



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.4.2014
COM(2014) 239 final

2014/0131 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne til den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference om en henstilling til supplering af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) konvention nr. 29 af 1930 om tvangsarbejde

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

Som led i målet om at fortsætte og styrke det eksisterende gode samarbejde mellem Unionen og medlemsstaterne og i overensstemmelse med reglerne i traktaterne er formålet med dette forslag at fastlægge den holdning, EU skal indtage ved til den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference om en protokol til supplerings af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) konvention nr. 29 af 1930 om tvangsarbejde.

ILO's konvention nr. 29 af 1930 om tvangsarbejde, i det følgende benævnt "konventionen", er en af ILO's otte kernekonventioner – de grundlæggende internationale arbejdsstandarder – og betragtes som et menneskerettighedsinstrument. Ved vedtagelsen af konventionen i 1930 opfordrede Den Internationale Arbejdskonference medlemsstaterne til hurtigst muligt at standse brugen af tvangsarbejde og gøre det strafbart. 80 år senere og på trods af den næsten universelle ratificering af konventionen findes fænomenet dog stadig, om end i andre former end dem, der vakte så stor bekymring ved begyndelsen af det tyvende århundrede. ILO anslår, at der på verdensplan er mindst 20,9 millioner ofre for tvangsarbejde.

Formålet med den ILO-henstilling, der skal drøftes ved den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference, i det følgende benævnt "konferencen", er at løse problemer med mangelfuld gennemførelse for at fremme forebyggelse af menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft samt beskyttelse af og kompensation til ofre for tvangsarbejde.

Vedtagelsen af en protokol om samme emne er også på dagsordenen for konferencen og er genstand for en særskilt henstilling til Rådets afgørelse om bemyndigelse til indledning af forhandlinger.

1.1. **Behandling og mulig vedtagelse af en henstilling til supplerings af ILO's konvention nr. 29 af 1930 om tvangsarbejde ved den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference den 28. maj-12. juni 2014**

Et punkt på dagsordenen for den internationale arbejdskonference 2014 er at fastsætte standarder til "supplerings af konvention nr. 29 af 1930 om tvangsarbejde" med henblik på at vedtage en protokol og/eller en henstilling.

Dette punkt på konferencens dagsorden blev valgt på ILO's Styrelsesråds 317. møde (marts 2013) som standardsættende punkt, der kun drøftes én gang, for den 103. samling af konferencen¹. Denne afgørelse følger henstillingerne fra ekspertgruppemødet i februar 2013 om tvangsarbejde og menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft, der var indkaldt af ILO's Styrelsesråd for "at identificere mangler i ILO-standardernes nuværende dækning med henblik på at bestemme, om der er behov for at fastsætte standarder for at: i) udbygge ILO's konventioner om tvangsarbejde til at omfatte forebyggelse og beskyttelse af ofre, herunder kompensation, og ii) bekæmpe menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft"². Processen er en del af ILO's ramme for indsatser, der skal styrke

¹ GB.317/INS/2(Rev.) og Record of Decisions, 25. marts 2013.

² Trepartsmøde med eksperter om tvangsarbejde og menneskehandel med henblik på udnyttelse af arbejdskraft (Genève, 11.-15. februar 2013), Report for discussion at the Tripartite Meeting of Experts concerning the possible adoption of an ILO instrument to supplement the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) (TMELE/2013), Final report (TMELE/2013/7), Conclusions adopted by the Meeting (TMELE/2013/6).

en effektiv og universel respekt for og udbredelse og gennemførelse af grundlæggende arbejdsprincipper og -rettigheder 2012-2016³.

På selve konferencen bestemmes det, hvilken form det eller de forelagte instrumenter skal have – protokol og/eller henstilling – på grundlag af de forslag, der blev fremsat af Det Internationale Arbejdsbureau i rapporten af marts 2014 til konferencen efter høringen af de tre ILO-parter ultimo 2013⁴. Nogle parter foretrækker en henstilling, der ledsager en protokol, mens andre foretrækker en selvstændig henstilling, og udfaldet af konferencens beslutning herom er usikker⁵. En henstilling vil supplere konventionen og eventuelt protokollen ved at give mere detaljerede retningslinjer for, hvordan konventionens og eventuelt protokollens grundlæggende principper skal anvendes. Dette forslag drejer sig om henstillingen, uanset hvilken model der vælges, på baggrund af den rapport, der er forelagt konferencen.

1.2. Den foreslåede henstillings indhold

Formålet med de standarder, der er under overvejelse, er "at løse problemer med mangelfuld gennemførelse for at fremme forebyggelses-, beskyttelses- og kompensationsforanstaltningerne for effektivt at udrydde tvangsarbejde".

Det forslag til en henstilling, som fremgår af rapport IV (2B), der er forelagt den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference⁶, behandler følgende punkter:

- nationale politikker: herunder handlingsplaner, koordinerings- og overvågningsorganer, dataindsamling
- forebyggelse: strategier til håndtering af de grundlæggende årsager til tvangsarbejde, herunder hjælp til bestemte udsatte befolkningsgrupper og håndhævelse af arbejdsretten, oplysningskampagner, uddannelsesprogrammer, orientering af migranter forud for afrejsen, brug af sprog/oversættelse, sammenhængende migrationspolitikker og internationalt samarbejde om migration, social mindstebeskyttelse, reduktion af handel med og efterspørgsel efter varer og tjenesteydelser, der er berørt af tvangsarbejde
- beskyttelse af ofre på grundlag af deres informerede samtykke og ikke på betingelse af, at de er rede til at samarbejde i den strafferetlige proces: øjeblikkelig hjælp og langsigtet restitution og rehabilitering for alle ofre, sundhedspleje, bolig, materiel, social og økonomisk bistand, uddannelse, beskyttelse mod intimidering og gengældelse og fra straf for forbrydelser, som de er blevet tvunget til at begå, særlig beskyttelse af børn, der formodes at være mindreårige, og vandrede arbejdstagere med en betænkningstid og restitueringsperiode, midlertidige eller permanente opholdstilladelser, alt efter hvad der er relevant, samt sikker og ideelt set frivillig hjemsendelse, foranstaltninger mod svigagtig arbejdsformidling
- kompensation og adgang til retssystemet: adgang til passende retsmidler for alle ofre, ret til kompensation og erstatning, oplysning og rådgivning, mulig

³ ILO: Resolution concerning the recurrent discussion on fundamental principles and rights at work, Den Internationale Arbejdskonference, 101. samling, Genève, 2012, afsnit 8–31.

⁴ <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/lang--en/index.htm>.

⁵ Se de svar, der blev modtaget under høringen, i rapport IV (2A) til konferencen http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_239813.pdf.

⁶ Offentlig tilgængelig på ILO's websted på http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_239814.pdf.

repræsentation af ofre, adgang til retsmidler uanset ofrets nationalitet og juridiske status på territoriet, erstatningsmidler til ofre

- håndhævelse: arbejdstilsyn, konfiskation af indtjening på tvangsarbejde, juridiske personers strafferetlige ansvar, afstraffelse af forbrydere, indikatorer for identificering af ofre
- internationalt samarbejde: teknisk samarbejde, gensidig retshjælp, udveksling af oplysninger og god praksis.

Forslaget til henstillingen vil danne grundlag for forhandlingerne om vedtagelse af henstillingen ved den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference.

1.3. Kompetencefordelingen i forbindelse med konventionen og den foreslåede henstilling

De foreslåede bestemmelser i henstillingen er delvis omfattet af de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne. Dertil kommer, at mange af dem vedrører områder af EU-lovgivningen, hvor der allerede er opnået en høj grad af regulering på EU-plan.

Henstillingen behandler aspekter vedrørende bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre, dvs. aspekter, der hovedsageligt vedrører området retligt samarbejde i kriminalsager⁷, hvor reglerne er fastsat i direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor ("bekæmpelse af menneskehandel") og direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse ("ofres rettigheder"). Disse aspekter behandles også i FN's protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerende af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, 2000 (FN's protokol om bekæmpelse af menneskehandel"), som EU er part i.

Henstillingen vil behandle aspekter vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikken⁸, hvor kravene navnlig er fastsat i direktiv 91/533/EØF om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet ("skriftlig erklæring") og direktiv 2008/104/EF om vikarbejde, samt i direktiverne om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, arbejdstid, beskyttelse af unge på arbejdspladsen eller moderskabsbeskyttelse⁹.

Henstillingen vil behandle aspekter vedrørende asyl- og indvandringsområdet¹⁰, hvor kravene navnlig er fastsat i direktiv 2004/81/EF om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder, og direktiv 2009/52/EF om sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold ("sanktioner over for arbejdsgivere"), hvori der fastsættes sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, over for arbejdsgivere, der udnytter illegale migranter, og hvori der findes kompensationsforanstaltninger for ofre for sådan udnyttelse.

For at beskytte vandrende arbejdstagere kan henstillingen have en indvirkning på arbejdskraftens frie bevægelighed, der er sikret i henhold til artikel 45 i TEUF og

⁷ Artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1, i TEUF.

⁸ Artikel 153 i TEUF.

⁹ Direktiv 89/391/EØF, direktiv 94/33/EØF, direktiv 2003/88/EF, direktiv 92/85/EØF.

¹⁰ Artikel 79 i TEUF.

forordning (EU) nr. 492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen. Henstillingen vil også påvirke EU's internationale aftaler, udviklingssamarbejde og handelsinstrumenter, da den henviser til de grundlæggende arbejdsstandarder og ratificering og effektiv gennemførelse af grundlæggende ILO-konventioner i tredjelande, kandidatlande og EU.

Samtidig vedrører henstillingen også bestemmelser, der falder uden for de kompetencer, der er tildelt EU i traktaterne.

2. RESULTAT AF HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

Ikke relevant.

3. JURIDISKE ASPEKTER AF FORSLAGET

Den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference vil få til opgave at vurdere og vedtage det omtalte forslag til en henstilling til supplerung af ILO's konvention nr. 29 af 1930 om tvangsarbejde.

En henstilling er ikke bindende og skal ikke ratificeres af ILO's medlemmer. En henstilling bruges dog af ILO's standardovervågningsorganer til at vurdere anvendelsen af de relaterede arbejdsstandarder og giver vejledning i forbindelse med nationale politikker, love og praksis. Vedtagelsen af en henstilling medfører visse forpligtelser for parterne, jf. ILO-konventionens artikel 19, stk. 6, litra b) og c). I denne sammenhæng skal hver enkelt part indlede lovgivningsmæssige eller administrative procedurer inden for en fastsat frist til at overveje gennemførelsen af henstillingen i landets retssystem, underrette ILO om de foranstaltninger, der er truffet for at bringe retssystemet i overensstemmelse med henstillingen, og, hvis landet vælger ikke at anvende henstillingen, skal det med jævne mellemrum underrette ILO om den nationale lov og praksis for så vidt angår henstillingens emne.

Deraf følger, at den påtænkte henstilling vil udgøre en retsakt udstedt af et organ, som er nedsat ved en international aftale, som har retsvirkninger, jf. artikel 218, stk. 9, i TEUF.

Kun stater, der er medlemmer af ILO, kan foreslå ændringer og stemme om vedtagelsen af henstillingen ved Den Internationale Arbejdskonference. Unionen deltager i konferencen med observatørstatus.

Da henstillingen vil vedrøre spørgsmål, som er omfattet af både kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne, og nationale enekompetencer, skal Unionen og medlemsstaterne dog handle efter princippet om loyalt samarbejde, jf. artikel 4, stk. 3, i TEU. Medlemsstaterne bør derfor også handle i fællesskab i EU's interesse, når de handler i ILO.

På nuværende tidspunkt ser det ud til, at den foreslåede henstilling er i overensstemmelse med hensigterne i EU's lovgivning og politik på dette område. Der er ingen modstrid mellem de generelle principper i henstillingen og EU's lovgivning og politik, og den foreslåede henstilling og EU-retten er ikke umiddelbart uforenelige.

Ved konferencen bør ændringer til teksten dog kun foreslås eller accepteres, hvis de er forenelige med den eksisterende EU-lovgivning.

4. PRAKTISKE FORHOLD

I ILO's organer bør medlemsstaterne handle koordineret i fællesskab i EU's interesse. Det er på grund af ILO's retlige rammer kun medlemsstaterne, der kan foreslå ændringer og stemme i løbet af forhandlingsprocessen. Derfor bør medlemsstaterne, der handler både ud fra nationale kompetencer og i Unionens interesse, og Kommissionen handle efter princippet om loyalt samarbejde. Med henblik herpå bør medlemsstaterne og Kommissionen bistå hinanden i udførelsen af opgaverne for at sikre, at Unionens og medlemsstaternes interesser forsvares bedst muligt, og i forbindelse med udøvelsen af deres opgaver bør de have støtte fra både medlemsstaternes og Kommissionens bedste eksperter.

På grund af sammenhængen mellem protokollen og henstillingen, der vil blive diskuteret ved konferencen af det samme udvalg, bør Unionens holdning fastsættes under hensyn til forhandlingspositionen for protokollen.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne til den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference om en henstilling til supplering af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) konvention nr. 29 af 1930 om tvangsarbejde

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 82, stk. 2, artikel 83, stk. 1, artikel 153 og artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) konvention nr. 29 af 1930 om tvangsarbejde skal parterne i konventionen hurtigst muligt standse brugen af tvangsarbejde og gøre det strafbart.
- (2) Forslag til en henstilling til supplering af konventionen (i det følgende benævnt "udkastet til en henstilling") er på dagsordenen for den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference den 28. maj-12. juni 2014 (i det følgende benævnt "konferencen") med henblik på drøftelse og vedtagelse.
- (3) Formålet med udkastet til en henstilling er at løse problemer med mangelfuld gennemførelse for at fremme forebyggelsen af menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft samt beskyttelse af og kompensation til ofre for tvangsarbejde.
- (4) Bestemmelserne i konventionen og i udkastet til en henstilling er delvis omfattet af de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne. Derudover vil udkastet til en henstilling virke sammen med den eksisterende EU-lovgivning på områderne for social- og arbejdsmarkedspolitik¹¹, asyl og indvandring¹², arbejdskraftens frie bevægelighed¹³ og grundlæggende rettigheder¹⁴. De fleste af bestemmelserne i udkastet til en henstilling er omfattet af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og

¹¹ Herunder direktiv 91/533/EØF om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet ("skriftlig erklæring"), direktiv 2008/104/EF om vikararbejde samt direktiver om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, herunder rammedirektiv 89/391/EØF, direktiv 2003/88/EF om arbejdstiden, direktiv 94/33/EØF om beskyttelse af unge på arbejdspladsen og direktiv 92/85/EØF om moderskabsbeskyttelse.

¹² Særlig direktiv 2004/81/EF om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder, og direktiv 2009/52/EF om sanktioner over for arbejdsgivere.

¹³ Artikel 45 i TEUF og forordning (EU) nr. 492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen.

¹⁴ EU's charter om grundlæggende rettigheder: artikel 4 (forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf), artikel 5 (forbud mod slaveri og tvangsarbejde), artikel 15 (erhvervsfrihed og ret til at arbejde), artikel 24 (børns rettigheder), artikel 31 (retfærdige og rimelige arbejdsforhold) og artikel 32 (forbud mod børnearbejde og beskyttelse af unge på arbejdspladsen).

bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor ("bekæmpelse af menneskehandel"), hvor det er relevant, og direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse ("ofres rettigheder"). Disse aspekter behandles også i FN's protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, 2000 (FN's protokol om bekæmpelse af menneskehandel"), som EU er part i. Udkastet til en henstilling vil også virke sammen med internationale aftaler, udviklingssamarbejde og handelsinstrumenter, da den henviser til grundlæggende arbejdsstandarder og ratificering og effektiv gennemførelse af grundlæggende ILO-konventioner i tredjelande, kandidatlande og i Unionen.

- (5) Vedtagelsen af en henstilling medfører visse forpligtelser for parterne, jf. ILO-konventionens artikel 19, stk. 6, litra b) og c). En henstilling giver endvidere vejledning i forbindelse med nationale politikker, love og praksis og bruges af ILO's standardovervågningsorganer til at vurdere anvendelsen af de relaterede arbejdsstandarder. Deraf følger, at udkastet til en henstilling vil udgøre en retsakt udstedt af et organ, som er nedsat ved en international aftale, som har retsvirkninger.
- (6) I betragtning af ovenstående skal Rådet i overensstemmelse med artikel 218, stk. 9, i TEUF vedtage en afgørelse om den holdning, der skal indtages på Unionens vegne for så vidt angår spørgsmål henhørende under Unionens kompetence. Medlemsstaterne handler i fællesskab i Unionens interesse, da Unionen ikke er medlem af ILO¹⁵.
- (7) Da udkastet til en henstilling kan blive ændret, før det vedtages af Den Internationale Arbejdskonference, er det nødvendigt at fastsætte, at medlemsstaterne, der handler i fællesskab i Unionens interesse, kan foreslå ændringer eller acceptere ændringer under konferencen med hensyn til spørgsmål henhørende under Unionens kompetence, forudsat at ændringerne er forenelige med den eksisterende EU-lovgivning —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Eneste artikel

1. Unionens holdning ved den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference er at støtte godkendelsen af udkastet til en henstilling. Udkastet til en henstilling fremgår af rapport IV (2B), der er forelagt den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference¹⁶.
2. Unionens holdning, jf. stk. 1, indtages af medlemsstaterne, der handler i fællesskab i Unionens interesse, når henstillingens bestemmelser vedtages ved den 103. samling af Den Internationale Arbejdskonference.
3. Medlemsstaterne, der handler i fællesskab i Unionens interesse, kan aftale ikkevæsentlige ændringer af denne holdning i ILO's organer, uden at Rådet træffer yderligere afgørelse.

¹⁵ Udtalelse 2/91 af EF-Domstolen af 19. marts 1993, Sml. 1993 I, s. 1061, præmis 26.

¹⁶ Offentligt tilgængelig på ILO's websted på http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocuments/wcms_239814.pdf.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand