



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.9.2014
COM(2014) 559 final

2014/0258 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

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 pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

Predlagana sklepa Sveta bosta državam članicam omogočila, da ratificirajo Protokol h Konvenciji Mednarodne organizacije dela (v nadaljnjem besedilu: MOD) o prisilnem ali obveznem delu iz leta 1930 (v nadaljnjem besedilu: Protokol).

Konvencija MOD (št. 29) o prisilnem ali obveznem delu iz leta 1930 (v nadaljnjem besedilu: Konvencija) je ena od osmih temeljnih konvencij MOD, na katerih temeljijo mednarodni delovni standardi, in velja za instrument človekovih pravic. Mednarodna konferenca dela (v nadaljnjem besedilu: Konferenca) je ob sprejetju konvencije leta 1930 države članice pozvala, naj čim prej odpravijo prisilno delo, kršitve v zvezi s tem pa inkriminirajo. Vendar pa več kot 80 let pozneje, kljub skoraj vsesplošni ratifikaciji Konvencije, tovrstno delo še vedno obstaja, čeprav v drugačnih oblikah, kot so bile tiste, ki so povzročile zaskrbljenost v zgodnjem dvajsetem stoletju. MOD ocenjuje, da je na svetovni ravni vsaj 20,9 milijona ljudi žrtev prisilnega dela.

Cilj Protokola, ki je bil sprejet na 103. zasedanju Konference, je odpraviti pomanjkljivosti pri izvajanju ter doseči napredek pri preprečevanju trgovine z ljudmi za namene izkoriščanja delovne sile ter pri zaščiti žrtev prisilnega dela in plačilu odškodnin tem žrtvam.

Evropska unija (v nadaljnjem besedilu: EU) se je zavezala, da bo interno in v svojih zunanjih odnosih spodbujala človekove pravice in dostojno delo ter odpravo trgovine z ljudmi. Posebnega pomena v okviru Protokola je tudi zavezanost EU k spodbujanju varstva otrokovih pravic in enakosti spolov, saj so ženske lahko še posebno izpostavljene nekaterim oblikam prisilnega dela. Pravice pri delu so ključni temelj dostojnega dela. Z ratifikacijo konvencij MOD in z njimi povezanih protokolov države članice EU pošiljajo pomembno sporočilo o usklajenosti politike EU pri spodbujanju temeljnih načel in pravic pri delu ter izboljšanju delovnih pogojev po vsem svetu.

Poleg tega je Komisija v okviru strategije EU za odpravo trgovine z ljudmi¹ države članice EU pozvala, naj ratificirajo vse ustrezne mednarodne instrumente, sporazume in pravne obveznosti. S tem bo boj proti trgovini z ljudmi potekal učinkoviteje, skladneje in bolj dosledno. Krepitev pravic žrtev v EU je v zadnjih letih strateška prednostna naloga Komisije. Horizontalna direktiva o pravicah žrtev bo zagotovila, da bodo za žrtve kaznivih dejanj veljali skupni minimalni standardi pravic med policijskimi preiskavami in sodnimi postopki. Protokol bi bilo treba obravnavati v okviru tega dela.

Zato je potrebno, da se na ravni EU odstranijo vse pravne ovire za ratifikacijo Protokola s strani držav članic EU. Vsebina Protokola ni sporna, kar se tiče obstoječega pravnega reda EU.

Določbe Protokola krepijo mednarodni pravni okvir z vzpostavitvijo obveznosti, da se prepreči prisilno delo, žrtvam pa zagotovi zaščita in dostop do pravnega varstva, kot so odškodnine.

Protokol v členih 1 in 6 določa, da morajo države članice MOD razviti nacionalno politiko in akcijski načrt za učinkovito in trajno odpravo prisilnega dela ter sprejeti ukrepe za uporabo določb Protokola ob posvetovanju z organizacijami delodajalcev in delavcev.

Člen 2 Protokola določa ukrepe, ki jih morajo države članice MOD sprejeti za preprečevanje prisilnega dela, in sicer:

¹ Strategija EU za odpravo trgovine z ljudmi za obdobje 2012–2016, COM(2012) 286 z dne 19.6.2012.

- izobraževanje in obveščanje posameznikov, zlasti tistih, ki so posebno ranljivi, ter delodajalcev;
- prizadevanja, da obseg in izvajanje zakonodaje, ki se nanaša na preprečevanje prisilnega dela, velja za vse delavce in vse sektorje gospodarstva, ter za okrepitev služb delovnih inšpekcij;
- zaščita oseb, zlasti delavcev migrantov, pred morebitnimi zlorabami in goljufivimi praksami pri zaposlovanju in posredovanju zaposlitev;
- spodbujanje primerne skrbnosti javnega in zasebnega sektorja ter
- odpravljanje temeljnih vzrokov, ki povečujejo tveganje prisilnega dela.

Glede žrtev prisilnega dela člen 3 določa, da je treba sprejeti učinkovite ukrepe za prepoznavanje žrtev, njihovo osvoboditev, zaščito, okrevanje in rehabilitacijo ter druge oblike pomoči in podpore. Člen 4 zahteva, da države članice MOD zagotovijo, da imajo vse žrtve dostop do pravnih sredstev, kot so odškodnine, ter da imajo pristojni organi pravico, da žrtev ne preganjajo za nezakonita dejanja, ki so jih bile prisiljene storiti.

Poleg tega je v členu 5 določeno mednarodno sodelovanje za preprečevanje in odpravo prisilnega dela, s členom 7 pa so iz Konvencije črtane prehodne določbe.

Protokol obravnava področja zakonodaje EU, na katerih je stopnja ureditve že visoka.

V določbah o preprečevanju prisilnega dela Protokol obravnava vidike, ki so zajeti v socialni politiki EU, za katere zakonodaja EU določa minimalna pravila glede delovnih pogojev².

V določbah o zaščiti žrtev in dostopu do pravnih sredstev Protokol obravnava vidike, ki se nanašajo na pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, za katere zakonodaja EU določa minimalne standarde za boj proti trgovini z ljudmi in pravice žrtev³.

Deli Protokola so prav tako povezani s prostim gibanjem delavcev⁴ ter predpisi o azilu in priseljevanju⁵.

Poleg tega je Protokol povezan s predpisi o skupni trgovinski politiki, mednarodnimi sporazumi EU ter instrumenti na področju razvojnega sodelovanja in trgovine, ki se sklicujejo na temeljne delovne standarde ter ratifikacijo in učinkovito izvajanje temeljnih konvencij MOD v tretjih državah in EU.

2. REZULTATI POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

Ni relevantno.

² Vključno z Direktivo 91/533/EGS o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje („pisna izjava“), Direktivo 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela ter direktivami o varnosti in zdravju pri delu, vključno z okvirno direktivo 89/391/EGS, direktivo o delovnem času 2003/88/ES, direktivo o varstvu mladih ljudi pri delu 94/33/EGS in direktivo o varstvu materinstva 92/85/EGS.

³ Direktiva 2011/36/EU („boj proti trgovini z ljudmi“); Direktiva 2012/29/EU („pravice žrtev“).

⁴ Člen 45 PDEU in Uredba št. 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji.

⁵ Direktiva 2004/81/ES („dovoljenje za prebivanje za žrtve“) in Direktiva 2009/52/ES („sankcije zoper delodajalce“). Izbrane določbe Protokola in z njimi povezano priporočilo se prav tako nanašajo na Direktivo 2008/115/ES („vračanje“), Direktivo 2011/98/EU („enotno dovoljenje“) in Direktivo 2014/36/EU („sezonski delavci“).

3. PRAVNI ELEMENTI PREDLOGA

Protokol je zavezujoč mednarodni sporazum, ki ga je treba ratificirati in je povezan s Konvencijo. Za države, ki ga ratificirajo, ustvarja pravne obveznosti, ratificirajo pa ga lahko le države, ki so ratificirale Konvencijo.

V okviru MOD se Protokol uporablja za delno revizijo ali dopolnjevanje Konvencije, s čimer je ta prilagojena spreminjajočim se razmeram in je tako bolj aktualna. Člen 19(4) ustave MOD o sprejetju in ratifikaciji konvencij se uporablja tudi za Protokol.

V skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije⁶, natančneje glede sklenitve in ratifikacije Konvencije MOD⁷, se države članice ne morejo odločiti za ratifikacijo Protokola zunaj okvira institucij EU, saj deli Protokola sodijo na področja pristojnosti EU.

Vendar EU kot taka ne more ratificirati Protokola MOD, saj so v skladu s predpisi MOD pogodbene protokoli lahko le države.

Ker sodi vsebina tega protokola delno na področja pristojnosti EU in delno na področja pristojnosti držav članic, morajo institucije EU in držav članic sprejeti potrebne ukrepe za sodelovanje pri ratifikaciji Protokola in pri izvajanju obveznosti, ki izhajajo iz tega protokola⁸.

V zadnjem desetletju je Svet že pooblastil države članice, da v interesu EU ratificirajo pet konvencij MOD, ki sodijo delno na področja pristojnosti EU⁹.

Glede Protokola je stopnja ureditve v različnih vidikih boja proti trgovini z ljudmi, zaščite žrtev in politik dela, ki jih zajema Protokol, visoka, in sicer do te mere, da države članice na tem področju ne morejo več suvereno delovati z zunanjimi partnerji¹⁰. Člen 82(2) in člen 153 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) sta glavna pravna podlaga za relevantno zakonodajo EU, ki je podrobnejša od splošnih načel iz Protokola.

Določbe Protokola in minimalne zahteve na teh področjih, določene v pravnem redu EU, niso nezdržljive.

⁶ Sodba Sodišča z dne 31. marca 1971 v zadevi AETR (C-22/70, Recueil, str. I-263); glej tudi člen 3(2) PDEU, v katerem so ta načela določena.

⁷ Mnenje Sodišča z dne 19. marca 1993 v zvezi s Konvencijo o kemikalijah št. 170 (2/91, Recueil, str. I-1061).

⁸ Mnenje Sodišča 2/91 (prav tam), točke 36, 37 in 38

⁹ Odločba Sveta 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, 30.5.2005, str. 1);

Odločba Sveta 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, 22.6.2007, str. 63);

Sklep Sveta 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, 11.6.2010, str. 12);

Sklep Sveta 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), (2014/52/EU);

Sklep Sveta 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), (2014/51/EU).

¹⁰ Mnenje Sodišča 2/91, točki 25 in 26.

V skladu s členom 19(8) ustave MOD Protokol določa minimalne standarde. Pravni red EU uporablja enak pristop. To pomeni, da je zakonodaja EU lahko strožja od standardov MOD in obratno¹¹.

Predlagana sklepa Sveta bosta zato pooblastila države članice, da v interesu EU ratificirajo tiste dele Protokola, ki sodijo na področja pristojnosti EU, in jim priporočila, naj si prizadevajo, da to storijo do konca leta 2016.

Predlagana sklepa Sveta na eni strani temeljita na členu 218(6) PDEU v povezavi s členom 82(2) PDEU, ki zagotavlja glavno pravno podlago za zakonodajo EU o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah pri obravnavanju trgovine z ljudmi in pravic žrtev, ter na drugi strani na drugem pododstavku člena 153(2) PDEU v povezavi s členom 218(6) PDEU, ki zagotavlja glavno pravno podlago za zakonodajo EU o zaščiti in izboljšanju delovnih pogojev pri preprečevanju prisilnega dela.

Protokol ima več ciljev, ki so med seboj neločljivo povezani, ne da bi bil eden v odnosu do drugega drugoten ali posreden. Cilj Protokola je zlasti zagotavljanje dostojnih delovnih pogojev na eni strani ter zaščita žrtev prisilnega ali obveznega dela in kaznovanje storilcev na drugi strani. Zato mora temeljiti na členu 82(2) PDEU kot tudi členu 153(1)(a) in (b). Na dvojni pravni podlagi ni mogoče sprejeti le enega sklepa, če so postopki, določeni z eno ali drugo od teh podlag, nezdružljivi¹². Tako je tudi v tem primeru, saj zadeve, ki se nanašajo na pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, ne zavezujejo Danske, kar vodi do različnih glasovalnih pravic v Svetu. Zato je treba sprejeti dva ločena sklepa Sveta.

Kar zadeva cilj zaščite žrtev prisilnega ali obveznega dela ter kaznovanja storilcev je edina pravna podlaga, na kateri mora temeljiti ta predlog, člen 82(2) PDEU. Res je, da Protokol omenja tudi izdajo dovoljenja za prebivanje žrtvam prisilnega ali obveznega dela, v kolikor je to potrebno, da se tem žrtvam zagotovi dostop do ustreznih in učinkovitih pravnih sredstev (glej zlasti člen 4 Protokola). Vendar je ta cilj, povezan s členom 79 PDEU, le postranski, medtem ko so cilji preprečevanja trgovine z ljudmi in boja proti njej ter zaščite njenih žrtev, povezani s členom 82(2) PDEU¹³, opredeljeni kot prevladujoči cilj in sestavni del.

Komisija v zvezi s tem opozarja, da je 14. aprila 2014 v skladu s členom 218(3) in (4) PDEU Svetu predložila Priporočilo za sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj in pogajalskih smernicah na 103. zasedanju Mednarodne konference dela glede protokola o dopolnitvi Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 29 o prisilnem ali obveznem delu iz leta 1930 (COM(2014) 238 z dne 14.4.2014). Komisija poleg tega opozarja, da je bilo to priporočilo predmet razprave na sejah delovne skupine Sveta 5. maja, 14. maja in 16. maja 2014 ter da je bila kljub številnim poskusom za sprejemljivo rešitev na seji Odbora stalnih predstavnikov 23. maja 2014 sprejeta odločitev, da se zadeva opusti, osnutek sklepa pa posledično ne predloži Svetu v sprejetje. Zato je Komisija podala naslednjo izjavo, ki je bila zabeležena v zapisnik Odbora stalnih predstavnikov:

„Komisija opozarja na obveznost lojalnega sodelovanja med državami članicami in Komisijo v vseh okoliščinah. Če ta sklepa ne bosta sprejeta, se bomo znašli v položaju, ki ni v skladu s pogodbama, saj države članice v mednarodnih pogajanjih pravno ne morejo prevzemati

¹¹ Mnenje Sodišča 2/91, točka 18.

¹² Glej najnovejšo sodbo Sodišča z dne 11. junija 2014, C-377/12, ZOdl., točka 34.

¹³ Glej zlasti Direktivo 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, ki temelji na členu 82(2) PDEU, ter Direktivo 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev, ki temelji na členih 82(2) in 83(1) PDEU. Členi 1(1), 1(2), 1(3), 2(a), 2(c), 3, 4(1) in 4(2) Protokola se neposredno nanašajo na zadeve, ki jih urejajo te direktive.

pravnih obveznosti v zvezi z vprašanji v pristojnosti Unije brez okvira sklepov Unije. Komisija bo preučila ustrezne ukrepe, ki jih je v zvezi s tem treba sprejeti. Komisija opozarja, da je treba spoštovati pristojnosti Unije in se tako izogniti morebitni nezdružljivosti med pravnim redom Unije in instrumenti MOD, o katerih se je treba pogajati, ter poziva države članice, naj pri MOD delujejo v interesu EU.“

Komisija nadalje ugotavlja, da so države članice pristopile k pogajanjem in postopkom sprejetja Protokola iz leta 2014 h Konvenciji MOD o prisilnemu ali obveznem delu, kljub temu da navedeni osnutek sklepa ni bil sprejet. Ob upoštevanju pomembnosti Protokola iz leta 2014 h Konvenciji o prisilnemu ali obveznem delu Komisija na podlagi člena 218(6) PDEU predlaga, da se države članice pooblasti za ratifikacijo navedenega Protokola in da delujejo skupno v interesu Unije. Komisija obenem poudarja, da s tem predlogom v nobenem primeru ne potrjuje zakonitosti postopka, ki je privedel do sprejetja navedenega protokola v okviru MOD.

Predlog

SKLEP SVETA

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 pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 82(2) Pogodbe v povezavi s členom 218(6)(a)(v) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju odobritve Evropskega parlamenta¹⁴,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropska unija podpira ratifikacijo mednarodnih konvencij o delu, ki jih je Mednarodna organizacija dela opredelila kot aktualne, da prispeva k prizadevanjem Evropske unije za spodbujanje človekovih pravic in dostojnega dela za vse ter za odpravo trgovine z ljudmi znotraj in zunaj EU, pri čemer je ključni vidik varstvo temeljnih načel in pravic pri delu.
- (2) Nekatere določbe Protokola iz leta 2014 h Konvenciji Mednarodne organizacije dela (v nadaljnjem besedilu: MOD) o prisilnem ali obveznem delu iz leta 1930 (v nadaljnjem besedilu: Protokol) sodijo v pristojnost Unije, kot je določeno v členu 82(2) PDEU. Poleg tega so nekatere določbe Protokola že zajete v pravnem redu EU na področjih pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah¹⁵.
- (3) Posledično države članice na teh področjih ne morejo prevzemati obveznosti zunaj okvira institucij Evropske unije¹⁶.
- (4) Člen 19(4) ustave MOD o sprejetju in ratifikaciji konvencij se podobno uporablja za protokol, ki je zavezujoč mednarodni sporazum, ki ga je treba ratificirati in je povezan s konvencijo.
- (5) Evropska unija ne more ratificirati Protokola, saj so lahko njegove pogodbenice samo države.

¹⁴ UL C , , str. .

¹⁵ Več določb Protokola se nanaša na področja, ki jih urejata Direktiva 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev („boj proti trgovini z ljudmi“) ter Direktiva 2012/29/EU o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj („pravice žrtev“).

¹⁶ Sodba Sodišča z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisija Evropskih skupnosti proti Svetu Evropskih skupnosti (AETR) (C-22/70, Recueil, str. I-263, točka 22); Mnenje Sodišča z dne 19. marca 1993 v zvezi s Konvencijo o kemikalijah št. 170 (2/91, Recueil, str. I-1061, točka 26) in Sodba Sodišča z dne 12. februarja 2009 v zadevi Komisija Evropskih skupnosti proti Helenski republiki (C-45/07, ZOdl., str. I-701, točka 31).

- (6) Zato je potrebno, da se države članice pooblasti za ratifikacijo Protokola in da delujejo skupno v interesu Evropske unije za dele Protokola, ki sodijo v pristojnost Evropske unije v skladu s členom 82(2) PDEU.
- (7) Edina pravna podlaga, na kateri bi moral temeljiti ta sklep, je člen 82(2) PDEU. Res je, da Protokol omenja tudi izdajo dovoljenja za prebivanje žrtvam prisilnega ali obveznega dela, v kolikor je to potrebno, da se tem žrtvam zagotovi dostop do ustreznih in učinkovitih pravnih sredstev (glej zlasti člen 4 Protokola). Vendar je ta cilj, povezan s členom 79 PDEU, le postranski, medtem ko so cilji, povezani s členom 82(2) PDEU, opredeljeni kot prevladujoči cilj in sestavni del.
- (8) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, ta sklep za Dansko ni zavezujoč niti se v njej ne uporablja na področju pravosodnega sodelovanja v kriminalnih zadevah.
- (9) Direktiva 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev ter Direktiva 2012/29/EU o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj sta za Združeno kraljestvo in Irsko zavezujoči, zato ti državi članici sodelujeta pri sprejetju tega sklepa.
- (10) O določbah osnutka Protokola, ki se ne nanašajo na pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, se bo odločalo s sklepom, ki bo sprejet vzporedno s tem sklepom –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Države članice so pooblašene, da ratificirajo dele Protokola iz leta 2014 h Konvenciji Mednarodne organizacije dela o prisilnem ali obveznem delu iz leta 1930, ki so v skladu s členom 82(2) PDEU v pristojnosti Evropske unije.

Člen 2

Države članice si morajo prizadevati sprejeti potrebne ukrepe za deponiranje listin o ratifikaciji Protokola pri generalnem direktorju Mednarodnega urada za delo čim prej, po možnosti do 31. decembra 2016.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na države članice.

Člen 4

V tem sklepu izraz „država članica“ pomeni katero koli državo članico z izjemo Danske.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*