



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 11.9.2014.
COM(2014) 563 final

2014/0259 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Protokol iz 2014.
uz Konvenciju o prisilnom radu iz 1930. Međunarodne organizacije rada koji se odnosi
na pitanja u vezi sa socijalnom politikom**

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

Predloženim odlukama Vijeća državama članicama omogućit će se ratifikacija Protokola uz Konvenciju o prisilnom radu iz 1930. Međunarodne organizacije rada (MOR), u daljnjem tekstu „Protokol”.

Konvencija MOR-a o prisilnom radu iz 1930. (br. 29), u daljnjem tekstu „Konvencija”, jedna je od osam temeljnih konvencija MOR-a koje čine osnovne međunarodne radne standarde te se smatra instrumentom za ljudska prava. Donošenjem Konvencije na Međunarodnoj konferenciji rada 1930. godine (u daljnjem tekstu „Konferencija”) države su bile pozvane na prestanak korištenja prisilnog rada u najkraćem mogućem roku te njegovu kriminalizaciju. Ipak, unatoč tome što je Konvencija ratificirana gotovo u cijelom svijetu, danas više od 80 godina kasnije prisilni rad još uvijek postoji, premda u drukčijim oblicima od onih koji su doveli do velike zabrinutosti početkom dvadesetog stoljeća. MOR procjenjuje da su najmanje 20,9 milijuna ljudi diljem svijeta žrtve prisilnog rada.

Protokolom, donesenim na 103. zasjedanju Konferencije, nastoji se smanjiti nedostatke u provedbi i ostvariti napredak u sprečavanju trgovine ljudima radi izrabljivanja te zaštititi žrtve prisilnog rada i omogućiti im naknadu štete.

Europska unija (EU) predana je promicanju ljudskih prava i dostojnog rada te iskorjenjivanju trgovine ljudima, kako unutar Unije tako i u svojim odnosima s drugim državama. U kontekstu Protokola od velike je važnosti i predanost EU-a promicanju zaštite prava djece te ravnopravnosti spolova jer žene mogu biti osobito osjetljive na neke oblike prisilnog rada. Prava na radu najvažnija su za dostojan rad. Ratifikacijom konvencija MOR-a i s njima povezanih protokola države članice EU-a jasno pokazuju koherentnost politike EU-a u promicanju temeljnih načela i prava na radu te poboljšavanju uvjeta rada diljem svijeta.

Nadalje, u okviru strategije EU-a za iskorjenjivanje trgovine ljudima¹, Komisija je od država članica EU-a zatražila da ratificiraju sve odgovarajuće međunarodne instrumente, sporazume i pravne obveze. Time će se na učinkovitiji, koherentniji i usklađeniji način pomoći u borbi protiv trgovine ljudima. Omogućavanje većih prava žrtvama u EU-u također je strateški prioritet Komisije u posljednjih nekoliko godina. Horizontalnom direktivom o pravima žrtava žrtvama kaznenih djela omogućit će se ostvarivanje jednakih minimalnih standarda prava za vrijeme policijskih istraga i sudskih postupaka. Protokol bi trebalo promatrati u tom okviru.

Stoga je na razini EU-a potrebno ukloniti sve pravne prepreke ratifikaciji Protokola u državama članicama. Sadržaj Protokola nije sporan u smislu postojeće pravne stečevine EU-a.

Odredbama Protokola jača se međunarodni pravni okvir utvrđivanjem obveza u cilju sprečavanja prisilnog rada i pružanja zaštite žrtvama te pristupa pravnim lijekovima, poput naknade štete.

U člancima 1. i 6. Protokola od država članica MOR-a zahtijeva se razvoj nacionalne politike te akcijskog plana za učinkovito i održivo suzbijanje prisilnog rada i poduzimanje mjera u cilju primjene odredbi Protokola, u suradnji s organizacijama poslodavaca i radnika.

U članku 2. Protokola navode se mjere koje države članice MOR-a moraju poduzeti u cilju sprečavanja prisilnog rada, a one podrazumijevaju:

- obrazovanje i informiranje ljudi, posebno onih jako ranjivih, te poslodavaca;

¹ Strategija EU-a za iskorjenjivanje trgovine ljudima 2012. – 2016., COM(2012) 286 od 19.6.2012.

- ulaganje napora kako bi se osiguralo da se opseg i provedba zakonodavstva koje se odnosi na sprečavanje prisilnog rada primjenjuju na sve radnike i sve sektore gospodarstva te kako bi se poboljšale službe inspekcije rada;
- zaštitu ljudi, osobito radnika migranata, od potencijalno prijeteci i nepoštenih postupanja u zapošljavanju i posredovanju pri zapošljavanju;
- potporu dubinskoj analizi kako javnog tako i privatnog sektora; i
- bavljenje temeljnim uzrocima povećanja rizika od prisilnog rada.

Kada je riječ o žrtvama prisilnog rada, člankom 3. predviđa se poduzimanje učinkovitih mjera radi njihove identifikacije, oslobađanja, zaštite, oporavka, rehabilitacije te drugih oblika pomoći. U članku 4. od država članica MOR-a zahtjeva se da svim žrtvama osiguraju pristup pravnim lijekovima, poput naknade štete, te da nadležnim tijelima omoguće da žrtvama ne sude zbog nezakonitih radnji koje su bili prisiljeni počiniti.

Osim toga, člankom 5. predviđa se međunarodna suradnja u cilju sprečavanja i ukidanja prisilnog rada, a člankom 7. iz Konvencije se brišu prijelazne odredbe.

U Protokolu se navode područja prava EU-a koja su već do sada u velikoj mjeri regulirana.

U odredbama o sprečavanju prisilnog rada, Protokolom se uređuju aspekti obuhvaćeni socijalnom politikom EU-a, u vezi s kojom su u pravu EU-a već određena minimalna pravila o uvjetima rada².

U odredbama o zaštiti žrtava i pristupu pravnim lijekovima, Protokolom se uređuju aspekti koji se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, za što su u pravu EU-a već određeni minimalni standardi u pogledu suzbijanja trgovine ljudima i prava žrtava³.

Dijelovi Protokola povezani su i sa slobodom kretanja radnika⁴ te pravilima o azilu i imigraciji⁵.

Nadalje, Protokol je povezan s pravilima u okviru zajedničke trgovinske politike, međunarodnim sporazumima EU-a, razvojnom suradnjom i trgovinskim instrumentima koji upućuju na osnovne radne standarde te ratifikaciju i učinkovitu provedbu temeljnih konvencija MOR-a u trećim zemljama i EU-u.

2. REZULTATI SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANIM STRANAMA I OCJENA UČINKA

Nije primjenljivo.

² Uključujući Direktivu 91/533/EEZ o obvezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos („pisana izjava”), Direktivu 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje kao i direktive o zdravlju i sigurnosti na radu, uključujući Okvirnu direktivu 89/391/EEZ, Direktivu 2003/88/EZ o radnom vremenu, Direktivu 94/33/EEZ o zaštiti mladih ljudi na radu te Direktivu 92/85/EEZ o zaštiti majčinstva.

³ Direktiva 2011/36/EU („suzbijanje trgovanja ljudima”), Direktiva 2012/29/EU („prava žrtava”).

⁴ Članak 45. UFEU-a i Uredba 492/2011 o slobodi kretanja radnika u Uniji.

⁵ Direktiva 2004/81/EZ („dozvola boravka za žrtve”) i Direktiva 2009/52/EZ („sankcije za poslodavce”). Odabrane odredbe Protokola i povezana Preporuka odnose se i na Direktivu 2008/115/EZ („vraćanje”), Direktivu 2011/98/EU („jedinstvena dozvola”) te Direktivu 2014/36/EU („sezonski radnici”).

3. PRAVNI ELEMENTI PRIJEDLOGA

Protokol je obvezujući međunarodni sporazum koji podliježe ratifikaciji i povezan je s Konvencijom. Pravne obveze koje proizlaze iz njega primjenjive su na države koje će ga ratificirati, a mogu ga ratificirati samo države koje su ratificirale Konvenciju.

U MOR-u se Protokol koristi za djelomično revidiranje i dopunu Konvencije, čime se omogućuje njezina prilagodba promijenjenim uvjetima te se povećava njezina važnost. Članak 19. stavak 4. Ustava MOR-a o donošenju i ratifikaciji konvencija također se primjenjuje na Protokol.

U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije (ECJ)⁶, a posebno u pogledu donošenja Konvencije MOR-a i njezine ratifikacije⁷, države članice ne mogu odlučivati o ratifikaciji Protokola izvan okvira institucija EU-a jer su dijelovi Protokola u nadležnosti EU-a.

Međutim, EU ne može ratificirati Protokol MOR-a jer prema pravilima MOR-a samo države mogu biti potpisnice takvih Protokola.

Budući da je predmet tog Protokola jednim dijelom u nadležnosti EU-a, a drugim dijelom u nadležnosti država članica, institucije EU-a i države članice moraju poduzeti mjere potrebne za suradnju pri ratifikaciji Protokola te provedbi obveza koje proizlaze iz Protokola⁸.

U prošlom desetljeću Vijeće je već bilo ovlastilo države članice da u interesu EU-a ratificiraju pet konvencija MOR-a čiji su dijelovi u nadležnosti EU-a⁹.

S obzirom na Protokol, različiti aspekti suzbijanja trgovine ljudima, zaštite žrtava i politika rada koje obuhvaća Protokol uvelike su regulirani, čak i do te mjere da države članice više ne mogu u tom pogledu samostalno surađivati s vanjskim strankama¹⁰. Članak 82. stavak 2. i članak 153. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) čine glavnu pravnu osnovu za relevantno zakonodavstvo EU-a, koje je detaljnije od općih načela utvrđenih Protokolom.

Ne postoji neusklađenost između odredbi Protokola i minimalnih zahtjeva u tim područjima utvrđenih pravnom stečevinom EU-a.

⁶ Presuda AETR ECJ-a, predmet 22/70 od 31. ožujka 1971., ECR 1971., 263.; vidjeti i članak 3. stavak 2. UFEU-a u kojem su ta načela kodificirana.

⁷ Mišljenje 2/91 ECJ-a od 19. ožujka 1993. u vezi s Konvencijom o kemikalijama br. 170, ECR 1993-I, str. 1061.

⁸ Mišljenje 2/91 ECJ-a (ibid.), stavci 36., 37. i 38.

⁹ Odluka Vijeća od 14. travnja 2005. kojom se ovlašćuju države članice da u interesu Europske zajednice ratificiraju Konvenciju o identifikacijskim ispravama pomoraca Međunarodne organizacije rada (Konvencija br. 185), SL L 136/1 od 30.5.2005.;

Odluka Vijeća od 7. lipnja 2007. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske zajednice ratificiraju Konvenciju o radu pomoraca Međunarodne organizacije rada iz 2006. (SL L 161/63 od 22.6.2007.);

Odluka Vijeća od 7. lipnja 2010. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Konvenciju o radu u ribolovu iz 2007. Međunarodne organizacije rada (Konvencija br. 188), SL 145/12 od 11.6.2010.;

Odluka Vijeća od 28. siječnja 2014. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Konvenciju o sigurnosti pri korištenju kemikalija na radnom mjestu iz 1990. Međunarodne organizacije rada (Konvencija br. 170) (2014/52/EU);

Odluka Vijeća od 28. siječnja 2014. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Konvenciju o dostojnom radu za radnike u kućanstvu iz 2011. Međunarodne organizacije rada (Konvencija br. 189) (2014/51/EU).

¹⁰ Mišljenje 2/91 ECJ-a, stavci 25. i 26.

U skladu s člankom 19. stavkom 8. Ustava MOR-a Protokolom su utvrđeni minimalni standardi. Pravna stečevina EU-a temelji se na istom pristupu. Iz toga proizlazi da pravo EU-a može biti strože od standarda MOR-a ili obratno¹¹.

Predloženim odlukama Vijeća države članice ovlastit će se za ratifikaciju, u interesu EU-a, onih dijelova Protokola koji su u nadležnosti EU-a te će im se preporučiti da ulože napore kako bi taj proces završio do kraja 2016.

Predložene odluke Vijeća s jedne strane temelje se na članku 218. stavku 6. UFEU-a u vezi s člankom 82. stavkom 2. UFEU-a, koji čini glavnu pravnu osnovu za zakonodavstvo EU-a u pogledu pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, koja je važna za borbu protiv trgovine ljudima i prava žrtava, a s druge strane temelje se na članku 153. stavku 2. drugom podstavku UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 6. UFEU-a, koji čini glavnu pravnu osnovu za zakonodavstvo EU-a u pogledu poboljšanja uvjeta rada, što je važno za sprečavanje prisilnog rada.

Protokolom se želi postići više neodvojivo povezanih ciljeva od kojih nijedan nije sekundaran ili neizravan u odnosu na drugi. Posebno, Protokolom se s jedne strane žele postići dostojni uvjeti rada, a s druge strane zaštita žrtava prisilnog ili obveznog rada te kažnjavanje počinitelja. Stoga se on mora temeljiti na članku 82. stavku 2. UFEU-a, ali i na članku 153. stavku 1. točkama (a) i (b). Jedinstvena odluka ne može se donijeti na dvojnoj pravnoj osnovi ako postupci koje zahtijeva svaka pravna osnova nisu kompatibilni¹². Ovdje je riječ o takvom slučaju s obzirom na to da pitanja u pogledu pravosudne suradnje u kaznenim stvarima nisu obvezujuća za Dansku, zbog čega dolazi do odstupanja u glasačkim pravima u Vijeću. Slijedom toga potrebno je donijeti dvije različite odluke Vijeća.

Kada je riječ o cilju zaštite žrtava prisilnog ili obveznog rada i kažnjavanja počinitelja, članak 82. stavak 2. UFEU-a jedinstvena je pravna osnova na kojoj bi se trebao temeljiti ovaj prijedlog. Točno je da Protokol obuhvaća i boravišni status žrtava prisilnog ili obveznog rada u onoj mjeri u kojoj je on potreban da se žrtvama osigura pristup odgovarajućim i učinkovitim pravnim lijekovima (vidjeti, posebno, članak 4. Protokola). Međutim, ta svrha koja se odnosi na članak 79. UFEU-a tek je sporedna dok se ciljevi sprečavanja i borbe protiv trgovine ljudima i zaštite žrtava koji se odnose na članak 82. stavak 2. UFEU-a¹³ mogu identificirati kao prevladavajuće svrhe i komponente.

U tom kontekstu Komisija podsjeća da je 14. travnja 2014., na temelju članka 218. stavaka 3. i 4. UFEU-a, dostavila Vijeću Preporuku za Odluku Vijeća o odobravanju početka pregovora i pregovaranju o direktivama na 103. zasjedanju Međunarodne konferencije rada o Protokolu kojim se dopunjuje Konvencija br. 29, iz 1930., Međunarodne organizacije rada o prisilnom radu (COM(2014)238 od 14.4.2014.). Nadalje, Komisija podsjeća da se o toj preporuci raspravljalo na sastancima radne skupine Vijeća održanima 5. svibnja, 14. svibnja i 16. svibnja 2014. te da je, unatoč nekoliko pokušaja da se postigne prihvatljivo rješenje, na sastanku Corepera 23. svibnja 2014. odlučeno kako se o tom pitanju više neće raspravljati te stoga ni podnijeti nacrt odluke Vijeću na donošenje. Kao rezultat toga, Komisija je dala sljedeću izjavu koja je zabilježena u zapisniku Corepera:

¹¹ Mišljenje 2/91 ECJ-a, stavak 18.

¹² Vidjeti, najnoviju, presudu ECJ-a od 11. lipnja 2014., Predmet C-377/12, stavak 34.

¹³ Vidjeti, posebno, Direktivu 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda prava, potpore i zaštite žrtava kaznenih djela koja se temelji na članku 82. stavku 2. UFEU-a i Direktivu 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njezinih žrtava koja se temelji na članku 82. stavku 2. i članku 83. stavku 1. UFEU-a. Članak 1. stavak 1., članak 1. stavak 2., članak 1. stavak 3., članak 2. točka (a), članak 2. točka (c), članak 3., članak 4. stavak 1. i članak 4. stavak 2. Protokola neposredno se odnose na pitanja uređena tim direktivama.

„Komisija podsjeća na obvezu iskrene suradnje između država članica i Komisije u svim okolnostima. Nedonošenje ovih odluka dovest će do stanja koje nije u skladu s ugovorima jer države članice pravno nisu u mogućnosti u međunarodnim pregovorima preuzimati obveze koje se odnose na pitanja u nadležnosti Unije ako ne postoji okvir odluka Unije. Komisija će razmotriti odgovarajuće mjere koje je potrebno poduzeti u tom pogledu. Komisija podsjeća na potrebu poštovanja nadležnosti Unije, kako bi se izbjegla svaka neusklađenost između pravne stečevine Unije i instrumenata MOR-a o kojima će se pregovarati kao i na potrebu da države članice djeluju u interesu EU-a u MOR-u.”

Komisija dalje napominje da su države članice, unatoč nedonošenju prethodno navedenoga nacрта odluke, pristupile pregovorima te u okviru MOR-a donijele Protokol iz 2014. uz Konvenciju o prisilnom radu. S obzirom na važnost Protokola iz 2014. uz Konvenciju o prisilnom radu, Komisija na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a predlaže da se države članice, koje će zajednički djelovati u interesu Unije, ovlaste za ratifikaciju navedenog Protokola. Komisija u isto vrijeme naglašava da se ovaj prijedlog nikako ne može smatrati njezinim prihvatanjem legalnosti postupka koji je doveo do donošenja navedenoga Protokola u MOR-u.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA**o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Protokol iz 2014. uz Konvenciju o prisilnom radu iz 1930. Međunarodne organizacije rada koji se odnosi na pitanja u vezi sa socijalnom politikom**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 153. stavak 1. točke (a) i (b) u vezi s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) podtočkom (v),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

uzimajući u obzir suglasnost Europskog parlamenta¹⁴,

budući da:

- (1) Europska unija promiče ratifikaciju međunarodnih konvencija o radu koje je Međunarodna organizacija rada klasificirala kao ažurirane kako bi se pridonijelo naporima Europske unije u promicanju ljudskih prava i dostojnog rada za sve ljude te u iskorjenjivanju trgovine ljudima u EU-u, ali i izvan njega, pri čemu su zaštita temeljnih načela i prava na radu ključni aspekti.
- (2) Dio pravila sadržanih u Protokolu iz 2014. uz Konvenciju o prisilnom radu iz 1930. Međunarodne organizacije rada (MOR), u daljnjem tekstu „Protokol”, u skladu s člankom 153. stavkom 1. točkama (a) i (b) u nadležnosti je Unije. Neka pravila iz Protokola već su obuhvaćena pravnom stečevinom EU-a u području socijalne politike¹⁵.
- (3) U skladu s tim, države članice ne smiju prihvaćati obveze u odnosu na ove dijelove izvan okvira institucija Europske unije¹⁶.
- (4) Članak 19. stavak 4. Ustava MOR-a o donošenju i ratifikaciji konvencija jednako se odnosi i na Protokol, koji je obvezujući međunarodni sporazum podložen ratifikaciji i povezan s Konvencijom.
- (5) S obzirom na to da samo države mogu biti potpisnice Protokola, Europska unija ne može ratificirati Protokol.

¹⁴ SL C , , str. .

¹⁵ Posebno, članak 1. stavak 1., članak 2. točka (a) i članak 2. točka (d) Protokola odnose se na pitanja uređena Direktivom 91/533/EEZ o obvezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos („pisana izjava”), Direktivom 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, kao i Direktivom o zdravlju i sigurnosti na radu, uključujući Okvirnu direktivu 89/391/EEZ, Direktivu 2003/88/EZ o radnom vremenu, Direktivu 94/33/EEZ o zaštiti mladih ljudi na radu te Direktivu 92/85/EEZ o zaštiti majčinstva.

¹⁶ ECJ, Predmet 22/70 Komisija protiv Vijeća („AETR”) [ECR] 1971., 263., stavak 22., Mišljenje 2/91 („MOR”), ECR 1993-I, 1061., stavak 26. i Predmet C-45/07, Komisija protiv Grčke [ECR] 2009 I-701, stavak 31.

- (6) Stoga je potrebno države članice, koje će djelovati zajednički u interesu Europske unije, ovlastiti za ratifikaciju dijelova Protokola koji su u skladu s člankom 153. stavkom 1. točkama (a) i (b) UFEU-a u nadležnosti Unije.
- (7) Odredbe nacrtu Protokola, uz izuzetak odredbi koje se odnose na socijalnu politiku, bit će podložne odluci donesenoj usporedno s ovom Odlukom,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Države članice ovlašćuju se za ratifikaciju dijelova Protokola iz 2014. uz Konvenciju o prisilnom radu iz 1930. Međunarodne organizacije rada za koje je prema članku 153. stavku 1. točkama (a) i (b) UFEU-a nadležnost dodijeljena Europskoj uniji.

Članak 2.

Države članice trebale bi poduzeti sve potrebne korake kako bi u najkraćem mogućem roku, po mogućnosti do 31. prosinca 2016., glavnom direktoru Međunarodne organizacije rada položile svoje isprave o ratifikaciji.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*