



Förordning om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete

Utrikesdepartementet

2022-11-10

Dokumentbeteckning

COM(2022) 453

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad

Sammanfattning

Initiativet är en del av kommissionens meddelande från februari 2022 om anständigt arbete i världen. Syftet med förslaget är att förbjuda produkter som är helt eller delvis tillverkade, producerade, skördade eller utvunna genom tvångsarbete på marknaden inom EU oavsett om de tillverkats inom EU, importerats till eller ska exporteras från EU. Definitionen av tvångsarbete bygger på ILO:s definition och inkluderar tvångsarbete för barn. Förslaget kompletterar befintliga horisontella och sektorspecifika EU-initiativ.

Kommissionen föreslår att varje medlemsland ska utse behöriga myndigheter som ges befogenhet att utreda och fatta beslut om att produkter som fastslagits ha tillverkats genom tvångsarbete ska dras tillbaka, förstöras eller på annat sätt göras obrukbara i enlighet med nationell lagstiftning. Bevisbördan för att en vara tillverkats genom tvångsarbete åligger i första hand den behöriga myndigheten. Information som bevisar att en vara är tillverkad genom tvångsarbete ska hämtas från oberoende och verifierbara informationskällor.

Kommissionen föreslår ett enhetligt förfarande vad gäller tidsfrister, hur behöriga myndigheters beslut bör utformas och överklagande av beslut. Kommissionen föreslår även att beslut som fattas i en medlemsstat ska vara giltigt även i övriga medlemsstater.

1.1 Ärendets bakgrund

Genom EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024 bekräftade kommissionen sitt åtagande att främja och skydda mänskliga rättigheter och demokrati globalt och har som prioritet att främja utrotningen av tvångsarbete. I sitt tal om Unionens tillstånd 2021 framförde kommissionens ordförande Ursula von der Leyen utfästelsen att kommissionen ska föreslå ett förbud mot produkter på unionens marknad som har tillverkats under tvångsarbete. Respekt för människors värde, grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet är fast förankrade i artikel 21 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU). Förslaget kompletterar EU:s strategi för barnets rättigheter som är i linje med artikel 32 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som förbinder EU till en nolltoleransstrategi mot barnarbete.¹

Rådande EU-regelverk innehåller olika rättsakter som syftar till att minska förekomsten av tvångsarbete. År 2021 publicerade kommissionen en vägledning för att underlätta för företag att motverka tvångsarbete i sin verksamhet och i leveranskedjorna. I februari 2022 presenterade kommissionen ett förslag om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet (s.k. due diligence), som fastställer skyldigheter för större företag att identifiera, förebygga, mildra och redogöra för faktiska och potentiella negativa effekter på mänskliga rättigheter, inklusive arbetstagarättigheter och miljön i företagens värdekedjor.

För närvarande saknas dock gemensamma regler som ger medlemsstaternas myndigheter befogenhet att kvarhålla, beslagta eller beordra återkallande av en produkt som tillverkats, helt eller delvis, genom tvångsarbete.

Således anser kommissionen att det finns ett behov av en EU-gemensam lagstiftning i form av en förordning för att undvika skillnader i nationella regelverk gällande produkter som tillverkats genom tvångsarbete som skulle kunna snedvrیدا konkurrensen på den inre marknaden. Däremot föreslås nationella regler antas gällande påföljder för brott mot förbudet.

De föreslagna åtgärder bygger på tidigare och pågående initiativ för att stärka EU:s åtagande att avskaffa tvångsarbete senast 2030 (FN:s globala mål 8.7). Kommissionen vill med förslaget även genomföra internationella standarder om ansvarsfullt företagande. Förslaget presenterades den 14 september 2022.

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén EU:s strateg för barnets rättigheter KOM (2021) 142 slutlig av den 24 mars 2021

1.2.1 Förslagets räckvidd

Förslaget till förordning omfattar alla produkter, oberoende av vilken sektor det gäller, som tillverkats genom tvångsarbete oavsett om de helt eller delvis har tillverkats, producerats, skördats eller utvunnits inom EU, importerats till EU eller exporterats från EU. Förslaget täcker samtliga delar av leveranskedjan men fokus ska ligga där risken är som störst.

Förslaget hänvisar till ILO:s konvention nr 29 vad gäller definitionen av tvångsarbete. Definitionen omfattar flera typer av arbete eller tjänster som krävs av personer under hot om påföljd och för vilket personen inte har erbjudit sig självmant.

Varje fysisk eller juridisk person, oavsett dess juridiska form, eller annan sammanslutning som inte har status som juridisk person ska kunna lämna information till de behöriga myndigheterna gällande produkter som de anser vara tillverkade genom tvångsarbete och som görs tillgängliga på marknaden.

Till skillnad från andra rättsakter på området, saknas i förslaget undantag för små och medelstora företag (SMEs). I förslaget nämns att SME kan ha begränsade resurser och möjligheter att säkerställa att deras produkter är fria från tvångsarbete. Det föreslås att kommissionen i de riktlinjer som tas fram ska ta företags storlek och ekonomiska resurser i beaktande. Kommissionen ska även tillhandahålla information som kan hjälpa företag att efterleva bestämmelserna i förslaget.

1.2.2 Gemensamma skyldigheter och administrativa förfaranden /Utredningen

Behöriga myndigheter ska säkerställa en effektiv efterlevnad av förbudet mot utsläppande på den inre marknaden av produkter som producerats genom tvångsarbete genom ett enhetligt administrativt förfarande i alla medlemsstater.

1.2.2.1 Den preliminära fasen av utredningen

I den preliminära fasen av utredningen föreslås att de behöriga myndigheterna på ett riskbaserat tillvägagångsätt undersöker risken för att ekonomiska aktörer bryter mot förbudet. Myndigheterna ska använda sig av relevant information, bland annat information från fysiska och juridiska personer samt vissa andra organisationer, riskindikatorer och information från oberoende och verifierbara källor som listas i en databas tillhandahållen av kommissionen. I sin bedömning om sannolikheten att produkter tillverkats under tvångsarbete ska den behöriga myndigheten fokusera på de ekonomiska aktörer som är involverade i de steg i värdekedjan som är så

nära som möjligt där risken för tvångsarbete kan inträffa, ta hänsyn till ekonomiska aktörens storlek och ekonomiska resurser, mängden berörda produkter, samt omfattningen av det misstänkta tvångsarbetet. Myndigheten ska efterfråga information om vilka åtgärder som den ekonomiska aktören vidtagit för att identifiera, mildra, förebygga och hindra riskerna för tvångsarbete. Den ekonomiska aktören föreslås ha 15 arbetsdagar för att besvara förfrågan. Myndigheten har därefter 30 arbetsdagar för att avsluta den preliminära fasen av utredningen och komma fram till huruvida det finns motiverad oro om att produkterna i fråga producerats under tvångsarbete. Den ekonomiska aktören ska informeras om utfallet. Den behöriga myndigheten ska ge den ekonomiska aktören tillräcklig tid för att identifiera, mildra, förebygga och hindra risken för tvångsarbete.

1.2.2.2 Undersökningsfasen/ Utredningen

Om den behöriga myndigheten fastställer att det finns en motiverad risk för en överträdelse av förbudet mot tillverkning av produkter under tvångsarbete påbörjas nästa fas av utredningen (undersökningsfasen). Den behöriga myndigheten har en skyldighet att undersöka både produkterna och de ekonomiska aktörerna.

Bevisbördan åläggs de behöriga myndigheterna. Den ekonomiska aktören kan under utredningsfasen begäras lämna information som identifierar produkterna som är föremål för utredning, samt information om tillverkaren eller producenten och leverantören. Även i denna fas bör den behöriga myndigheten fokusera på de ekonomiska aktörer som är involverade i de steg i värdekedjan som är så nära som möjligt där risken för tvångsarbete kan inträffa, samt ta hänsyn till den ekonomiska aktörens storlek och ekonomiska resurser, mängden berörda produkter och omfattningen av misstänkt tvångsarbete. Den ekonomiska aktören ska ha 15 arbetsdagar för att besvara förfrågan, men har möjlighet att begära motiverad förlängning av tidsfristen. De behöriga myndigheterna kan göra verifieringar och inspektioner, inklusive underökningar i tredje land om de berörda ekonomiska aktörerna och regeringarna tillåter det.

1.2.2.3 Beslut

För att åstadkomma enhetlig verkställighet inom EU inkluderar förslaget bestämmelser om utformningen av de behöriga myndigheternas beslut, överklagande av beslut, samt erkännande av beslut inom andra medlemsstater.

Vid beslut att den ekonomiska aktören har brutit mot förbudet ska myndigheten utan dröjsmål förbjuda att produkterna släpps ut och görs tillgängliga på unionsmarknaden samt exporteras från EU. Myndigheten ska förelägga den ekonomiska aktören att dra tillbaka produkterna från unionsmarknaden, förstöra produkterna eller göra dem obrukbara eller på annat sätt kassera dem i enlighet med nationell lagstiftning och EU-

lagstiftning inklusive EU-lagstiftning om avfallshantering. Borttagandet och kassering av produkterna ska ske på ekonomiska aktörens bekostnad. Om den ekonomiska aktören underlåter att följa beslutet ska myndigheterna kunna vidta ytterligare åtgärder, inklusive sanktioner/påföljder/strafförelägganden (penalties).

Beslut som fattas av en behörig myndighet i en medlemsstat ska erkännas och verkställas i de andra medlemsstaterna. Beslutet ska kommuniceras till tullmyndigheten som inte ska tillåta att produkten övergår till fri omsättning eller export.

1.2.3 Behöriga myndigheters informationsutbyte och samordning

De behöriga myndigheterna bör övervaka marknaden för att identifiera överträdelser av förbudet. Medlemsstaterna bör säkerställa att de behöriga myndigheterna har tillräckliga resurser och att deras personal har nödvändig kompetens och kunskap särskilt vad gäller mänskliga rättigheter, förvaltning av värdekedjor och processer om tillbörlig aktsamhet. Enligt förslaget bör de behöriga myndigheterna nära samordna sitt arbete med nationella arbetsinspektioner och brottsbekämpande myndigheter, inklusive de som är ansvariga för kampen mot människohandel.

De behöriga myndigheterna ska vara skyldiga att informera kommissionen och andra medlemsstaters behöriga myndigheter. Det åläggs skyldigheter när det gäller administrativt samarbete och utbyte av information. Om två eller flera behöriga myndigheter inleder undersökningar avseende samma produkter eller ekonomiska aktörer, ska den myndighet som först informerat kommissionen blir den huvudansvariga myndigheten.

Ett nytt EU-nätverk föreslås inrättas (Union Network against Forced Labour Products) för att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna.

1.2.4 Kommissionens befogenheter

Kommissionen föreslås inrätta och underhålla en databas över riskområden eller produkter där det kan förekomma tvångsarbete för att underlätta för medlemsstaterna i deras undersökningar. Informationen ska baseras på delar av kommissionens riktlinjer samt information från bland annat internationella organisationer och tredje länders myndigheter.

Förslaget innehåller ett bemyndigande för kommissionen att i delegerade akter besluta om vilken typ av information som ska kommuniceras till bland annat tullmyndigheterna.

Med stöd av genomförandeakter föreslås kommissionen kunna specificera dels den information som ekonomiska aktörer bör lämna till tullmyndigheterna avseende själva produkten som undersöks, dels den information som aktören bör lämna avseende tillverkaren/producenten.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I allt väsentligt saknas det en motsvarande reglering i svensk rätt. Förslaget i sig kan leda till förändring av svensk lagstiftning vad gäller nationella straffrättsliga bestämmelser (brottsbalken (1962:700), eventuella ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och eventuella ändringar i tullagen (2016:253), samt behov av en ny lag eller förordning där behöriga myndigheter pekats ut och där processen beskrivs.

Förslagets förenlighet med svensk rätt, EU-rätt i övrigt och internationell rätt behöver vidare analyseras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagets konsekvenser, bland annat för svenska myndigheter och företag behöver analyseras vidare. Det är därför för tidigt att bedöma hur många svenska företag som kommer att beröras och vilka konsekvenser förslaget får för dem. Förslaget kommer sannolikt att leda till kostnader avseende den myndighetstillsyn som behöver införas. Utgångspunkten är att förändringar på EU-nivå ska finansieras inom de ekonomiska ramarna som framgår av prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67. Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

Kommissionen har inte heller presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det är angeläget att stärka skyddet för mänskliga rättigheter globalt samt att det är viktigt med åtgärder för att stärka efterlevnaden av de åtaganden som Sverige och EU redan har vad gäller tvångsarbete. Förordningen kan innebära ökad administration och högre kostnader för företag och myndigheter. Förslaget innehåller en del svåra överväganden och såsom förslaget är utformat finns otydligheter i hur det ska genomföras. Regeringen behöver därför analysera förslaget närmare och

inväntar EU kommissionens utlovade arbetsdokument. Regeringen avser också verka för att kostnaderna för företag och myndigheter minimeras.

2022/23:FPM14

Förslaget kommer att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De andra medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har i en resolution av den 9 juni 2022 påkallat behovet av ett nytt handelsinstrument för att förbjuda produkter som tillverkats genom tvångsarbete.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda myndigheter och organisationer kommer inom kort beredas tillfälle att lämna synpunkter på förslaget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett dels artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), dels artikel 207 FEUF. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Unionen har delad befogenhet med medlemsstaterna på området för den inre marknaden och förslaget kan därför bli föremål för en subsidiaritetsprövning. Kommissionen bedömer att det finns ett tydligt värde i att regler tas fram på EU-nivå. Det är väsentligt att få på plats harmoniserade regler för att säkerställa en väl fungerande inre marknad för hållbara produkter som producerats/tillverkats/skördats/utvunnits med respekt för mänskliga rättigheter i alla medlemsstater och utanför EU. Medlemsstaterna kommer inte själva att ha möjlighet att anta åtgärder med samma räckvidd som förslaget utan att skapa olika krav för företag, hinder på den inre marknaden för produkter, ökad regelbörda och stora kostnader. Om enskilda medlemsstater på egen hand antar lagstiftning och vidtar åtgärder finns en stor risk att det leder till olika konkurrerande system baserade på olika metoder och angreppssätt, särskilt för produkter på den inre marknaden. Det

skulle splittra marknaden och sannolikt leda till orättvis konkurrens mellan företag inom EU. 2022/23:FPM14

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag har inte presenterats i rådet. Den 10 oktober presenterade kommissionen förslaget i Europaparlamentet. Kommissionen har aviserat återkomma med ett arbetsdokument om förslagets konsekvenser inom tre månader från det datum förslaget presenterades.

4.2 Fackuttryck/termer

ILO- International Labour Organisation