



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 11.9.2014
COM(2014) 559 final

2014/0258 (NLE)

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το πρωτόκολλο του 2014 στη σύμβαση για την αναγκαστική εργασία, του 1930, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας σχετικά με τα θέματα που αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Οι προτεινόμενες αποφάσεις του Συμβουλίου θα δώσουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να κυρώσουν το πρωτόκολλο της σύμβασης για την αναγκαστική εργασία του 1930 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ), στο εξής «το πρωτόκολλο».

Η σύμβαση για την αναγκαστική εργασία του 1930 (αριθ. 29) της ΔΟΕ (εφεξής «η σύμβαση») είναι μία από τις οκτώ θεμελιώδεις συμβάσεις της ΔΟΕ –οι οποίες αποτελούν τα βασικά διεθνή πρότυπα εργασίας– και θεωρείται ως μέσο για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η ΔΟΕ («η Οργάνωση»), με την έκδοση της σύμβασης το 1930, κάλεσε τα κράτη μέλη να σταματήσουν την αναγκαστική εργασία το συντομότερο δυνατόν και να ποινικοποιήσουν τη συγκεκριμένη παράβαση. Ωστόσο, ενώ πέρασαν πάνω από 80 χρόνια, παρά τη σχεδόν καθολική κύρωση της σύμβασης, η πρακτική εξακολουθεί να υφίσταται, αν και με διαφορετικές μορφές από εκείνες που προκάλεσαν τόση ανησυχία στις αρχές του εικοστού αιώνα. Η ΔΟΕ εκτιμά ότι τουλάχιστον 20,9 εκατομμύρια άνθρωποι παγκοσμίως πέφτουν θύματα αναγκαστικής εργασίας.

Το πρωτόκολλο, που εγκρίθηκε από την 103η σύνοδο της Οργάνωσης, επιδιώκει να καλύψει τα κενά στην υλοποίηση και να επιτύχει πρόοδο στην πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων για εργασιακή εκμετάλλευση και στην προστασία και στην αποζημίωση των θυμάτων αναγκαστικής εργασίας.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έχει δεσμευτεί να προωθήσει τα ανθρώπινα δικαιώματα και την αξιοπρεπή εργασία και να εξαλείψει την εμπορία ανθρώπων τόσο στο εσωτερικό της όσο και στις εξωτερικές σχέσεις της. Στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης η δέσμευση της ΕΕ για την προώθηση της προστασίας των δικαιωμάτων του παιδιού και της ισότητας των φύλων, δεδομένου ότι οι γυναίκες μπορεί να είναι ιδιαίτερα ευάλωτες σε ορισμένες μορφές αναγκαστικής εργασίας. Τα δικαιώματα στην εργασία αποτελούν βασικό πυλώνα της αξιοπρεπούς εργασίας. Κατά την κύρωση των συμβάσεων της ΔΟΕ και των σχετικών πρωτοκόλλων, τα κράτη μέλη της ΕΕ στέλνουν ένα σημαντικό μήνυμα για τη συνοχή της πολιτικής της ΕΕ όσον αφορά την προώθηση των θεμελιωδών αρχών και των δικαιωμάτων στην εργασία και τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας σε παγκόσμιο επίπεδο.

Επιπλέον, ως μέρος της στρατηγικής της ΕΕ για την εξάλειψη της εμπορίας ανθρώπων¹, η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη της ΕΕ να κυρώσουν όλες τις σχετικές διεθνείς πράξεις, συμφωνίες και νομικές υποχρεώσεις. Αυτό θα συμβάλει στην αντιμετώπιση της εμπορίας ανθρώπων με πιο αποτελεσματικό, συντονισμένο και συνεκτικό τρόπο. Η ενίσχυση των δικαιωμάτων των θυμάτων στην ΕΕ ήταν επίσης μια στρατηγική προτεραιότητα της Επιτροπής τα τελευταία χρόνια. Η οριζόντια οδηγία για τα δικαιώματα των θυμάτων θα εξασφαλίσει ότι για τα θύματα εγκλημάτων θα ισχύουν τα κοινά ελάχιστα πρότυπα δικαιωμάτων κατά τις αστυνομικές έρευνες και τις δικαστικές διαδικασίες. Το πρωτόκολλο θα πρέπει να θεωρηθεί ως μέρος του έργου αυτού.

