



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 11.9.2014 г.
COM(2014) 559 final

2014/0258 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Протокола от 2014 г. към Конвенцията за принудителния труд от 1930 г. на Международната организация на труда по отношение на въпроси, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Предложените решения на Съвета ще дадат възможност на държавите членки да ратифицират Протокола към Конвенцията за принудителния труд от 1930 г. на Международната организация на труда (МОТ), наричан по-долу „Протоколът“.

Конвенция № 29 на МОТ за принудителния труд от 1930 г. (наричана по-долу „Конвенцията“) е една от осемте основни конвенции на МОТ, които сформират основните международни трудови норми, и се разглежда като инструмент за прилагане на правата на човека. При приемането на Конвенцията през 1930 г. Международната конференция по труда прикани държавите да забранят използването на принудителен труд в рамките на възможно най-кратък срок и да въведат мерки за търсене на наказателна отговорност за нарушението на тази забрана. При все това и въпреки почти повсеместното ратифициране на Конвенцията, повече от 80 години по-късно практиката все още съществува, макар и под форми, различни от онези, които в началото на XX век предизвикаха загриженост по отношение на проблема. По оценки на МОТ най-малко 20,9 милиона души в световен мащаб са станали жертва на принудителен труд.

С Протокола, приет на 103-та сесия на конференцията, се цели да се преодолеят пропуските при прилагането и да се постигне напредък в областта на предотвратяването на трафика на хора с цел трудова експлоатация, както и по отношение на закрилата и обезщетяването на жертвите на принудителен труд.

Европейският съюз (ЕС) е поел ангажимент да насърчава защитата на правата на човека, достойния труд и премахването на трафика на хора както в Европа, така и във външните си отношения. От особено значение в контекста на Протокола е също така ангажиментът на ЕС за насърчаване на закрилата на правата на детето и равенството между половете, тъй като жените могат да бъдат особено уязвими за някои форми на принудителен труд. Правата на работното място са от основно значение за достойния труд. С ратифицирането на конвенциите на МОТ и свързаните с тях протоколи държавите — членки на ЕС, изпращат важен сигнал относно последователността на политиката на ЕС за насърчаване на основните принципи и права в областта на труда и подобряването на условията на труд в световен мащаб.

Освен това като част от Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора¹ Комисията призова държавите членки да ратифицират всички съответни международни инструменти, споразумения и правни задължения. Това ще спомогне за предприемане на действия срещу трафика на хора по по-ефективен, координиран и съгласуван начин. Утвърждаването на правата на жертвите в ЕС също така е стратегически приоритет на Комисията през последните няколко години. С хоризонталната директива за правата на жертвите ще се гарантира, че жертвите на престъпления се ползват от общи минимални стандарти за права по време на полицейски разследвания и съдебни производства. Протоколът следва да се разглежда като част от тази работа.

Поради това е необходимо всички правни пречки на равнището на ЕС за ратифицирането на Протокола от държавите членки да бъдат отстранени на същото равнище. Протоколът по същество не поражда никакви проблеми от гледна точка на съществуващите достижения на правото на ЕС.

¹ Стратегия на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012 — 2016 г., COM(2012) 286 от 19.6.2012 г.

С разпоредбите на Протокола се укрепва международната правна рамка чрез установяване на задължения за предотвратяване на принудителния труд и за осигуряване на закрила и достъп до средства за правна защита на жертвите, като например обезщетения.

С членове 1 и 6 от Протокола от държавите — членки на МОТ, се изисква в консултация с организациите на работодателите и на работниците да разработят национална политика и план за действие за ефективното и трайно премахване на принудителния труд, както и да предприемат мерки за прилагане на разпоредбите на Протокола.

В член 2 от Протокола се посочват мерките, които държавите — членки на МОТ, трябва да предприемат за предотвратяване на принудителния труд, а именно:

- образование и информиране на хората, най-вече тези, които са особено уязвими, както и работодателите;
- полагане на усилия, за да се гарантира, че обхватът и прилагането на законодателството, което има отношение към предотвратяването на принудителния труд, важат за всички работници и всички сектори на икономиката, както и да се увеличи значението на инспекциите по труда;
- осигуряване на закрила на хората, и по-специално работниците мигранти, от потенциални злоупотреби и измамни практики за набиране и назначаване на работа;
- оказване на подкрепа за полагане на дължима грижа както от публичния, така и от частния сектор; и
- предприемане на действия, насочени към основните причини за увеличаване на риска от принудителен труд.

По отношение на жертвите на принудителен труд в член 3 се предвижда, че трябва да се вземат ефективни мерки за тяхната идентификация, освобождаване, закрила, възстановяване и рехабилитация, както и други форми на помощ и подкрепа. С член 4 от държавите — членки на МОТ, се изисква да гарантират, че всички жертви имат достъп до средства за правна защита, като например обезщетения, както и това че компетентните органи имат право да не провеждат наказателно преследване на жертви за незаконни дейности, които те са били принудени да извършат.

Освен това с член 5 се предвижда осъществяване на международно сътрудничество за предотвратяване и премахване на принудителния труд, а с член 7 се заличават преходните разпоредби от Конвенцията.

В Протокола се разглеждат области от правото на ЕС, които вече са предмет на регламентиране в напреднал етап.

Разпоредбите на Протокола за предотвратяване на принудителния труд засягат аспекти, обхванати от социалната политика на ЕС, по отношение на които правото на ЕС определя минимални правила за условията на труд².

²

Включително Директива 91/533/ЕИО относно задължението на работодателя да информира работниците или служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение („писмена декларация“), Директива 2008/104/ЕО относно работата чрез агенции за временна заетост, както и директивите относно безопасността и здравето на работното място, включително рамкова Директива 89/391/ЕИО, Директива 2003/88/ЕО относно работното време,

Разпоредбите на Протокола за закрила на жертвите и достъп до средства за правна защита засягат аспекти, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, по отношение на които правото на ЕС определя минимални стандарти за предотвратяването и борбата с трафика на хора и за правата на жертвите³.

Части от протокола засягат също така регламентирани области на свободното движение на работници⁴, както и правилата за предоставяне на убежище и имиграцията⁵.

Освен това протоколът засяга регламентирани правила по общата търговска политика, международни споразумения на ЕС, сътрудничеството за развитие и търговски инструменти, които се отнасят до основни трудови норми, както и ратифицирането и ефективното прилагане на основни конвенции на МОТ от трети държави и в ЕС.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОТ ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Не се прилага.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Протоколът е обвързващо международно споразумение, което подлежи на ратификация и е свързано с Конвенцията. Той създава за ратифициралите го държави правни задължения и може да бъде ратифициран само от държави, които са ратифицирали Конвенцията.

В рамките на МОТ протоколът като инструмент се използва за частично преразглеждане или за допълване на съответната конвенция, с което се дава възможност за нейното адаптиране към променящите се условия и увеличаване на нейното значение. Член 19, параграф 4 от устава на МОТ относно приемането и ратифицирането на конвенции се прилага също така за протоколи.

В съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС)⁶, и по-точно относно сключването и ратифицирането на конвенция на МОТ⁷, държавите членки нямат право да решат да ратифицират Протокола извън рамките на институциите на ЕС, тъй като части от него попадат в областите на компетентност на ЕС.

При все това ЕС като такъв не може да ратифицира протокол на МОТ, понеже съгласно правилата на МОТ страни по тези протоколи могат да бъдат само държави.

Директива 94/33/ЕИО относно закрилата на младите хора на работното място и Директива 92/85/ЕИО относно закрилата на майчинството.

³ Директива 2011/36/ЕС („предотвратяване и борба с трафика на хора“); Директива 2012/29/ЕС („правата на жертвите“).

⁴ Член 45 от ДФЕС и Регламент (ЕС) № 492/2011 относно свободното движение на работници в Съюза.

⁵ Директива 2004/81/ЕО („разрешение за пребиваване за жертви“) и Директива 2009/52/ЕО („санкции срещу работодатели“). Някои от разпоредбите на Протокола и свързаната с него препоръка засягат и Директива 2008/115/ЕО („връщане“), Директива 2011/98/ЕС („единно разрешение“) и Директива 2014/36/ЕС („сезонни работници“).

⁶ Решение на Съда на ЕС от 31 март 1971 г. по дело 22/70 относно Европейското споразумение за работата на екипажите на превозните средства, извършващи международни автомобилни превози (AETR), Recueil 1971, стр. 263; вж. също член 3, параграф 2 от ДФЕС, който кодифицира тези принципи.

⁷ Становище 2/91 на Съда на ЕС от 19 март 1993 г. във връзка с Конвенция № 170 относно химикалите, Сборник на съдебната практика 1993-I, страница 1061.

Тъй като предметът на този протокол попада отчасти в областите на компетентност на Съюза и отчасти — в тези на държавите членки, институциите на ЕС и държавите членки трябва да вземат необходимите мерки за сътрудничество при ратифицирането на протокола и при изпълнението на произтичащите от него ангажименти⁸.

През последното десетилетие Съветът вече упълномощи държавите членки да ратифицират в интерес на ЕС пет конвенции на МОТ, части от които попадат в области на компетентност на ЕС⁹.

Във връзка с Протокола е налице регламентиране в напреднал етап по обхванатите от Протокола различни аспекти на предотвратяването и борбата с трафика на хора, закрилата на жертвите и трудовите политики, дотолкова че държавите членки при взаимодействието си с трети страни вече не са в състояние да предприемат независими действия в това отношение¹⁰. Член 82, параграф 2 и член 153 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) представляват правното основание за съответното законодателство на ЕС, което е по-изчерпателно от установените в Протокола общи принципи.

Не съществува несъвместимост между разпоредбите на Протокола и минималните изисквания в тези области, установени в достиженията на правото на ЕС.

В съответствие с член 19, параграф 8 от устава на МОТ в протокола се определят минимални стандарти. В достиженията на правото на ЕС е възприет същият подход. Това означава, че е възможно правото на Съюза да е по-строго от стандартите на МОТ и обратното¹¹.

Поради това с предложените решения на Съвета държавите членки ще бъдат упълномощени да ратифицират, в интерес на Съюза, онези части от протокола, които попадат в области на компетентност на ЕС, и ще се отправи препоръка към тях да положат усилия да направят това до края на 2016 г.

Предложените решения на Съвета се основават от една страна на член 218, параграф 6 от ДФЕС, във връзка с член 82, параграф 2 от ДФЕС, който предоставя правното основание за законодателството на ЕС в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, които имат отношение към въпросите за трафика на хора и

⁸ Становище 2/91 на Съда на ЕС (пак там), точки 36, 37 и 38.

⁹ Решение на Съвета от 14 април 2005 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейската общност, Конвенцията за документите за самоличност на морските лица на Международната организация на труда (Конвенция № 185), ОВ L 136/1 от 30.5.2005 г.;

Решение на Съвета от 7 юни 2007 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейската общност, Конвенцията за морски труд от 2006 г. на Международната организация на труда (ОВ L 161/63 от 22.6.2007 г.);

Решение на Съвета от 7 юни 2010 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Конвенцията относно условията на труд в сектора на риболова от 2007 г. на Международната организация на труда (Конвенция № 188), ОВ L 145/12 от 11.6.2010 г.;

Решение на Съвета от 28 януари 2014 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Конвенцията относно безопасността при използването на химикали на работното място от 1990 г. на Международната организация на труда (Конвенция № 170) (2014/52/ЕС);

Решение на Съвета от 28 януари 2014 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Конвенцията относно достойния труд на домашните работници от 2011 г. на Международната организация на труда (Конвенция № 189) (2014/51/ЕС).

¹⁰ Становище 2/91 на Съда на ЕС, точки 25 и 26.

¹¹ Становище 2/91 на Съда на ЕС, точка 18.

правата на жертвите, а от друга страна на член 153, параграф 2, втора алинея от ДФЕС, във връзка с член 218, параграф 6 от ДФЕС, който предоставя правното основание за законодателството на ЕС в областта на закрилата и подобряването на условията на труд, които са от значение за предотвратяването на принудителния труд.

С Протокола се преследват няколко цели, които са неразривно свързани помежду си, без някоя от тях да е второстепенна и косвена по отношение на другите. С Протокола се цели по-специално да се създадат достойни условия на труд, от една страна, а от друга страна да се защитят жертвите на принудителен или задължителен труд и да се наложат санкции на нарушителите. Поради това той трябва да се основава както на член 82, параграф 2 от ДФЕС, така и на член 153, параграф 1, букви а) и б). Едно-единствено решение не може да бъде прието на две правни основания, ако установените за всяко едно от тях процедури са несъвместими.¹² Случаят е точно такъв, предвид факта че въпросите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, не обвързват Дания, което води до различаващи се права на глас в Съвета. Поради това са необходими две отделни решения на Съвета.

По отношение на целта за закрила на жертвите на принудителен или задължителен труд и налагането на санкции на нарушителите член 82, параграф 2 от ДФЕС е единственото правно основание, което следва да се използва за настоящото предложение. Вярно е, че протоколът също така засяга въпроса за статута на пребиваване на жертвите на принудителен или задължителен труд, доколкото това е необходимо, за да могат те да имат достъп до подходящи и ефективни средства за закрила (вж. по-специално член 4 от Протокола). Тази цел обаче, която е свързана с член 79 от ДФЕС, е само акцесорна, докато целите за предотвратяването и борбата с трафика на хора и закрила на жертвите, които са свързани с член 82, параграф 2 от ДФЕС¹³, могат да бъдат определени за преобладаваща цел и част.

В този контекст Комисията припомня, че в съответствие с член 218, параграфи 3 и 4 от ДФЕС на 14 април 2014 г. тя представи на Съвета препоръка за решение на Съвета за предоставяне на пълномощия за започването на преговори и на указания за водене на преговори на 103-тата сесия на Международната конференция на труда във връзка с Протокол за допълване на Конвенция № 29 за принудителния труд от 1930 г. на Международната организация на труда (СОМ(2014)238 от 14.4.2014 г.). Освен това Комисията припомня, че тази препоръка беше обсъдена на заседанията на работната група на Съвета от 5, 14 и 16 май 2014 г., както и това че въпреки няколко опита за постигане на приемливо решение, на заседанието на Корепер на 23 май 2014 г. беше решено този въпрос да не се разглежда допълнително и следователно проектът на решение на Съвета да не се представя за приемане. Поради това Комисията направи следната декларация, която беше вписана в протокола от заседанието на Корепер:

„Комисията припомня задължението за лоялно сътрудничество между държавите членки и Комисията при всички обстоятелства. Липсата на тези решения ще доведе до положение, което не е в съответствие с разпоредбите на Договорите, тъй като

¹² Вж. последно по въпроса решение на Съда на ЕС от 11 юни 2014 г., дело C-377/12, точка 34.

¹³ Вж. по-специално Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления, която се основава на член 82, параграф 2 от ДФЕС, и Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него, която се основава на член 82, параграф 2 и член 83, параграф 1 от ДФЕС. Член 1, параграфи 1, 2 и 3, член 2, букви а) и в), член 3 и член 4, параграфи 1 и 2 от Протокола имат пряко отношение към уредените с посочените директиви въпроси.

държавите членки нямат право да поемат правни задължения по въпроси от компетентността на Съюза при международни преговори без наличието на рамка от решения на Съюза. В това отношение Комисията ще прецени какви съответни мерки да предприеме. Комисията припомня необходимостта от зачитане на компетенциите на Съюза, за да се избегне евентуална несъвместимост между достиженията на правото на Съюза и инструментите на МОТ, които трябва да бъдат договорени, както и от това държавите членки да действат в интерес на ЕС в рамките на МОТ.“

Комисията отбелязва също, че макар посоченият проект на решение да не е приет, държавите членки са предприели действия за договаряне и приемане в рамките на МОТ на Протокола от 2014 г. към Конвенцията за принудителния труд. Предвид важността на Протокола от 2014 г. към Конвенцията за принудителния труд Комисията предлага въз основа на член 218, параграф 6 от ДФЕС държавите членки да бъдат упълномощени да ратифицират посочения Протокол, като действат съвместно в интерес на Съюза. В същото време Комисията подчертава, че настоящото предложение в никакъв случай не може да се счита за приемане от страна на Комисията на законосъобразността на процедурата, по която посоченият Протокол е приет в рамките на МОТ.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Протокола от 2014 г. към Конвенцията за принудителния труд от 1930 г. на Международната организация на труда по отношение на въпроси, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 82, параграф 2 във връзка с член 218, параграф 6, буква а), подточка v) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент¹⁴,

като има предвид, че:

- (1) Европейският съюз насърчава ратифицирането на международните трудови конвенции, които са определени от Международната организация на труда за актуални, с цел да се допринесе към усилията на Европейския съюз за насърчаване на защитата на правата на човека и достоен труд за всички, както и за премахване на трафика на хора както в рамките на ЕС, така и извън него, като защитата на основните принципи и права в областта на труда са от ключово значение сред тези въпроси.
- (2) Части от правилата по Протокола от 2014 г. към Конвенция за принудителния труд от 1930 г. на Международната организация на труда (МОТ), наричан по-долу „Протоколът“, попадат в областите на компетентност на Съюза, определени в член 82, параграф 2 от ДФЕС. Освен това някои от правилата в Протокола са вече обхванати от достиженията на правото на ЕС в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.¹⁵
- (3) Вследствие на това държавите членки нямат право да поемат задължения по отношение на тези части извън рамките на институциите на Европейския съюз¹⁶.
- (4) Член 19, параграф 4 от устава на МОТ относно приемането и ратифицирането на конвенции се прилага и за протокола като инструмент, който представлява обвързващо международно споразумение, подлежащо на ратифициране и свързвано с конвенция.

¹⁴ ОВ С , , стр. .

¹⁵ Няколко разпоредби на Протокола са предмет на Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него („борба с трафика на хора“) и Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления („права на жертвите“).

¹⁶ Съд на ЕС, дело 22/70 Комисията срещу Съвета (AETR), Recueil, 1971 г., 263, точка 22, Становище 2/91 („МОТ“), Recueil 1993-I, 1061, точка 26 и дело C-45/07, Комисията срещу Съвета, Сборник на съдебната практика, 2009 г., стр. I- 701, точка 31.

- (5) Европейският съюз не може да ратифицира Протокола, тъй като страни по него могат да бъдат само държави.
- (6) Поради това е необходимо държавите членки да бъдат упълномощени да ратифицират Протокола, като действат съвместно в интерес на Европейския съюз, за частите, които попадат в компетентността на Европейския съюз, в съответствие с член 82, параграф 2 от ДФЕС.
- (7) Член 82, параграф 2 от ДФЕС е единственото правно основание, което следва да се използва за настоящото решение. Вярно е, че протоколът също така засяга въпроса за статута на пребиваване на жертвите на принудителен или задължителен труд, доколкото това е необходимо, за да могат те да имат достъп до подходящи и ефективни средства за защита (вж. по-специално член 4 от Протокола). Тази цел обаче, която е свързана с член 79 от ДФЕС, е само акцесорна, докато целите, които са свързани с член 82, параграф 2 от ДФЕС, могат да бъдат определени за преобладаваща цел и част.
- (8) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокола относно позицията на Дания, приложена към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не е обвързана от настоящото решение и няма задължението да го прилага по отношение на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.
- (9) Обединеното кралство и Ирландия са обвързани от Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления, поради което участват в приемането на настоящото решение.
- (10) Разпоредбите на проекта на протокол, различни от свързаните със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, ще бъдат предмет на решение, прието едновременно с настоящото решение,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Държавите членки се упълномощават да ратифицират Протокола от 2014 г. към Конвенция за принудителния труд от 1930 г. на Международната организация на труда за частите, които попадат в компетентността, предоставена на Европейския съюз с член 82, параграф 2 от ДФЕС.

Член 2

Държавите членки следва да предприемат необходимите действия за депозиране на техните правни инструменти за ратифициране на Протокола пред генералния директор на Международната организация на труда възможно най-скоро и за предпочитане преди 31 декември 2016 г.

Член 3

Адресати на настоящото решение са държавите членки.

Член 4

В настоящото решение „държава членка“ означава всяка държава членка, с изключение на Дания.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател