



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.9.2014
COM(2014) 563 final

2014/0259 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere 2014-protokollen til Den Internationale Arbejdsorganisations konvention om tvangsarbejde af 1930 for så vidt angår spørgsmål vedrørende socialpolitik

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

De foreslåede rådsafgørelser vil sætte medlemsstaterne i stand til at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) protokol til konventionen om tvangsarbejde af 1930, i det følgende benævnt "protokollen".

ILO's konvention nr. 29 af 1930 om tvangsarbejde, i det følgende benævnt "konventionen", er en af ILO's otte grundlæggende konventioner — de grundlæggende internationale arbejdsstandarder — og betragtes som et menneskerettighedsinstrument. Ved vedtagelsen af konventionen i 1930 opfordrede Den Internationale Arbejdskonference, i det følgende benævnt "konferencen", medlemsstaterne til hurtigst muligt at standse brugen af tvangsarbejde og gøre det strafbart. Mere end 80 år senere eksisterer praksissen stadig, selv om der har været næsten universel ratificering af konventionen, dog i andre former end dem, der fremkaldte sådanne bekymringer i starten af 1900-tallet. ILO anslår, at mindst 20,9 mio. mennesker på verdensplan er ofre for tvangsarbejde.

Gennem protokollen, der blev vedtaget af konferencens 103. samling, søger man at afhjælpe mangler i gennemførelsen og at gøre fremskridt vedrørende forebyggelse af menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft samt at beskytte og yde erstatning til ofre for tvangsarbejde.

Den Europæiske Union (EU) engagerer sig for at fremme menneskerettigheder og udryddelse af menneskehandel både internt og eksternt. EU's tilsagn om at fremme beskyttelsen af børns rettigheder og ligestilling er også af særlig betydning i forbindelse med protokollen, da kvinder kan være særligt sårbare over for visse former for tvangsarbejde. Rettigheder i forbindelse med arbejdet er en af de bærende søjler for ordentligt arbejde. EU-medlemsstaterne sender et vigtigt signal om kohærens i EU's politik med henblik på at fremme de grundlæggende principper og rettigheder på arbejdspladsen og forbedring af arbejdsvilkårene på verdensplan ved at ratificere ILO's konventioner og tilhørende protokoller.

Derudover opfordrede Kommissionen som led i EU's strategi for udryddelse af menneskehandel¹ indtrængende EU-medlemsstaterne til at ratificere alle relevante internationale instrumenter, aftaler og juridiske forpligtelser. Dette vil bidrage til at tackle menneskehandel på en mere effektiv, koordineret og sammenhængende måde. Styrkelse af ofrenes rettigheder i EU har også været en strategisk prioritet for Kommissionen i de seneste år. Det horisontale direktiv om ofres rettigheder vil sikre, at ofre for kriminalitet omfattes af fælles minimumsstandarder for rettigheder i forbindelse med politiets efterforskninger og retssager. Protokollen bør ses som et led i dette arbejde.

Det er derfor nødvendigt, at retslige hindringer på EU-plan af EU-medlemsstaternes ratifikation af protokollen fjernes på EU-plan. Protokollens indhold giver ikke anledning til bekymring i lyset af gældende EU-ret.

Protokollens bestemmelser styrker de internationale retlige rammer ved at indføre forpligtelser til forebyggelse af tvangsarbejde og ved at give ofrene beskyttelse og adgang til afhjælpende tiltag, såsom erstatning.

Ved protokollens artikel 1 og 6 kræves det af ILO's medlemsstater, at de udvikler en national strategi og handlingsplan for effektiv og vedvarende bekæmpelse af tvangsarbejde og træffer

¹ EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012–2016, COM(2012) 286 final af 19.6.2012.

foranstaltninger til at anvende protokollens bestemmelser i samråd med arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer.

Protokollens artikel 2 fastsætter de foranstaltninger, ILO-medlemsstaterne skal træffe for at forhindre tvangsarbejde, nemlig:

- uddannelse og oplysning af borgerne, navnlig dem, der er særligt sårbare, og arbejdsgivere
- at gøre en indsats for at sikre, at anvendelsesområdet for og håndhævelsen af lovgivningen om forebyggelse af tvangsarbejde gælder for alle arbejdstagere og alle økonomiske sektorer, og at arbejdstilsyn styrkes
- beskyttelse af mennesker, navnlig vandrede arbejdstagere fra potentielt misbrug og svig i forbindelse med arbejdsformidlingspraksis
- støtte til rettidig omhu fra både den offentlige og den private sektor samt
- tackle de grundlæggende årsager, der medfører øgede risici for tvangsarbejde.

For så vidt angår ofre for tvangsarbejde, fastlægges det i artikel 3, at der træffes effektive foranstaltninger med henblik på deres identifikation, frigivelse, beskyttelse, genopretning og rehabilitering og andre former for bistand og støtte. Ved artikel 4 forpligtes ILO-medlemsstater til at sikre, at alle ofre har adgang til afhjælpende tiltag, såsom erstatning, og at de kompetente myndigheder er berettigede til ikke at retsforfølge ofre for ulovlige handlinger, som de er blevet tvunget til at begå.

Desuden fastlægger artikel 5 bestemmelser for internationalt samarbejde med henblik på at forebygge og bekæmpe tvangsarbejde, og ved artikel 7 udgår overgangsbestemmelserne fra konventionen.

Protokollen omhandler områder af EU-retten, der allerede er omfattet af en høj grad af regulering.

Protokollen omhandler i sine bestemmelser om forebyggelse af tvangsarbejde aspekter, der er omfattet af EU's socialpolitik, hvor EU-lovgivningen fastsætter minimumsbestemmelser for arbejdsvilkår².

Protokollens bestemmelser om beskyttelse af ofre og adgang til afhjælpende tiltag omhandler aspekter vedrørende retligt samarbejde i straffesager, hvor EU-lovgivningen fastsætter minimumsstandarder for bekæmpelse af menneskehandel og ofres rettigheder³.

Dele af protokollen virker også sammen med arbejdskraftens frie bevægelighed⁴ og regler for asyl og indvandring⁵.

Desuden virker protokollen sammen med regler under den fælles handelspolitik, EU's internationale aftaler, udviklingssamarbejde og handelsinstrumenter, hvori der henvises til de

² Herunder direktiv 91/533/EØF om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet ("skriftlig erklæring"), direktiv 2008/104/EF om vikararbejde samt direktiver om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, herunder rammedirektiv 89/391/EØF, direktiv 2003/88/EF om arbejdstiden, direktiv 94/33/EØF om beskyttelse af unge på arbejdspladsen og direktiv 92/85/EØF om moderskabsbeskyttelse.

³ Direktiv 2011/36/EU ("bekæmpelse af menneskehandel"), direktiv 2012/29/EU ("ofres rettigheder").

⁴ Artikel 45 i TEUF og forordning (EU) nr. 492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen.

⁵ Direktiv 2004/81/EF ("opholdstilladelse for ofre") og direktiv 2009/52/EF ("sanktioner over for arbejdsgivere"). Direktiv 2008/115/EF ("tilbagesendelse"), direktiv 2011/98/EU ("kombineret tilladelse") og direktiv 2014/36/EU ("sæsonarbejdere") er også berørt af udvalgte bestemmelser i protokollen og den tilhørende henstilling.

grundlæggende arbejdsnormer og ratificering og effektiv gennemførelse af ILO's grundlæggende konventioner i tredjelande og i EU.

2. RESULTAT AF HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

Ikke relevant.

3. JURIDISKE ASPEKTER AF FORSLAGET

Protokollen er en bindende international aftale, der skal ratificeres, og som er knyttet til konventionen. Den skaber retlige forpligtelser, som gælder for ratificerende stater, og kan kun ratificeres af stater, som har ratificeret konventionen.

ILO anvender en protokol til delvis at revidere eller supplere en konvention, så den får mulighed for at tilpasse sig til ændrede vilkår, og gøre den mere relevant. Artikel 19, stk. 4, i ILO's statut, om vedtagelse og ratificering af konventioner, finder også anvendelse på en protokol.

I overensstemmelse med retspraksis ved Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen)⁶, og mere specifikt om at indgå og ratificere en ILO-konvention⁷, er medlemsstaterne ikke i stand til at beslutte at ratificere protokollen uden for rammerne af EU's institutioner, da dele af protokollen hører under EU's kompetenceområder.

Men EU som sådan kan ikke ratificere ILO's protokol i henhold til ILO's regler, da kun stater kan være parter i sådanne protokoller.

Da genstanden for denne protokol henhører dels under EU's kompetenceområder, dels under medlemsstaterne, skal EU-institutionerne og medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at samarbejde ved at ratificere protokollen og gennemføre de forpligtelser, der følger af denne protokol⁸.

I løbet af det sidste årti har Rådet allerede bemyndiget medlemsstaterne til i EU's interesse at ratificere fem ILO-konventioner, som delvist faldt ind under EU's kompetenceområder⁹.

Hvad protokollen angår, befinder reguleringen sig på et så fremskredent stadium vedrørende de forskellige aspekter af bekæmpelse af menneskehandel, beskyttelse af ofre og arbejdsmarkedspolitikker, der er omfattet af protokollen, at medlemsstaterne ikke længere er i

⁶ AETR-dom afsagt af EF-Domstolen, sag 22/70 af 31. marts 1971, Sml. 1971, s. 263; se også artikel 3, stk. 2, i TEUF, hvor disse principper er fastlagt.

⁷ Udtalelse 2/91 fra EF-Domstolen af 19. marts 1993 om konvention nr. 170 om kemikalier, Sml. 1993 I, s. 1061.

⁸ Udtalelse 2/91 fra EF-Domstolen (ibid.), præmis 36, 37 og 38.

⁹ Rådets beslutning af 14. april 2005 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Det Europæiske Fællesskabs interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations konvention om søfarendes identitetsdokumenter (konvention nr. 185), EUT L 136 af 30.5.2005, s. 1, Rådets beslutning af 7. juni 2007 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Det Europæiske Fællesskabs interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations 2006-konvention om søfarendes arbejdsforhold, EUT L 161 af 22.6.2007, s. 63, Rådets afgørelse af 7. juni 2010 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations 2007-konvention om arbejdsforhold i fiskerisektoren (konvention nr. 188), EUT 145 af 11.6.2010, s. 12, Rådets afgørelse nr. 2014/51/EU af 28. januar 2014 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations 1990-konvention vedrørende sikkerhed i forbindelse med anvendelse af kemikalier på arbejdspladsen (konvention nr. 170) og Rådets afgørelse nr. 2014/51/EU af 28. januar 2014 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere Den Internationale Arbejdsorganisations 2011-konvention om ordentlige arbejdsforhold for husarbejdere (konvention nr. 189).

stand til at handle som suveræne stater over for eksterne parter i denne forbindelse¹⁰. Artikel 82, stk. 2, og artikel 153 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) udgør det væsentligste retsgrundlag for den relevante EU-lovgivning, som er mere detaljeret end de generelle principper, der er fastsat i protokollen.

Der er ingen inkompatibilitet mellem protokollens bestemmelser og de minimumskrav på disse områder, der er fastlagt i gældende EU-ret.

Protokollen fastsætter minimumsstandarder i overensstemmelse med artikel 19, stk. 8, i ILO's statut. Gældende EU-ret har samme tilgang. Det betyder, at EU-retten kan være strengere end ILO-standarderne og omvendt¹¹.

De foreslåede rådsafgørelser vil derfor bemyndige medlemsstaterne til i EU's interesse at ratificere de dele af protokollen, der falder ind under EU's kompetenceområder, og anbefale dem at gøre en indsats for at gøre dette inden udgangen af 2016.

De foreslåede rådsafgørelser er på den ene side baseret på artikel 218, stk. 6, i TEUF, sammenholdt med artikel 82, stk. 2, i TEUF, hvorved det væsentligste retlige grundlag for EU-retten om retligt samarbejde i straffesager, der er relevant for bekæmpelse af menneskehandel og ofres rettigheder fastsættes, og på den anden side artikel 153, stk. 2, andet afsnit, i TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 6, i TEUF, hvorved det væsentligste retlige grundlag for EU-retten om beskyttelse og forbedring af arbejdsforhold, der er relevant for at forebygge tvangsarbejde, fastsættes.

Flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, forfølges i protokollen, uden at nogle af disse formål er sekundære og indirekte i forhold til andre. Protokollen tager navnlig sigte på at opnå ordentlige arbejdsforhold på den ene side og på den anden side at beskytte ofrene for tvangsarbejde eller obligatorisk arbejde og straffe gerningsmændene. Den skal derfor baseres på både artikel 82, stk. 2, og artikel 153, stk. 1, litra a) og b), i TEUF. En enkelt afgørelse kan ikke vedtages på et dobbelt retsgrundlag, når procedurerne, der kræves i det enkelte retsgrundlag, er uforenelige med hinanden¹². Dette er tilfældet i den foreliggende sag, i betragtning af at spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager ikke er bindende for Danmark, hvilket fører til divergerende stemmeret i Rådet. Følgelig er to særskilte rådsafgørelser påkrævet.

Hvad angår formålet med at beskytte ofrene for tvangsarbejde eller obligatorisk arbejde og straffe gerningsmændene, så er artikel 82, stk. 2, i TEUF det eneste retsgrundlag, som det nærværende forslag bør baseres på. Det er korrekt, at protokollen også berører den opholdsretlige status af ofre for tvangsarbejde, i det omfang dette er nødvendigt for at gøre disse ofre i stand til at få adgang til hensigtsmæssige og afhjælpende tiltag (jf. navnlig artikel 4 i protokollen). Dette formål, der vedrører artikel 79 i TEUF, er dog sekundært, mens formålene med at forebygge og bekæmpe menneskehandel og beskytte ofre, der vedrører artikel 82, stk. 2, i TEUF¹³, kan identificeres som det fremherskende formål og element.

Kommissionen påpeger i den sammenhæng, at den den 14. april 2014 i henhold til artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF fremsendte en henstilling til Rådet om en rådsafgørelse om bemyndigelse

¹⁰ Udtalelse 2/91 fra EF-Domstolen, præmis 25 og 26.

¹¹ Udtalelse 2/91 fra EF-Domstolen, præmis 18.

¹² Jf. senest Domstolens dom af 11. juni 2014, sag C-377/12, præmis 34.

¹³ Se navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse baseret på artikel 82, stk. 2, i TEUF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor baseret på artikel 82, stk. 2 og artikel 83, stk. 1, i TEUF. Protokollens artikel 1, stk. 1-3, artikel 2, litra a) og c), artikel 3 og artikel 4, stk. 1-2, er af direkte betydning for de spørgsmål, der er omfattet af disse direktiver.

til at indlede forhandlinger og forhandlingsdirektiver til den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference om en protokol til at supplere Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 29 af 1930 om tvangsarbejde (COM(2014) 238 af 14.4.2014). Kommissionen påpeger desuden, at denne henstilling er blevet drøftet på rådsgruppemøder den 5. maj, 14. maj og 16. maj 2014, og at på trods af adskillige forsøg på at nå frem til en acceptabel løsning, blev det besluttet på Corepermødet den 23. maj 2014 ikke at forfølge sagen yderligere, og følgelig ikke at forelægge udkastet til afgørelse for Rådet med henblik på vedtagelse. Som følge heraf fremsatte Kommissionen følgende erklæring, der blev optaget i Corepers protokol:

"Kommissionen påpeger, at medlemsstaterne og Kommissionen er forpligtede til loyalt samarbejde under alle omstændigheder. Fraværet af disse afgørelser vil føre til en situation, som ikke er i overensstemmelse med traktaterne, eftersom medlemsstaterne ikke er retligt frie til at træffe retlige forpligtelser vedrørende emner inden for Unionens kompetence i internationale forhandlinger uden for rammerne af EU's beslutninger. Kommissionen vil vurdere, hvilke foranstaltninger der skal træffes i den forbindelse. Kommissionen påpeger nødvendigheden af at respektere Unionens kompetencer for at undgå enhver uoverensstemmelse mellem gældende EU-ret og de ILO instrumenter, der skal forhandles, og af at medlemsstaterne handler i EU's interesse ved ILO."

Kommissionen bemærker desuden, at på trods af den manglende vedtagelse af det nævnte udkast til afgørelse, har medlemsstaterne indledt forhandlinger om og vedtaget 2014-protokollen til konventionen om tvangsarbejde inden for ILO-rammerne. I betragtning af vigtigheden af 2014-protokollen til konventionen om tvangsarbejde foreslår Kommissionen hermed på basis af artikel 218, stk. 6, i TEUF, at medlemsstaterne bemyndiges til at ratificere nævnte protokol, idet de handler i fællesskab i Unionens interesse. Kommissionen fremhæver samtidig, at dette forslag ikke på nogen måde betyder, at Kommissionen har godkendt lovligheden af den procedure, som har ført til vedtagelsen af den nævnte protokol inden for ILO.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere 2014-protokollen til Den Internationale Arbejdsorganisations konvention om tvangsarbejde af 1930 for så vidt angår spørgsmål vedrørende socialpolitik

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 153, stk. 1, litra a) og b), i TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 6, litra a), nr. v),

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

under henvisning til godkendelse fra Europa-Parlamentet¹⁴, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den Europæiske Union er fortalere for ratificeringen af internationale arbejdskonventioner, der af Den Internationale Arbejdsorganisation er klassificeret som ajourførte, som et bidrag til Den Europæiske Unions bestræbelser for at fremme menneskerettigheder og ordentligt arbejde for alle samt at udrydde menneskehandel både i og uden for EU, hvor beskyttelsen af grundlæggende principper og rettigheder på arbejdspladsen er et vigtigt aspekt.
- (2) Dele af bestemmelserne i 2014-protokollen til Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) konvention om tvangsarbejde af 1930, i det følgende benævnt "protokollen", falder ind under Unionens kompetence i overensstemmelse med artikel 153, stk. 1, litra a) og b), i TEUF. Navnlig er nogle bestemmelser i protokollen allerede omfattet af gældende EU-ret på socialpolitikområdet¹⁵.
- (3) Det betyder, at medlemsstaterne ikke må indgå forpligtelser vedrørende disse dele uden for rammerne af Den Europæiske Unions institutioner¹⁶.
- (4) Artikel 19, stk. 4, i ILO's statut, om vedtagelse og ratificering af konventioner, gælder tilsvarende for en protokol, som er en bindende international aftale, ratificeret og knyttet til en konvention.
- (5) Den Europæiske Union kan ikke ratificere konventionen, da kun stater kan være parter i denne.

¹⁴ EUT C [...] af [...], s. [...].

¹⁵ Navnlig angår artikel 1, stk. 1, artikel 2, litra a), og artikel 2, litra d), i protokollen spørgsmål omfattet af direktiv 91/533/EØF om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet ("skriftlig erklæring"), direktiv 2008/104/EF om vikararbejde samt direktiver om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, herunder rammedirektiv 89/391/EØF, direktiv 2003/88/EF om arbejdstiden, direktiv 94/33/EØF om beskyttelse af unge på arbejdspladsen og direktiv 92/85/EØF om moderskabsbeskyttelse.

¹⁶ EF-Domstolen, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet ("AETR-dommen"), Sml. 1971, s. 263, præmis 22, udtalelse 2/91 ("ILO"), Sml. 1993-I, s. 1061, præmis 26, og sag C-45/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. 2009, s. I- 701, præmis 31.

- (6) Det er derfor nødvendigt, at medlemsstaterne bemyndiges til at ratificere protokollen, idet de handler i fællesskab i Den Europæiske Unions interesse, vedrørende de dele, der falder ind under Unionens kompetence, i overensstemmelse med artikel 153, stk. 1, litra a) og b), i TEUF.
- (7) De bestemmelser i udkastet til protokollen, som ikke vedrører socialpolitik, vil blive gjort til genstand for en afgørelse, der vedtages sideløbende med denne afgørelse —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Medlemsstaterne bemyndiges herved til at ratificere 2014-protokollen til Den Internationale Arbejdsorganisations konvention om tvangsarbejde af 1930, vedrørende de dele, der falder ind under Unionens kompetence, i overensstemmelse med artikel 153, stk. 1, litra a) og b), i TEUF.

Artikel 2

Medlemsstaterne bør træffe de nødvendige foranstaltninger til at deponere deres ratifikationsinstrumenter vedrørende protokollen hos generaldirektøren for Det Internationale Arbejdsbureau hurtigst muligt og helst inden den 31. december 2016.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand