti je treba tudi, da splošna uredba o varstvu podatkov državam članicam izrecno dovoljuje, da določijo posebna pravila v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v okviru zaposlitve (člen 88).

56. Zato ne obstaja tveganje, da bi ukrepi za uveljavitev in pravna sredstva, ki ustrezajo operativnim določbam konvencije, vplivali na obstoječa pravila Unije ali spremenili njihovo področje uporabe v smislu člena 3(2) PDEU. Zato pristojnosti EU v zvezi z navedenim, čeprav se delno izvaja, ni mogoče šteti za izključno.

C. IZID ANALIZE PRISTOJNOSTI

57. Glede na zgornjo analizo lahko pristojnost, ki je s Pogodbama podeljena EU, zajema celotno konvencijo, vendar zaradi dejstva, da tako obstoječa pravila EU kot določbe konvencije določajo minimalne standarde, ne obstaja tveganje, da bi konvencija vplivala na obstoječa pravila EU ali spremenila njihovo področje uporabe, zato ni mogoče ugotoviti izključne pristojnosti EU v zvezi z nobeno od določb te konvencije.

IV. PRAVNE MOŽNOSTI ZA RATIFIKACIJO KONVENCIJE

58. Ker analiza kaže, da deljena – tj. neizključna – pristojnost EU zajema celotno konvencijo, so pravno na voljo različni načini za njeno ratifikacijo v državah članicah.⁵⁵
59. Kot je pojasnjeno v odstavku 15, mora Svet sprejeti politično odločitev, ali bo izvajal potencialno pristojnost EU ali ne in v kakšnem obsegu.⁵⁶
60. Glede na to odločitev je mogoče predvideti tri možnosti:
- a) sporazum, ki ga sklene samo EU: ratifikacija konvencije lahko vključuje izvajanje ustreznih pristojnosti samo s strani EU;
 - b) mešana oblika: delno izvajanje ustreznih pristojnosti EU hkrati z njenimi državami članicami;

⁵⁵ Opozoriti je treba, da EU sama ne more skleniti konvencije, kot je pojasnjeno v odstavku 8.

⁵⁶ Glej mnenje Pravne službe Sveta v dok. ST 5591/21. Glej npr. zgoraj navedeno sodbo v zadevi *OTIF*, C-600/14, točka 68.

- c) brez udeležbe EU: države članice delujejo same, pri čemer spoštujejo svoje obveznosti iz Pogodb in pravnega reda EU (v skladu s členom 4(3) PEU).⁵⁷

61. Preden te možnosti podrobneje analiziramo, je treba podati nekaj uvodnih pripomb.
62. Prvič, če bi se Svet odločil, da bo izvajal vse ali nekatere potencialne pristojnosti EU v zvezi s konvencijo, glede na to, da EU kot taka ne more postati pogodbenica navedene konvencije (glej odstavek 8 zgoraj), bi bil tozadevni pravni instrument sklep Sveta o pooblastitvi držav članic, da v interesu EU (v celoti ali delno) ratificirajo konvencijo.⁵⁸
63. Postopkovna pravna podlaga za tak sklep Sveta bi bil člen 218(6)(a)(v) PDEU. Njegovo materialnopravno podlago bi bilo treba določiti glede na področje, na katerem se izvaja pristojnost EU.
64. V zvezi s tem je Sodišče večkrat poudarilo, da „*mora izbira pravnih podlag za akt Unije, vključno z aktom, sprejetim za sklenitev mednarodnega sporazuma, temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katerimi [sta] [...] cilj in vsebina tega akta.*“⁵⁹ Sklicevalo se je na preizkus „*prevladujočih ciljev in delov*“ (imenovan tudi preizkus težišča), v skladu s katerim je treba v primeru, ko sklep Sveta vsebuje več delov ali sledi več ciljem, „*pravilo o glasovanju, ki se uporablja za njegovo sprejetje, določiti glede na njegov glavni oziroma prevladujoči cilj ali del*“.⁶⁰

⁵⁷ Za podrobno razlago narave mednarodnih sporazumov, ki jih sklene Unija (samo Unija v primerjavi z mešanim sporazumom), glej mnenje Pravne službe Sveta v dok. ST 12866/19.

⁵⁸ Mnenje Pravne službe Sveta iz dok. ST 15370/14, odstavek 12 in 19.

⁵⁹ Zgoraj navedeno mnenje 1/19, *Istanbulska konvencija*, točka 284.

⁶⁰ Npr. sodba z dne 4. septembra 2018, *Komisija proti Svetu (sporazum s Kazahstanom)*, C-244/17, EU:C:2018:662, točki 37 in 38.

65. Poleg tega sodna praksa določa, da „če [...] se ugotovi, da ima akt hkrati več ciljev ali delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim stranski, tako da se uporabljajo različne določbe Pogodb, mora tak ukrep izjemoma temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah. (...) Natančneje, v zvezi z mednarodnim sporazumom, ki ima več ciljev ali več delov, je treba zato preveriti, ali so določbe tega sporazuma, s katerimi se sledi nekemu cilju ali ki tvorijo nek del tega sporazuma, stranski element, nujen za zagotovitev učinkovitosti določb navedenega sporazuma, s katerimi se dosegajo drugi cilji oziroma ki tvorijo druge dele, oziroma ali imajo prvonavedene določbe ‚izredno omejen obseg‘ (...). (...) Poleg tega so med merili, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, ali je cilj oziroma del akta stranski, število določb, ki so glede na vse določbe tega akta namenjene temu cilju oziroma delu, ter vsebina in obseg obveznosti iz teh določb. (...) Vendar je uporaba dvojne pravne podlage izključena, če postopka, določena za eno in drugo od teh podlag, nista združljiva“. ⁶¹
66. Kadar se akt nanaša na različna področja pristojnosti, materialnopravna podlaga, na kateri temelji njegovo sprejetje, zato ne bo odražala vseh področij pristojnosti, ki se izvajajo za sprejetje navedenega akta, ampak le tista, ki ustrezajo njegovemu(-im) glavnemu(-im) cilju(-em) ali delu(-om). ⁶² Težišče sklepa Sveta o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma bi se tako lahko spremenilo glede na pristojnosti, ki se jih Svet odloči izvajati za EU, ⁶³ kar bi lahko vplivalo na veljavne materialnopravne podlage.

⁶¹ Zgoraj navedeno mnenje 1/19, *Istanbulska konvencija*, točke 285–288.

⁶² Glej npr. mnenje z dne 30. novembra 2009, *GATS*, 1/08, EU:C:2009:739, točka 166; zgoraj navedeno sodbo v zadevi *Komisija proti Svetu*, C-244/17, točki 45 in 46; mnenje z dne 26. julija 2017, *Sporazum PNR med EU in Kanado*, 1/15, EU:C:2006:592, točke 90–94.

⁶³ Kot je pojasnjeno v odstavku 15, Uniji ni treba izvajati svoje potencialne pristojnosti.

67. Drugič, v zvezi s pravnimi učinki takega sklepa Sveta je treba opozoriti, da je v skladu s členom 288 PDEU sklep „v celoti zavezujoč“. Tak sklep Sveta je zato zavezujoč instrument – v nasprotju s sklepi Sveta ali priporočili Komisije, ki poudarjajo pomen ratifikacije. Ker bi bile države članice pooblašene za ratifikacijo konvencije v interesu EU, to tudi zajema EU kot celoto. Poleg tega načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU od držav članic zahteva, da „sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije“. Sodišče je pojasnilo, da morajo EU in države članice tesno sodelovati tako pri sklepanju kot pri izpolnjevanju prevzetih obveznosti.⁶⁴ To velja zlasti, kadar EU ne more sama ratificirati konvencije in lahko zato svojo zunanjo pristojnost izvaja le prek držav članic, ki delujejo skupaj.⁶⁵ V skladu s tem bi morale države članice, če in kolikor se Svet odloči za izvajanje pristojnosti EU, ratificirati konvencijo v interesu EU.

⁶⁴ Glej zgoraj navedeno mnenje 2/91, *MOD*, točka 36; glej tudi zgoraj navedeno mnenje 1/08, *GATS*, točka 136; mnenje z dne 6. decembra 2001, *Kartagenski protokol*, 2/00, EU:C:2001:664, točka 18; zgoraj navedeno mnenje 1/94, *Sporazum STO*, točka 108; sodbo z dne 20. aprila 2010, *Komisija proti Švedski*, C-246/07, EU:C:2010:203, točka 73, in zgoraj navedeno mnenje 1/19, *Istanbulska konvencija*, točka 248.

⁶⁵ Zgoraj navedeno mnenje 2/91, *MOD*, točka 5.

A. SKLEP SVETA O POOBLASTITVI DRŽAV ČLANIC, DA V INTERESU EU RATIFICIRAJO CELOTNO KONVENCIO

68. Svet bi se lahko odločil, da bo v celoti izvajal zunanjo pristojnost EU, in tako sprejel sklep Sveta o pooblastitvi držav članic, da v interesu EU ratificirajo celotno konvencijo.⁶⁶
69. Ta odločitev bi pomenila sporazum, ki ga sklene samo EU. Države članice bi bile v skladu s pravom EU dolžne ratificirati konvencijo v interesu EU.
70. Če bi Svet izbral to možnost, bi bilo treba osnutek sklepa Sveta, o katerem je nazadnje razpravljala Coreper⁶⁷, spremeniti:
- prvič, črtati bi bilo treba sklicevanje na dejstvo, da se sklep nanaša le na „dele“ konvencije;
 - drugič, materialnopravno podlago bi bilo treba prilagoditi. Kot je navedeno v odstavku 65, sodna praksa pojasnjuje, da mora izbira pravne podlage za pravni akt EU temeljiti zlasti na njegovem cilju in vsebini. V primeru sklepa Sveta, ki zajema celotno konvencijo, je treba v tem smislu upoštevati celotno besedilo tega mednarodnega sporazuma.

⁶⁶ Sodišče je v sodbi *Weddell Sea* pojasnilo, da „[...] zgolj to, da delovanje [Unije] na mednarodni ravni spada v pristojnost, ki si jo delijo Unija in države članice, ne izključuje možnosti, da se v Svetu zbere zahtevana večina, da lahko [Unija] sama izvaja to zunanjo pristojnost“ (zgoraj navedena sodba v združenih zadevah C-626/15 in C-659/16, točka 126 in tam navedena sodna praksa). Glej tudi zgoraj navedeno mnenje 1/19, *Istanbulska konvencija*, točka 248.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. Na podlagi analize konvencije, kot je povzeta v oddelku III.B zgoraj, se šteje, da je glavni cilj in namen tega mednarodnega sporazuma izboljšati delovno okolje ter zaščititi zdravje in varnost v svetu dela. Glede na to, da sta nasilje in nadlegovanje zaradi spola zgolj podkategorija vedenj, ki so v skladu s konvencijo prepovedana, na podlagi opredelitve, da gre za eno od oblik nasilja in nadlegovanja na delovnem mestu, ni mogoče sklepati, da sta glavni cilj in namen konvencije povezana z diskriminacijo na podlagi spola.
72. Ob upoštevanju parametrov, opredeljenih v sodni praksi, Pravna služba zato meni, da je člen 153(2)(b) v povezavi s členom 153(1)(a) PDEU o izboljšanju delovnega okolja ter varovanju zdravja in varnosti delavcev ustrezna in zadostna materialnopravna podlaga za sklep Sveta o pooblastitvi držav članic, da v interesu EU ratificirajo celotno konvencijo, skupaj s členom 218(6)(a)(v) PDEU kot postopkovno pravno podlago. Pravilo glasovanja za tak sklep Sveta bi bila kvalificirana večina.⁶⁸

B. SKLEP SVETA O POOBLASTITVI DRŽAV ČLANIC, DA V INTERESU EU RATIFICIRAJO DELE KONVENCIJE

73. Možnost, da EU delno izvaja svojo potencialno pristojnost v zvezi s konvencijo, je tista, ki jo je prvotno predlagala Komisija in o kateri se je nazadnje razpravljalo na ravni Coreperja.
74. Ta pristop pomeni, da bi bile v sklepu Sveta opredeljene določbe konvencije, v zvezi s katerimi namerava EU izvajati svojo pristojnost.

⁶⁸ Na podlagi kombinacije člena 218(8) PDEU (o pravilih glasovanja, ki se uporabljajo za postopke, ki se izvajajo na podlagi člena 218 PDEU) in člena 153(2) PDEU v povezavi s členom 153(1)(a) PDEU (materialnopravna podlaga sklepa Sveta) in pod pogojem, da Komisija sprejme, da se njen predlog ustrezno spremeni, glej člen 293(1) PDEU.

75. Osnutek besedila, o katerem se trenutno razpravlja v Svetu, države članice pooblašča, da ratificirajo konvencijo, kar zadeva „*dele [...], ki so v skladu s členom 153(2) ter členom 153(1)(a) in (i) PDEU v pristojnosti Evropske unije*“.⁶⁹ V njem niso opredeljene določbe (ali njihovi deli) konvencije, v zvezi s katerimi bi EU izvajala svojo pristojnost, niti niso bile navedene v predlogu Komisije. Poleg tega, kot je navedeno zgoraj, pristojnosti EU v skladu s členom 153(1)(a) PDEU zajemajo težišče konvencije. To vključuje druge pravne podlage, ki bi lahko bile pomembne za sprejetje ločenih posameznih ukrepov EU v zvezi z nekaterimi elementi konvencije, ki so stranski ali imajo zelo omejeno področje uporabe.
- Zato bi sklep Sveta v sedanji obliki povzročil nekaj negotovosti glede obsega izvajanja pristojnosti EU v zvezi s konvencijo. Zlasti ni jasno, ali ne bi bila v praksi taka ratifikacija le delov konvencije v interesu EU nazadnje enakovredna ratifikaciji celotne konvencije, kot je bila obravnavana v možnosti A zgoraj. Na osnovi predlaganih materialnopravnih podlag (tj. člena 153(2) ter člena 153(1)(a) in (i) PDEU) bi bilo za sprejetje zadevnega sklepa Sveta potrebno glasovanje s kvalificirano večino.
76. Kot možno alternativo bi lahko v osnutku sklepa natančneje opredelili pristojnosti EU, v zvezi s katerimi Svet pooblasti države članice za ratifikacijo konvencije v interesu EU. Izbira pristojnosti, ki jih namerava izvajati EU, je politična odločitev. Predvidijo se lahko različne možnosti, vključno na primer s pooblastitvijo, omejeno na obseg, v katerem se pristojnosti EU že izvajajo na notranji ravni. Ustrezno pravno podlago za sprejetje sklepa Sveta je mogoče opredeliti šele po takšni politični odločitvi v zvezi z ustreznimi pristojnostmi.
77. Ne glede na to, kako je opredeljena delna narava izvajanja pristojnosti EU, je iz vsakega izrecnega sklicevanja v sklepu Sveta na dele konvencije jasno razvidno, da ta sklep Sveta pomeni mešani sporazum. Ker ratifikacija EU ne bo zajela celotne konvencije, se od držav članic pričakuje, da bodo preostale dele zajele v okviru svojih nacionalnih pristojnosti.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je bistveno zagotoviti tesno sodelovanje med državami članicami in institucijami EU na področju mešane pristojnosti. V takem primeru lahko Svet ugotovi, da obstaja medsebojno soglasje držav članic, da jih bo konvencija zavezovala na področjih, ki jih sklep Sveta ne zajema.
79. V zvezi s tem iz nedavnega mnenja Sodišča 1/19 o Istanbulski konvenciji izhaja, da Svet ne more kot nujen pogoj vključiti dodatne faze v postopek za sklenitev iz člena 218 PDEU s tem, da sprejetje svojega sklepa o sklenitvi mešanega sporazuma pogojuje s predhodno sklenitvijo „medsebojnega soglasja“. Vendar je v politični diskrecijski pravici Sveta, da se odloči za nadaljevanje razprav, dokler ni mogoče doseči „medsebojnega soglasja“ držav članic, da jih sporazum zavezuje na področjih, ki so v njihovi pristojnosti. To politično diskrecijsko pravico je treba uresničevati v skladu s Poslovnikom Sveta in členom 218 PDEU. Z drugimi besedami, Svet lahko glasuje, če so izpolnjeni vsi postopkovni pogoji v skladu s pravili glasovanja, ki se uporabljajo za postopkovne odločitve, in tistimi, ki se uporabljajo za predmet sporazuma.⁷⁰
80. Glede na navedeno Svetu nič ne preprečuje, da si prizadeva za medsebojno soglasje držav članic, da jih konvencija zavezuje na področjih, ki niso zajeta v sklepu Sveta o sklenitvi v interesu EU, in sicer v mejah, določenih v mnenju Sodišča o Istanbulski konvenciji.

⁷⁰ Zgoraj navedeno mnenje 1/19, *Istanbulska konvencija*, točke 253–255. Za podrobnejšo analizo glej tudi mnenje Pravne službe Sveta v dok. ST 13800/21, zlasti odstavke 5 do 13 in 28 mnenja o medsebojnem soglasju.

C. SKLEP SVETA SE NE SPREJME

81. Svet bi lahko potrdil, da v Svetu ni zahtevane večine⁷¹ za nadaljnje razprave o sprejetju sklepa o pooblastitvi držav članic, da v interesu EU v celoti ali delno ratificirajo konvencijo.
82. Ker konvencija ne predvideva izključne pristojnosti EU, so v primeru, ko Svet ne sprejme odločitve o izvajanju pristojnosti EU v zvezi s konvencijo, države članice še naprej pristojne za ukrepanje in se svobodno odločajo o tem, ali bodo konvencijo ratificirale ali ne, pri čemer spoštujejo svoje obveznosti iz Pogodb in pravnega reda EU.
83. Vendar je treba upoštevati dejstvo, da je Komisija predlagala sklenitev konvencije v interesu EU in da imajo države članice v skladu s sodno prakso Sodišča posebne dolžnosti, da ukrepajo oziroma se vzdržijo, če je Komisija Svetu podala predloge, ki pomenijo izhodišče za usklajeno delovanje EU, čeprav Svet teh ni sprejel, in sicer v skladu s splošno obveznostjo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.⁷²

⁷¹ Ali soglasja, če ga zahteva ustrezna materialnopravna podlaga.

⁷² Zgoraj navedena sodba v zadevi *Komisija proti Švedski*, C-246/07, točki 73 in 74.

84. Če bi se izkazalo, da v okviru Sveta ne bo dosežena potrebna podpora za sprejetje sklepa v skladu z zgoraj navedenima možnostma A ali B,⁷³ bi lahko pravni položaj razjasnili na naslednje načine: (i) Komisija bi lahko svoj predlog umaknila ali (ii) Svet bi lahko opravil formalno glasovanje, kar bi v primeru, da potrebne podpore ne bi bilo mogoče zbrati, dokazalo, da so bili izčrpani vsi postopkovni koraki za sprejetje predlaganega sklepa⁷⁴, ali (iii) Svet bi lahko opravil okvirno glasovanje v Coreperju in ugotovil, da ni zadostne podpore za predlog Komisije, pri čemer bi odobril izjavo, ki se vključi v njegov zapisnik in v kateri Svet ugotavlja, da ni mogoče doseči zahtevane večine za sprejetje predlaganega sklepa Sveta o pooblastitvi držav članic, da v interesu EU ratificirajo zadevno konvencijo MOD.⁷⁵
85. V tem primeru so na ravni EU še vedno mogoči različni ukrepi za spodbujanje držav članic k ratifikaciji konvencije. Zlasti bi Komisija imela možnost, da sprejme priporočilo o ratifikaciji te konvencije, kot je to storila v preteklosti (na primer v zvezi s Konvencijo MOD št. 182 o odpravi najhujših oblik dela otrok).⁷⁶ Prav tako bi lahko predvideli sklepe Sveta, v katerih bi bil poudarjen pomen ratifikacije konvencije s strani držav članic.

⁷³ Zgoraj navedena sodba v združenih zadevah C-626/15 in C-659/16, *Weddel Sea*, točka 126; zgoraj navedena sodba Sodišča v zadevi *OTIF*, C-600/14, točka 68; zgoraj navedeno mnenje 1/19, *Istanbulska konvencija*, točka 250.

⁷⁴ Pri formalnem glasovanju bi bilo treba najprej pridobiti odobritev Evropskega parlamenta glede sklepa Sveta o pooblastitvi držav članic za ratifikacijo v interesu EU.

⁷⁵ Opomba: v prejšnjih primerljivih situacijah je bil dogovor, za katerega je bilo ugotovljeno, da „opušča“ predlog Komisije, običajno dopis Coreperja, v katerem Svetu priporoča, naj ne nadaljuje dela v zvezi s predlogom Komisije (npr. ST 13605/13, točka 23; ST 7409/14; ST 12706/16). Vendar je na podlagi zgoraj navedenega mnenja 1/19 (*Istanbulska konvencija*) priporočljivo, da se ta praksa opusti in se namesto tega opravi formalno glasovanje ali sprejme izjava, ki se vključi v zapisnik Sveta in v kateri se navede, da ni bila dosežena zahtevana kvalificirana večina (glej ST 13411/21 v zvezi z nedavnim primerom sprejetja take izjave).

⁷⁶ Priporočilo Komisije 2000/581/ES z dne 15. septembra 2000 o ratifikaciji Konvencije Mednarodne organizacije dela (MOD) št. 182 z dne 17. junija 1999 o prepovedi najhujših oblik dela otrok in takojšnjem ukrepanju za njihovo odpravo (notificirano pod dokumentarno številko C(2000) 2674); UL L 243, 28.9.2000, str. 41.

V. ZAKLJUČEK

86. Pravna služba Sveta meni naslednje:

- a) celotna konvencija MOD je v deljeni, neizključni pristojnosti EU, zato lahko Svet odloči, ali in v kakšnem obsegu bo izvajal potencialno pristojnost EU;
- b) za ratifikacijo konvencije MOD so pravno mogoči različni načini, in sicer:
 - i) „sporazum, ki ga sklene samo EU“ z ratifikacijo celotne konvencije s strani vseh držav članic v interesu EU;
 - ii) mešani sporazum z ratifikacijo konvencije MOD s strani vseh držav članic, deloma v interesu EU, kar zadeva pristojnost EU, in deloma v okviru lastne nacionalne pristojnosti; v tem primeru bi bilo treba v sklepu Sveta bolje pojasniti obseg izvajanja pristojnosti EU; ali
 - iii) ratifikacija brez izvajanja pristojnosti EU, ko bi morale države članice razmisliti o ratifikaciji konvencije MOD kot lastni nacionalni pristojnosti.