



Bryssel den 20 januari 2022  
(OR. en)

13484/21

LIMITE

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

---

Interinstitutionellt ärende:  
2020/0011(NLE)

---

#### YTTRANDE FRÅN JURIDISKA AVDELNINGEN<sup>1</sup>

|         |                                                                                                                    |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| från:   | Juridiska avdelningen                                                                                              |
| Ärende: | Rådets beslut om ILO:s konvention nr 190 om våld och trakasserier<br>– EU:s befogenhet att ratificera konventionen |

#### I. INLEDNING

1. Den 22 januari 2020 lade kommissionen fram ett förslag till rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention från 2019 om våld och trakasserier (konvention nr 190) vad gäller delar av konventionen (*kommissionens förslag* eller *förslaget*)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Denna handling innehåller juridisk rådgivning som är skyddad enligt artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar och som Europeiska unionens råd inte har gjort tillgänglig för allmänheten. Rådet kommer att hävda sina rättigheter vid otillåtet offentliggörande.

<sup>2</sup> COM(2020) 24 final. Detta är det första förslag till unionsrättsakt som kommissionen lagt fram när det gäller ILO-konvention nr 190. Kommissionen har varken lagt fram någon rekommendation om att inleda förhandlingar om denna konvention i unionens intresse eller något förslag till rådets beslut om dess undertecknande. Kommissionen har emellertid varit samordnare för medlemsstaternas ståndpunkter under förhandlingarnas gång. Kommissionen har lett unionens interna samordningsmöten och spelat en aktiv roll vid fastställandet av de gemensamma handlingslinjerna.

2. Kommissionens förslag diskuterades i arbetsgruppen för sociala frågor vid tre tillfällen<sup>3</sup>. Efter dessa diskussioner reviderade ordförandeskapet texten<sup>4</sup>, som därefter diskuterades i Coreper vid tre tillfällen.<sup>5</sup>
3. På begäran av några delegationer vid Corepers möte den 18 december 2020 uppmanade ordförandeskapet rådets juridiska avdelning att analysera EU:s befogenheter när det gäller konventionen från 2019 om våld och trakasserier (konvention nr 190)<sup>6</sup> (*konventionen*) och att kartlägga rättsligt genomförbara alternativ för ratificeringen av konventionen. Detta yttrande är ett svar på denna begäran. Det tar hänsyn till domstolens yttrande 1/19 om Istanbulkonventionen, som har varit under behandling sedan 2019 och som avgavs den 6 oktober 2021<sup>7</sup>.

## II. **BAKGRUND**

4. Konventionen och rekommendation nr 206<sup>8</sup> antogs vid den 108:e Internationella arbetskonferensen i juni 2019 (ILO:s hundraårsjubileum).
5. Konventionen är det första internationella instrument som fastställer normer för hantering av arbetsrelaterat våld och arbetsrelaterade trakasserier. Dess 20 artiklar är indelade i åtta kapitel. I kapitlen I och II fastställs tillämpningsområdet och i kapitel III kärnprinciperna. Konventionens viktigaste normativa bestämmelser finns i kapitel IV; de handlar om skydd och förebyggande av våld och trakasserier i arbetslivet. I kapitel V föreskrivs åtgärder för efterlevnad och rättsmedel. I kapitel VI behandlas åtgärder för att höja medvetenheten. I kapitel VII anges möjliga metoder för tillämpning av konventionens bestämmelser, och kapitel VIII innehåller bestämmelser om dess ratificering och ikraftträdande.

---

<sup>3</sup> Den 4 och 18 februari och den 4 mars 2020.

<sup>4</sup> Dok. ST 6533/20.

<sup>5</sup> Den 11 mars och den 9 och 18 december 2020.

<sup>6</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C190](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190)

<sup>7</sup> Domstolens yttrande 1/19 av den 6 oktober 2021, Istanbulkonventionen, ECLI:EU:C:2021:832. Se även juridiska avdelningens informering not, dok. ST 13800/21, av den 11 november 2021 om det yttrandet från domstolen.

<sup>8</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R206](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R206)

6. I oktober 2019 antog rådet slutsatser om EU:s stöd för ILO:s hundraårsdeklaration, i vilka medlemsstaterna och Europeiska kommissionen uppmanades ”att stärka insatserna och vidta lämpliga åtgärder i enlighet med ILO:s hundraårsdeklaration i syfte att [...] avskaffa [...] våld och trakasserier i arbetslivet”<sup>9</sup>.
7. I skrivande stund har tio av ILO:s medlemsstater (varav två EU-medlemsstater) ratificerat konventionen.<sup>10</sup> Konventionen trädde i kraft den 25 juni 2021.
8. Enligt ILO:s stadgar kan internationella organisationer (som EU) inte bli parter i ILO. EU kan därför endast utöva sin befogenhet när det gäller ILO-konventioner genom att de ratificeras av medlemsstaterna, som är bemyndigade att handla i EU:s intresse.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Rådets slutsatser *Framtidens arbetsliv: Europeiska unionen stöder ILO:s hundraårsdeklaration*, 25 oktober 2019, dok. ST 13436/1/19 REV 1.

<sup>10</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:3999810](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810).

<sup>11</sup> Se domstolens yttrande 2/91 av den 19 mars 1993, ILO, ECLI:EU:C:1993:106, punkt 5.

Sedan 2005 har rådet bemyndigat medlemsstaterna att i unionens intresse ratificera de delar som omfattas av EU:s befogenhet avseende fem ILO-konventioner<sup>12</sup> och ett ILO-protokoll.<sup>13</sup>

9. I detta yttrande analyseras om och i vilken utsträckning EU har befogenhet i fråga om konventionen och karaktären av EU:s befogenhet (avsnitt III). På grundval av resultatet av denna analys undersöks i yttrandet även de rättsligt genomförbara alternativen för ratificeringen av konventionen (avsnitt IV).

---

<sup>12</sup> Rådets beslut 2005/367/EG av den 14 april 2005 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska gemenskapens intresse ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention nr 185 om identitetshandlingar för sjömän, EUT L 136, 30.5.2005, s. 1, rådets beslut 2007/431/EG av den 7 juni 2007 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska gemenskapens intresse ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention från 2006 om arbete till sjöss, EUT L 161, 22.6.2007, s. 63, rådets beslut 2010/321/EU av den 7 juni 2010 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera ILO:s konvention om arbete i fiskerier från 2007 (konvention nr 188), EUT L 145, 11.6.2010, s. 12, rådets beslut 2014/52/EU av den 28 januari 2014 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention från 1990 om säkerhet vid användning av kemiska produkter i arbetslivet (konvention nr 170), EUT L 32, 1.2.2014, s. 33, och rådets beslut 2014/51/EU av den 28 januari 2014 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention från 2011 om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare (konvention nr 189), EUT L 32, 1.2.2014, s. 32.

<sup>13</sup> Rådets beslut (EU) 2015/2071 av den 10 november 2015 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera 2014 års protokoll till Internationella arbetsorganisationens konvention om tvångsarbete från 1930, vad gäller artiklarna 1–4 i protokollet avseende frågor som rör straffrättsligt samarbete, EUT L 301, 18.11.2015, s. 47, och rådets beslut (EU) 2015/2037 av den 10 november 2015 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera 2014 års protokoll till Internationella arbetsorganisationens konvention om tvångsarbete från 1930, vad gäller frågor som rör socialpolitik, EUT L 298, 14.11.2015, s. 23.

### III. RÄTTSLIG ANALYS AV EU:S BEFOGENHET I FRÅGA OM KONVENTIONEN

#### A. RÄTTSLIGA KRITERIER FÖR ANALYSEN

##### 1. Huruvida EU har en befogenhet

10. Enligt principen om tilldelade befogenheter, som fastställs i artikel 5 i EU-fördraget, kan unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen.
11. EU har befogenhet att ingå internationella avtal i fyra fall som anges i artikel 216 i EUF-fördraget.<sup>14</sup> Eftersom ingåendet av konventionen varken föreskrivs särskilt i fördragen eller i någon av EU:s rättsligt bindande akter, kan EU ha extern befogenhet att ingå konventionen om detta är ”nödvändigt [...] för att [...] förverkliga något av de mål som avses i fördragen” eller för att ingåendet ”kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa.”
12. Det rättsliga kriterium som domstolen har tillämpat för att avgöra om ingåendet är nödvändigt för att förverkliga något av målen i fördraget har inte varit ett strikt kriterium. Domstolen har klargjort att EU:s externa befogenhet inte är förenad ”med ett villkor om att det tidigare har antagits unionsregler som kan påverkas” om ingåendet av ett avtal är ”nödvändigt för att inom ramen för unionens politik förverkliga något av de mål som avses i fördragen”.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Artikel 216.1 i EUF-fördraget har följande lydelse: ”Unionen får ingå avtal med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer, om fördragen föreskriver att sådana avtal ska ingås eller om ingåendet av ett avtal är nödvändigt antingen för att inom ramen för unionens politik förverkliga något av de mål som avses i fördragen, eller föreskrivs i någon av unionens rättsligt bindande akter eller kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa.”

<sup>15</sup> Domstolens dom av den 5 december 2017, Tyskland/rådet (Otif), C-600/14, ECLI:EU:C:2017:935, punkterna 52 och 67.

Domstolen ansåg dessutom att villkoret att ingåendet ska vara nödvändigt för att förverkliga ett mål i fördraget var uppfyllt på grundval av konstaterandet att vidtagandet av en yttre åtgärd bidrog till att förverkliga ett mål i fördragen.<sup>16</sup>

13. Det är inte nödvändigt att i denna punkt närmare undersöka det fjärde kriteriet, dvs. att ingåendet kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa. Detta kriterium är också en del av det rättsliga kriteriet när det gäller karaktären av EU:s befogenhet och kommer att behandlas nedan.

## **2. Karaktären av EU:s befogenhet**

14. I den mån EU har extern befogenhet kan denna vara exklusiv eller delad med medlemsstaterna.
15. På områden som omfattas av EU:s exklusiva externa befogenhet får medlemsstaterna inte göra internationella åtaganden utanför ramarna för EU:s institutioner, såvida inte EU har bemyndigat dem att göra detta (artikel 2.1 i EUF-fördraget).<sup>17</sup>

På områden där EU:s befogenheter inte är exklusiva utan delade har rådet däremot ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller i vilken utsträckning denna potentiella befogenhet ska utövas av EU.<sup>18</sup> I den mån som EU inte utövar delad befogenhet kan medlemsstaterna fortsätta att utöva sin externa befogenhet (artikel 2.2 i EUF-fördraget).

---

<sup>16</sup> Domstolens dom i Otif-målet, C-600/14, åberopad ovan, punkt 60.

<sup>17</sup> Domstolens yttrande 2/91 av den 19 mars 1993, ILO, åberopat ovan, punkterna 25 och 26, domstolens dom av den 5 november 2002, kommissionen/Belgien, C-471/98, ECLI:EU:C:2002:628, punkt 95, domstolens dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet (AETR), C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32, punkt 22, domstolens dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet, C-114/12, ECLI:EU:C:2014:2151, punkterna 66 och 67, och domstolens dom av den 20 november 2018, kommissionen/rådet (Weddellhavet), de förenade målen C-626/15 och C-659/16, ECLI:EU:C:2018:925, punkt 111.

<sup>18</sup> Se bland annat domstolens dom i Otif-målet, C-600/14, åberopad ovan, punkt 68, domstolens dom i de förenade målen C-626/15 och C-659/16, Weddellhavet, åberopad ovan, punkterna 126–127, och domstolens dom av den 30 maj 2006, kommissionen/Irland, C-459/03, ECLI:EU:C:2006:345, punkterna 95–96.

16. När det gäller konventionen måste det noteras att ingen av bestämmelserna i konventionen rör frågor där EU på förhand skulle ha exklusiv befogenhet enligt förteckningen i artikel 3.1 i EUF-fördraget.<sup>19</sup> I den mån EU har extern befogenhet kan dess exklusiva karaktär därför endast följa av artikel 3.2 i EUF-fördraget.<sup>20</sup> När det gäller konventionen förefaller endast det tredje typfall som anges i artikel 3.2 i EUF-fördraget vara relevant. Följaktligen omfattas bestämmelserna i konventionen av EU:s exklusiva externa befogenhet i den mån de ”*kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.*”
17. ”*Bedömningen av om [...] åtaganden [...] ’kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa’ i den mening som avses i artikel 3.2 FEUF bör göras utifrån domstolens fasta praxis enligt vilken det föreligger en sådan risk när åtagandena omfattas av tillämpningsområdet för dessa [EU-]regler.*”<sup>21</sup> Konstaterandet att det föreligger en sådan risk betyder inte att de internationella åtagandena och EU-lagstiftningen måste täcka exakt samma områden.<sup>22</sup> Dessutom kan ett område som i stor utsträckning omfattas av EU-rätten medföra exklusiv befogenhet för EU.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Artikel 3.1 i EUF-fördraget har följande lydelse: ”*Unionen ska ha exklusiv befogenhet på följande områden: a) Tullunionen. b) Fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion. c) Den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta. d) Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. e) Den gemensamma handelspolitiken.*”

<sup>20</sup> Artikel 3.2 i EUF-fördraget har följande lydelse: ”*Unionen ska också ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt eller om ingåendet är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.*”

<sup>21</sup> Domstolens yttrande 2/15 av den 16 maj 2017, Singapore, ECLI:EU:C:2017:376, punkt 180, domstolens dom, kommissionen/rådet, C-114/12, åberopad ovan, punkt 68, och domstolens dom i AETR-målet, C-22/70, åberopad ovan, punkterna 22 och 30 ff.

<sup>22</sup> Se bland annat domstolens yttrande 1/13 av den 14 oktober 2014, konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn, ECLI:EU:C:2014:2303, punkterna 71–72, domstolens dom i de förenade målen C-626/15 och C-659/16, Weddellhavet, åberopad ovan, punkt 113.

<sup>23</sup> Denna bedömning måste grunda sig på de berörda reglernas räckvidd, beskaffenhet och innehåll. Dessutom måste hänsyn tas till den framtida utveckling av unionsrätten som kan förutses på området. Se generaladvokatens förslag till yttrande i förfarande 3/15 av den 14 februari 2017, Marrakech, ECLI:EU:C:2017:114, punkterna 107–108, domstolens dom av den 26 november 2014, Green Network, C-66/13, ECLI:EU:C:2014:2399, punkterna 31–33, domstolens yttrande 1/13, konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn, åberopad ovan, punkterna 73–74, domstolens dom, kommissionen/rådet, C-114/12, åberopad ovan, punkt 70, domstolens yttrande 1/03 av den 7 februari 2006, Lugano, ECLI:EU:C:2006:81, punkt 126, och domstolens yttrande 2/91, ILO, åberopad ovan, punkterna 22 och 25–26.

Konstaterandet att ett område i stor utsträckning omfattas av EU:s regler undanröjer inte behovet av att avgränsa det särskilda område som omfattas av konventionen och som måste prövas med utgångspunkt i artikel 3.2 i EUF-fördraget.<sup>24</sup>

18. I detta avseende har domstolen för det första konsekvent framhållit att ”*den interna behörigheten endast [kan] ge upphov till en exklusiv yttre behörighet om [...] denna utövas.*”<sup>25</sup> Om så inte är fallet kan EU inte ha underförstådd exklusiv befogenhet. Bestämmelser i primärrätten utgör inte ”*gemensamma regler*” enligt det tredje typfallet i artikel 3.2 i EUF-fördraget.<sup>26</sup>
19. För det andra kan slutsatsen att EU har exklusiv befogenhet med avseende på bestämmelser i ett internationellt avtal i enlighet med det tredje typfallet i artikel 3.2 i EUF-fördraget enbart fastställas på grundval av en ”*konkret bedömning*”, som måste vara ”*en helhetsbedömning i varje enskilt fall*”, av förhållandet mellan avtalet och berörda EU-regler.<sup>27</sup> Ett mycket generellt synsätt i fråga om denna bedömning kan inte uppfylla normerna i rättspraxis.<sup>28</sup> Som domstolen framhållit ankommer det på den berörda parten att ”*anföra de omständigheter som kan visa att unionens externa behörighet, som parten avser att göra gällande, är exklusiv.*”<sup>29</sup>
20. En tredje fråga som ska behandlas i samband med konventionen rör domstolens rättspraxis om minimikrav. Enligt denna rättspraxis finns i normala fall ingen risk för påverkan när ett internationellt avtal anger minimikrav på ett område där EU-rätten också endast anger minimikrav. I detta avseende måste det erinras om att ILO enligt sina stadgar endast kan fastställa minimikrav.

<sup>24</sup> Juridiska avdelningens yttrande i dok. ST 13795/16, punkt 20.

<sup>25</sup> Domstolens yttrande 2/92 av den 24 mars 1995, OECD, ECLI:EU:C:1995:83, punkt 36, och domstolens yttrande 1/94 av den 15 november 1994, WTO-avtalet, ECLI:EU:C:1994:384, punkt 89.

<sup>26</sup> Domstolens yttrande 2/15, Singapore, åberopat ovan, punkt 234.

<sup>27</sup> Domstolens yttrande 1/03, Lugano, åberopat ovan, punkterna 124 och 133, domstolens dom, kommissionen/rådet, C-114/12, åberopat ovan, punkterna 74–75, generaladvokatens förslag till yttrande i förfarande 3/15 av den 8 september 2016, Marrakech, ECLI:EU:2016:657, punkterna 129–132, domstolens dom, Green Network, C-66/13, åberopat ovan, punkt 44, och domstolens yttrande 1/13, konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn, åberopat ovan, punkt 74.

<sup>28</sup> Se juridiska avdelningens yttrande i dok. ST 13795/16 för en detaljerad analys av rättspraxis i denna fråga.

<sup>29</sup> Domstolens dom, kommissionen/rådet, C-114/12, åberopat ovan, punkterna 74–75, och domstolens dom i de förenade målen C-626/15 och C-659/16, Weddellhavet, åberopat ovan, punkt 115. Jfr motiveringen till kommissionens förslag COM(2020) 24 final, punkt 4 (sidan 5), där det hänvisas till artikel 3.2 i EUF-fördraget utan att det underbyggs ytterligare.

Rättspraxisen om minimikrav bör emellertid inte tillämpas på ett mekaniskt sätt, och man måste granska huruvida en genuin grad av frihet finns kvar för medlemsstaterna inom ramen för både EU-rätten och internationell rätt.<sup>30</sup> Det behöver göras en noggrann analys av de berörda bestämmelserna för att fastställa om konventionen skulle äventyra ”den enhetliga tillämpningen av [unionsbestämmelserna] och att de system som inrättats genom dessa bestämmelser fungerar väl”.<sup>31</sup> Detta rättsliga kriterium är fortfarande relevant enligt domstolens yttrande 1/19 som nyligen avgavs.<sup>32</sup>

## **B. ANALYS AV KONVENTIONEN**

21. I förslaget klargörs inte den exakta omfattningen och karaktären av den befogenhet som EU ska utöva, och det görs inte heller i den text som lagts fram för Coreper.<sup>33</sup>
22. Juridiska avdelningen har därför genomfört en analys av de befogenheter som berörs av konventionen mot bakgrund av de parametrar som sammanfattas i avsnitt A ovan. I detta yttrande redovisas resultaten av den analysen. i) Dels behandlas de berörda bestämmelserna i konventionen, med avseende på om EU har befogenhet, ii) dels undersöks karaktären av EU:s befogenhet mot bakgrund av de befintliga gemensamma reglerna.

### **1. Huruvida EU har en befogenhet**

23. Det huvudsakliga syftet med konventionen är att skydda arbetstagare och andra personer i arbetslivet<sup>34</sup> från våld och trakasserier<sup>35</sup> som inträffar i, är knutna till eller härrör från arbete.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> Juridiska avdelningens yttrande i dok. ST 13795/16, punkt 26.

<sup>31</sup> Se domstolens yttrande 1/03, Lugano, åberopat ovan, punkterna 128 och 133.

<sup>32</sup> Domstolens yttrande 1/19, Istanbulkonventionen, åberopat ovan. I sitt yttrande följde inte domstolen generaladvokat Gerard Hogan, som menade att det inte behövdes någon sådan ytterligare analys (se generaladvokatens förslag till yttrande av den 11 mars 2021, ECLI:EU:C:2021:198, punkt 99). Domstolens yttrande innehåller inte några särskilda överväganden i detta avseende.

<sup>33</sup> Dok. ST 6533/20.

<sup>34</sup> Artikel 2 i konventionen.

<sup>35</sup> Enligt definitionen i artikel 1 i konventionen.

<sup>36</sup> Artikel 3 i konventionen.

24. Konventionens mål ska uppnås genom åtgärder för skydd mot och förebyggande av våld och trakasserier i arbetslivet.<sup>37</sup> I kapitel I definieras begreppet ”våld och trakasserier” genom en bred definition som emellertid endast avser ”arbetslivet”. I kapitel II fastställs tillämpningsområdet för skyddet på liknande sätt genom att det hänvisas till ”arbetstagare och andra personer i arbetslivet”. I kapitel III om kärnprinciper föreskrivs att varje medlemsstat som ratificerar konventionen ska anta en helhetsinriktad ansats för att förebygga och avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet. Medlemsstaterna är skyldiga att förbjuda sådana handlingar och anta policyer mot våld och trakasserier tillsammans med kompletterande åtgärder som stöder dem, till exempel genom att upprätta kontrollmekanismer och föreskriva rättsmedel, sanktioner och stöd till offer.
25. De viktigaste bestämmelserna för att genomföra dessa kärnprinciper finns i kapitel IV (artiklarna 7–9) om skydd och förebyggande av våld och trakasserier. I artikel 7 föreskrivs att medlemsstaterna ska definiera och förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet. I artiklarna 8 och 9 fastställs särskilda åtgärder som ILO:s medlemsstater ska vidta för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet, bland annat genom att kräva att arbetsgivarna vidtar åtgärder i detta avseende.
26. Bestämmelserna om efterlevnadsåtgärder och rättsmedel som är nödvändiga för att ovan nämnda policyer för skydd och förebyggande ska genomföras korrekt anges i kapitel V. I kapitel VI föreskrivs andra kompletterande åtgärder i form av vägledning, utbildning och åtgärder för att höja medvetenheten.
27. Mot bakgrund av det ovanstående omfattas konventionens huvudsakliga syfte av de mål som EU ska eftersträva enligt fördragets bestämmelser om socialpolitik. Förbättring av arbetsvillkoren är ett av de mål som fastställs i artikel 151 i EUF-fördraget. Eftersom våld och trakasserier i arbetslivet kan påverka en hälsosam arbetsmiljö har EU befogenhet att anta åtgärder för att definiera och förbjuda sådana handlingar, detta i enlighet med artikel 153.1 a i EUF-fördraget om förbättring av arbetsmiljön och skydd av arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

---

<sup>37</sup> Artiklarna 7, 8, 9 och 10 i konventionen.

28. Artikel 153.1 a i EUF-fördraget kan omfatta alla delar av en bred definition av ”våld och trakasserier” i enlighet med konventionen. Den omfattar således både det snävare begreppet könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier i arbetslivet och alla andra former av trakasserier som betraktas som en form av diskriminering.<sup>38</sup> EU har också ytterligare befogenheter, särskilt enligt artiklarna 153.1 i, 157.3 och 19 i EUF-fördraget, som har ett mer specifikt och mer begränsat tillämpningsområde och som kan omfatta trakasserier som betraktas som en form av diskriminering.
29. Ytterligare befogenheter för EU kan anses vara relevanta för vissa underordnade inslag i konventionen. Även om det i konventionen till exempel inte föreskrivs att trakasserier i arbetslivet ska karakteriseras som en straffrättslig fråga, och det därför inte är nödvändigt att fastställa EU:s befogenheter i detta avseende, har EU – i den utsträckning som åtgärderna avseende efterlevnad och rättsmedel enligt konventionen i princip skulle kunna gälla straffrätten – vissa befogenheter när det gäller personers rättigheter vid straffrättsliga förfaranden och brottsoffers rättigheter.<sup>39</sup> På motsvarande sätt skyddas i princip även integriteten för offer för trakasserier enligt den allmänna dataskyddsförordningen<sup>40</sup>. Sådana EU-befogenheter kan visserligen vara relevanta för vissa underordnade inslag, men de motsvarar inte konventionens huvudsakliga syfte.
30. Analysen av de viktigaste bestämmelserna bekräftar därför slutsatsen att konventionens innehåll omfattas av EU:s befogenhet, särskilt enligt artikel 153.1 a i EUF-fördraget, och skulle bidra till att målen i fördraget uppnås.
31. Följande särskilda kommentarer om bestämmelser som är relevanta för befogenhetsanalysen är dessutom värda att notera:

---

<sup>38</sup> När det gäller förhållandet mellan trakasserier och diskriminering, jfr artikel 6 i konventionen och sjunde stycket i ingressen.

<sup>39</sup> T.ex. artikel 82.2 c i EUF-fördraget och Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, EUT L 315, 14.11.2012, s. 57.

<sup>40</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

### ***Konventionens tillämpningsområde med avseende på personer***

32. När det gäller tillämpningsområdet är artikel 2 i konventionen för det första allmänt hållen, och det hänvisas till syftet att skydda arbetstagare och andra personer i arbetslivet, inbegripet *”personer som utövar befogenhet, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare.”* Det måste därför undersökas om tillämpningsområdet sträcker sig längre än enbart skydd av arbetstagare i den mening som avses i fördragets bestämmelser om socialpolitik.
33. I detta sammanhang kan man se en skillnad mellan, å ena sidan, denna bestämmelse i konventionen, som hänvisar till *”personer som utövar befogenhet, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare”*, och, å andra sidan, andra artiklar i konventionen som hänvisar till *”arbetsgivare”* som personer med ansvar för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet och inte som en kategori av personer som ska skyddas från sådana åtgärder. Detta gäller särskilt en av de centrala normativa bestämmelserna i denna konvention, artikel 9, där det föreskrivs att ILO:s medlemsstater ska kräva att *”arbetsgivare”* vidtar lämpliga åtgärder för att förebygga våld och trakasserier i arbetslivet.
34. Juridiska avdelningen anser därför att det faktum att *”personer som utövar befogenhet, skyldigheter eller ansvar som arbetsgivare”* omfattas av det skydd som ges enligt konventionen inte ska tolkas som att det avser *”arbetsgivaren”* utan som att det omfattar personer i arbetshierarkin som kan utsättas för trakasserier på samma sätt som andra personer som i vid bemärkelse kan likställas med arbetstagare. Detta inslag ger därför ingen anledning att ifrågasätta om EU har en befogenhet.

### ***Förhandlingar om kollektivavtal***

35. För det andra anges i motiveringen till kommissionens förslag att konventionen innehåller bestämmelser som omfattas av medlemsstaternas befogenheter vad gäller *”förhandlingar om kollektivavtal”*.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Kommissionens motivering, ST 5442/20, s. 5, punkt 2.2.

36. I konventionen nämns förhandlingar om kollektivavtal inom ramen för artikel 5 (kapitel III om konventionens kärnprinciper) och artikel 12 (kapitel VII om metoder för tillämpning).
37. I artikel 5 anges att ”*varje medlemsstat [i ILO som ratificerar konventionen] ska respektera, främja och förverkliga de grundläggande principerna och rättigheterna i arbetslivet, dvs. föreningsfrihet och verkningsfullt erkännande av den kollektiva förhandlingsrätten, avskaffande av alla former av tvångsarbete och obligatoriskt arbete, verkningsfullt avskaffande av barnarbete samt avskaffande av diskriminering i anställning och yrkesutövning, samt främja anständigt arbete*”. (vår understrykning)
38. Denna bestämmelse hänvisar visserligen till förhandlingar om kollektivavtal, men den har endast ett programmatiskt värde inom ramen för konventionen; den medför inga konkreta skyldigheter för ILO:s medlemsstater, och den återspeglar EU-rättens grundläggande principer.<sup>42</sup> Dessutom tilldelas EU i avdelning X ”Socialpolitik” i EUF-fördraget vissa befogenheter på detta område. I befintlig EU-lagstiftning föreskrivs redan att medlemsstaterna ska främja dialogen mellan arbetsmarknadens parter i samband med bekämpning av diskriminering och trakasserier.<sup>43</sup>
39. I artikel 12 klargörs att konventionen ”*ska tillämpas genom nationella lagar och andra författningar samt genom kollektivavtal eller andra åtgärder som är förenliga med nationell praxis*”. Eftersom endast stater är medlemmar i ILO är hänvisningen till nationella lagar och andra författningar samt nationell praxis självklar och inte relevant för analysen av befogenhetsfördelningen mellan EU och dess medlemsstater.
40. Mot denna bakgrund anser juridiska avdelningen att hänvisningarna till ”*den kollektiva förhandlingsrätten*” respektive ”*kollektivavtal*” i dessa båda bestämmelser i konventionen inte är av en sådan karaktär att de skulle utesluta EU:s befogenhet i detta avseende.

---

<sup>42</sup> När det gäller förhandlingar om kollektivavtal, se artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De övriga inslagen i artikel 5 i konventionen omfattas av artikel 9 i EUF-fördraget eller artiklarna 5, 12, 21 och 32 i stadgan.

<sup>43</sup> Se t.ex. artikel 21 (”Social dialog”) i direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EUT L 204, 26.7.2006, s. 23.

41. Av ovanstående skäl kan man dra slutsatsen att EU – mot bakgrund av konventionens bidrag till EU:s mål, särskilt när det gäller socialpolitiken – har befogenhet att ingå konventionen.

## **2. Karaktären av EU:s befogenhet**

42. EU har redan utövat vissa av sina befogenheter inom de områden som omfattas av konventionen genom att anta sekundärlagstiftning. Som påtalas ovan måste denna lagstiftning prövas med utgångspunkt i artikel 3.2 i EUF-fördraget för att man ska kunna fastställa karaktären av EU:s externa befogenhet inom dessa områden.
43. Det har antagits flera EU-rättsakter inom de politikområden som omfattas av konventionen i syfte att genomföra principen om icke-diskriminering.<sup>44</sup> Denna EU-lagstiftning fastställer endast minimikrav<sup>45</sup> och riskerar därför i princip inte att påverkas av konventionen, som också fastställer sådana minimikrav.
44. De bestämmelser som förtjänar en närmare analys i detta avseende gäller definitionen av trakasserier och åtgärderna avseende efterlevnad och rättsmedel.

---

<sup>44</sup> Dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG, EUT L 180, 15.7.2010, s. 1, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EUT L 204, 26.7.2006, s. 23, och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, EGT L 303, 2.12.2000, s. 16.

<sup>45</sup> Särskilt direktiv 2010/41/EU, skäl 23, direktiv 2006/54/EG, artikel 27, och rådets direktiv 2000/78/EG, skäl 28 och artikel 8.

### **Definition av och förbud mot trakasserier**

45. I vissa av de berörda EU-rättsakterna är definitionen av ”trakasserier” ”*när ett oönskat beteende som har samband med [vissa diskrimineringsgrunder] förekommer och syftar till eller leder till att en persons värdighet kränks och att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller kränkande stämning skapas*”.<sup>46</sup>
46. Enligt artikel 1 i konventionen avses med ”*våld och trakasserier [...] ett spektrum av oacceptabla beteenden och handlingar i arbetslivet, eller hot om sådana, oberoende av om de inträffar en gång eller upprepade gånger, som syftar till, resulterar i eller kan resultera i fysisk, psykologisk, sexuell eller ekonomisk skada, och som inbegriper könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier*”.<sup>47</sup>
47. Om man jämför EU:s definition med den i konventionen framgår två väsentliga skillnader.
48. För det första ingår inte våld uttryckligen i den typ av handlingar som enligt befintlig EU-lagstiftning omfattas av begreppet ”trakasserier”.<sup>48</sup> Det framstår emellertid som uppenbart att sådana ”*oacceptabla beteenden och handlingar [...] som syftar till, resulterar i eller kan resultera i fysisk, psykologisk, sexuell eller ekonomisk skada*” som avses i konventionen i huvudsak motsvarar handlingar som ”*syftar till eller leder till att en persons värdighet kränks och att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller kränkande stämning skapas*”. Denna skillnad i ordalydelsen leder därför inte till någon väsentlig skillnad mellan de typer av handlingar som omfattas.

---

<sup>46</sup> Se direktiv 2006/54/EG, artikel 2.1 c, direktiv 2010/41/EU, artikel 3 c, och rådets direktiv 2000/78/EG, artikel 2.3.

<sup>47</sup> Artikel 1 i konventionen har därefter följande lydelse: ”*b) könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier: våld och trakasserier som riktas mot personer på grund av deras kön eller genus, eller som oproportionerligt drabbar personer av ett visst kön eller genus, och som inbegriper sexuella trakasserier*”.

<sup>48</sup> Det finns varken någon EU-lagstiftning eller något lagstiftningsförslag från kommissionen om just ”våld” i arbetslivet, men frågan om ”trakasserier” i arbetslivet behandlas i en rad EU-rättsakter.

49. För det andra, även om det i konventionens definition av *våld och trakasserier* inte hänvisas till skälen till sådana oönskade beteenden, omfattar EU:s definition av *trakasserier* endast beteenden som är kopplade till särskilda skäl. Detta beror på det faktum att EU:s definition av *trakasserier* för närvarande förekommer i lagstiftningsakter som är inriktade på specifika icke-diskrimineringsfrågor, såsom påpekas i punkt 43 ovan, medan konventionen avser trakasserier från utgångspunkten skydd av hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. På grund av den bevekelsegrundrelaterade aspekten av EU:s definition av trakasserier är begreppet trakasserier i EU-lagstiftningen för närvarande mer begränsat än begreppet *våld och trakasserier* i konventionen.
50. Vidare anges i artikel 7 i konventionen att ILO-medlemsstaternas definitioner av *våld och trakasserier* inte får strida mot definitionen i artikel 1 i konventionen, men ILO-medlemsstaterna har ett visst spelrum när det gäller den exakta formuleringen på nationell nivå.<sup>49</sup> Detsamma gäller definitionerna av *trakasserier* i EU-lagstiftningen, vilka ger medlemsstaterna utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av sådana definitioner i sina egna nationella rättssystem.
51. Likaledes är konventionens viktigaste normativa bestämmelser, särskilt artiklarna 8 och 9, tämligen allmänt hållna och ger ILO-medlemsstaterna ett reellt handlingsutrymme när det gäller vilka lämpliga åtgärder som de beslutar att tillämpa för att efterleva konventionen. Även om EU har utövat vissa av sina befogenheter avseende delar av konventionen genom antagandet av den lagstiftning som omnämns i punkt 43 ovan, finns det ingen anledning att dra slutsatsen att dessa bestämmelser skulle påverkas av konventionen.
52. Det finns därför ingen risk att konventionens bestämmelser om definitionen av och förbudet mot *våld och trakasserier* ska påverka befintliga EU-bestämmelser eller ändra deras räckvidd i den mening som avses i artikel 3.2 i EUF-fördraget. Således kan inte den av EU utövade befogenheten på detta område anses vara exklusiv.

---

<sup>49</sup> Enligt artikel 1.2 i konventionen måste de nationella definitionerna inte bygga på åtskillnaden mellan *våld och trakasserier* och *könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier*, vilket tyder på att det inte föreligger någon skyldighet att ordagrant återge konventionens definition.

### *Efterlevnad och rättsmedel*

53. Vissa av bestämmelserna i artikel 10 i konventionen om efterlevnadsåtgärder och rättsmedel avser områden där befintlig EU-befogenhet inte utövas, såsom arbetstagares rätt att lämna en arbetssituation som de har rimliga skäl att anta utgör en överhängande och allvarlig fara på grund av våld och trakasserier<sup>50</sup> samt särskilda åligganden för nationella organ när det gäller våld och trakasserier i arbetslivet<sup>51</sup>. Enligt den rättspraxis som åberopas ovan kan EU:s befogenhet i dessa frågor inte anses vara exklusiv.
54. Vissa andra bestämmelser i artikel 10 avser områden där EU redan har utövat vissa av sina befogenheter genom antagandet av relevant lagstiftning, såsom medlemsstaternas skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa övervakning och efterlevnad av nationella lagar och andra författningar som rör trakasserier i arbetslivet och att offren har säker

---

<sup>50</sup> Artikel 10 g i konventionen.

<sup>51</sup> Artikel 10 h i konventionen.

och verkningsfull tillgång till förfaranden för tvistlösning<sup>52</sup> samt skyldigheten att säkerställa enkel tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel och förfaranden samt skydd mot repressalier<sup>53</sup> och att skydda offrens personliga integritet.<sup>54</sup>

55. På dessa områden finns det emellertid ingen exklusiv EU-befogenhet, då det inte föreligger någon risk att de antagna gemensamma bestämmelserna påverkas av konventionen i den mening som avses i artikel 3.2 i EUF-fördraget. I vissa delar av den relevanta EU-lagstiftningen anges grundläggande processrättsliga rättigheter, varvid medlemsstaterna har möjlighet att behålla eller anta strängare skyddsåtgärder. På andra områden, särskilt skyddet av offrens personliga integritet, är EU-lagstiftningen mer omfattande men det föreligger – med tanke på ILO-medlemsstaternas väsentliga handlingsutrymme – ingen risk att den ska påverkas av de åtgärder som antas i enlighet med konventionen.

---

<sup>52</sup> Artikel 10 a och e i konventionen. Se exempelvis artikel 11 i direktiv 2010/41/EU, kapitel 2 i avdelning III i direktiv 2006/54/EG – där jämställdhetsorgan ges en roll vid övervakningen av nationell lag – samt i viss mån artiklarna 8 och 9 i direktiv 2012/29/EU som rör särskilda åtgärder till stöd för brottsoffer i samband med straffrättsliga förfaranden.

<sup>53</sup> Artikel 10 b i konventionen, samt artikel 10 g vad avser repressalier. Denna bestämmelse i ILO-konventionen överlappar delvis den unionslagstiftning som avser *trakasserier* (av unionstyp) på arbetsplatsen och föreskriver specifika efterlevnadsmekanismer (t.ex. artikel 10 i direktiv 2010/41/EU och kapitel 1 i avdelning III i direktiv 2006/54/EG). Dessutom är direktiv 2012/29/EU, vilket ger brottsoffer grundläggande processrättsliga rättigheter, relevant för offer för sådana beteenden som faller inom ramen för (ILO-konventionens) definition av *våld och trakasserier* i arbetslivet och som på nationell nivå betraktas som brottsliga beteenden. I denna unionslagstiftning anges grundläggande processrättsliga rättigheter, är lydelsen tämligen allmänt hållen samt ges medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme vid bestämmelsernas tillämpning. Vidare utgör alla dessa rättigheter miniminormer, och det står medlemsstaterna fritt att behålla eller anta strängare skyddsåtgärder.

<sup>54</sup> Artikel 10 c i konventionen. De delar av artikel 10 c där det hänvisas till personers *personliga integritet* överlappar förordning (EU) 2016/679 (den allmänna dataskyddsförordningen) i den mån som personliga uppgifter som avser en händelse med våld och trakasserier behandlas i enlighet med denna rättsakt. Medan den allmänna dataskyddsförordningens bestämmelser är mer omfattande till sin karaktär, är artikel 10 c i konventionen begränsad till en allmän skyddsskyldighet och inga särskilda arrangemang anges. Artikel 10 c ger således ILO-medlemsstaterna ett väsentligt handlingsutrymme vad avser de specifika åtgärder som ska vidtas i detta hänseende och är förenlig med dataskyddsförordningens mål och innehåll. Det bör även noteras att dataskyddsförordningen uttryckligen tillåter medlemsstaterna att fastställa specifika regler för behandlingen av personuppgifter i anställningsförhållanden (artikel 88).

56. Det finns därför ingen risk att efterlevnadsåtgärder och rättsmedel som motsvarar konventionens normativa bestämmelser ska påverka befintliga unionsbestämmelser eller ändra deras räckvidd i den mening som avses i artikel 3.2 i EUF-fördraget. Således kan inte den av EU delvis utövade befogenheten på detta område anses vara exklusiv.

#### **C. UTFALLET AV ANALYSEN AV BEFOGENHETER**

57. Mot bakgrund av den ovanstående analysen kan den befogenhet som EU tilldelas i fördragen omfatta hela konventionen, men eftersom både de befintliga EU-bestämmelserna och konventionens bestämmelser fastställer miniminormer, föreligger det ingen risk att konventionen påverkar befintliga EU-bestämmelser eller ändrar deras räckvidd, och det kan därför inte identifieras någon exklusiv EU-befogenhet vad avser någon av konventionens bestämmelser.

#### **IV. RÄTTSLIGA ALTERNATIV FÖR RATIFICERING AV KONVENTIONEN**

58. Eftersom det av analysen framgår att konventionen i dess helhet omfattas av delad – dvs. icke-exklusiv – EU-befogenhet, finns det olika rättsliga alternativ för medlemsstaternas ratificering av konventionen.<sup>55</sup>
59. Såsom förklaras i punkt 15 ovan, är det ett politiskt val för rådet huruvida det ska utöva den potentiella EU-befogenheten eller ej, och i så fall i vilken utsträckning.<sup>56</sup>
60. Beroende på vilket val som görs kan man tänka sig följande tre alternativ:
- a) Ett avtal med endast EU, varvid ratificeringen av konventionen endast kan innebära utövandet av relevanta EU-befogenheter.
  - b) Blandkaraktär, varvid EU delvis utövar relevanta befogenheter jämsides med medlemsstaterna.

---

<sup>55</sup> Det erinras om att EU inte självt kan ingå konventionen, såsom förklaras i punkt 8 ovan.

<sup>56</sup> Se juridiska avdelningens yttrande i dok. ST 5591/21. Se exempelvis domstolens dom i Otif-målet, C-600/14, åberopad ovan, punkt 68,

- c) Ingen inblandning från EU:s sida, varvid medlemsstaterna agerar på egen hand samtidigt som de respekterar sina skyldigheter enligt fördragen och EU:s regelverk (i enlighet med artikel 4.3 i EU-fördraget).<sup>57</sup>

61. Innan dessa alternativ analyseras mer i detalj nedan, bör några inledande anmärkningar göras.
62. För det första vore, om rådet skulle besluta sig för att utöva alla eller några av de potentiella EU-befogenheterna med avseende på konventionen – mot bakgrund av det faktum att EU i sig inte kan bli part i konventionen (se punkt 8 ovan) – det korrekta rättsliga instrumentet ett rådsbeslut där medlemsstaterna bemyndigas att i EU:s intresse ratificera konventionen (i dess helhet eller delar därav).<sup>58</sup>
63. Den förfarandemässiga rättsliga grunden för ett sådant rådsbeslut vore artikel 218.6 a v i EUF-fördraget. Dess materiella rättsliga grund skulle behöva fastställas utifrån det område på vilket EU:s befogenhet utövas.
64. I detta hänseende har domstolen konsekvent fastslagit att *”valet av rättslig grund för en unionsrättsakt, inbegripet en rättsakt som antas i syfte att ingå ett internationellt avtal, [ska] grunda sig på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning. Till dessa omständigheter hör det sammanhang som rättsakten ingår i samt dess syfte och innehåll”*.<sup>59</sup> Den har hänvisat till testet för att avgöra en rättsakts *”avgörande målsättningar eller beståndsdel”* (även kallat tyngdpunktstestet), enligt vilket – när ett rådsbeslut innehåller flera beståndsdelar eller har flera målsättningar – *”den tillämpliga omröstningsregeln för beslutets antagande [ska] bestämmas med hänsyn till dess huvudsakliga eller avgörande målsättning eller beståndsdel”*.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> En detaljerad förklaring av karaktären hos internationella avtal som ingås av unionen (endast unionen kontra blandat avtal) finns i juridiska avdelningens yttrande i dok. ST 12866/19.

<sup>58</sup> Juridiska avdelningens yttrande i dok. ST 15370/14, punkterna 12 och 19.

<sup>59</sup> Domstolens yttrande 1/19, Istanbulkonventionen, åberopat ovan, punkt 284.

<sup>60</sup> Exempelvis domstolens dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (avtal med Kazakstan), C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662, punkterna 37 och 38.

65. Vidare säger rättspraxis följande: ”Om det däremot fastställs att rättsakten har flera syften eller beståndsdelar, vilka är ouppslösligt förbundna med varandra, utan att det ena syftet eller den ena beståndsdelan är av underordnad betydelse i förhållande till det – eller den – andra och olika fördragsbestämmelser således är tillämpliga, ska en sådan rättsakt i undantagsfall antas med stöd av de däremot svarande olika rättsliga grunderna [...]. [...] Vad särskilt gäller ett internationellt avtal som har flera syften eller flera beståndsdelar ska det således prövas huruvida de bestämmelser i avtalet som har ett syfte eller som utgör en av avtalets beståndsdelar utgör en biåtgärd som är nödvändig för att de bestämmelser i avtalet, som har andra syften eller utgör andra beståndsdelar, ska få verkan, eller huruvida de har en ’ytterst begränsad räckvidd’ [...]. [...] Bland kriterierna för att fastställa huruvida en rättsakts syfte eller en av en rättsakts beståndsdelar är av underordnad betydelse ingår dessutom hur stort antalet bestämmelser som rör detta syfte eller denna beståndsdel är i förhållande till samtliga bestämmelser i rättsakten samt innehållet i och räckvidden av de skyldigheter som anges i dessa bestämmelser. [...] Det är emellertid uteslutet att använda två rättsliga grunder om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte är kompatibla”.<sup>61</sup>
66. Härav följer att när en akt avser olika befogenhetsområden kommer den materiella rättsliga grunden för dess antagande inte att återspegla samtliga befogenhetsområden som berörs av aktens antagande, utan endast dem som motsvarar dess huvudsakliga syfte(n) eller beståndsdel(ar).<sup>62</sup> Tyngdpunkten för rådets beslut om bemyndigande av ingåendet av ett internationellt avtal kan således förskjutas beroende på vilka befogenheter som rådet beslutar att utöva för EU:s räkning,<sup>63</sup> vilket påverkar vilka materiella rättsliga grunder som är tillämpliga.

---

<sup>61</sup> Domstolens yttrande 1/19, Istanbulkonventionen, åberopat ovan, punkterna 285–288.

<sup>62</sup> Se exempelvis domstolens yttrande 1/08 av den 30 november 2009, GATS, ECLI:EU:C:2009:739, punkt 166, domstolens dom, kommissionen/rådet, C-244/17, åberopad ovan, punkterna 45–46 samt domstolens yttrande 1/15 av den 26 juli 2017, PNR EU/Kanada, ECLI:EU:C:2017:592, punkterna 90–94.

<sup>63</sup> Såsom klargörs i punkt 15 ovan är unionen inte skyldig att utöva sin potentiella befogenhet.

67. För det andra bör det vad avser de rättsliga konsekvenserna av ett sådant rådsbeslut noteras att ett beslut i enlighet med artikel 288 i EUF-fördraget ”är till alla delar bindande”. Ett sådant rådsbeslut är således ett bindande instrument, i motsats till slutsatser från rådet eller rekommendationer från kommissionen där man framhåller vikten av ratificering. Vidare är det så att eftersom medlemsstaterna skulle bemyndigas att i EU:s intresse ratificera konventionen, skulle detta omfatta EU i dess helhet. Vidare ska medlemsstaterna enligt den i artikel 4.3 i EU-fördraget fastställda principen om lojalt samarbete ”*vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter*”. Domstolen har klargjort att EU och medlemsstaterna måste ha ett nära samarbete, såväl vid avslutandet som vid verkställigheten av åtagandena.<sup>64</sup> Detta är i synnerhet tillämpligt när EU inte självt kan ratificera en konvention och då endast kan utöva sin externa befogenhet via medlemsstater som agerar gemensamt.<sup>65</sup> Följaktligen skulle medlemsstaterna om och i den mån som rådet beslutar sig för att utöva EU:s befogenhet vara nödsakade att ratificera konventionen i EU:s intresse.

---

<sup>64</sup> Se domstolens yttrande 2/91, ILO, åberopat ovan, punkt 36. Se även domstolens yttrande 1/08, GATS, åberopat ovan, punkt 136, domstolens yttrande 2/00 av den 6 december 2001, Cartagenaprotokollet, ECLI:EU:C:2001:664, punkt 18, domstolens yttrande 1/94, WTO-avtalet, åberopat ovan, punkt 108, domstolens dom av den 20 april 2010, kommissionen/Sverige, C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203, punkt 73 samt domstolens yttrande 1/19, Istanbulkonventionen, åberopat ovan, punkt 248.

<sup>65</sup> Domstolens yttrande 2/91, ILO, åberopat ovan, punkt 5.

**A. RÅDETS BESLUT OM BEMYNDIGANDE FÖR MEDLEMSSTATERNA ATT I EU:S INTRESSE RATIFICERA KONVENTIONEN I DESS HELHET**

68. Rådet kan besluta att till fullo utöva EU:s externa befogenhet och således anta ett rådsbeslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i EU:s intresse ratificera konventionen i dess helhet.<sup>66</sup>
69. Detta val skulle medföra ett avtal som enbart ingås av EU. Medlemsstaterna skulle då enligt EU-rätten vara skyldiga att ratificera konventionen i EU:s intresse.
70. Om rådet väljer det alternativet, blir det nödvändigt att ändra det utkast till rådets beslut som senast diskuterades i Coreper<sup>67</sup> enligt följande:
- För det första skulle det vara nödvändigt att stryka hänvisningen till det faktum att beslutet endast avser ”delar” av konventionen.
  - För det andra skulle det vara nödvändigt att ändra den materiella rättsliga grunden. Såsom nämns i punkt 65 ovan klargörs det i rättspraxis att valet av rättslig grund för en EU-rättsakt ska grundas på i synnerhet rättsaktens mål och innehåll. För ett rådsbeslut som omfattar konventionen i dess helhet måste man i detta hänseende beakta den fullständiga texten i detta internationella avtal.

---

<sup>66</sup> I domen avseende Weddellhavet klargör domstolen att ”[...] enbart den omständigheten, att en åtgärd som unionen vidtar på den internationella scenen omfattas av en befogenhet som delas mellan unionen och medlemsstaterna, inte utesluter att erforderlig majoritet kan uppnås i rådet för att unionen ensam ska kunna utöva denna externa befogenhet” (domstolens dom i målen C-626/15 och C-659/16, åberopad ovan, punkt 126 samt däri omnämnd rättspraxis). Se även domstolens yttrande 1/19, Istanbulkonventionen, åberopat ovan, punkt 248.

<sup>67</sup> Dok. ST 6533/20.

71. På grundval av den analys av konventionen som sammanfattas i avsnitt III B ovan anses detta internationella avtals huvudsakliga mål och syfte vara att förbättra arbetsmiljön och skydda hälsa och säkerhet i arbetslivet. Eftersom könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier endast utgör en underkategori av de beteenden som förbjuds i konventionen, leder inte dess erkännande som en form av våld och trakasserier i arbetslivet till slutsatsen att konventionens huvudsakliga mål och syfte rör könsdiskriminering.
72. Mot bakgrund av de i rättspraxis identifierade parametrarna anser juridiska avdelningen således att artikel 153.2 b jämförd med artikel 153.1 a i EUF-fördraget om förbättringar av arbetsmiljön och skydd av arbetstagarnas hälsa och säkerhet utgör den adekvata och tillräckliga materiella rättsliga grunden för ett rådsbeslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i EU:s intresse ratificera konventionen i dess helhet, jämte artikel 218.6 a v i EUF-fördraget som förfarandemässig rättslig grund. Ett sådant rådsbeslut skulle omfattas av omröstning med kvalificerad majoritet.<sup>68</sup>

#### **B. RÅDETS BESLUT OM BEMYNDIGANDE FÖR MEDLEMSSTATERNA ATT I EU:S INTRESSE RATIFICERA DELAR AV KONVENTIONEN**

73. Det alternativ som går ut på att EU delvis utövar sin potentiella befogenhet med avseende på konventionen är det alternativ som ursprungligen föreslogs av kommissionen och som senast diskuterades i Coreper.
74. Detta alternativ innebär att man i rådets beslut identifierar för vilka av konventionens bestämmelser som EU har för avsikt att utöva sin befogenhet.

---

<sup>68</sup> I kraft av kombinationen av artikel 218.8 i EUF-fördraget (om de omröstningsbestämmelser som är tillämpliga på förfaranden i enlighet med artikel 218 i EUF-fördraget) och artikel 153.2 i EUF-fördraget jämförd med artikel 153.1 a i EUF-fördraget (den materiella rättsliga grunden för rådets beslut) och med förbehåll för kommissionens godtagande av att dess förslag ändras på detta sätt; se artikel 293.1 i EUF-fördraget.

75. I det utkast till text som för närvarande är under behandling i rådet bemyndigas medlemsstaterna att ratificera konventionen ”*vad gäller de delar som omfattas av de befogenheter som tilldelats Europeiska unionen i artikel 153.2 och 153.1 a och i i EUF-fördraget*”.<sup>69</sup> I texten identifieras inte de bestämmelser (eller delar däruv) i konventionen med avseende på vilka EU skulle utöva sin befogenhet, och inte heller angavs de i kommissionens förslag. Såsom anges ovan omfattar dessutom EU:s befogenheter enligt artikel 153.1 a i EUF-fördraget tyngdpunkten i konventionen. Detta absorberar övriga rättsliga grunder som skulle kunna vara relevanta för antagandet av separata, enskilda EU-åtgärder för vissa av de aspekter av konventionen som är av underordnad betydelse eller extremt begränsade till sin räckvidd.

Följaktligen skulle rådets beslut i sin nuvarande form ge upphov till en viss osäkerhet när det gäller i vilken mån som EU:s befogenhet skulle utövas med avseende på konventionen. Det står i synnerhet inte klart huruvida en sådan ratificering i EU:s intresse av endast delar av konventionen till syvende och sist i praktiken skulle utgöra något mindre än ratificeringen av konventionen i dess helhet, såsom diskuteras under alternativ A ovan. De föreslagna materiella rättsliga grunderna (dvs. artikel 153.2 och 153.1 a och i) i EUF-fördraget skulle medföra att det relevanta rådsbeslutet måste antas genom omröstning med kvalificerad majoritet.

76. Ett möjligt alternativ vore att man i utkastet till beslut mer specifikt anger för vilka EU-befogenheter som rådet bemyndigar medlemsstaterna att i EU:s intresse ratificera konventionen. Vilka befogenheter som EU ska välja att utöva är ett politiskt val. Man kan tänka sig olika alternativ, inbegripet ett bemyndigande som är begränsat till den utsträckning i vilken EU:s befogenheter redan har utövats internt. Det är endast utifrån ett sådant politiskt val avseende de relevanta befogenheterna som man kan fastställa korrekt rättslig grund för antagandet av rådets beslut.
77. Oberoende av hur man identifierar den partiella karaktären av utövandet av EU:s befogenhet innebär varje uttrycklig hänvisning i rådets beslut till delar av konventionen att det står klart att beslutet i fråga innebär ett blandat avtal. Eftersom EU:s ratificering inte kommer att omfatta hela konventionen, förväntas medlemsstaterna täcka de återstående delarna inom ramen för sina nationella befogenheter.

---

<sup>69</sup> Dok. ST 6533/20.

78. Enligt domstolens fasta rättspraxis är det av väsentlig betydelse att man säkerställer ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner på områden med blandad befogenhet. I sådana situationer kan rådet vilja förvissa sig om att medlemsstaterna är införstådda med att bli bundna av konventionen på de områden som inte omfattas av rådets beslut.
79. I det hänseendet följer det av domstolens nyligen utfärdade yttrande 1/19 om Istanbulkonventionen att rådet inte som en nödvändig förutsättning kan införa ytterligare ett steg i förfarandet för ingående enligt artikel 218 i EUF-fördraget genom att uppställa som villkor för ett antagande av beslutet om ingående av ett blandat avtal att det föreligger ett sådant ”samförstånd”. Det faller emellertid inom rådets utrymme att göra en politisk bedömning att välja att fortsätta diskussionerna tills medlemsstaterna har nått fram till ett ”samförstånd” om att bli bundna av ett avtal på de områden som omfattas av deras befogenheter. Detta utrymme för politisk bedömning måste utnyttjas i enlighet med rådets arbetsordning samt artikel 218 i EUF-fördraget. När samtliga förfarandemässiga villkor är uppfyllda kan rådet med andra ord ha en omröstning i frågan i enlighet med de omröstningsregler som är tillämpliga på beslut i procedurfrågor respektive de omröstningsregler som är tillämpliga på avtalets innehåll.<sup>70</sup>
80. Mot bakgrund av ovanstående är rådet inte förhindrat att söka uppnå ett samförstånd bland medlemsstaterna om att bli bundna av konventionen på de områden som inte omfattas av rådets beslut om ingående i EU:s intresse, inom de gränser som sätts i domstolens yttrande om Istanbulkonventionen.

---

<sup>70</sup> Domstolens yttrande 1/19, Istanbulkonventionen, åberopat ovan, punkterna 253–255. För en mer detaljerad analys, se även juridiska avdelningens yttrande i dok. ST 13800/21, särskilt punkterna 5–13 samt 28 om samförstånd.

### C. INGET RÅDSBESLUT

81. Rådet kan erkänna avsaknaden av den majoritet som krävs<sup>71</sup> i rådet för att man ska kunna gå vidare med antagandet av ett beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i EU:s intresse ratificera hela eller delar av konventionen.
82. Eftersom konventionen inte medför någon exklusiv EU-befogenhet i avsaknad av ett rådsbeslut om utövande av EU:s befogenhet med avseende på konventionen, förblir medlemsstaterna behöriga att agera och kan fritt besluta huruvida de ska ratificera konventionen eller ej, samtidigt som de respekterar sina skyldigheter enligt fördragen och EU:s regelverk.
83. Man måste emellertid även beakta det faktum att kommissionen har föreslagit ett ingående av konventionen i EU:s intresse och att medlemsstaterna enligt domstolens rättspraxis har särskilda skyldigheter att handla och avstå från att handla i en situation där kommissionen har lagt fram förslag för rådet som, även om de inte har antagits av rådet, bildar utgångspunkten för en samordnad EU-åtgärd i enlighet med den allmänna skyldighet till lojalt samarbete som fastställs i artikel 4.3 i EU-fördraget.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Eller enhällighet, om den relevanta materiella rättsliga grunden så kräver.

<sup>72</sup> Domstolens dom, kommissionen/Sverige, C-246/07, åberopad ovan, punkterna 73–74.

84. Om det står klart att man i rådet inte kan uppnå det stöd som krävs för antagandet av ett beslut enligt alternativ A eller B,<sup>73</sup> kan den rättsliga situationen klarläggas på följande sätt: i) kommissionen drar tillbaka sitt förslag, ii) rådet genomför en formell omröstning, vilket om man inte kan uppbåda det stöd som krävs visar att man har uttömt alla förfarandemässiga möjligheter att anta förslaget till beslut<sup>74</sup>, eller iii) rådet kan genomföra en vägledande omröstning i Coreper och notera avsaknaden av tillräckligt stöd för kommissionens förslag genom att godkänna ett uttalande till protokollet, där rådet noterar att man inte kan uppnå den majoritet som krävs för antagandet av förslaget till rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i EU:s intresse ratificera ILO-konventionen i fråga.<sup>75</sup>
85. I det fallet kan man fortfarande tänka sig olika åtgärder på EU-nivå för att uppmuntra medlemsstaterna att ratificera konventionen. Det vore i synnerhet möjligt för kommissionen att anta en rekommendation om ratificering av konventionen, såsom har skett tidigare (exempelvis i fråga om ILO-konvention nr 182 om avskaffande av de värsta formerna av barnarbete.<sup>76</sup> Man kan även tänka sig slutsatser från rådet där man framhåller vikten av medlemsstaternas ratificering av konventionen.

---

<sup>73</sup> Domstolens dom i de förenade målen C-626/15 och C-659/16, Weddellhavet, åberopad ovan, punkt 126, domstolens dom i Otif-målet, C-600/14, åberopad ovan, punkt 68 samt domstolens yttrande 1/19, Istanbulkonventionen, åberopat ovan, punkt 250.

<sup>74</sup> För att kunna hålla en formell omröstning måste man först ha fått Europaparlamentets godkännande av rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i EU:s intresse ratificera konventionen.

Anm. I tidigare, jämförbara situationer har man för att ”avfärda” kommissionens förslag vanligen använt sig av en not från Coreper där rådet rekommenderats att inte fortsätta arbetet med kommissionens förslag (t.ex. dok. ST 13605/13, punkt 23, dok. ST 7409/14 och dok. ST 12706/16).

<sup>75</sup> Med anledning av det ovan åberopade yttrande 1/9 om Istanbulkonventionen är det emellertid tillrådligt att överge denna praxis och i stället hålla en formell omröstning eller anta ett uttalande till rådets protokoll där man noterar avsaknaden av den kvalificerade majoritet som krävs (se dok. ST 13411/21 med ett sentida exempel på antagandet av ett sådant uttalande).

<sup>76</sup> Kommissionens rekommendation 2000/581/EG av den 15 september 2000 om ratifikation av Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 182 av den 17 juni 1999 om de värsta formerna av barnarbete och omedelbara åtgärder för att avskaffa dem [delgivet med nr K(2000) 2674] (EGT L 243, 28.9.2000, s. 41).

## V. SLUTSATS

86. Rådets juridiska avdelning anser följande:

- a) ILO-konventionen omfattas i sin helhet av delad, icke-exklusiv EU-befogenhet, och rådet kan därför besluta huruvida – och i så fall i vilken mån som – det vill utöva EU:s potentiella befogenhet.
- b) Det finns olika rättsliga alternativ för hur man kan gå vidare med ILO-konventionens ratificering, nämligen
  - i) ett ”avtal som enbart ingås av EU” genom samtliga medlemsstaters ratificering i EU:s intresse av konventionen i dess helhet,
  - ii) ett blandat avtal genom samtliga medlemsstaters ratificering av ILO-konventionen delvis i EU:s intresse vad avser EU:s befogenhet, delvis inom ramen för den egna nationella befogenheten, varvid det i rådets beslut bättre bör klargöras i vilken mån som EU:s befogenhet utövas, eller
  - iii) en ratificering utan något utövande av EU:s befogenhet, varvid det är medlemsstaternas sak att överväga ratificering av ILO-konventionen inom ramen för den egna nationella befogenheten.