EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 11. 9. 2014
COM(2014) 563 final

2014/0259 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTIE RADY,

ktorým sa členské štáty splnomocňujú ratifikovať v záujme Európskej únie Protokol z roku 2014 k Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce z roku 1930 o nútenej a povinnej práci, pokiaľ ide o záležitosti týkajúce sa sociálnej politiky

DÔVODOVÁ SPRÁVA

1. KONTEXT NÁVRHU

Navrhované rozhodnutia Rady umožnia členským štátom ratifikovať Protokol k Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce (MOP) z roku 1930 o nútenej alebo povinnej práci (ďalej len „protokol“).

Dohovor (č. 29) MOP z roku 1930 o nútenej alebo povinnej práci (ďalej len „dohovor“) je jedným z ôsmich základných dohovorov MOP, ktoré obsahujú hlavné medzinárodné pracovné normy, a považuje sa za nástroj ochrany ľudských práv. Pri prijímaní dohovoru v roku 1930 Medzinárodná konferencia práce (ďalej len „konferencia“) vyzvala štáty, aby čo najskôr ukončili využívanie nútenej práce a postihovali ju ako trestný čin. Napriek takmer všeobecnej ratifikácii dohovoru sa však aj po vyše 80-tich rokoch takáto nútená práca využíva naďalej, hoci v iných podobách, ako sú tie, ktoré boli podnetom pre obavy na začiatku dvadsiateho storočia. MOP odhaduje, že na celom svete je najmenej 20,9 milióna obetí nútenej práce.

Účelom protokolu, ktorý bol prijatý na 103. zasadnutí konferencie, je riešiť nedostatky v uplatňovaní dohovoru a dosiahnuť pokrok v prevencii obchodovania s ľuďmi na účely pracovného vykorisťovania a pri ochrane a odškodňovaní obetí nútenej práce.

Európska únia (EÚ) sa zaväzuje na svojom území i vo svojich zahraničných vzťahoch podporovať ľudské práva a dôstojnú prácu a odstrániť obchodovanie s ľuďmi. Mimoriadny význam v rámci protokolu má aj záväzok EÚ podporovať ochranu práv detí a rodovú rovnosť, keďže práve ženy môžu byť obzvlášť vystavené niektorým podobám nútenej práce. Pracovné práva sú kľúčovým pilierom dôstojnej práce. Ratifikáciou dohovorov MOP a súvisiacich protokolov vysielajú členské štáty EÚ dôležitý signál o súdržnosti politiky EÚ pri podpore základných pracovných zásad a práv a zlepšovaní pracovných podmienok na celom svete.

V rámci stratégie EÚ zameranej na odstránenie obchodovania s ľuďmi[1] Komisia okrem toho vyzvala členské štáty EÚ, aby ratifikovali všetky príslušné medzinárodné nástroje, dohody a právne záväzky, ktoré prispejú k účinnejšiemu, koordinovanejšiemu a koherentnejšiemu riešeniu problematiky obchodovania s ľuďmi. V posledných rokoch je strategickou prioritou Komisie aj posilnenie práv obetí v EÚ. Horizontálnou smernicou o právach obetí sa zabezpečí, že obete trestných činov budú môcť počas policajného vyšetrovania i súdneho konania využívať spoločné minimálne štandardné práva. Protokol by sa mal vnímať ako súčasť tejto práce.

Je preto potrebné, aby sa na úrovni EÚ odstránili všetky právne prekážky ratifikácie protokolu členskými štátmi EÚ. Podstata protokolu nie je z hľadiska existujúceho *acquis* EÚ dôvodom na znepokojenie.

Ustanoveniami protokolu sa posilňuje medzinárodný právny rámec, a to zavedením povinnosti predchádzať nútenej práci a obetiam poskytovať ochranu a prístup k opravným prostriedkom, ako napríklad odškodneniu.

V článkoch 1 a 6 protokolu sa od členských štátov MOP vyžaduje, aby vypracovali národnú stratégiu a akčný plán pre účinné a sústavné potláčanie nútenej práce a aby po porade s organizáciami zamestnávateľov a pracovníkov prijali opatrenia s cieľom uplatňovať ustanovenia protokolu.

V článku 2 protokolu sa stanovujú opatrenia, ktoré musia prijať členské štáty MOP, aby predchádzali nútenej práci, konkrétne:

[1] Stratégia EÚ na roky 2012 – 2016 zameraná na odstránenie obchodovania s ľuďmi, COM(2012) 286 z 19. 6. 2012.

- vzdelávať a informovať ľudí, najmä tých, ktorí sú osobitne zraniteľní, a zamestnávateľov,
- usilovať sa zabezpečiť, aby sa rozsah pôsobnosti a presadzovanie právnych predpisov týkajúcich sa predchádzania nútenej práci vzťahovali na všetkých pracovníkov a všetky odvetvia hospodárstva a aby sa posilnili služby inšpekcie práce,
- chrániť ľudí, najmä migrujúcich pracovníkov, pred potenciálne nekalými a podvodnými praktikami náboru a umiestňovania,
- podporovať náležitú starostlivosť zo strany verejného a súkromného sektora, ako aj
- riešiť hlavné príčiny, ktoré zvyšujú riziko nútenej práce.

Pokiaľ ide o obete nútenej práce, v článku 3 sa stanovuje, že sa majú prijať účinné opatrenia na ich identifikáciu, oslobodenie, ochranu, zotavenie a rehabilitáciu, ako aj zaviesť iné formy pomoci a podpory. V článku 4 sa vyžaduje, aby členské štáty MOP zabezpečili všetkým obetiam prístup k opravným prostriedkom, ako je odškodnenie, a aby príslušné orgány boli oprávnené nestíhať obete za nezákonnú činnosť, ktorú boli donútené páchať.

Okrem toho sa v článku 5 stanovuje medzinárodná spolupráca s cieľom predchádzať nútenej práci a odstraňovať ju a článkom 7 sa vypúšťajú prechodné ustanovenia dohovoru.

Protokol sa zaoberá oblasťami práva EÚ, ktoré už sú do značnej miery regulované.

V ustanoveniach o predchádzaní nútenej práci sa protokol zaoberá aspektmi, na ktoré sa vzťahuje sociálna politika EÚ, v rámci ktorej právne predpisy EÚ stanovujú minimálne požiadavky týkajúce sa pracovných podmienok[2].

V ustanoveniach o ochrane obetí a prístupe k opravným prostriedkom sa protokol zaoberá aspektmi, ktoré sa týkajú justičnej spolupráce v trestných veciach, v rámci ktorej právne predpisy EÚ stanovujú minimálne normy v oblasti boja proti obchodovaniu s ľuďmi a práv obetí[3].

Časti protokolu takisto úzko súvisia so slobodou pohybu pracovníkov[4] a pravidlami v oblasti azylu a prisťahovalectva[5].

Protokol zároveň úzko súvisí s pravidlami v rámci spoločnej obchodnej politiky, medzinárodnými dohodami EÚ, nástrojmi v oblasti rozvojovej spolupráce a obchodnými nástrojmi, ktoré odkazujú na hlavné pracovné normy a ratifikáciu a účinné uplatňovanie základných dohovorov MOP tretími krajinami a EÚ.

---

2 Vrátane smernice 91/533/EHS o povinnosti zamestnávateľa informovať zamestnancov o podmienkach vzťahujúcich sa na zmluvu alebo na pracovno-právny vzťah („písomné vyhlásenie“), smernice 2008/104/ES o dočasnej agentúrnej práci, ako aj smerníc o zdraví a bezpečnosti pri práci vrátane rámcovej smernice 89/391/EHS, smernice 2003/88/ES o pracovnom čase, smernice 94/33/EHS o ochrane mladých ľudí pri práci a smernice 92/85/EHS o ochrane materstva.

3 Smernica 2011/36/EÚ („boj proti obchodovaniu s ľuďmi“); smernica 2012/29/EÚ („práva obetí“).

4 Článok 45 ZFEÚ a nariadenie č. 492/2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie.

5 Smernica 2004/81/ES („povolenie na pobyt pre obete“) a smernica 2009/52/ES („sankcie voči zamestnávateľom“). Na smernicu 2008/115/ES („návrat“), smernicu 2011/98/EÚ („jednotné povolenie“) a smernicu 2014/36/EÚ („sezónni pracovníci“) sa takisto vzťahujú vybrané ustanovenia protokolu a súvisiaceho odporúčania.

2. VÝSLEDKY KONZULTÁCIÍ SO ZAINTERESOVANÝMI STRANAMI A POSÚDENÍ VPLYVU

Neuplatňuje sa.

3. PRÁVNE PRVKY NÁVRHU

Protokol je záväzná medzinárodná dohoda, ktorá podlieha ratifikácii a je spojená s dohovorom. Pre štáty, ktoré ho ratifikujú, zavádza právne povinnosti, pričom ho môžu ratifikovať len tie štáty, ktoré ratifikovali dohovor.

V rámci MOP sa protokol používa na čiastočnú revíziu alebo čiastočné doplnenie dohovoru, čím sa umožňuje prispôsobenie dohovoru meniacim sa podmienkam a zvyšuje jeho relevantnosť. Na protokol sa takisto uplatňuje článok 19 ods. 4 Ústavy MOP o prijímaní a ratifikácii dohovorov.

V súlade s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie[6], konkrétne v oblasti uzatvárania a ratifikácie dohovorov MOP[7], nemôžu členské štáty rozhodovať o ratifikácii protokolu mimo rámca inštitúcií EÚ, keďže časti protokolu patria do oblasti právomoci EÚ.

EÚ sama o sebe však nemôže ratifikovať protokol MOP, pretože podľa pravidiel MOP môžu byť zmluvnými stranami takýchto protokolov iba štáty.

Keďže predmet tohto protokolu patrí sčasti do oblasti právomoci EÚ a sčasti do oblasti právomoci členských štátov, musia inštitúcie EÚ a členské štáty prijať opatrenia potrebné na spoluprácu pri ratifikácii protokolu a pri vykonávaní záväzkov, ktoré z neho vyplývajú[8].

V poslednom desaťročí už Rada v záujme EÚ povolila členským štátom ratifikovať päť dohovorov MOP, ktorých časti patrili do oblasti právomoci EÚ[9].

Pokiaľ ide o protokol, rôzne aspekty politiky v oblasti boja proti obchodovaniu s ľuďmi a ochrany obetí a politiky v oblasti práce, na ktoré sa protokol vzťahuje, sú už do značnej miery regulované, a to do tej miery, že členské štáty už nie sú v tomto ohľade schopné jednať s vonkajšími stranami samostatne[10]. Článok 82 ods. 2 a článok 153 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) tvoria hlavný právny základ pre príslušné právne predpisy EÚ, ktorý je podrobnejší než všeobecné zásady stanovené v protokole.

---

6 Rozsudok Súdneho dvora vo veci AETR č. 22/70 z 31. marca 1971, Zb. 1971, s. 263; pozri aj článok 3 ods. 2 ZFEÚ, v ktorom sa tieto zásady kodifikovali.

7 Stanovisko 2/91 SD z 19. marca 1993, ktoré sa vzťahuje na Dohovor č. 170 o chemických látkach, Zb. 1993, strana I-1061.

8 Stanovisko 2/91 SD (tamtiež), body 36, 37 a 38.

9 Rozhodnutie Rady zo 14. apríla 2005, ktorým sa členské štáty oprávňujú ratifikovať v záujme Európskeho spoločenstva Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o dokladoch totožnosti námorníkov (Dohovor č. 185) (Ú. v. EÚ L 136, 30.5.2005, s. 1);
rozhodnutie Rady zo 7. júna 2007, ktorým sa členské štáty v záujme Európskeho spoločenstva splnomocňujú na ratifikáciu Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o pracovných normách v námornej doprave z roku 2006 (Ú. v. EÚ L 161, 22.6.2007, s. 63);
rozhodnutie Rady zo 7. júna 2010, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme Európskej únie ratifikovali Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o práci v odvetví rybárstva z roku 2007 (Dohovor č. 188) (Ú. v. EÚ 145, 11.6.2010, s. 12);
rozhodnutie Rady z 28. januára 2014, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme Európskej únie ratifikovali Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o bezpečnosti pri používaní chemických látok pri práci z roku 1990 (Dohovor č. 170) (2014/52/EÚ);
rozhodnutie Rady z 28. januára 2014, ktorým sa členské štáty splnomocňujú, aby v záujme Európskej únie ratifikovali Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o dôstojných pracovných podmienkach pre pracovníkov v domácnosti z roku 2011 (Dohovor č. 189) (2014/51/EÚ).

10 Stanovisko 2/91 SD, body 25 a 26.

Medzi ustanoveniami protokolu a minimálnymi požiadavkami v týchto oblastiach stanovenými v *acquis* EÚ neexistuje žiadna nezlučiteľnosť.

V súlade s článkom 19 ods. 8 Ústavy MOP sa v protokole stanovujú minimálne normy. V *acquis* EÚ sa uplatňuje rovnaký prístup. Znamená to, že právne predpisy EÚ môžu byť prísnejšie než normy MOP a naopak[11].

Navrhovanými rozhodnutiami Rady sa preto členské štáty splnomocnia, aby v záujme EÚ ratifikovali tie časti protokolu, ktoré patria do oblasti právomoci EÚ, a odporučí sa im, aby tak podľa možnosti urobili do konca roku 2016.

Navrhované rozhodnutia Rady sa na jednej strane zakladajú na článku 218 ods. 6 ZFEÚ v spojení s článkom 82 ods. 2 ZFEÚ, ktorý poskytuje hlavný právny základ pre právne predpisy EÚ v oblasti justičnej spolupráce v trestných veciach, ktorý je relevantný pri riešení problematiky obchodovania s ľuďmi a práv obetí. Na strane druhej sa zakladá na článku 153 ods. 2 druhom pododseku ZFEÚ v spojení s článkom 218 ods. 6 ZFEÚ, ktorý poskytuje hlavný právny základ pre právne predpisy EÚ v oblasti ochrany a zlepšovania pracovných podmienok, ktorý je relevantný pri predchádzaní nútenej práci.

Protokol sleduje viaceré ciele, ktoré sú neoddeliteľne prepojené bez toho, aby jeden z nich bol druhoradý alebo nepriamy vo vzťahu k druhému. Protokol sa zameriava osobitne na dosiahnutie dôstojných pracovných podmienok na jednej strane a ochrany obetí nútenej alebo povinnej práce a postihovania páchateľov na strane druhej. Musí sa preto zakladať na článku 82 ods. 2 ZFEÚ a zároveň na článku 153 ods. 1 písm. a) a b) ZFEÚ. Kumulácia dvoch právnych základov v jedinom rozhodnutí však nie je možná, ak sú postupy stanovené jedným alebo druhým právnym základom vzájomne nezlučiteľné[12]. Platí to aj v tomto prípade vzhľadom na skutočnosť, že záležitosti týkajúce sa justičnej spolupráce v trestných veciach nie sú záväzné pre Dánsko, čo vedie k rozdielnym hlasovacím právam v Rade. Preto sú potrebné dve samostatné rozhodnutia Rady.

Pokiaľ ide o cieľ chrániť obete nútenej alebo povinnej práce a postihovať páchateľov, jediným právnym základom, na ktorom by sa mal zakladať súčasný návrh, je článok 82 ods. 2 ZFEÚ. Je pravda, že protokol sa týka aj statusu pobytu obete nútenej alebo povinnej práce v rozsahu, ktorý sa vyžaduje na to, aby tieto obete mali prístup k primeraným a účinným opravným prostriedkom (pozri najmä článok 4 protokolu). Tento účel súvisiaci s článkom 79 ZFEÚ je však čisto náhodný, zatiaľ čo ciele predchádzať obchodovaniu s ľuďmi, bojovať s ním a chrániť obete, ktoré súvisia s článkom 82 ods. 2 ZFEÚ[13], možno označiť ako prevažujúci účel a zložku.

Komisia v tejto súvislosti pripomína, že 14. apríla 2014 predložila Rade v súlade s článkom 218 ods. 3 a 4 ZFEÚ odporúčanie pre rozhodnutie Rady, ktorým sa povoľuje začatie rokovaní a stanovenie smerníc na rokovania na 103. zasadnutí Medzinárodnej konferencie práce o protokole, ktorým sa dopĺňa Dohovor č. 29 Medzinárodnej organizácie práce z roku 1930 o nútenej alebo povinnej práci [COM(2014) 238 zo 14. 4. 2014]. Komisia ďalej pripomína, že toto odporúčanie sa prerokovalo na zasadnutiach pracovnej skupiny Rady 5. mája, 14. mája a 16. mája 2014 a že napriek viacerým pokusom dosiahnuť prijateľné riešenie sa na zasadnutí

---

11 Stanovisko 2/91 SD, bod 18.

12 Pozri najnovší rozsudok Súdneho dvora z 11. júna 2014 vo veci C-377/12, bod 34.

13 Pozri najmä smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2012/29/EÚ z 25. októbra 2012, ktorou sa stanovujú minimálne normy v oblasti práv, podpory a ochrany obetí trestných činov, ktorá sa zakladá na článku 82 ods. 2 ZFEÚ, a smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2011/36/EÚ z 5. apríla 2011 o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania, ktorá sa zakladá na článku 82 ods. 2 a článku 83 ods. 1 ZFEÚ. Článok 1 ods. 1, 2 a 3, článok 2 písm. a) a c), článok 3, článok 4 ods. 1 a 2 protokolu sa priamo týkajú záležitostí, na ktoré sa vzťahujú uvedené smernice.

Coreperu 23. mája 2014 rozhodlo v tejto veci ďalej nepokračovať, a teda nepredložiť návrh rozhodnutia Rade na prijatie. V dôsledku toho Komisia vydala toto vyhlásenie, ktoré bolo zaznamenané v zápisnici zo zasadnutia Coreperu:

„Komisia pripomína povinnosť lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi a Komisiou vo všetkých prípadoch. Ak sa takéto rozhodnutia neprijmú, bude to viesť k situácii, ktorá nie je v súlade so zmluvami, keďže členské štáty nie sú právne slobodné prijímať právne záväzky týkajúce sa záležitostí, ktoré patria do rozsahu právomoci Únie, v medzinárodných rokovaniach bez rámca stanoveného rozhodnutiami Únie. Komisia zváži primerané opatrenia, ktoré v tejto súvislosti prijme. Komisia pripomína, že je potrebné rešpektovať právomoci Únie, aby sa zabránilo akejkoľvek nezlučiteľnosti medzi acquis Únie a nástrojmi MOP, ktoré sa majú prerokovať, a aby členské štáty konali v rámci MOP v záujme EÚ.“

Komisia ďalej poznamenáva, že aj napriek tomu, že uvedený návrh rozhodnutia nebol prijatý, členské štáty pristúpili k prerokovaniu a prijatiu Protokolu z roku 2014 k Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci v rámci MOP. Vzhľadom na význam Protokolu z roku 2014 k Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci Komisia týmto navrhuje, aby sa členské štáty na základe článku 218 ods. 6 ZFEÚ splnomocnili ratifikovať uvedený protokol, konajúc spoločne v záujme Únie. Komisia zároveň zdôrazňuje, že tento návrh sa v žiadnom prípade nemôže považovať za to, že Komisia uznala zákonnosť postupu, ktorý viedol k prijatiu uvedeného protokolu v rámci MOP.

2014/0259 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTIE RADY,

ktorým sa členské štáty splnomocňujú ratifikovať v záujme Európskej únie Protokol z roku 2014 k Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce z roku 1930 o nútenej a povinnej práci, pokiaľ ide o záležitosti týkajúce sa sociálnej politiky

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 153 ods. 1 písm. a) a b) v spojení s jej článkom 218 ods. 6 písm. a) bodom v),

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

so zreteľom na súhlas Európskeho parlamentu[14],

keďže:

(1) Európska únia podporuje ratifikáciu medzinárodných dohovorov o práci, ktoré Medzinárodná organizácia práce označila za aktuálne, aby tým prispela k úsiliu Európskej únie podporovať ľudské práva a dôstojnú prácu pre všetkých i odstraňovať obchodovanie s ľuďmi v EÚ aj mimo nej, ktorého kľúčovým aspektom je ochrana základných zásad a práv pri práci.

(2) Časti pravidiel uvedených v Protokole z roku 2014 k Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce (MOP) z roku 1930 o nútenej alebo povinnej práci (ďalej len „protokol“) patria do rozsahu právomoci Únie v súlade s článkom 153 ods. 1 písm. a) a b) ZFEÚ. Na niektoré pravidlá protokolu sa už vzťahuje *acquis* EÚ v oblasti sociálnej politiky[15].

(3) V dôsledku toho členské štáty nesmú v súvislosti s týmito časťami prijímať žiadne záväzky nad inštitucionálny rámec Európskej únie[16].

(4) Článok 19 ods. 4 Ústavy MOP týkajúci sa prijímania a ratifikácie dohovorov sa podobne uplatňuje aj na protokol, ktorý je záväznou medzinárodnou dohodou, ktorá podlieha ratifikácii a je spojená s dohovorom.

(5) Európska únia nemôže dohovor ratifikovať, pretože jeho zmluvnými stranami môžu byť len štáty.

(6) Je preto potrebné, aby sa členské štáty splnomocnili na ratifikáciu protokolu, konajúc spoločne v záujme Európskej únie, v tých častiach, ktoré patria do rozsahu právomoci Únie v súlade s článkom 153 ods. 1 písm. a) a b) ZFEÚ.

---

14 Ú. v. EÚ C , , s. .

15 Konkrétne, článok 1 ods. 1 a článok 2 písm. a) a d) protokolu sa vzťahujú na záležitosti, ktoré sa riadia smernicou 91/533/EHS o povinnosti zamestnávateľa informovať zamestnancov o podmienkach vzťahujúcich sa na zmluvu alebo na pracovno-právny vzťah („písomné vyhlásenie“), smernicou 2008/104/ES o dočasnej agentúrnej práci, ako aj smernicami o zdraví a bezpečnosti pri práci vrátane rámcovej smernice 89/391/EHS, smernice 2003/88/ES o pracovnom čase, smernice 94/33/EHS o ochrane mladých ľudí pri práci a smernice 92/85/EHS o ochrane materstva.

16 ESD, vec 22/70 Komisia/Rada („AETR“), Zb. 1971, s. 263, bod 22; stanovisko 2/91 („MOP“), Zb. 1993, s. I-1061, bod 26 a vec C-45/07, Komisia/Grécko, Zb. 2009, s. I-701, bod 31.

(7) Ustanovenia návrhu protokolu, ktoré sa netýkajú sociálnej politiky, budú predmetom rozhodnutia prijatého súbežne s týmto rozhodnutím,

PRIJALA TOTO ROZHODNUTIE:

Článok 1

Členské štáty sa týmto splnomocňujú ratifikovať Protokol z roku 2014 k Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce z roku 1930 o nútenej alebo povinnej práci, pokiaľ ide o časti patriace do rozsahu právomoci, ktorá bola Európskej únii udelená v článku 153 ods. 1 písm. a) a b) ZFEÚ.

Článok 2

Členské štáty by mali podniknúť všetky potrebné kroky na uloženie svojich ratifikačných listín k protokolu u generálneho riaditeľa Medzinárodného úradu práce, a to čo najskôr, najlepšie do 31. decembra 2016.

Článok 3

Toto rozhodnutie je určené členským štátom.

V Bruseli

Za Radu
predseda