Επομένως, είναι αναγκαίο να αρθούν τυχόν νομικά εμπόδια σε επίπεδο ΕΕ για την κύρωση του πρωτοκόλλου από τα κράτη μέλη της ΕΕ. Η ουσία του πρωτοκόλλου δεν προκαλεί καμία ανησυχία στο πλαίσιο του υφιστάμενου κεκτημένου της ΕΕ.

Οι διατάξεις του πρωτοκόλλου ενισχύουν το διεθνές νομικό πλαίσιο με τη θέσπιση υποχρεώσεων για την πρόληψη της αναγκαστικής εργασίας και για την παροχή προστασίας και πρόσβασης σε ένδικο μέσο, όπως η αποζημίωση, στα θύματα.

¹ Στρατηγική της ΕΕ για την εξάλειψη της εμπορίας ανθρώπων 2012-2016, COM (2012) 286 της 19.6.2012.

Το πρωτόκολλο, στα άρθρα του 1 και 6, απαιτεί από τα κράτη μέλη της ΔΟΕ να αναπτύξουν μια εθνική πολιτική και ένα σχέδιο δράσης για την αποτελεσματική και βιώσιμη κατάργηση της αναγκαστικής εργασίας και να λάβουν μέτρα για την εφαρμογή των διατάξεων του πρωτοκόλλου, σε διαβούλευση με τις οργανώσεις των εργοδοτών και των εργαζομένων.

Το άρθρο 2 του πρωτοκόλλου ορίζει τα μέτρα που πρέπει να λάβουν τα κράτη μέλη της ΔΟΕ για την πρόληψη της αναγκαστικής εργασίας, ειδικότερα:

- εκπαίδευση και ενημέρωση του πληθυσμού, ιδίως των πιο ευάλωτων ομάδων, και των εργοδοτών·
- προσπάθειες για να διασφαλιστεί ότι η κάλυψη και η επιβολή της νομοθεσίας σχετικά με την πρόληψη της αναγκαστικής εργασίας ισχύουν για όλους τους εργαζομένους και όλους τους τομείς της οικονομίας καθώς και ότι ενισχύονται οι υπηρεσίες επιθεώρησης εργασίας·
- προστασία των ατόμων, ιδίως των διακινούμενων εργαζομένων, από δυνητικά καταχρηστικές και δόλιες πρακτικές πρόσληψης και τοποθέτησης·
- στήριξη της δέουσας επιμέλειας, τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα· και
- αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών που πολλαπλασιάζουν τους κινδύνους της αναγκαστικής εργασίας.

Όσον αφορά τα θύματα αναγκαστικής εργασίας, το άρθρο 3 ορίζει ότι πρέπει να ληφθούν αποτελεσματικά μέτρα για την ταυτοποίηση, την ελευθέρωση, την προστασία, την ανάκαμψη και την αποκατάστασή τους και για άλλες μορφές συνδρομής και στήριξης. Το άρθρο 4 απαιτεί από τα κράτη μέλη της ΔΟΕ να εξασφαλίσουν ότι όλα τα θύματα έχουν πρόσβαση σε διορθωτικά μέσα, όπως την αποζημίωση, και ότι οι αρμόδιες αρχές έχουν τη δυνατότητα να μην ασκήσουν δίωξη σε θύματα για παράνομες δραστηριότητες που έχουν εξαναγκαστεί να διαπράξουν.

Επιπλέον, το άρθρο 5 προβλέπει τη διεθνή συνεργασία για την πρόληψη και την εξάλειψη της αναγκαστικής εργασίας και το άρθρο 7 διαγράφει τις μεταβατικές διατάξεις από τη σύμβαση.

Το πρωτόκολλο διέπει τομείς του δικαίου της Ένωσης που υπάγονται ήδη σε προχωρημένο επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης.

Όσον αφορά τις διατάξεις για την πρόληψη της αναγκαστικής εργασίας, το πρωτόκολλο αφορά πτυχές που καλύπτονται από την κοινωνική πολιτική της ΕΕ, για τις οποίες η νομοθεσία της ΕΕ καθορίζει στοιχειώδεις κανόνες όσον αφορά τις συνθήκες εργασίας².

Όσον αφορά τις διατάξεις σχετικά με την προστασία των θυμάτων και την πρόσβαση στα διορθωτικά μέτρα, το πρωτόκολλο ασχολείται με πτυχές που αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, για τις οποίες η νομοθεσία της ΕΕ ορίζει ελάχιστα πρότυπα για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και τα δικαιώματα των θυμάτων³.

² Συμπεριλαμβάνονται η οδηγία 91/533/ΕΟΚ σχετικά με την υποχρέωση του εργοδότη να ενημερώνει τον εργαζόμενο για τους όρους που διέπουν τη σύμβαση ή τη σχέση εργασίας («γραπτή δήλωση»), η οδηγία 2008/104/ΕΚ περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης, καθώς και οι οδηγίες για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία, όπως η οδηγία-πλαίσιο 89/391/ΕΟΚ, η οδηγία 2003/88/ΕΚ σχετικά με το χρόνο εργασίας, η οδηγία 94/33/ΕΟΚ για την προστασία των νέων κατά την εργασία και η οδηγία 92/85/ΕΟΚ για την προστασία της μητρότητας.

³ Οδηγία 2011/36/ΕΕ («για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων»)· οδηγία 2012/29/ΕΕ («για τα δικαιώματα των θυμάτων»).

Υπάρχει διάδραση μεταξύ ορισμένων μερών του πρωτοκόλλου και της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων⁴ και των κανόνων για το άσυλο και τη μετανάστευση⁵.

Επιπλέον, το πρωτόκολλο αλληλεπιδρά με τους κανόνες που ισχύουν στο πλαίσιο της κοινής εμπορικής πολιτικής, διεθνείς συμφωνίες της ΕΕ, την αναπτυξιακή συνεργασία και εμπορικές πράξεις που περιλαμβάνουν αναφορά στα βασικά εργασιακά πρότυπα, καθώς και την κύρωση και την αποτελεσματική εφαρμογή των θεμελιωδών συμβάσεων της ΔΟΕ από τις τρίτες χώρες και στην ΕΕ.

2. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΕΩΝ ΜΕ ΤΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ ΚΑΙ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Άνευ αντικειμένου.

3. ΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Το πρωτόκολλο είναι μια δεσμευτική διεθνής συμφωνία, η οποία υπόκειται σε κύρωση, και συνδέεται με τη σύμβαση. Δημιουργεί νομικές υποχρεώσεις που ισχύουν για την κύρωση κρατών και μπορεί να κυρώνεται μόνο από κράτη που έχουν κυρώσει τη σύμβαση.

Στο πλαίσιο της ΔΟΕ, το πρωτόκολλο χρησιμοποιείται για τη μερική αναθεώρηση ή προσθήκη στη σύμβαση, που επιτρέπει την προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, και για να αυξήσει την αποτελεσματικότητά της. Το άρθρο 19 παράγραφος 4 του καταστατικού της ΔΟΕ για την έγκριση και την κύρωση των συμβάσεων εφαρμόζεται επίσης στο πρωτόκολλο.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)⁶ και, πιο συγκεκριμένα, για τη σύναψη και την κύρωση της σύμβασης της ΔΟΕ⁷, τα κράτη μέλη δεν είναι σε θέση να αποφασίσουν να κυρώσουν το πρωτόκολλο εκτός του πλαισίου των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, δεδομένου ότι μέρη του πρωτοκόλλου εμπίπτουν σε τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ.

Ωστόσο, η ΕΕ δεν μπορεί από μόνη της να κυρώσει το πρωτόκολλο της ΔΟΕ διότι, στο πλαίσιο των κανόνων της ΔΟΕ, μόνο κράτη μπορούν να είναι μέρη των εν λόγω πρωτοκόλλων.

Δεδομένου ότι το αντικείμενο του παρόντος πρωτοκόλλου εμπίπτει στην αρμοδιότητα εν μέρει της ΕΕ και εν μέρει των κρατών μελών, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να συνεργάζονται για την κύρωση του πρωτοκόλλου και την υλοποίηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από το εν λόγω πρωτόκολλο⁸.

⁴ Άρθρο 45 της ΣΛΕΕ και κανονισμός 492/2011 που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης.

⁵ Οδηγία 2004/81/ΕΚ («άδεια διαμονής για τα θύματα») και οδηγία 2009/52/ΕΚ («κυρώσεις των εργοδοτών»). Η οδηγία 2008/115/ΕΚ («επιστροφή»), η οδηγία 2011/98/ΕΕ («ενιαία άδεια») και η οδηγία 2014/36/ΕΕ («εποχικά εργαζόμενοι») επηρεάζονται επίσης από ορισμένες διατάξεις του πρωτοκόλλου και από την οικεία σύσταση.

⁶ Απόφαση ΑΕΤΡ του Δικαστηρίου, υπόθεση 22/70 της 31ης Μαρτίου 1971, Συλλογή 1971, σ. 263· βλέπε επίσης άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ στο οποίο κωδικοποιούνται οι αρχές αυτές.

⁷ Γνώμη 2/91 του ΔΕΚ, της 19ης Μαρτίου 1993, σχετικά με τη σύμβαση αριθ. 170 για τα χημικά προϊόντα, Συλλογή 1993-I, σελ. 1061.

⁸ Γνώμη 2/91 του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ibid), σκέψεις 36, 37 και 38.

Την τελευταία δεκαετία, το Συμβούλιο έχει ήδη εξουσιοδοτήσει τα κράτη μέλη να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πέντε συμβάσεις της ΔΟΕ, μέρη των οποίων εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΕΕ⁹.

Όσον αφορά το πρωτόκολλο, ο κανονισμός είναι σε προχωρημένο στάδιο για τις διάφορες πτυχές της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων, την προστασία των θυμάτων και τις εργασιακές πολιτικές που καλύπτονται από το πρωτόκολλο, στο σημείο όπου τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να ενεργούν ως κυρίαρχα στην αντιμετώπιση των εξωτερικών μερών, σε αυτό το πλαίσιο¹⁰. Το άρθρο 82 παράγραφος 2 και το άρθρο 153 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) αποτελούν τη νομική βάση για τη σχετική νομοθεσία της ΕΕ, η οποία είναι λεπτομερέστερη από τις γενικές αρχές που καθορίζονται στο πρωτόκολλο.

Δεν υπάρχει ασυμβίβαστο μεταξύ των διατάξεων του πρωτοκόλλου και των ελάχιστων απαιτήσεων σε αυτούς τους τομείς που προβλέπονται στο κεκτημένο της ΕΕ.

Σύμφωνα με το άρθρο 19 παράγραφος 8 του καταστατικού της ΔΟΕ, το πρωτόκολλο καθορίζει τα ελάχιστα πρότυπα. Το κεκτημένο της ΕΕ υιοθετεί την ίδια προσέγγιση. Αυτό σημαίνει ότι τα μέτρα της Ένωσης μπορεί να είναι αυστηρότερα από τα πρότυπα της ΔΟΕ και το αντίστροφο¹¹.

Επομένως, οι προτεινόμενες αποφάσεις του Συμβουλίου θα εξουσιοδοτήσουν τα κράτη μέλη να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ένωσης, εκείνα τα μέρη του πρωτοκόλλου που εμπίπτουν σε τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ, και θα τους συστήσει να καταβάλουν προσπάθειες για να το πράξουν έως το τέλος του 2016.

Οι προτεινόμενες αποφάσεις του Συμβουλίου βασίζονται, αφενός, στο άρθρο 218 παράγραφος 6 της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, που προβλέπει την κύρια νομική βάση για τη νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις για την αντιμετώπιση της εμπορίας ανθρώπων και για τα δικαιώματα των θυμάτων, και, αφετέρου, στο άρθρο 153 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 6 της ΣΛΕΕ, που προβλέπει τη βασική νομική βάση για τη νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με την προστασία και τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας με σκοπό την πρόληψη της αναγκαστικής εργασίας.

⁹ Απόφαση του Συμβουλίου, της 14ης Απριλίου 2005, για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τη Σύμβαση για τα έγγραφα ταυτότητας των ναυτικών της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (σύμβαση αριθ. 185), ΕΕ L 136 της 30.5.2005, σελ. 1.

Απόφαση του Συμβουλίου, της 7ης Ιουνίου 2007, για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τη σύμβαση ναυτικής εργασίας του 2006 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΕΕ L 161 της 22.6.2007, σελ. 63).

Απόφαση του Συμβουλίου, της 7ης Ιουνίου 2010, για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη σύμβαση για την εργασία στην αλιεία του 2007, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (σύμβαση αριθ. 188), ΕΕ L 145/12 της 11.6.2010.

Απόφαση του Συμβουλίου της 28ης Ιανουαρίου 2014 για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη σύμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας του 1990 για την ασφάλεια κατά τη χρησιμοποίηση των χημικών προϊόντων στην εργασία (σύμβαση αριθ. 170) (2014/52/ΕΕ).

Απόφαση του Συμβουλίου της 28ης Ιανουαρίου 2014 για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη σύμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας του 2011 σχετικά με την αξιοπρεπή εργασία για το οικιακό προσωπικό (σύμβαση αριθ. 189), (2014/51/ΕΕ).

¹⁰ Γνώμη 2/91 του Δικαστηρίου (ibid), σκέψεις 25 και 26.

¹¹ Γνώμη 2/91 του Δικαστηρίου, σκέψη 18.

Το πρωτόκολλο επιδιώκει διάφορους στόχους που είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι μεταξύ τους, χωρίς ο ένας από αυτούς να είναι δευτερεύων και έμμεσος σε σχέση με τον άλλο. Ειδικότερα, το πρωτόκολλο στοχεύει στην επίτευξη αξιοπρεπών συνθηκών εργασίας, αφενός, και στην προστασία των θυμάτων της αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας και στην τιμωρία των δραστών, αφετέρου. Επομένως, πρέπει να βασίζεται τόσο στο άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ όσο και στο άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχεία α) και β). Μια ενιαία απόφαση δεν μπορεί να εκδοθεί σε διττή νομική βάση, όταν οι διαδικασίες που απαιτούνται από κάθε νομική βάση είναι ασυμβίβαστες μεταξύ τους¹². Αυτό συμβαίνει εν προκειμένω όσον αφορά το γεγονός ότι τα θέματα που σχετίζονται με τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις δεν δεσμεύουν τη Δανία, γεγονός που οδηγεί σε αποκλίνοντα δικαιώματα ψήφου στο Συμβούλιο. Κατά συνέπεια, απαιτούνται δύο χωριστές αποφάσεις του Συμβουλίου.

Όσον αφορά τον στόχο της προστασίας των θυμάτων αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας και την τιμωρία των δραστών, το άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ είναι η ενιαία νομική βάση πάνω στην οποία θα πρέπει να βασίζεται η παρούσα πρόταση. Είναι αλήθεια ότι το πρωτόκολλο θίγει επίσης το καθεστώς διαμονής των θυμάτων της αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας, στο βαθμό που αυτό είναι αναγκαίο για να μπορούν τα θύματα να έχουν πρόσβαση σε κατάλληλα και αποτελεσματικά διορθωτικά μέτρα (βλέπε, ειδικότερα, το άρθρο 4 του πρωτοκόλλου). Ωστόσο, αυτός ο σκοπός που συνδέεται με το άρθρο 79 της ΣΛΕΕ είναι απλά παρακολουθηματικός ενώ οι στόχοι της πρόληψης και της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων και της προστασίας των θυμάτων που σχετίζονται με το άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ¹³ αναγνωρίζονται ως πρωτεύων σκοπός και συνιστώσα.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει, σε αυτό το πλαίσιο, ότι στις 14 Απριλίου 2014, σύμφωνα με το άρθρο 218 παράγραφοι 3 και 4 της ΣΛΕΕ, υπέβαλε στο Συμβούλιο σύσταση για απόφαση που επιτρέπει την έναρξη διαπραγματεύσεων και ορίζει τις οδηγίες διαπραγματεύσεως στην 103η σύνοδο της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας με αντικείμενο το πρωτόκολλο για τη συμπλήρωση της σύμβασης για την αναγκαστική εργασία αριθ. 29, του 1930, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (COM(2014)238 της 14.4.2014). Επιπλέον, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η σύσταση αυτή έχει συζητηθεί σε συνεδριάσεις της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου στις 5 Μαΐου, στις 14 Μαΐου και στις 16 Μαΐου 2014 και ότι, παρά τις επανειλημμένες προσπάθειες να επιτευχθεί μια αποδεκτή λύση, αποφασίστηκε, κατά τη συνεδρίαση της επιτροπής μόνιμων αντιπροσώπων της 23ης Μαΐου 2014, να μη δοθεί συνέχεια στην υπόθεση και, ως εκ τούτου, να μην υποβληθεί το σχέδιο απόφασης στο Συμβούλιο προς έγκριση. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή εξέδωσε την ακόλουθη δήλωση που καταγράφηκε στα πρακτικά της EMA:

«Η Επιτροπή υπενθυμίζει την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής σε όλες τις περιστάσεις. Η απουσία των εν λόγω αποφάσεων θα οδηγήσει σε μια κατάσταση που δεν συνάδει με τις Συνθήκες, καθώς τα κράτη μέλη από νομικής άποψης δεν μπορούν να προβούν σε νομικές δεσμεύσεις για θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης στις διεθνείς διαπραγματεύσεις, εκτός του πλαισίου αποφάσεων της Ένωσης. Η Επιτροπή θα αξιολογήσει τα κατάλληλα μέτρα που πρέπει να ληφθούν στο πλαίσιο αυτό. Η Επιτροπή υπενθυμίζει την ανάγκη σεβασμού των αρμοδιοτήτων της Ένωσης για να αποφευχθεί

¹² Βλέπε, προσφάτως, απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουνίου 2014, υπόθεση C-377/12, σκέψη 34.

¹³ Βλέπε, ειδικότερα, την οδηγία 2012/29/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 για τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων της εγκληματικότητας, η οποία βασίζεται στο άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, και την οδηγία 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων της, η οποία βασίζεται στα άρθρα 82 παράγραφος 2 και 83 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Το άρθρο 1 παράγραφοι 1, 2 και 3, το άρθρο 2 στοιχεία α) και γ), το άρθρο 3, το άρθρο 4 παράγραφοι 1 και 2 του πρωτοκόλλου αφορούν άμεσα τα θέματα που διέπονται από τις εν λόγω οδηγίες.

κάθε ασυμβίβαστο μεταξύ του ενωσιακού κεκτημένου και των πράξεων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) προς διαπραγμάτευση και για να ενεργούν τα κράτη μέλη προς το συμφέρον της ΕΕ στο πλαίσιο της ΔΟΕ.»

Η Επιτροπή επισημαίνει περαιτέρω ότι, παρά το γεγονός ότι το εν λόγω σχέδιο απόφασης δεν εγκρίθηκε, τα κράτη μέλη έχουν προχωρήσει στη διαπραγμάτευση και την έγκριση, στο πλαίσιο της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, του πρωτοκόλλου 2014 στη σύμβαση για την αναγκαστική εργασία. Δεδομένης της σημασίας του πρωτοκόλλου 2014 στη σύμβαση για την αναγκαστική εργασία, η Επιτροπή προτείνει να εξουσιοδοτήσει, με βάση το άρθρο 218 παράγραφος 6 της ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη να κυρώσουν το εν λόγω πρωτόκολλο, ενεργώντας από κοινού προς το συμφέρον της Ένωσης. Η Επιτροπή, ταυτόχρονα, επισημαίνει ότι η πρόταση αυτή δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να θεωρηθεί ως αποδοχή από την Επιτροπή της νομιμότητας της διαδικασίας που οδήγησε στην έγκριση του εν λόγω πρωτοκόλλου στο πλαίσιο της ΔΟΕ.

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την εξουσιοδότηση των κρατών μελών να κυρώσουν, προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το πρωτόκολλο του 2014 στη σύμβαση για την αναγκαστική εργασία, του 1930, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας σχετικά με τα θέματα που αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως το άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 6 στοιχείο α) περίπτωση ν),

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Έχοντας υπόψη την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹⁴,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Η Ευρωπαϊκή Ένωση προωθεί την κύρωση των διεθνών συμβάσεων εργασίας οι οποίες έχουν ταξινομηθεί από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας ως επικαιροποιημένες, για τη συμβολή στις προσπάθειες της Ένωσης για την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αξιοπρεπούς εργασίας για όλους, καθώς και για την εξάλειψη της εμπορίας ανθρώπων, τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ, μεταξύ των οποίων η προστασία των θεμελιωδών αρχών και δικαιωμάτων στην εργασία αποτελεί βασική πτυχή.
- (2) Μέρη των κανόνων στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου του 2014 στη σύμβαση για την αναγκαστική εργασία, του 1930, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, εφεξής «το πρωτόκολλο», εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως ορίζεται στο άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ. Επιπλέον, ορισμένοι από τους κανόνες του πρωτοκόλλου καλύπτονται ήδη από το κεκτημένο της ΕΕ στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις¹⁵.
- (3) Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να αναλάβουν δεσμεύσεις σε σχέση με τα εν λόγω μέρη εκτός του πλαισίου των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶.
- (4) Το άρθρο 19 παράγραφος 4 του καταστατικού της ΔΟΕ για την έκδοση και την κύρωση των Συμβάσεων εφαρμόζεται παρόμοια σε ένα πρωτόκολλο, το οποίο είναι

¹⁴ ΕΕ C της , σ. .

¹⁵ Αρκετές διατάξεις του πρωτοκόλλου αποτέλεσαν το αντικείμενο της οδηγίας 2011/36/ΕΕ για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων («καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων») και της οδηγίας 2012/29/ΕΕ για τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων εγκληματικών πράξεων («δικαιώματα των θυμάτων»).

¹⁶ ΔΕΕ, υπόθεση 22/70 Επιτροπή κατά Συμβουλίου («ΑΕΤΡ»), Συλλογή 1971, 263, σκέψη 22, γνώμη 2/91 («ΔΟΕ»), Συλλογή 1993-I, 1061, σκέψη 26 και υπόθεση C-45/07, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 2009, σ. I- 701, σκέψη 31.

μια δεσμευτική διεθνής συμφωνία, με την επιφύλαξη της κύρωσης το ποίο συνδέεται με σύμβαση.

- (5) Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να κυρώσει το πρωτόκολλο, δεδομένου ότι μόνο κράτη μπορούν να είναι συμβαλλόμενα μέρη του.
- (6) Είναι, επομένως, απαραίτητο τα κράτη μέλη να εξουσιοδοτούνται να κυρώσουν το πρωτόκολλο, ενεργώντας από κοινού προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσον αφορά τα τμήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.
- (7) Το άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ είναι η ενιαία νομική βάση στην οποία θα πρέπει να βασίζεται η παρούσα απόφαση. Είναι αλήθεια ότι το πρωτόκολλο θίγει επίσης το καθεστώς διαμονής των θυμάτων της αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας, στο βαθμό που αυτό είναι αναγκαίο για να μπορούν τα θύματα να έχουν πρόσβαση σε κατάλληλα και αποτελεσματικά διορθωτικά μέτρα (βλέπε, ειδικότερα, το άρθρο 4 του πρωτοκόλλου). Ωστόσο, αυτός ο σκοπός που συνδέεται με το άρθρο 79 της ΣΛΕΕ είναι απλά παρακολουθηματικός, ενώ οι στόχοι της πρόληψης και της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων και της προστασίας των θυμάτων που σχετίζονται με το άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ αναγνωρίζονται ως πρωτεύων σκοπός και συνιστώσα.
- (8) Σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του Πρωτοκόλλου σχετικά με τη θέση της Δανίας, που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Δανία δεν συμμετέχει στην έκδοση της παρούσας απόφασης ούτε δεσμεύεται από αυτή ούτε υπόκειται στην εφαρμογή της για τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.
- (9) Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεσμεύονται από την οδηγία 2011/36/ΕΕ για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων της και από την οδηγία 2012/29/ΕΕ για τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων εγκληματικότητας και, συνεπώς, συμμετέχουν στην έκδοση της παρούσας απόφασης.
- (10) Οι διατάξεις του σχεδίου του πρωτοκόλλου, εκτός από τις διατάξεις που αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, θα υπόκεινται σε απόφαση που εκδόθηκε παράλληλα με την παρούσα απόφαση,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Τα κράτη μέλη με την παρούσα απόφαση εξουσιοδοτούνται να κυρώσουν, για τα μέρη που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, το πρωτόκολλο του 2014 στη Σύμβαση για την αναγκαστική εργασία, του 1930, της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας.

Άρθρο 2

Τα κράτη μέλη προβαίνουν στις αναγκαίες ενέργειες για την κατάθεση των εγγράφων κύρωσης της σύμβασης στον Γενικό Διευθυντή του Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας το συντομότερο δυνατόν και κατά προτίμηση πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2016.

Άρθρο 3

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Άρθρο 4

Στην παρούσα απόφαση, ο όρος «κράτος μέλος» καλύπτει όλα τα κράτη μέλη πλην της Δανίας.

Βρυξέλλες,

*Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος*