



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 11.9.2014
COM(2014) 559 final

2014/0258 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly protokol z roku 2014 k Úmluvě Mezinárodní organizace práce o nucené práci z roku 1930, pokud jde o záležitosti týkající se justiční spolupráce v trestních věcech

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

Navrhovaná rozhodnutí Rady umožní členským státům ratifikovat protokol k Úmluvě Mezinárodní organizace práce (MOP) o nucené práci z roku 1930, dále jen „protokol“.

Úmluva MOP o nucené práci č. 29 z roku 1930 (dále jen „úmluva“) je jednou z osmi základních úmluv MOP, jež tvoří základní mezinárodní pracovní normy, a je považována za nástroj pro lidská práva. Přijetím této úmluvy v roce 1930 vyzvala Mezinárodní konference práce (dále jen „konference“) státy, aby v co nejkratší době zakázaly využívání nucené práce a kriminalizovaly ji jako trestný čin. Přesto tato praxe o více než 80 let později a navzdory téměř všeobecné ratifikaci této úmluvy dosud existuje, i když v podobách odlišných od těch, které na počátku dvacátého století vzbuzovaly takové obavy. MOP odhaduje počet obětí nucené práce na celém světě nejméně na 20,9 milionu osob.

Protokol, který byl přijat na 103. zasedání konference, se snaží řešit nedostatky v provádění a dosáhnout pokroku v oblasti předcházení obchodování s lidmi za účelem vykořisťování pracovní síly, jakož i ochrany a odškodňování obětí nucené práce.

Evropská unie (EU) je odhodlána podporovat lidská práva a důstojnou práci a vymýtit obchodování s lidmi, a to jak interně, tak ve svých vnějších vztazích. Zvláštní význam v souvislosti s protokolem má rovněž závazek EU podporovat ochranu práv dítěte a rovnost mezi muži a ženami, neboť ženy mohou být obzvláště vystaveny některým formám nucené práce. Práva při práci jsou jedním z hlavních pilířů důstojné práce. Ratifikací úmluv MOP a souvisejících protokolů členské státy EU vyslaly důležitý signál ohledně soudržnosti politik EU při prosazování základních zásad a práv při práci a při zlepšení pracovních podmínek na celém světě.

Komise navíc v rámci Strategie EU pro vymýcení obchodu s lidmi důrazně vyzvala členské státy EU¹, aby ratifikovaly všechny příslušné mezinárodní nástroje, dohody a právní závazky. To napomůže k účinnějšímu, koordinovanějšímu a soudržnějšímu řešení otázky obchodování s lidmi. Posílení práv obětí v EU je rovněž strategickou prioritou Komise v posledních letech. Horizontální směrnice o právech obětí zajistí, aby oběti trestných činů využívaly v průběhu policejního vyšetřování a soudního řízení výhody společných minimálních pravidel pro práva. Protokol by měl být vnímán jako součást této činnosti.

Je proto nezbytné, aby na úrovni EU byly odstraněny veškeré právní překážky na úrovni EU bránící ratifikaci protokolu členskými státy EU. Podstata protokolu nevyvolává žádné obavy s ohledem na stávající *acquis* EU.

Ustanovení protokolu posilují mezinárodní právní rámec tím, že stanoví povinnosti zabránit nucené práci a poskytnout obětem ochranu a přístup k opravným prostředkům, jako je odškodnění.

Protokol ve svých člancích 1 a 6 vyžaduje, aby členské státy Mezinárodní organizace práce vypracovaly vnitrostátní politiku a akční plán pro účinné a trvalé odstranění nucené práce a aby po konzultaci s organizacemi zaměstnavatelů i zaměstnanců přijaly opatření k uplatnění ustanovení protokolu.

Článek 2 protokolu stanoví opatření, která musí členské státy MOP přijmout, aby zabránily nucené práci, konkrétně:

¹ Strategie EU pro vymýcení obchodu s lidmi 2012–2016, COM(2012) 286, 19.6.2012.

- vzdělávání a informování lidí, zejména těch, kteří jsou obzvláště zranitelní, a zaměstnavatelů;
- vynaložení úsilí s cílem zajistit, aby se pokrytí a vymáhání právních předpisů týkajících se předcházení nucené práci vztahovalo na všechny pracovníky a všechna odvětví hospodářství a aby byly posíleny služby inspekce práce;
- ochrana osob, zejména migrujících pracovníků, před potenciálně zneužívajícími nebo podvodnými praktikami náboru a umísťování;
- podpora náležité péče ve veřejném i soukromém sektoru; a
- řešení prvotních příčin zvýšení rizika nucené práce.

Co se týče obětí nucené práce, článek 3 stanoví, že je třeba přijmout účinná opatření pro jejich identifikaci, propuštění, ochranu, zotavování a rehabilitaci a jiné formy pomoci a podpory. Článek 4 vyžaduje, aby členské státy MOP zajistily, aby všechny oběti měly přístup k opravným prostředkům, jako je odškodnění, a aby příslušné orgány měly pravomoc trestně nestíhat oběti za protiprávní činnosti, které byly přinuceny vykonávat.

Kromě toho článek 5 stanoví mezinárodní spolupráci v oblasti předcházení nucené práci a jejího odstranění a článek 7 ruší přechodná ustanovení úmluvy.

Protokol upravuje oblasti práva EU, které již podléhají pokročilému stupni regulace.

Ve svých ustanoveních týkajících se předcházení nucené práci se protokol zabývá aspekty, které spadají do oblasti působnosti sociální politiky EU, u nichž právní předpisy EU stanoví minimální pravidla týkající se pracovních podmínek².

Ve svých ustanoveních o ochraně obětí a přístupu k opravným prostředkům se protokol zabývá aspekty týkajícími se justiční spolupráce v trestních věcech, v nichž právní předpisy EU stanoví minimální pravidla v oblasti boje proti obchodování s lidmi a práv obětí³.

Části protokolu jsou rovněž ve vzájemném vztahu se svobodou pohybu pracovníků⁴ a s pravidly v oblasti azylu a přistěhovalectví⁵.

Protokol je dále ve vzájemném vztahu s pravidly spadajícími pod společnou obchodní politiku, mezinárodní dohody EU, rozvojovou spolupráci a obchodní nástroje, které odkazují na základní pracovní normy a ratifikaci a účinné provádění základních úmluv MOP ze strany třetích zemí a v EU.

2. VÝSLEDKY KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

Nevztahuje se na tento návrh.

² Včetně směrnice 91/533/EHS o povinnosti zaměstnavatele informovat zaměstnance o podmínkách pracovní smlouvy nebo pracovního poměru (dále jen „směrnice o písemném prohlášení“), směrnice 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání a rovněž směrnice o ochraně zdraví a bezpečnosti při práci, včetně rámcové směrnice 89/391/EHS, směrnice o pracovní době 2003/88/ES, směrnice o ochraně mladistvých pracovníků 94/33/ES a směrnice 92/85/EHS o ochraně mateřství.

³ Směrnice 2011/36/EU („o prevenci obchodování s lidmi“); směrnice č. 2012/29/EU („o právech obětí“).

⁴ Článek 45 SFEU a nařízení 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

⁵ Směrnice 2004/81/ES („o povolení k pobytu pro oběti“) a směrnice 2009/52/ES („o sankcích pro zaměstnavatele“). Vybraná ustanovení protokolu a související doporučení se rovněž týkají směrnice 2008/115/ES („o navrácení“), směrnice 2011/98/EU („o jednotném povolení“) a směrnice 2014/36/EU („o sezónních pracovnících“).

3. PRÁVNÍ STRÁNKA NÁVRHU

Protokol je závaznou mezinárodní dohodou podléhající ratifikaci a související s úmluvou. Vytváří právní povinnosti použitelné pro ratifikující státy a může být ratifikován pouze státy, které ratifikovaly úmluvu.

V MOP se protokol používá k částečné úpravě nebo doplnění úmluvy, což umožňuje přizpůsobit ji měnícím se podmínkám a zvýšit její relevanci. Ustanovení čl. 19 odst. 4 ústavy MOP týkající se přijetí a ratifikace úmluv je použitelné i na protokol.

Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie⁶, a konkrétněji o uzavření a ratifikaci úmluvy MOP⁷, nemohou členské státy rozhodovat o ratifikaci protokolu mimo rámec orgánů EU, jelikož součástí protokolu spadají do oblastí pravomoci EU.

EU jako taková však nemůže ratifikovat protokol MOP, protože podle pravidel MOP mohou být smluvními stranami těchto protokolů pouze státy.

Jelikož předmět tohoto protokolu spadá částečně do oblastí pravomoci EU a částečně do oblastí pravomoci členských států, musí orgány EU a členské státy přijmout nezbytná opatření za účelem spolupráce při ratifikaci protokolu a při provádění závazků z tohoto protokolu vyplývajících⁸.

Během posledního desetiletí již Rada zmocnila členské státy k ratifikaci, v zájmu EU, pěti úmluv MOP, jejichž některé části spadají do oblastí pravomoci EU⁹.

S odkazem na protokol je regulace v pokročilé fázi v různých aspektech boje proti obchodování s lidmi, ochrany obětí a politik práce, na něž se protokol vztahuje, a to do té míry, že členské státy již v tomto ohledu nemají možnost konat jako svrchované při jednání s vnějšími stranami¹⁰. Hlavní právní základ pro příslušné právní předpisy EU, které jsou podrobnější než obecné zásady stanovené protokolem, představují čl. 82 odst. 2 a článek 153 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

Neexistuje neslučitelnost mezi ustanoveními protokolu a minimálními požadavky v těchto oblastech stanovenými v *acquis* EU.

⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. března 1971 ve věci Evropské dohody o silniční dopravě (AETR), 22/70, Sb. rozh. 1971, s. 263; viz též čl. 3 odst. 2 SFEU, který tyto zásady kodifikuje.

⁷ Stanovisko Soudního dvora ze dne 19. března 1993 ve věci úmluvy č. 170 o chemických látkách, 2/91, Sb. rozh. 1993-I, s. 1061.

⁸ Stanovisko Soudního dvora 2/91 (tamtéž), body 36, 37 a 38.

⁹ Rozhodnutí Rady ze dne 14. dubna 2005, kterým se zmocňují členské státy, aby v zájmu Evropského společenství ratifikovaly Úmluvu Mezinárodní organizace práce o průkazech totožnosti námoníků (Úmluva č. 185), Úř. věst. L 136, 30.5.2005, s. 1;

rozhodnutí Rady ze dne 7. června 2007, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropského společenství ratifikovaly Úmluvu Mezinárodní organizace práce o práci na moři z roku 2006 (Úř. věst. L 161, 22.6.2007, s. 63);

rozhodnutí Rady ze dne 7. června 2010, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly úmluvu Mezinárodní organizace práce o práci v odvětví rybolovu z roku 2007 (úmluva č. 188), Úř. věst. L 145, 11.6.2010, s. 12;

rozhodnutí Rady ze dne 28. ledna 2014, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly Úmluvu Mezinárodní organizace práce o bezpečnosti při používání chemických látek při práci z roku 1990 (úmluva č. 170) (2014/52/EU);

rozhodnutí Rady ze dne 28. ledna 2014, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly Úmluvu Mezinárodní organizace práce o důstojné práci pro pracovníky v domácnosti z roku 2011 (úmluva č. 189) (2014/51/EU).

¹⁰ Stanovisko Soudního dvora 2/91, body 25 a 26.

V souladu s čl. 19 odst. 8 ústavy MOP protokol stanoví minimální pravidla. *Acquis* EU zastává stejný přístup. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že právo Unie může být přísnější než pravidla MOP a naopak¹¹.

Navrhovaná rozhodnutí Rady proto zmocní členské státy k ratifikaci, v zájmu EU, těch částí protokolu, které spadají do oblastí pravomoci EU, a doporučují jim, aby tak učinily do konce roku 2016.

Navrhovaná rozhodnutí Rady jsou založena na jedné straně na čl. 218 odst. 6 SFEU ve spojení s čl. 82 odst. 2 SFEU, který stanoví hlavní právní základ pro právní předpisy EU o justiční spolupráci v trestních věcech, jež se týkají vymýcení obchodu s lidmi a práv obětí, a na straně druhé na čl. 153 odst. 2 druhém pododstavci SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 SFEU, který stanoví hlavní právní základ pro právní předpisy EU o ochraně a zlepšení pracovních podmínek, jež se týkají předcházení nucené práci.

Protokol sleduje několik cílů, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž by některý z nich byl vůči druhým druhořadý a nepřímý. Účelem protokolu je zejména dosažení důstojných pracovních podmínek na jedné straně a ochrana obětí nucené nebo povinné práce a trestání pachatelů na straně druhé. Proto se musí zakládat jak na čl. 82 odst. 2 SFEU, tak na čl. 153 odst. 1 písm. a) a b) SFEU. Jediné rozhodnutí nemůže být přijato na dvojím právním základě, pokud postupy, jež každý právní základ vyžaduje, jsou vzájemně neslučitelné.¹² Tak je tomu i v tomto případě vzhledem ke skutečnosti, že záležitosti týkající se justiční spolupráce v trestních věcech nezavazují Dánsko, což má za následek odlišná hlasovací práva v Radě. V důsledku toho jsou zapotřebí dvě samostatná rozhodnutí Rady.

Pokud jde o cíl ochrany obětí nucené nebo povinné práce a trestání pachatelů, je jediným právním základem, na němž by měl být tento návrh založen, čl. 82 odst. 2 SFEU. Je pravda, že protokol se také dotýká povolení k pobytu obětí nucených nebo povinných prací v míře, která je nezbytná k tomu, aby tyto oběti mohly mít přístup k odpovídajícím a účinným opravným prostředkům (viz zejména článek 4 protokolu). Tento účel týkající se článku 79 SFEU je však pouze vedlejší, zatímco cíle předcházení obchodování s lidmi a boje proti němu a ochrana obětí související s čl. 82 odst. 2 SFEU¹³ lze určit jako převažující účel a složku.

Komise v této souvislosti připomíná, že dne 14. dubna 2014 podala podle čl. 218 odst. 3 a 4 SFEU Radě doporučení pro rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání včetně směrnic pro jednání na 103. zasedání Mezinárodní konference práce o protokolu k doplnění Úmluvy Mezinárodní organizace práce o nucené práci č. 29 z roku 1930 (COM(2014)238 ze dne 14. 4. 2014). Komise dále připomíná, že toto doporučení bylo projednáno na zasedáních pracovní skupiny Rady ve dnech 5. května, 14. května a 16. května 2014 a že navzdory několika pokusům o dosažení přijatelného řešení bylo rozhodnuto na zasedání COREPERU dne 23. května 2014 se touto záležitostí dále nezabývat, a tudíž nepředložit návrh rozhodnutí Radě k přijetí. V důsledku toho Komise vydala následující prohlášení, které bylo zaznamenáno v zápisu z jednání COREPERU:

¹¹ Stanovisko Soudního dvora 2/91, bod 18.

¹² Viz z poslední doby rozsudek Soudního dvora ze dne 11. června 2014 ve věci C-377/12, bod 34.

¹³ Viz zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu, jež je založena na čl. 82 odst. 2 SFEU, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, jež je založena na čl. 82 odst. 2 i na čl. 83 odst. 1 SFEU.

Ustanovení čl. 1 odst. 1, čl. 1 odst. 2, čl. 1 odst. 3, čl. 2 písm. a), čl. 2 písm. c), článku 3, čl. 4 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 protokolu se bezprostředně týkají záležitostí, na které se tyto směrnice vztahují.

*„Komise připomíná povinnost loajální spolupráce mezi členskými státy a Komisí za všech okolností. Absence těchto rozhodnutí povede k situaci, která není v souladu se Smlouvami, jelikož členské státy nemají z právního hlediska možnost přijímat právní závazky týkající se otázek pravomocí Unie v mezinárodních jednáních bez rámce rozhodnutí Unie. Komise posoudí vhodná opatření v tomto ohledu. Komise připomíná, že je třeba, aby byly respektovány pravomoci Unie, aby se vyloučila veškerá neslučitelnost mezi *acquis* Unie a nástroji MOP, které mají být sjednány, a aby členské státy jednaly v rámci MOP v zájmu EU.“*

Komise dále konstatuje, že ačkoli uvedený návrh rozhodnutí nebyl přijat, členské státy přistoupily k jednání a přijetí – v rámci MOP – protokolu z roku 2014 k Úmluvě o nucené práci. Vzhledem k významu protokolu z roku 2014 k Úmluvě o nucené práci navrhuje Komise na základě čl. 218 odst. 6 SFEU, aby členské státy jednající společně v zájmu Unie byly zmocněny k ratifikování uvedeného protokolu. Komise zároveň zdůrazňuje, že tento návrh nemůže být v žádném případě považován za uznání zákonnosti postupu, který vedl k přijetí uvedeného protokolu v rámci MOP, Komisí.

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly protokol z roku 2014 k Úmluvě Mezinárodní organizace práce o nucené práci z roku 1930, pokud jde o záležitosti týkající se justiční spolupráce v trestních věcech

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 82 odst. 2 ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

s ohledem na souhlas Evropského parlamentu¹⁴,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Evropská unie podporuje ratifikaci mezinárodních úmluv o práci, které Mezinárodní organizace práce označuje za aktuální, jakožto příspěvek k úsilí Evropské unie o podporu lidských práv a důstojné práce pro všechny a také o vymýcení obchodu s lidmi v EU i mimo ni, jehož důležitým hlediskem je ochrana základních zásad a práv při práci.
- (2) Určité části pravidel stanovených protokolem z roku 2014 k Úmluvě Mezinárodní organizace práce (MOP) o nucené práci z roku 1930 (dále jen „protokol“) spadají do pravomocí Unie, které jsou stanoveny v čl. 82 odst. 2 SFEU. Kromě toho se na některá pravidla protokolu již vztahuje *acquis* EU v oblastech justiční spolupráce v trestních věcech.¹⁵
- (3) V důsledku toho členské státy nemohou přijímat závazky týkající se těchto částí mimo rámec orgánů Evropské unie¹⁶.
- (4) Ustanovení čl. 19 odst. 4 stanov MOP týkající se přijímání a ratifikace úmluv se obdobně použije na protokol, který je závaznou mezinárodní dohodou podléhající ratifikaci a který souvisí s úmluvou.
- (5) Evropská unie nemůže protokol ratifikovat, jelikož jeho stranami mohou být pouze státy.
- (6) Proto je nutné, aby členské státy jednající společně v zájmu Evropské unie byly zmocněny k ratifikaci protokolu, pokud jde o části spadající do pravomoci Evropské unie v souladu s čl. 82 odst. 2 SFEU.

¹⁴ Úř. věst. C , , s. .

¹⁵ Některá ustanovení protokolu podléhala směrnici 2011/36/EU o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí („směrnice o boji proti obchodování s lidmi“) a směrnicí 2012/29/EU, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu („směrnice o právech obětí“).

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora ve věci 22/70 Komise v. Rada („AETR“), Sb. rozh. 1971, s. 263, bod 22, Stanovisko Evropského soudního dvora 2/91 („MOP“), Sb. rozh. 1993-I, s. 1061, bod 26 a věc C-45/07, Komise v. Řecká republika, Sb. rozh. 2009, s. I-701, bod 31).

- (7) Ustanovení čl. 82 odst. 2 SFEU je jediný právní základ, na němž by toto rozhodnutí mělo být založeno. Je pravda, že protokol se také dotýká povolení k pobytu obětí nucených nebo povinných prací v míře, která je nezbytná k tomu, aby tyto oběti mohly mít přístup k odpovídajícím a účinným opravným prostředkům (viz zejména článek 4 protokolu). Tento účel týkající se článku 79 SFEU je však pouze vedlejší, zatímco cíle související s čl. 82 odst. 2 SFEU lze určit jako převažující účel a složku.
- (8) V souladu s články 1 a 2 Protokolu o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, není toto rozhodnutí pro Dánsko závazné ani použitelné v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech.
- (9) Spojené království a Irsko jsou vázány směrnicí 2011/36/EU o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí a směrnicí 2012/29/EU, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu, a účastní se tedy přijímání tohoto rozhodnutí.
- (10) Ustanovení návrhu protokolu jiná než ustanovení týkající se justiční spolupráce v trestních věcech budou podléhat rozhodnutí přijatému souběžně s tímto rozhodnutím,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Členské státy se zmocňují, pokud jde o části spadající do pravomoci svěřené Evropské unii v čl. 82 odst. 2 SFEU, k ratifikaci protokolu z roku 2014 k Úmluvě Mezinárodní organizace práce o nucené práci z roku 1930.

Článek 2

Členské státy by měly učinit nezbytné kroky k tomu, aby co nejdříve, nejlépe do 31. prosince 2016, uložily své ratifikační listiny k protokolu u generálního ředitele Mezinárodního úřadu práce.

Článek 3

Toto rozhodnutí je určeno členským státům.

Článek 4

V tomto rozhodnutí se termínem „členský stát“ rozumí všechny členské státy kromě Dánska.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*