EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.9.2014
COM(2014) 559 final

2014/0258 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

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 straffrättsligt samarbete

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

Detta förslag till rådets beslut kommer att göra det möjligt för medlemsstaterna att ratificera protokollet till Internationella arbetsorganisationens (ILO) konventionen om tvångsarbete, 1930, nedan kallat *protokollet*.

Konventionen om tvångsarbete, 1930 (nr 29), nedan kallad *konventionen*, är en av ILO:s åtta grundläggande konventioner som tillsammans utgör de grundläggande internationella arbetsnormerna, och den betraktas som ett instrument för främjande av mänskliga rättigheter. När konventionen antogs 1930 uppmanade Internationella arbetskonferensen (nedan kallad *konferensen*) medlemsländerna att snarast möjligt avskaffa tvångsarbete och att göra handlingen straffbar. Trots att det gått nästan 80 år sedan dess och trots att konventionen ratificerats i nästan alla länder i världen, så förekommer tvångsarbete fortfarande, om än i andra former än de som gav upphov till sådan oro i början av 1900-talet. ILO uppskattar att det i dag finns mer än 20,9 miljoner människor världen över som är offer för tvångsarbete.

Syftet med protokollet som antogs vid konferensens 103:e möte är att åtgärda brister i genomförandet och att på ett effektivare sätt förebygga människohandel för arbetskraftsexploatering samt skydda och kompensera offer för tvångsarbete.

Europeiska unionen (EU) har åtagit sig att främja mänskliga rättigheter och anständiga arbetsvillkor och att utrota människohandel, både internt och i sina yttre förbindelser. Av särskild betydelse inom ramen för protokollet är också EU:s åtagande att främja skydd av barnets rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män, eftersom kvinnor kan vara särskilt utsatta för vissa former av tvångsarbete. Rättigheter i arbetslivet är en av hörnstenarna i anständigt arbete. Genom att ratificera ILO:s konventioner och tillhörande protokoll skickar EU:s medlemsstater en viktig signal om samstämmighet inom EU:s politik när det gäller att främja grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet och förbättra arbetsvillkoren i hela världen.

Som en del av EU:s strategi för att utrota människohandel[1] uppmanade kommissionen medlemsstaterna att också ratificera alla relevanta internationella instrument, avtal och rättsliga skyldigheter. Detta bidrar till att motverka människohandel på ett mer effektivt, samordnat och enhetligt sätt. Stärkta rättigheter för brottsoffer i EU har också varit en strategisk prioritering för kommissionen under de senaste åren. Det horisontella direktivet om brottsoffers rättigheter ser till att brottsoffer omfattas av gemensamma miniminormer för rättigheter under polisutredningar och rättsliga förfaranden. Protokollet bör ses som en del av detta arbete.

Det är därför nödvändigt att alla rättsliga hinder på EU-nivå för medlemsstaternas ratificering av protokollet avlägsnas på EU-nivå. Protokollets sakinnehåll ger inte upphov till några problem vad gäller EU:s befintliga regelverk.

Protokollets bestämmelser stärker den internationella rättsliga ramen genom att införa skyldigheter att förhindra tvångsarbete och att ge offren skydd och tillgång till rättsmedel, såsom kompensation.

Genom artiklarna 1 och 6 i protokollet åläggs ILO-medlemsstaterna att utarbeta en nationell strategi och handlingsplan för att effektivt och kontinuerligt bekämpa tvångsarbete och att

[1] EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012–2016, COM(2012) 286, 19.6.2012.

vidta åtgärder för att tillämpa protokollets bestämmelser, i samråd med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

I artikel 2 i protokollet anges de åtgärder som ILO-medlemsstaterna måste vidta för att förhindra tvångsarbete, nämligen följande:

- Att utbilda och informera människor, framför allt de som är särskilt utsatta, och arbetsgivare.
- Att se till att efterlevanden av den lagstiftning som är relevant för förebyggande av tvångsarbete samt lagstiftningens hela omfattning tillämpas för alla arbetstagare och alla sektorer av ekonomin och att yrkesinspektionsorganen stärks.
- Att skydda människor, särskilt migrerande arbetstagare, från potentiellt oegentliga och bedrägliga rekryterings- och förmedlingsmetoder.
- Att stödja tillbörlig aktsamhet från både den offentliga och den privata sektorns sida.
- Att ta itu med de bakomliggande orsaker som kan öka riskerna för tvångsarbete.

När det gäller offer för tvångsarbete föreskrivs i artikel 3 att effektiva åtgärder måste vidtas för att identifiera dessa offer och ge dem skydd, möjlighet till återhämtning och rehabilitering samt andra former av hjälp och stöd. Artikel 4 ålägger ILO-medlemsstaterna att se till att alla brottsoffer har tillgång till rättsmedel såsom kompensation, och att behöriga myndigheter har rätt att inte väcka åtal mot brottsoffer för brottsliga handlingar som dessa har tvingats att begå.

I artikel 5 föreskrivs internationellt samarbete för att förebygga och eliminera tvångsarbete och genom artikel 7 stryks övergångsbestämmelserna från konventionen.

Protokollet avser områden av EU:s lagstiftning som redan är föremål för en högre grad av reglering.

I bestämmelserna om att förhindra tvångsarbete behandlar protokollet frågor som omfattas av EU:s socialpolitik, ett område där EU-lagstiftningen fastställer minimiregler om arbetsförhållanden[2].

När det gäller bestämmelserna om skydd av brottsoffer och tillgång till rättsmedel, behandlar protokollet frågor som rör straffrättsligt samarbete, där EU-lagstiftningen fastställer miniminormer för bekämpande av människohandel och för brottsoffers rättigheter[3].

Delar av protokollet har även beröringspunkter med fri rörlighet för arbetstagare[4] och med bestämmelserna om asyl och invandring[5].

---

[2] Här ingår direktiv 91/533/EEG om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet (skriftligt meddelande), direktiv 2008/104/EG om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, samt direktiven om hälsa och säkerhet i arbetet, inbegripet ramdirektiv 89/391/EEG, direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning, direktiv 94/33/EEG om skydd av minderåriga i arbetslivet och direktiv 92/85/EEG som rör skydd vid moderskap.

[3] Direktiv 2011/36/EU (bekämpande av människohandel). Direktiv 2012/29/EU (brottsoffers rättigheter).

[4] Artikel 45 i EUF-fördraget och förordning 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

[5] Direktiv 2004/81/EG (uppehållstillstånd för offer) och direktiv 2009/52/EG (sanktioner mot arbetsgivare). Direktiv 2008/115/EG (återvändande), direktiv 2011/98/EU (kombinerat tillstånd) och direktiv 2014/36/EU (säsongsanställning) berörs också av vissa bestämmelser i protokollet och tillhörande rekommendation.

Dessutom har protokollet beröringspunkter med bestämmelserna inom ramen för den gemensamma handelspolitiken, EU:s internationella avtal, instrument för utvecklingssamarbete och handelspolitiska åtgärder där det hänvisas till grundläggande arbetsnormer samt ratificeringen och det faktiska genomförande av ILO:s grundläggande konventioner i tredjeländer och i EU.

2. RESULTAT AV SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

Ej tillämpligt.

3. FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA ASPEKTER

Protokollet är ett bindande internationellt avtal som kräver ratificering och är kopplat till konventionen. Det innebär rättsliga skyldigheter för stater som ratificerar det och kan endast ratificeras av de stater som har ratificerat konventionen.

Inom ILO används ett protokoll för att delvis ändra eller göra tillägg till en konvention, och protokollet gör det möjligt att anpassa den till förändrade villkor och att göra den mer relevant. Artikel 19.4 i ILO:s stadgar om antagande och ratificering av konventioner gäller även för ett protokoll.

I enlighet med Europeiska unionens domstols (EU-domstolen)[6] rättspraxis och mer specifikt vid ingående och ratificering av en ILO-konvention[7], kan medlemsstaterna inte bestämma sig för att ratificera protokollet utanför EU:s gemensamma institutioner, eftersom delar av protokollet faller inom områden som omfattas av EU:s behörighet.

EU kan dock inte i egenskap av union ratificera ILO:s protokoll, eftersom endast stater kan vara parter i ett sådant protokoll enligt ILO:s regler.

Eftersom de frågor som behandlas i detta protokoll delvis faller inom EU:s behörighetsområden och delvis inom medlemsstaternas, måste EU:s institutioner och medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att samarbeta om ratificeringen av protokollet och i genomförandet av de åtaganden som följer av protokollet[8].

Under det senaste årtiondet har rådet redan bemyndigat medlemsstaterna att ratificera fem ILO-konventioner i EU:s intresse, vilka alla till viss del omfattades av EU:s behörighet[9].

---

6 EU-domstolens dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, AETR, REG 1971, s. 263. Se även artikel 3.2 i EUF-fördraget, där dessa principer kodifieras.

7 EU-domstolens yttrande 2/91 av den 19 mars 1993 avseende konvention nr 170, REG 1993, s. I-1061.

8 EU-domstolens yttrande 2/91 (ibid), punkterna 36, 37 och 38.

9 Rådets beslut av den 15 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).
Rådets beslutav 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. 2007).
Rådets beslut av den 7 juni 2010 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera ILO:s konvention om arbete i fiskenäringen från 2007 (konvention nr 188) (EUT L 145, 11.6.2010).
Rådets beslut 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) (2014/52/EU).
Rådets beslut av den 28 januari 2014 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens

Regleringen befinner sig nu i ett långt framskridet skede vad gäller de olika aspekter av bekämpande av människohandel, skydd för brottsoffer och arbetsmarknadspolitik som omfattas av protokollet, och har nått ett stadium där medlemsstaterna inte längre kan agera självständigt i förhållande till externa parter i detta avseende[10]. Artiklarna 82.2 och 153 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) utgör den huvudsakliga rättsliga grunden för EU:s lagstiftning, vilken är mer detaljerad än de allmänna principerna i protokollet.

Det inte finns någon motsättning mellan bestämmelserna i protokollet och minimikraven på dessa områden som anges i EU:s regelverk.

I protokollet fastställs miniminormer, i enlighet med artikel 19.8 i ILO:s stadgar. EU:s regelverk följer samma strategi. Detta innebär att EU-lagstiftningen kan vara strängare än ILO:s normer eller omvänt[11].

Förslaget till rådets beslut kommer därför att bemyndiga medlemsstaterna att i EU:s intresse ratificera de delar av protokollet som faller inom EU:s behörighetsområden, och rekommendera dem att göra ansträngningar för att göra detta före utgången av 2016.

De föreslagna rådsbesluten grundar sig på å ena sidan artikel 218.6 i EUF-fördraget, jämförd med artikel 82.2 i EUF-fördraget, som utgör den huvudsakliga rättsliga grunden för EU:s lagstiftning om straffrättsligt samarbete, som är relevant för bekämpning av människohandel och på området för brottsoffrens rättigheter, och å andra sidan artikel 153.2 andra stycket i EUF-fördraget, jämförd med artikel 218.6 i EUF-fördraget, som utgör den huvudsakliga rättsliga grunden för att skydda och förbättra arbetsvillkoren, som är relevant för att förhindra tvångsarbete.

Protokollet har flera mål som är oskiljbart förbundna med varandra, utan att något är sekundärt och indirekt i förhållande till ett annat. Protokollet syfte är i första hand att uppnå anständiga arbetsvillkor å ena sidan och att skydda offer för tvångsarbete eller obligatoriskt arbete och straffa förövarna, å andra sidan. Det måste därför grundas både på artikel 82.2 i EUF-fördraget och artikel 153.1 a och b. Ett och samma beslut kan inte antas på två rättsliga grunder om de förfaranden som föreskrivs i de båda grunderna inte överensstämmer med varandra[12]. Det förhåller sig så i detta fallet eftersom frågor som rör straffrättsligt samarbete inte är bindande för Danmark, vilket leder till olika rösträtt i rådet. Följaktligen krävs två separata rådsbeslut.

När det gäller målet att skydda offer för tvångsarbete eller obligatoriskt arbete och straffa förövarna, utgör artikel 82.2 i EUF-fördraget den enda rättsliga grund som det förevarande förslaget kan grunda sig på. Protokollet berör även rätten till uppehållstillstånd för offer för tvångsarbete eller obligatoriskt arbete i den mån detta krävs för att göra det möjligt för dessa offer att få tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel (se särskilt artikel 4 i protokollet). Detta syfte som hänför sig till artikel 79 i EUF-fördraget är emellertid av underordnad betydelse medan målen om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer, som har samband med artikel 82.2 i EUF-fördraget[13], kan identifieras som den huvudsakliga avsikten och beståndsdelen.

---

intresse ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention från 2011 om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare (konvention nr 189) (2014/51/EU).

10 EU-domstolens yttrande 2/91, punkterna 25 och 26.

11 EU-domstolens yttrande 2/91, punkt 18.

12 Senast i EU-domstolens dom av den 11 juni 2014 i mål C-377/12, punkt 34.

13 Se i synnerhet 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, som

Kommissionen erinrar i detta sammanhang om att den, den 14 april 2014, i enlighet med artikel 218.2 och 218.4 i EUF-fördraget för rådet har lagt fram en rekommendation till rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar och om förhandlingsdirektiv vid Internationella arbetskonferensens 103:e möte vad gäller ett protokoll som tillägg till Internationella arbetsorganisationens konvention nr 29 om tvångsarbete från 1930 (COM(2014)238, 14.4.2014). Kommissionen erinrar vidare om att denna rekommendation har diskuterats i rådsarbetsgruppsmöten den 5 maj, den 14 maj och den 16 maj 2014 och att det, trots flera försök att nå en godtagbar lösning, vid mötet i Coreper den 23 maj 2014 fattades beslut om att inte gå vidare med ärendet, och följaktligen att inte lämna utkastet till beslut till rådet för antagande. Till följd av detta gjorde kommissionen nedanstående uttalande, som togs upp i Corepers protokoll:

Kommissionen erinrar om skyldigheten till lojalt samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen under alla omständigheter. Det faktum att ett beslut saknas kommer att leda till en situation som inte är förenlig med fördragen eftersom medlemsstaterna inte juridiskt sett är fria att göra rättsliga åtaganden i frågor som omfattas av unionens behörighet i internationella förhandlingar utanför den ram som utgörs av unionens beslut. Kommissionen kommer att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas i detta avseende. Kommissionen erinrar om behovet att respektera unionens befogenheter, för att undvika all eventuell oförenlighet mellan unionens regelverk och de ILO-instrument som ska förhandlas fram, och att medlemsstaterna agerar i EU:s intresse inom ILO.

Kommissionen noterar vidare att medlemsstaterna, trots att utkastet till beslut inte har antagits, har gått vidare till förhandling och antagande inom ILO av 2014 års protokoll till konventionen om tvångsarbete. Mot bakgrund av betydelsen av 2014 års protokoll till konventionen om tvångsarbete föreslår kommissionen härmed, på grundval av artikel 218.6 i EUF-fördraget, att medlemsstaterna, som agerar gemensamt i unionens intresse, bemyndigas att ratificera protokollet. Kommissionen betonar samtidigt att detta förslag inte på något sätt kan betraktas som kommissionens godkännande av lagligheten i det förfarande som har lett till antagandet av det nämnda protokollet inom ILO.

---

grundas på artikel 82.2 i EUF-fördraget, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer, som grundas på artiklarna 82.2 och 83.1 i EUF-fördraget. Artiklarna 1.1, 1.2, 1.3, 2 a, 2 c, 3, 4.1 och 4.2 i protokollet har direkt betydelse för frågor som omfattas av dessa direktiv.

2014/0258 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

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 straffrättsligt samarbete

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 82.2 jämförd med artikel 218.6 a v,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets godkännande[14], och

av följande skäl:

(1) Europeiska unionen främjar ratificeringen av internationella arbetskonventioner som Internationella arbetsorganisationen klassificerat som aktuella, som anses bidra till Europeiska unionens insatser för att stödja mänskliga rättigheter och anständigt arbete för alla och för att utrota människohandel både inom och utanför Europeiska unionen, i vilka skyddet av grundläggande principer och rättigheter i arbetet är en central aspekt.

(2) Delar av bestämmelserna i 2014 års protokoll till Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention om tvångsarbete från 1930, nedan kallat *protokollet*, omfattas av unionens behörighet enligt vad som anges i artikel 82.2 i EUF-fördraget. Vidare omfattas redan vissa av protokollets regler av EU:s regelverk på området straffrättsligt samarbete[15].

(3) Följaktligen kan medlemsstaterna inte åta sig förpliktelser avseende dessa delar utanför Europeiska unionens gemensamma institutioner[16].

(4) Artikel 19.4 i ILO:s stadgar, om antagande och ratificering av konventioner, gäller även för ett protokoll, som är ett bindande internationellt avtal som måste ratificeras och är kopplat till en konvention.

(5) Europeiska unionen kan inte ratificera protokollet eftersom endast stater kan vara parter i det.

---

14 EUT C […], […], s. […].

15 Flera av protokollets bestämmelser omfattades av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer (bekämpande av människohandel) och av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem (brottsoffers rättigheter).

16 EG-domstolen, mål 22/70, kommissionen mot rådet (AETR), REG 1971, 263, punkt 22, yttrande 2/91 (”ILO”), REG 1993-I, 1061, punkt 26 och mål C-45/07, kommissionen mot Grekland, REG 2009, s. I-701, punkt 31.

(6) Medlemsstaterna, som agerar gemensamt och i Europeiska unionens intresse, bör därför bemyndigas att ratificera protokollet vad avser de delar som faller inom Europeiska unionens behörighet i enlighet med artikel 82.2 i EUF-fördraget.

(7) Artikel 82.2 i EUF-fördraget utgör den enda rättsliga grund som det föreliggande förslaget bör bygga på. Protokollet berör även rätten till uppehållstillstånd för offer för tvångsarbete eller obligatoriskt arbete i den mån detta krävs för att göra det möjligt för dessa offer att få tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel (se särskilt artikel 4 i protokollet). Detta syfte som hänför sig till artikel 79 EUF-fördraget är emellertid av underordnad betydelse medan de mål som har samband med artikel 82.2 i EUF-fördraget kan identifieras som den huvudsakliga avsikten och beståndsdelen.

(8) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, som är fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, är detta beslut inte bindande för Danmark eller tillämpligt på Danmark vad gäller straffrättsligt samarbete.

(9) Direktiv 2011/36 om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer och direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem är bindande för Förenade kungariket och Irland som därför deltar i antagandet av detta beslut.

(10) De bestämmelser i utkastet till protokoll som inte rör straffrättsligt samarbete kommer att vara föremål för ett beslut som antas parallellt med detta beslut.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Medlemsstaterna bemyndigas härmed att, för de delar som faller inom den behörighet som tilldelas Europeiska unionen genom artikel 82.2 i EUF-fördraget, ratificera 2014 års protokoll till Internationella arbetsorganisationens konvention om tvångsarbete från 1930.

Artikel 2

Medlemsstaterna bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att deponera sina instrument för ratificering av protokollet hos Internationella arbetsbyråns generaldirektör så snart som möjligt, helst senast den 31 december 2016.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till medlemsstaterna.

Artikel 4

I detta beslut avses med *medlemsstat* samtliga medlemsstater med undantag av Danmark.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande