



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 11.9.2014
COM(2014) 559 final

2014/0258 (NLE)

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

de autorizare a statelor membre să ratifice, în interesul Uniunii Europene, Protocolul din 2014 la Convenția privind munca forțată din 1930 a Organizației Internaționale a Muncii cu privire la aspecte legate de cooperarea judiciară în materie penală

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

Propunerile de decizii ale Consiliului vor permite statelor membre să ratifice Protocolul la Convenția privind munca forțată, 1930, a Organizației Internaționale a Muncii (OIM), denumit în continuare „protocolul”.

Convenția nr. 29 din 1930 a Organizației Internaționale a Muncii (OIM) privind munca forțată (denumită în continuare „convenția”) este una dintre cele opt convenții fundamentale ale OIM care definesc standardele de muncă internaționale fundamentale și este considerată un instrument de protecție a drepturilor omului. La adoptarea convenției, în 1930, Conferința Internațională a Muncii (denumită în continuare „conferința”) a făcut apel la statele membre să elimine recurgerea la munca forțată în cel mai scurt timp posibil și să considere orice astfel de faptă drept infracțiune. Totuși, 80 de ani mai târziu, în ciuda ratificării aproape universale a convenției, această practică încă există, deși în forme diferite de cele care au provocat această preocupare la începutul secolului al XX-lea. OIM estimează că cel puțin 20,9 de milioane de persoane sunt victime ale muncii forțate la nivel mondial.

Protocolul, adoptat în cadrul celei de a 103-a sesiuni a conferinței, urmărește să abordeze lacunele din implementare și să realizeze progrese în prevenirea traficului de persoane în scopul exploatării prin muncă, precum și în ceea ce privește protecția și despăgubirea victimelor muncii forțate.

Uniunea Europeană (UE) s-a angajat atât la nivel intern, cât și în relațiile sale externe, să promoveze drepturile omului și munca decentă și să elimine traficul de persoane. De o deosebită importanță în contextul Protocolului este, de asemenea, angajamentul UE de a promova protecția drepturilor copilului și egalitatea între bărbați și femei, deoarece femeile pot fi deosebit de vulnerabile la anumite forme de muncă forțată. Drepturile la locul de muncă reprezintă un pilon fundamental al muncii decente. Prin ratificarea convențiilor OIM și a protocoalelor aferente, statele membre ale UE transmit un semnal important referitor la coerența politicii UE în ceea ce privește promovarea principiilor și drepturilor fundamentale la locul de muncă și îmbunătățirea condițiilor de lucru la nivel mondial.

În plus, ca parte a strategiei UE pentru eradicarea traficului de persoane¹, Comisia a îndemnat statele membre să ratifice toate instrumentele, acordurile și obligațiile juridice internaționale relevante. Acest fapt va contribui la combaterea traficului de persoane într-un mod mai eficient, mai coordonat și mai coerent. În ultimii ani, consolidarea drepturilor victimelor în UE a fost, de asemenea, o prioritate strategică a Comisiei. Directiva orizontală privind drepturile victimelor va garanta că victimele criminalității vor beneficia de norme minime comune în materie de drepturi pe parcursul anchetelor polițienești și al procedurilor judiciare. Protocolul ar trebui să fie interpretat ca făcând parte din această activitate.

Prin urmare, este necesar să se elimine, la nivelul UE, orice obstacole juridice din calea ratificării protocolului de către statele membre ale UE. Conținutul protocolului nu se află în niciun fel de opoziție cu *acquis*-ul existent al UE.

Dispozițiile protocolului consolidează cadrul juridic internațional, stabilind obligația de a preveni munca forțată și obligația de a oferi victimelor protecție și acces la căi de atac, cum ar fi despăgubirile.

¹ Strategia UE pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane, COM(2012) 286 din 19.6.2012.

În conformitate cu articolele 1 și 6 din protocol, statele membre ale OIM trebuie să elaboreze o politică și un plan de acțiune la nivel național pentru suprimarea eficientă și susținută a muncii forțate și să ia măsuri pentru a aplica dispozițiile protocolului, prin consultarea organizațiilor angajatorilor și ale lucrătorilor.

Articolul 2 din protocol prevede măsurile pe care trebuie să le ia statele membre ale OIM pentru a preveni munca forțată, și anume:

- educarea și informarea persoanelor, în special a celor care sunt deosebit de vulnerabile, și a angajatorilor;
- eforturi pentru a se garanta că domeniul de aplicare și punerea în aplicare a legislației relevante pentru prevenirea muncii forțate se aplică tuturor lucrătorilor și tuturor sectoarelor economiei și că serviciile de inspecție a muncii sunt consolidate;
- protejarea persoanelor, în special a lucrătorilor migranți, împotriva practicilor de recrutare și de plasare potențial abuzive și frauduloase;
- sprijinirea diligenței necesare atât în sectorul public, cât și în cel privat; și
- abordarea cauzelor profunde care sporesc riscurile muncii forțate.

În ceea ce privește victimele muncii forțate, articolul 3 prevede că trebuie luate măsuri eficiente pentru identificarea, eliberarea, protecția, refacerea și reabilitarea acestora, precum și alte forme de asistență și sprijin. Articolul 4 prevede obligația statelor membre OIM de a se asigura că toate victimele au acces la căi de atac, cum ar fi despăgubirile, și că autoritățile competente au dreptul de a nu urmări penal victimele pentru activități ilegale pe care au fost obligate să le săvârșească.

În plus, articolul 5 prevede cooperarea internațională pentru prevenirea și eliminarea muncii forțate, iar articolul 7 elimină dispozițiile tranzitorii din convenție.

Protocolul abordează domenii ale legislației UE care fac deja obiectul unei reglementări avansate.

În dispozițiile sale privind prevenirea muncii forțate, protocolul se referă la aspecte reglementate de politica socială a UE pentru care legislația UE stabilește norme minime privind condițiile de muncă².

În dispozițiile sale privind protecția victimelor și accesul la căi de atac, protocolul abordează aspecte referitoare la cooperarea judiciară în materie penală, pentru care legislația UE stabilește standarde minime privind combaterea traficului de persoane și drepturile victimelor³.

Anumite părți ale protocolului abordează, de asemenea, libera circulație a lucrătorilor⁴ și normele privind azilul și imigrația⁵.

² Inclusiv Directiva 91/533/CEE privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă („declarație scrisă”), Directiva 2008/104/CE privind munca prin agent de muncă temporară, precum și directivele privind sănătatea și securitatea la locul de muncă, inclusiv Directiva-cadru 89/391/CEE, Directiva 2003/88/CE privind timpul de lucru, Directiva 94/33/CEE privind protecția tinerilor la locul de muncă și Directiva 92/85/CEE privind protecția maternității.

³ Directiva 2011/36/UE („combaterea traficului de persoane”); Directiva 2012/29/UE („drepturile victimelor”);

⁴ Articolul 45 din TFUE și Regulamentul nr. 492/2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii.

În plus, există o interacțiune între protocol și normele stabilite prin politica comercială comună, prin acorduri internaționale ale UE, prin cooperarea pentru dezvoltare și prin instrumentele comerciale care fac trimiteri la standardele de muncă fundamentale, precum și la ratificarea și la punerea în aplicare efectivă a convențiilor fundamentale ale OIM în țări terțe și în UE.

2. REZULTATELE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRILOR IMPACTULUI

Nu se aplică.

3. ELEMENTELE JURIDICE ALE PROPUNERII

Protocolul este un acord internațional cu caracter obligatoriu, sub rezerva ratificării, și este legat de convenție. Protocolul creează obligații juridice aplicabile statelor care îl ratifică și nu poate fi ratificat decât de statele care au ratificat convenția.

În cadrul OIM, un protocol este utilizat pentru a revizui parțial sau pentru a completa o convenție, permițându-i să se adapteze la condițiile în schimbare și să devină mai relevantă. Articolul 19 alineatul (4) din Constituția OIM, privind adoptarea și ratificarea convențiilor, se aplică, de asemenea, unui protocol.

În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE)⁶, mai exact în ceea ce privește încheierea și ratificarea unei convenții a OIM⁷, statele membre nu sunt în măsură să decidă ratificarea protocolului în afara cadrului instituțiilor Uniunii, deoarece unele părți ale protocolului se încadrează în domeniile de competență a UE.

Cu toate acestea, UE nu poate să ratifice un protocol OIM, deoarece, conform normelor OIM, doar statele pot fi părți la astfel de protocoale.

Întrucât obiectul prezentului protocol intră parțial în domeniile de competență ale UE și parțial în cele ale statelor membre, instituțiile Uniunii și statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a coopera la ratificarea protocolului și pentru a pune în aplicare angajamentele care decurg din protocolul respectiv⁸.

În ultimul deceniu, Consiliul a autorizat statele membre să ratifice, în interesul Uniunii Europene, cinci convenții OIM, din care anumite părți țin de domeniile de competență ale UE⁹.

⁵ Directiva 2004/81/CE („permisul de ședere pentru victime”) și Directiva 2009/52/CE („sanțiuni împotriva angajatorilor”). Directiva 2008/115/CE („returnare”), Directiva 2011/98/UE („permis unic”) și Directiva 2014/36/UE („lucrători sezonieri”) sunt, de asemenea, vizate de anumite dispoziții ale protocolului și ale recomandării aferente.

⁶ Hotărârea Curții Europene de Justiție din 31 martie 1971 pronunțată în cauza 22/70 referitoare la Acordul european privind transportul rutier, Rec. 1971, p. 263; a se vedea, de asemenea, articolul 3 alineatul (2) din TFUE care a codificat aceste principii.

⁷ Avizul 2/91 al Curții Europene de Justiție din 19 martie 1993 privind Convenția nr. 170 referitoare la produsele chimice, Rec. 1993-I, p. 1061.

⁸ Avizul 2/91 al CJUE (ibid), punctele 36, 37 și 38.

⁹ Decizia Consiliului din 14 aprilie 2005 de autorizare a statelor membre să ratifice în interesul Comunității Europene Convenția Organizației Internaționale a Muncii privind actele de identitate ale navigatorilor (Convenția nr. 185), JO L 136/1 din 30.5.2005;

Decizia Consiliului din 7 iunie 2007 de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul Comunității Europene, a Convenției din 2006 a Organizației Internaționale a Muncii privind munca în domeniul maritim (JO L 161/63 din 22.6.2007);

Decizia Consiliului din 7 iunie 2010 de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul

În ceea ce privește protocolul, progresul la nivel de reglementare este într-un stadiu atât de avansat în diversele aspecte privind combaterea traficului de persoane, protecția victimelor și politicile sociale care intră sub incidența protocolului, încât statele membre nu mai sunt în măsură să acționeze în mod suveran în relația cu părțile externe în acest sens¹⁰. Articolul 82 alineatul (2) și articolul 153 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) constituie temeiul juridic principal pentru legislația UE relevantă, care este mai detaliată decât principiile generale stabilite în protocol.

Nu există nicio incompatibilitate între dispozițiile protocolului și cerințele minime în aceste domenii prevăzute în *acquis*-ul UE.

În conformitate cu articolul 19 alineatul (8) din Constituția OIM, protocolul stabilește standarde minime. *Acquis*-ul UE adoptă aceeași abordare. Aceasta înseamnă că legislația Uniunii poate fi mai strictă decât standardele OIM și viceversa¹¹.

Prin urmare, propunerile de decizii ale Consiliului vor autoriza statele membre să ratifice, în interesul Uniunii Europene, acele părți ale protocolului care intră în domeniile de competență ale UE și le recomandă acestora să depună eforturi în acest sens până la sfârșitul anului 2016.

Propunerile de decizii ale Consiliului se bazează, pe de o parte, pe articolul 218 alineatul (6) din TFUE, coroborat cu articolul 82 alineatul (2) din TFUE, care reprezintă principalul temei juridic pentru legislația UE privind cooperarea judiciară în materie penală cu privire la combaterea traficului de persoane și la drepturile victimelor, și, pe de altă parte, articolul 153 alineatul (2) al doilea paragraf din TFUE, coroborat cu articolul 218 alineatul (6) din TFUE, care reprezintă principalul temei juridic pentru legislația UE privind protejarea și ameliorarea condițiilor de lucru, aplicabilă prevenirii muncii forțate.

Protocolul urmărește mai multe obiective care sunt legate în mod indisolubil, fără ca una dintre acestea să fie secundară și indirectă în raport cu cealaltă. Protocolul vizează, în special, asigurarea unor condiții de muncă decente, pe de o parte, și protejarea victimelor muncii forțate sau obligatorii, precum și sancționarea autorilor, pe de altă parte. În consecință, protocolul trebuie să aibă ca temei juridic atât articolul 82 alineatul (2), cât și articolul 153 alineatul (1) literele (a) și (b) din TFUE. O decizie unică nu poate fi adoptată pe un dublu temei juridic atunci când procedurile prevăzute de cele două temeiuri juridice sunt incompatibile¹². Aceasta este situația în cazul de față, având în vedere faptul că aspectele legate de cooperarea judiciară în materie penală nu sunt obligatorii pentru Danemarca, ceea ce duce la drepturi de vot diferite în Consiliu. Prin urmare, sunt necesare două decizii separate ale Consiliului.

În ceea ce privește obiectivul de a proteja victimele împotriva muncii forțate sau obligatorii, precum și sancționarea autorilor infracțiunilor, articolul 82 alineatul (2) din TFUE reprezintă unicul temei juridic pe care ar trebui să se bazeze prezenta propunere. Este adevărat că Protocolul abordează, de asemenea, statutul de rezident al victimelor muncii forțate sau obligatorii, în măsura în care acest lucru este necesar pentru a le permite acestor victime să

Uniunii Europene, a Convenției din 2007 privind munca în domeniul pescuitului, a Organizației Internaționale a Muncii (Convenția nr. 188) JO L 145/12 din 11.6.2010;

Decizia Consiliului din 28 ianuarie 2014 de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul Uniunii Europene, a Convenției din 1990 a Organizației Internaționale a Muncii privind siguranța utilizării produselor chimice la locul de muncă (Convenția nr. 170) (2014/52/UE);

Decizia Consiliului din 28 ianuarie 2014 de autorizare a ratificării de către statele membre, în interesul Uniunii Europene, a Convenției din 2011 a Organizației Internaționale a Muncii privind munca decentă pentru personalul casnic (Convenția nr. 189), (2014/51/EU).

¹⁰ Avizul 2/91 al Curții Europene de Justiție, punctele 25 și 26.

¹¹ Avizul 2/91 al Curții Europene de Justiție, punctul 18.

¹² A se vedea, cel mai recent, Hotărârea CJUE din 11 iunie 2014, în cauza C-377/12, punctul 34.

aibă acces la căi de atac adecvate și eficace (a se vedea, în special, articolul 4 din protocol). Cu toate acestea, acest obiectiv asociat articolului 79 din TFUE are doar un rol accesoriu, în timp ce obiectivul de prevenire și de luptă împotriva traficului de persoane și cel de protejare a victimelor, asociate articolului 82 alineatul (2) din TFUE¹³, pot fi calificate ca reprezentând scopul și componenta predominantă.

În acest context, Comisia amintește că, la 14 aprilie 2014, în conformitate cu articolul 218 alineatele (3) și (4) din TFUE, a depus în fața Consiliului o recomandare a Consiliului de autorizare a deschiderii negocierilor și a directivelor de negociere în cadrul celei de a 103-a sesiuni a Conferinței Internaționale a Muncii cu privire la un protocol privind completarea Convenției nr. 29 din 1930 a Organizației Internaționale a Muncii privind munca forțată [COM(2014)238 din 14.4.2014]. Comisia reamintește, de asemenea, că această recomandare a fost discutată în cadrul reuniunilor grupului de lucru al Consiliului din 5 mai, 14 mai și 16 mai 2014 și că, în ciuda mai multor încercări de a ajunge la o soluție acceptabilă, s-a decis în cadrul reuniunii Coreper din 23 mai 2014 să nu se urmărească în continuare acest aspect și, prin urmare, să nu se depună proiectul de decizie a Consiliului spre adoptare. În consecință, Comisia a emis următoarea declarație, care a fost înregistrată în cadrul procesului verbal al Coreper:

„Comisia reamintește obligația de cooperare loială între statele membre și Comisie în orice împrejurare. Absența acestor decizii va duce la o situație care nu este în conformitate cu tratatele, deoarece statele membre nu au libertatea juridică de a-și asuma angajamente juridice cu privire la aspecte care țin de competența Uniunii în cadrul negocierilor internaționale în afara cadrului oferit de deciziile Uniunii. Comisia va evalua măsurile corespunzătoare care trebuie luate în acest sens. Comisia reamintește necesitatea de a respecta competențele Uniunii, de a evita orice incompatibilitate dintre acquis-ul Uniunii și instrumentele OIM care urmează a fi negociate și ca statele membre să acționeze în interesul UE în cadrul OIM.”

Comisia remarcă, de asemenea, că, în ciuda neadoptării respectivului proiect de decizie, statele membre au recurs la negocierea și adoptarea, în cadrul OIM, a Protocolului din 2014 la Convenția privind munca forțată. Având în vedere importanța Protocolului din 2014 la Convenția privind munca forțată, Comisia propune, în temeiul articolului 218 alineatul (6) din TFUE, ca statele membre să fie autorizate să ratifice protocolul menționat, acționând împreună în interesul Uniunii. Comisia subliniază totodată că această propunere nu poate fi considerată în niciun caz ca reprezentând o acceptare de către Comisie a legalității procedurii care a condus la adoptarea respectivului protocol în cadrul OIM.

¹³ A se vedea, în special, Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității, care se bazează pe articolul 82 alineatul (2) din TFUE și Directiva 2011/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, care se bazează pe articolul 82 alineatul (2) și pe articolul 83 alineatul (1) din TFUE. Articolul 1 alineatele (1), (2) și (3), articolul 2 literele (a) și (c), articolul 3, și articolul 4 alineatele (1) și (2) din protocol privesc în mod direct aspecte reglementate de aceste directive.

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

de autorizare a statelor membre să ratifice, în interesul Uniunii Europene, Protocolul din 2014 la Convenția privind munca forțată din 1930 a Organizației Internaționale a Muncii cu privire la aspecte legate de cooperarea judiciară în materie penală

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 82 alineatul (2), coroborat cu articolul 218 alineatul (6) litera (a) punctul (v),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

având în vedere aprobarea Parlamentului European¹⁴,

întrucât:

- (1) Uniunea Europeană promovează ratificarea convențiilor internaționale în domeniul muncii care sunt clasificate de către Organizația Internațională a Muncii ca fiind actualizate, pentru a contribui la eforturile Uniunii Europene de a promova drepturile omului și munca decentă pentru toți, precum și de a eradica traficul de persoane, atât în interiorul, cât și în afara UE, unul dintre aspectele esențiale ale acestor eforturi fiind protecția principiilor și a drepturilor fundamentale la locul de muncă.
- (2) Anumite părți ale normelor întemeiate pe Protocolul din 2014 la Convenția privind munca forțată, 1930, a Organizației Internaționale a Muncii (OIM), denumit în continuare „protocolul”, țin de competența Uniunii în conformitate cu articolul 82 alineatul (2) din TFUE. Mai mult, unele norme din protocol sunt deja acoperite de *acquis*-ul UE în domeniul cooperării judiciare în materie penală¹⁵.
- (3) În consecință, statele membre nu pot să își asume angajamente în legătură cu aceste părți în afara cadrului instituțiilor Uniunii Europene¹⁶.
- (4) Articolul 19 alineatul (4) din Constituția OIM, privind adoptarea și ratificarea convențiilor, se aplică și în cazul unui protocol, care reprezintă un acord internațional cu caracter obligatoriu, sub rezerva ratificării, și care este legat de o convenție.
- (5) Uniunea Europeană nu poate să ratifice protocolul, întrucât doar statele membre pot fi părți la acesta.
- (6) Prin urmare, este necesar ca statele membre să fie autorizate să ratifice protocolul, acționând împreună în interesul Uniunii Europene, în ceea ce privește părțile care intră

¹⁴ JO C , , p. .

¹⁵ O serie de dispoziții ale protocolului au făcut obiectul Directivei 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia („combaterea traficului de persoane”) și al Directivei 2012/29/UE de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității („drepturile victimelor”).

¹⁶ CJUE, cauza 22/70 Comisia c. Consiliu („AETR”), Rec. 1971, 263, punctul 22, Avizul 2/91 („OIM”), Rec. 1993-I, 1061, punctul 26 și cauza C-45/07, Comisia c. Grecia Rec. 2009, I- 701, punctul 31.

sub incidența competenței Uniunii Europene în conformitate cu articolul 82 alineatul (2) din TFUE.

- (7) Articolul 82 alineatul (2) din TFUE reprezintă unicul temei juridic pe care ar trebui să se bazeze prezenta decizie. Este adevărat că Protocolul abordează, de asemenea, statutul de rezident al victimelor muncii forțate sau obligatorii, în măsura în care acest lucru este necesar pentru a le permite acestor victime să aibă acces la căi de atac adecvate și eficace (a se vedea, în special, articolul 4 din protocol). Cu toate acestea, acest obiectiv asociat articolului 79 din TFUE are doar un rol accesoriu, în timp ce obiectivele asociate articolului 82 alineatul (2) din TFUE, pot fi calificate ca reprezentând scopul și componenta predominantă.
- (8) În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul privind poziția Danemarcei anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Danemarca nu are obligații în temeiul prezentei decizii și nu face obiectul aplicării acesteia în domeniul cooperării judiciare în materie penală,
- (9) Regatul Unit și Irlanda au obligații în temeiul Directivei 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia și al Directivei 2012/29/UE de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității, și participă, prin urmare, la adoptarea prezentei decizii,
- (10) Dispozițiile proiectului de protocol, altele decât dispozițiile referitoare la cooperarea judiciară în materie penală, vor face obiectul unei decizii adoptate în paralel cu prezenta decizie.

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Statele membre sunt autorizate să ratifice Protocolul din 2014 la Convenția privind munca forțată, 1930, a Organizației Internaționale a Muncii în ceea ce privește părțile care intră în sfera de competență conferită Uniunii Europene prin articolul 82 alineatul (2) din TFUE.

Articolul 2

Statele membre ar trebui ia măsurile necesare pentru a întreprinde demersurile necesare în vederea depunerii instrumentelor de ratificare a protocolului pe lângă directorul general al Biroului Internațional al Muncii cât mai curând posibil, de preferință înainte de 31 decembrie 2016.

Articolul 3

Prezenta decizie se adresează statelor membre.

Articolul 4

În prezenta decizie, termenul de „stat membru” desemnează toate statele membre cu excepția Danemarcei.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*