

U 85/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad (COM(2022) 453 final)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 14 september 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 10 november 2022

Arbetsminister Tuula Haatainen

Ledande sakkunnig Nadine Hellberg-Lindqvist

10.11.2022

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖR- ORDNING OM FÖRBUD MOT PRODUKTER SOM TILLVERKATS GENOM TVÅNGS- ARBETE PÅ UNIONENS MARKNAD

1 Bakgrund och syfte

Den 14 september 2022 antog kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad (COM(2022) 453 final).

Syftet med lagstiftningsförslaget är att införa ett förbud mot att på Europeiska unionens marknad sälja och tillhandahålla produkter som helt eller delvis tillverkats genom tvångsarbete och mot att exportera sådana produkter från unionens marknad.

Kommissionens ordförande konstaterade i sitt tal om tillståndet i unionen den 15 september 2021 att kommissionen kommer att lägga fram ett lagstiftningsinitiativ om förbud mot försäljning av produkter som har tillverkats genom tvångsarbete. De viktigaste delarna av förslaget ingår också i *meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén av den 23 februari 2022 om anständigt arbete i hela världen för en global rättvis omställning och en hållbar återhämtning (COM(2022) 66 final)*. Initiativet nämns också i motiveringarna till *kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 (COM(2022) 71 final)* (nedan CSDD-direktivförslaget), och samtidigt konstateras att CSDD-direktivförslaget kommer att spela en viktig roll för att bekämpa användningen av tvångsarbete i de globala värdekedjorna. Initiativet har också en koppling till *kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2013/34/EU, direktiv 2004/109/EG, direktiv 2006/43/EG och förordning (EU) nr 537/2014 vad gäller företagens hållbarhetsrapportering (COM(2021) 189 final)* (nedan CSRD-direktivförslaget).

Förslaget kommer att behandlas i arbetsgruppen för den inre marknaden under rådets arbetsgrupp för konkurrenskraft och tillväxt. Det har inte ännu meddelats någon mer detaljerad tidsplan för behandlingen i rådets arbetsgrupp.

Förordningen ska börja tillämpas två år efter att den trätt i kraft, och om förhandlingarna framskrider snabbt kan förordningen träda i kraft i slutet av 2023.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förordningens innehåll (artiklarna 1 och 3)

I förordningen fastställs bestämmelser som förbjuder ekonomiska aktörer att släppa ut och tillhandahålla produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad samt att exportera sådana produkter från unionens marknad. Förordningen omfattar inte tillbakadragande av produkter som redan nått slutanvändarna på unionens marknad.

Ekonomiska aktörer får inte släppa ut eller tillhandahålla produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad samt att exportera sådana produkter.

Definitioner (artikel 2)

Artikel 2 i förslaget innehåller förordningens definitioner, av vilka de viktigaste återges nedan.

Med *tvångsarbete* avses tvångsarbete eller obligatoriskt arbete enligt definitionen i artikel 2 i Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention om tvångsarbete från 1930 (nr 29). Definitionen av tvångsarbete omfattar även barnarbete som är tvångsarbete. Med *tvångsarbete som ålagts av myndigheter* avses användning av tvångsarbete såsom detta beskrivs i artikel 1 i Internationella arbetsorganisationens konvention angående avskaffande av tvångsarbete från 1957 (nr 105).

Med *tillbörlig aktsamhet vad gäller tvångsarbete* avses de ekonomiska aktörernas ansträngningar för att genomföra obligatoriska krav, frivilliga riktlinjer, rekommendationer och förfaranden för att identifiera, förebygga, begränsa och avskaffa tvångsarbete när det gäller produkter som ska tillhandahållas på unionens marknad eller exporteras.

Med *tillhandahållande på marknaden* avses leverans av en produkt för distribution, konsumtion eller användning på unionens marknad i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis. I det fall produkten erbjuds till försäljning online eller genom andra metoder för distansförsäljning anses ett tillhandahållande på marknaden äga rum om försäljningserbjudandet är riktat till slutanvändare i unionen. Med *utsläppande på marknaden* avses det första tillhandahållandet av en produkt på unionens marknad.

Med *produkt* avses en produkt som kan värderas i pengar och som i sig kan vara föremål för affärstransaktioner, oavsett om den är utvunnen, skördad, producerad eller tillverkad, inbegripet behandling och förädling som sammanhänger med produkten i fråga i något led av dess leveranskedja. Med *produkt som tillverkats genom tvångsarbete* avses en produkt för vilken tvångsarbete använts helt eller delvis i något skede av dess utvinning, skörd, produktion eller tillverkning, inbegripet behandling och förädling som sammanhänger med produkten i fråga i något led av dess leveranskedja.

Med *ekonomisk aktör* avses en fysisk eller juridisk person eller sammanslutning av personer som släpper ut eller tillhandahåller produkter på unionens marknad eller exporterar produkter.

Med *tillverkare* avses tillverkaren av produkten i enlighet med den unionslagstiftning som är tillämplig på produkten i fråga. Med *producent* avses en producent av sådana jordbruksprodukter som avses i artikel 38.1 i EUF-fördraget eller av råvaror.

Med *importör* avses en fysisk eller juridisk person eller sammanslutning av personer som är etablerad i unionen och som släpper ut en produkt från ett tredjeland på unionens marknad. Med *exportör* avses en exportör enligt definitionen i artikel 1.19 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446.

Med *välgrundad farhåga* avses ett välgrundat skäl, grundat på objektiv och verifierbar information, för de behöriga myndigheterna att misstänka att en produkt sannolikt har tillverkats genom tvångsarbete.

Med *tullmyndigheter* avses tullmyndigheter enligt definitionen i artikel 5.1 i förordning (EU) nr 952/2013.

Med *produkter som förs in till unionens marknad* avses produkter från tredjeländer avsedda att släppas ut på unionens marknad eller avsedda för privat bruk eller konsumtion inom unionens tullområde och som hänförs till tullförfarandet övergång till fri omsättning. Med *produkter som förs ut från unionens marknad* avses produkter som hänförs till tullförfarandet export.

Behöriga myndigheter (artiklarna 12–14)

Medlemsstaterna ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för att fullgöra de skyldigheter som anges i denna förordning. De av medlemsstaterna utsedda behöriga myndigheterna ska ha ansvaret för att säkerställa ett effektivt och enhetligt genomförande av denna förordning i hela unionen. Medlemsstaterna ska säkerställa att de utsedda behöriga myndigheterna utövar sina befogenheter opartiskt, transparent och med vederbörlig respekt för krav på tystnadsplikt. De behöriga myndigheterna ska ha de befogenheter och resurser som de behöver för att kunna genomföra undersökningar och de ska ha ett nära samarbete med de nationella arbetsinspektionerna och rättsliga och brottsbekämpande myndigheterna, inbegripet de som ansvarar för bekämpningen av människohandel.

Kommissionen ska säkerställa ett effektivt samarbete mellan de behöriga myndigheterna genom att underlätta och samordna informationsutbytet om tillämpningen av denna förordning. Beslut som fattats av en behörig myndighet i en medlemsstat ska erkännas och genomföras av de behöriga myndigheterna i de övriga medlemsstaterna i den utsträckning de avser sådana produkter som har samma identifiering och kommer från samma leveranskedja som de produkter som konstaterats vara tillverkade genom tvångsarbete.

De behöriga myndigheternas undersökningar och beslut (artiklarna 4–9)

De behöriga myndigheterna ska tillämpa en riskbaserad strategi vid bedömningen av om det är sannolikt att en ekonomisk aktör agerat i strid med artikel 3. Bedömningen ska grunda sig på all relevant information de har tillgång till, inbegripet följande information:

- a) den information som inlämnats av en fysisk eller juridisk person eller en sammanslutning som inte är en juridisk person,
- b) riskindikatorerna och annan relevant information som lämnats i enlighet med artikel 23.b och c,
- c) kommissionens databas över risker för tvångsarbete i specifika geografiska områden och vad gäller specifika produkter,
- d) den information och de beslut som registrerats i det informations- och kommunikationssystem som avses i artikel 22.1, inbegripet eventuella tidigare fall rörande en ekonomisk aktörs efterlevnad eller bristande efterlevnad av artikel 3,
- e) den information som de behöriga myndigheterna begärt från andra berörda myndigheter, om så är nödvändigt, om huruvida de ekonomiska aktörer som är föremål för bedömning omfattas av krav på tillbörlig aktsamhet vad gäller tvångsarbete, och i så fall uppfyller dessa, i enlighet med tillämplig unionslagstiftning eller nationell lagstiftning i en medlemsstat i vilken det fastställs krav på tillbörlig aktsamhet och transparens vad gäller tvångsarbete.

Vid sin bedömning av sannolikheten för att en ekonomisk aktör handlat i strid med artikel 3 ska de behöriga myndigheterna inrikta sig på de ekonomiska aktörer som ingår i de led i värdekedjan

som är så nära som möjligt där det finns risk för tvångsarbete. De behöriga myndigheterna ska beakta de ekonomiska aktörernas storlek och ekonomiska resurser, mängden berörda produkter och omfattningen av det misstänkta tvångsarbetet. Som en del av den inledande undersökningen, innan de behöriga myndigheterna inleder den egentliga undersökningen i enlighet med artikel 5, ska de av de ekonomiska aktörer som är föremål för bedömning begära information om de åtgärder dessa vidtagit för att identifiera, förebygga, begränsa och avskaffa risken för tvångsarbete i sin verksamhet och i sina värdekedjor med avseende på de produkter som är föremål för bedömning, inbegripet på grundval av något av följande:

- a) tillämplig unionslagstiftning eller nationell lagstiftning i vilken det fastställs krav på tillbörlig aktsamhet och transparens vad gäller tvångsarbete,
- b) de riktlinjer som utfärdats av kommissionen enligt artikel 23 a om tillbörlig aktsamhet vad gäller tvångsarbete,
- c) de riktlinjer och rekommendationer om tillbörlig aktsamhet som utfärdats av FN, OECD, Internationella arbetsorganisationen och andra relevanta internationella organisationer,
- d) andra krav rörande tillbörlig aktsamhet vad gäller tvångsarbete.

Den ekonomiska aktören ska besvara den begäran från de behöriga myndigheterna som avses ovan inom 15 arbetsdagar från det datum då den mottog begäran. De ekonomiska aktörerna kan lämna all annan information de anser vara relevant med avseende på denna artikel till de behöriga myndigheterna. De behöriga myndigheterna ska inom 30 arbetsdagar från mottagandet av informationen slutföra undersökningens preliminära skede och fastställa huruvida det finns välgrundade farhågor för en överträdelse av artikel 3 på grundval av den preliminära undersökningen. Om den ekonomiska aktören kan påvisa att den tillämpar tillbörlig aktsamhet på grundval av identifierade fall av tvångsarbete i sin leveranskedja och att den har antagit och genomfört åtgärder som är lämpliga och ändamålsenliga för att på kort tid avskaffa tvångsarbete ska den behöriga myndigheten ta vederbörlig hänsyn till detta.

De behöriga myndigheterna ska inte inleda en undersökning, och de ska underrätta de ekonomiska aktörer som är föremål för bedömning om detta, om de på grundval av bedömningen anser att det inte finns några välgrundade farhågor för en överträdelse av artikel 3. Om den behöriga myndigheten fastställer att det finns välgrundade farhågor för en sådan överträdelse krävs det att den undersöker de berörda produkterna och ekonomiska aktörerna. En behörig myndighet som inleder en undersökning ska, inom tre arbetsdagar från dagen för beslutet om att inleda en undersökning, underrätta de ekonomiska aktörer som är föremål för undersökning om undersökningen. De undersökta ekonomiska aktörerna ska på begäran av den behöriga myndigheten lämna all information som är relevant och nödvändig för undersökningen till de behöriga myndigheterna, inbegripet information för att identifiera den undersökta produkten, dess tillverkare eller producent och produktleverantörerna. När de behöriga myndigheterna begär information ska de så långt som möjligt:

- a) inrikta sig på de ekonomiska aktörer som är föremål för en undersökning och som ingår i de led i värdekedjan som är så nära som möjligt där det finns risk för tvångsarbete och
- b) beakta de ekonomiska aktörernas storlek och ekonomiska resurser, mängden berörda produkter och omfattningen av det misstänkta tvångsarbetet.

De ekonomiska aktörerna ska lämna in sin information inom 15 arbetsdagar från begäran eller lämna en motiverad begäran om en förlängning av denna tidsfrist. När de behöriga myndigheterna fastställer tidsfrister för inlämnande av information ska de ta hänsyn till de berörda ekonomiska aktörernas storlek och ekonomiska resurser.

De behöriga myndigheterna kan utföra alla nödvändiga kontroller och inspektioner, bland annat undersökningar i tredjeländer, under förutsättning att de berörda ekonomiska aktörerna ger sitt samtycke och att myndigheterna i medlemsstaten eller tredjelandet har blivit officiellt underrättade om undersökningarna i sina områden och inte gjort några invändningar.

De behöriga myndigheterna ska inom en rimlig tidsfrist från den dag de inledde undersökningen bedöma all information och bevisning som samlats in och på grundval därav fastställa huruvida det skett en överträdelse av artikel 3. Om de behöriga myndigheterna inte kan samla in tillräckliga bevis, till exempel för att företaget eller myndigheten i en stat utanför EU inte samarbetar, kan de fatta ett beslut baserat på tillgänglig information. Om de behöriga myndigheterna inte kan fastställa att det skett en överträdelse av artikel 3, ska de fatta ett beslut om att avsluta undersökningen och underrätta de ekonomiska aktörerna om detta. Om de behöriga myndigheterna fastställer att det skett en överträdelse av artikel 3 ska de utan dröjsmål anta ett beslut som innehåller följande:

- a) ett förbud mot att släppa ut och tillhandahålla de berörda produkterna på unionens marknad och mot att exportera dem,
- b) ett föreläggande till de undersökta ekonomiska aktörerna om att från unionens marknad dra tillbaka de berörda produkter som redan släppts ut eller tillhandahållits på marknaden,
- c) ett föreläggande till de undersökta ekonomiska aktörerna om att bortskaffa de berörda produkterna i enlighet med nationell lagstiftning som är förenlig med unionslagstiftningen.

Om en ekonomisk aktör underlåter att efterleva ovannämnda beslut ska de behöriga myndigheterna säkerställa att:

- a) det är förbjudet att på marknaden släppa ut och tillhandahålla produkter som omfattas av ett förbud,
- b) de produkter som redan släppts ut eller tillhandahållits på marknaden dras tillbaka från unionens marknad,
- c) produkter som finns kvar hos de ekonomiska aktörerna bortskaffas i enlighet med nationell lagstiftning som är förenlig med unionslagstiftningen på de ekonomiska aktörernas bekostnad.

Om de ekonomiska aktörerna lämnar bevisning för att de har efterlevt det ovannämnda beslutet och avskaffat tvångsarbete i sin verksamhet och i sin leveranskedja vad gäller de berörda produkterna ska de behöriga myndigheterna återkalla sitt beslut med avseende på framtiden och underrätta de ekonomiska aktörerna om detta.

De behöriga myndigheterna ska ge de ekonomiska aktörer som berörs av ett beslut om överträdelse av artikel 3 möjlighet att begära omprövning av beslutet inom 15 arbetsdagar från dagen

för mottagandet av beslutet. När det gäller lättfördärliga varor, djur och växter ska denna tidsfrist vara 5 arbetsdagar. En begäran om omprövning ska innehålla information som visar att produkterna släpps ut eller tillhandahålls på marknaden eller kommer att exporteras i överensstämmelse med artikel 3. En begäran om omprövning av ett beslut ska innehålla ny information som inte framlagts för den behöriga myndigheten under undersökningen. Begäran om omprövning ska fördröja verkställigheten av beslutet till dess att den behöriga myndigheten fattar beslut om begäran om omprövning.

Den behöriga myndigheten ska fatta beslut om begäran om omprövning inom 15 arbetsdagar från dagen för mottagandet av begäran. När det gäller lättfördärliga varor, djur och växter ska denna tidsfrist vara 5 arbetsdagar. Om den behöriga myndigheten efter att ha beaktat den nya information som den ekonomiska aktören lämnat inte kan fastställa att produkterna har släppts ut eller tillhandahållits på marknaden eller exporterats i strid med artikel 3 ska den återkalla det beslut den antagit i enlighet med artikel 6.4. Ekonomiska aktörer som berörs av ett beslut som fattats av en behörig myndighet i enlighet med denna förordning ska ha möjlighet att få detta beslut omprövat i processrättsligt och materiellt hänseende i domstol.

De behöriga myndigheterna är skyldiga att informera kommissionen och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna till exempel om deras beslut om att inleda en undersökning och beslut om att förbjuda utsläppande eller tillhandahållande av produkter på unionens marknad eller om att exportera produkter.

Information om överträdelser av artikel 3 (artikel 10)

Den information som inlämnas av en fysisk eller juridisk person eller en sammanslutning som inte är en juridisk person till de behöriga myndigheterna om påstådda överträdelser av artikel 3 ska innehålla uppgift om de berörda ekonomiska aktörerna och produkterna samt de skäl som ligger till grund för påståendet. Den behöriga myndigheten ska så snart som möjligt underrätta personen eller sammanslutningen om resultatet av bedömningen av deras inlämnade uppgifter. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 ska tillämpas på rapportering av alla överträdelser av denna förordning och på skyddet av personer som rapporterar sådana överträdelser.

Produkter som förs in till eller ut från unionens marknad (artiklarna 15–21)

Tillämpningen av förordningen ska inte påverka tillämpningen av annan unionslagstiftning som reglerar övergång till fri omsättning eller export av produkter.

De behöriga myndigheterna ska utan dröjsmål meddela följande till medlemsstaternas tullmyndigheter:

- a) beslut om att förbjuda utsläppande eller tillhandahållande av produkterna på unionens marknad eller export av produkterna. Den behöriga myndigheten ska också meddela om förelägganden om att dra tillbaka produkter och om att bortskaffa produkter,
- b) beslut till följd av en omprövning,
- c) beslut om att återkalla ett tidigare beslut i enlighet med artikel 6.6 (den ekonomiska aktören kan påvisa att den har antagit och genomför åtgärder som är lämpliga och ändamålsenligt för att på kort tid avskaffa tvångsarbete).

Tullmyndigheterna ska utifrån informationen från de behöriga myndigheterna identifiera de produkter som kan bryta mot förbudet i artikel 3. När tullmyndigheterna identifierar en sådan produkt som förs in till eller ut från unionens marknad som utifrån information från den behöriga myndigheten kan strida mot artikel 3, ska tullmyndigheterna skjuta upp övergången till fri omsättning eller export av produkten. Tullmyndigheterna ska omgående underrätta de behöriga myndigheterna om uppskjutandet och överlämna all relevant information dessa behöver för att kunna fastställa huruvida produkten omfattas av något av de ovannämnda besluten. Om en produkts övergång till fri omsättning eller export skjutits upp av ovannämnda skäl, ska produkten övergå till fri omsättning eller exporteras om alla övriga krav och formaliteter för övergång till fri omsättning eller export är uppfyllda och om något av följande villkor är uppfyllt:

- a) de behöriga myndigheterna har inte inom fyra arbetsdagar från uppskjutandet begärt att tullmyndigheterna ska bibehålla uppskjutandet. När uppskjutandet gäller lättförädlade varor, djur och växter ska denna tidsfrist vara 2 arbetsdagar.
- b) den behöriga myndigheten har underrättat tullmyndigheterna om sitt godkännande av övergång till fri omsättning eller export i enlighet med denna förordning.

Övergång till fri omsättning eller export ska inte anses utgöra bevis för efterlevnad av unionsrätten, eller denna förordning i synnerhet.

Om de behöriga myndigheterna fastställer att en produkt som är föremål för ovannämnda meddelande har tillverkats genom tvångsarbete ska de kräva att tullmyndigheterna inte tillåter att den övergår till fri omsättning eller exporteras.

Om de behöriga myndigheterna förbjuder en produkts övergång till fri omsättning eller export av den ska tullmyndigheterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att produkten bortskaffas i enlighet med nationell lagstiftning som är förenlig med unionslagstiftningen. I syfte att möjliggöra en riskbaserad strategi för produkter som förs in till eller ut från unionens marknad och säkerställa att kontrollerna är verkningfulla och genomförs i enlighet med kraven i denna förordning ska de behöriga myndigheterna och tullmyndigheterna ha ett nära samarbete och utbyta riskrelaterad information.

Databas över områden och produkter med risk för tvångsarbete (artikel 11)

Kommissionen ska anlita externa experter för att tillhandahålla en vägledande, icke-uttömmande, verifierbar och regelbundet uppdaterad databas över risker för tvångsarbete i specifika geografiska områden och vad gäller specifika produkter.

Informationssystem, riktlinjer och samordning av kontrollen av efterlevnaden (artiklarna 22–24)

Kommissionen ska senast 18 månader efter denna förordnings ikraftträdande utfärda riktlinjer om förordningen. Riktlinjerna bör innehålla en vägledning om tillbörlig aktsamhet, information om riskindikatorer för tvångsarbete och en förteckning över offentligt tillgängliga informationskällor som är relevanta för genomförandet av förordningen.

Genom förordningen inrättas ett nytt EU-nätverk mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete (A Union Network Against Forced Labour Products), som ska fungera som en plattform för strukturerad samordning och strukturerat samarbete mellan de behöriga myndigheterna och kommissionen. Nätverket ska bestå av företrädare för varje medlemsstats behöriga myndighet,

företrädare för kommissionen och, när så är lämpligt, experter från tullmyndigheterna. Nätverket ska ha följande uppgifter:

- a) underlätta identifieringen av gemensamma prioriteringar för efterlevnadsåtgärder samt utbyta information, sakkunskap och bästa praxis,
- b) genomföra gemensamma undersökningar,
- c) underlätta kapacitetsuppbyggnadsåtgärder och bidra till enhetliga riskbaserade strategier och administrativa bruk för genomförandet av förordningen i medlemsstaterna,
- d) bidra till utarbetandet av vägledning för att säkerställa en effektiv och enhetlig tillämpning av denna förordning,
- e) främja och underlätta samarbete för att undersöka möjligheter till att använda ny teknik när det gäller efterlevnaden av denna förordning och produkters spårbarhet,
- f) främja samarbete och utbyte av sakkunskap och bästa praxis mellan de behöriga myndigheterna och tullmyndigheterna.

Artikel 25 (Konfidentialitet) innehåller bestämmelser om att de behöriga myndigheterna får använda information som de mottagit i enlighet med förordningen endast för tillämpning av förordningen. Dessutom föreskriver den om konfidentialitet när det gäller identiteten på dem som lämnat information.

Internationellt samarbete (artikel 26)

I syfte att underlätta ett effektivt genomförande av förordningen kan kommissionen, när så är lämpligt, samarbeta och utbyta information med bland annat myndigheter i tredjeländer, internationella organisationer, företrädare för det civila samhället och bolag. Internationellt samarbete med myndigheter i tredjeländer ska ske på ett strukturerat sätt inom ramen för de befintliga strukturerna för dialog med tredjeländer eller, om så är nödvändigt, inom ramen för särskilda strukturer som kommer att inrättas på ad hoc-basis. Samarbetet med bland annat internationella organisationer, företrädare för det civila samhället, bolag eller behöriga myndigheter i tredjeländer kan leda till att unionen utformar kompletterande åtgärder för att stödja företags och partnerländers ansträngningar och lokalt tillgänglig kapacitet när det gäller bekämpning av tvångsarbete.

I artikel 27 (Delegerade akter och användning av dem) föreslås att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter, vilket också behandlas närmare i artikel 16.1, bland annat genom att identifiera de produkter eller produktgrupper om vilka information ska lämnas till bland annat tullmyndigheterna. I artikel 16.1 nämns att kommissionen kan anta även genomförandeakter som närmare anger vilken information som ska göras tillgänglig för tullmyndigheterna. Genomförandeakterna ska antas i enlighet med ett granskningsförfarande. Delegerade akter som antas enligt artikel 28 träder i kraft utan dröjsmål och tillämpas så länge ingen invändning görs mot dem.

Artikel 30 (Påföljder) föreskriver om påföljder som medlemsstaterna kan fastställa för bristande efterlevnad av de behöriga myndigheternas beslut. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Enligt *artikel 31 (Ikraftträdande och tillämpningsdatum)* ska förordningen börja tillämpas två år från ikraftträdandet.

3 Rättslig grund för förslaget och förslagets förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget bygger på artiklarna 114 och 207 i EUF-fördraget. För båda artiklarnas del iaktas det ordinarie lagstiftningsförfarandet där Europaparlamentet och rådet tillsammans antar lagstiftningsförslaget. I rådet krävs omröstning med kvalificerad majoritet.

Artikel 114 i EUF-fördraget gäller de åtgärder som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera, och artikeln ska skapa tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och säkerställande av att sammanhållen och icke-diskriminerande lagstiftning tillämpas i Europeiska unionen. Kommissionen ser det som en risk att medlemsstaterna i avsaknad av EU-reglering själva skulle börja stifta nationella lagar om förbud mot tvångsarbete, lagar vars olika innehåll skulle medföra hinder för den inre marknads funktion och varornas fria rörlighet. Förekomsten av tvångsarbete och de problem som är förknippade med det har fått allt större uppmärksamhet, och parlamenten eller regeringarna i flera medlemsstater har meddelat att det är nödvändigt att anta lagar för att säkerställa att produkter tillverkade genom tvångsarbete inte kommer in på marknaden. Enligt kommissionen är syftet med förordningen att undvika hinder för den fria rörligheten för varor och undanröja de snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden som följer av olikheter i nationella lagar och andra författningar rörande utsläppande och tillhandahållande på unionens marknad av produkter som tillverkats genom tvångsarbete.

Enligt artikel 207 i EUF-fördraget ska den gemensamma handelspolitiken grunda sig på enhetliga principer, till exempel vad gäller exportpolitiken. Enligt artikel 207.2 i EUF-fördraget ska bestämmelser om åtgärder för att fastställa den ram inom vilken den gemensamma handelspolitiken ska genomföras utfärdas genom förordningar. Eftersom förslaget kommer att ha en direkt inverkan på internationell handel, bland annat genom förbudet mot att exportera och på EU-marknaden släppa ut produkter tillverkade genom tvångsarbete, föreslår kommissionen att denna artikel ska vara en rättslig grund för förordningen.

Enligt EU-domstolens rättspraxis är det möjligt att använda två parallella rättsliga grunder när det är frågan om en åtgärd som har flera samtida syften eller har flera delfaktorer som inte kan åtskiljas och av vilka ingen är sekundär och indirekt i förhållande till en annan. Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund kan anses korrekt, eftersom förslaget kommer att inverka på både den inre marknads funktion och handelspolitiken.

Inom området för delad befogenhet (inre marknaden) följs subsidiaritetsprincipen, medan handelspolitiken faller under unionens exklusiva befogenhet, på vilken subsidiaritetsprincipen inte tillämpas.

Förslaget innebär ett enhetligt förbud och tillhörande kontrollmekanism för den inre marknaden, men det kräver att medlemsstaterna separat utfärdar bestämmelser om en behörig myndighet som har befogenheter i fråga om undersökningar och beslut som gäller genomförande av förslaget och särskilt förbudande av produkter som tillverkats genom tvångsarbete. Trots att i praktiken alla ekonomiska aktörer är föremål för förbudet, har små aktörers administrativa börda beaktats i myndigheternas riskbaserade tillvägagångssätt och i undersökningsprocessens olika skeden. Kommissionen ges befogenhet att utfärda både genomförandeakter och delegerade akter om information som ska lämnas bland annat till tullmyndigheterna. Dessutom kommer kommissionen att ge riktlinjer till både myndigheter och ekonomiska aktörer för att främja funktionaliteten och en enhetlig tillämpning av förordningen.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Dessutom anser statsrådet att den överföring av befogenhet till kommissionen som föreslås i artikel 27 och 16 är ändamålsenlig.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Allmänt

Till skillnad från andra författningar som gäller företags ansvar (t.ex. CSRD- och CSDD-direktivförslagen) innehåller förordningsförslaget ett uttryckligt förbud mot att tillhandahålla produkter tillverkade genom tvångsarbete på EU-marknaden. Förbudet gäller alla ekonomiska aktörer och de produkter som dessa tillverkar eller på annat sätt tillhandahåller på marknaden. Utgångspunkten i förordningen är inte att skapa en ny direkt uppgift för ekonomiska aktörer (jfr rapportering eller andra processer), även om den i praktiken uppmuntrar till att säkerställa att aktören har tillräckliga processer för tillbörlig aktsamhet i sin verksamhet, processer som säkerställer att produkterna varken helt eller delvis är tillverkade genom tvångsarbete. Även om förslaget innehåller ett krav om påföljder från myndigheter reglerar den inte civilrättsliga ersättningar eller straffrättsligt ansvar. Förbudet enligt förslaget gäller inte heller tjänster.

4.2 Kommissionens konsekvensbedömning

Kommissionen har inte utarbetat någon bedömning av den föreslagna förordningens konsekvenser. Kommissionen konstaterar att tvångsarbete står i direkt strid med respekten för människors värde och de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet, vilka fastställs i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i fördraget om Europeiska unionen. Med hänsyn till detta konstaterar kommissionen att det krävs snabba åtgärder mot tvångsarbete, vilket gör att det inte finns utrymme för en konsekvensbedömning.

Ett undantag beviljades i enlighet med kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning, eftersom den bevisning som samlats in vid konsekvensbedömningarna för andra initiativ, såsom CSDD-direktivförslaget och initiativet för hållbara produkter (COM(2022) 142 final), kunde beaktas vid utarbetandet av detta förslag. Av de problemfaktorer som fastställts i konsekvensbedömningen för CSDD-direktivförslaget sammanfaller följande med problemfaktorerna i detta förslag: brister i marknadens funktion, såsom brister i regleringen, otydliga och olika nationella regler och ineffektiva ramverk som baserar sig på frivillighet. Problemet med tvångsarbete gäller hela EU, och eftersom företag och investerare verkar över gränserna är deras leveranskedjor internationella och de observerade bristerna i marknadens funktion systemiska. Problemet med tvångsarbete har inte minskat med tiden: identifieringen av risker förväntas bli bättre och medvetenheten om riskerna med tvångsarbetet öka, men det förväntas också att förändringen inte kommer att vara tillräckligt snabb och systemisk.

Förordningen kommer sannolikt att ha positiva sociala effekter på mänskliga rättigheter och arbetstagares grundläggande rättigheter. Förbudet mot att tillhandahålla produkter tillverkade genom tvångsarbete på EU-marknaden är ägnat att minska användningen av tvångsarbete och därmed förbättra arbetsförhållandena med beaktande av EU-marknadens omfattning. Den mest positiva effekten kommer förbudet att ha för arbetstagare, av vilka de flesta finns utanför EU. De europeiska konsumenterna kommer också att få det säkrat genom lagstiftning att produkter som de köper på den inre marknaden inte tillverkats genom tvångsarbete.

Enligt kommissionen kan förordningen få negativa effekter på EU:s ekonomi om i) produkten i fråga är en betydande insatsvara för EU:s industri, ii) produkten i fråga inte kan erhållas någon annanstans och iii) producenterna inte reagerar på hotet om ett förbud.

I förordningsförslaget konstaterar kommissionen att förslaget främst kommer att medföra verkställighetskostnader för myndigheterna och efterlevnadskostnader för de ekonomiska aktörerna. Det medför även begränsade kostnader för kommissionen. Kostnaderna för de medlemsstater som ska genomföra förslaget beror på den redan befintliga administrativa strukturen på nationell nivå, dvs. huruvida medlemsstaten redan har myndigheter som utför liknande uppgifter eller inte, om det redan finns nationell lagstiftning för relaterade frågor och om tullsystemen behöver uppdateras.

4.3 Konsekvenser för Finland

Förslaget till förordning om förbud mot tvångsarbete på unionens marknad överensstämmer med regeringsprogrammets mål att främja regleringen av företagens samhällsansvar på EU-nivå. En enhetlig reglering av företag inom EU skulle säkerställa en rättvis regleringsbörda för företagen och effekterna på konkurrenskraften mellan företagen inom unionen. Finland har åtagit sig att avskaffa tvångsarbete senast 2030 som en del av FN:s mål för hållbar utveckling, samt genom många andra internationella avtal och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Internationella arbetsorganisationen ILO har uppskattat att tvångsarbete årligen genererar 150 miljoner dollar i illegala intäkter. Tvångsarbete är ofta förknippat med människohandel, som både unionen och Finland har åtagit sig att bekämpa genom reglering på EU-nivå. Trots detta hamnar produkter producerade genom tvångsarbete på EU-marknaden, i vilket den föreslagna förordningen syftar till att effektivt ingripa.

Finland har förbundit sig till flera internationella avtal för att främja mänskliga rättigheter, vilka inkluderar ett uttryckligt förbud mot tvångsarbete (se kapitel 6 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna). Dessutom har Finland åtagit sig att förbjuda tvångsarbete genom lagstiftning mot människohandel.

Förslaget är i linje med ILO:s konvention nr 29 och nr 105 om tvångsarbete och med 2014 års protokoll till konvention nr 29. Finland har ratificerat båda konventionerna och även 2014 års protokoll. Alla EU:s medlemsstater har ratificerat båda konventionerna om tvångsarbete, men några har inte ratificerat 2014 års protokoll.

Finland har åtagit sig att bekämpa människohandel även genom reglering på EU-nivå. Till denna reglering hänför sig följande: Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (direktivet om människohandel) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (offerdirektivet).

Dessutom ratificerade Finland 2006 tilläggsprotokollet (FördrS 71/2006) från 2000 om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas (FN) konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och 2012 Europarådets konvention av 2005 om bekämpande av människohandel (FördrS 43–44/2012).

Bestämmelserna i de nämnda direktiven och konventionerna gäller även bekämpning av människohandel relaterad till tvångsarbete. Verkställandet av dessa kräver att Finland aktivt arbetar för att bekämpa människohandel.

Tvångsarbete är kriminaliserat i Finland genom kriminaliseringen av människohandel i kap. 25 i strafflagen (39/1889). Finlands strafflag innehåller inga särskilda bestämmelser om förbud mot slaveri och tvångsarbete. Till de förfaranden som i strafflagen nämns bland rekvisiten som kriminaliserade som människohandel hör bland annat tvångsarbete. Rekvisitet för människohandelsbrott kan således uppfyllas även i andra fall än de som rör tvångsarbete. Det kan vara svårt för undersökningsmyndigheter att bedöma om tvångsarbete eller andra former av utnyttjande ligger bakom ett människohandelsbrott eller annat brott. Enligt Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI) visar juridisk litteratur och rättspraxis att det är en utmaning att dra en gräns mellan brottsrubriceringarna för utnyttjande (ockerliknande diskriminering i arbetslivet – grovt ocker – människohandel). Enligt en utredning som utförts med VN TEAS-finansiering för genomförande av statsrådets principbeslut om en handlingsplan mot människohandel finns det brister i förmågan hos myndigheter som använder strafflagen att identifiera offer för människohandel och bedöma händelser straffrättsligt som människohandel. Det finns en tendens för att man i högre utsträckning bedömer ärenden som exempelvis ockerliknande diskriminering, även om det verkar som om förutsättningarna för ett människohandelsbrott uppfylls (Koivukari et al. 2022).

Enligt utredningar utförda av HEUNI har det i Finland hittills meddelats elva lagakraftvunna domar om människohandel i tvångsarbets syfte, och av dessa domar är en ett prejudikat från högsta domstolen (HD:2022:2). Sju av domarna gäller restaurangbranschen, en skönhetsbranschen, två produktionssektorn (virke och plast) och en plockning av skogsbär (om vilket HD har gett sitt avgörande).

HEUNI:s undersökningar har visat att det i Finland förekommer utnyttjande av arbetskraft och tvångsarbete särskilt i arbetsintensiva sektorer där mycket utländsk arbetskraft används, såsom restaurangbranschen och/eller sektorer med långa underleverantörskedjor, såsom bygg-, städ- och jordbrukssektorn. Utnyttjandet gäller särskilt arbetstagare med utländsk bakgrund som är omedvetna om sina rättigheter och gör alltför långa arbetsdagar med liten lön och i dåliga förhållanden. Enligt HEUNI:s undersökningar är kopplingarna mellan fenomen inom grå ekonomi, ekonomiska brott och utnyttjande av utländsk arbetskraft tydliga. Även om särskilt vissa tjänstesektorer (som inte omfattas av förslaget) har ansetts vara risksektorer för tvångsarbete, har det även upptäckts risker inom vissa produktionssektorer, såsom bygg- och jordbrukssektorn.

Mot bakgrund av undersökningarna och rättspraxis anses förslaget således få effekter även för produktion som sker i Finland, eftersom det i praktiken förbjuder att produkter tillverkade/producerade genom tvångsarbete i Finland släpps ut på marknaden i Finland och på andra håll. Men det ska vara en övervakande myndighet som bedömer om det bakom produkten finns tvångsarbete enligt förordningens definition.

I förordningsförslaget föreslås att det i medlemsstaterna inrättas en eller flera behöriga myndigheter med ansvar för att de skyldigheter som föreskrivs i förordningen fullgörs. I Finland finns det ingen sådan tydlig myndighet för vilken den behöriga myndighetens uppgifter skulle lämpa sig. Denna behöriga myndighet som ska utses måste ha tillräckliga resurser och kunskaper för att genomföra även omfattande undersökningar relaterade till de ekonomiska aktörernas värdekedjor och det tvångsarbete som kan förekomma i dessa. Myndigheten har enligt förordningen bevisbördan när det gäller att påvisa att tvångsarbete använts, varför den också måste ha tillräckliga ekonomiska resurser och personresurser för att genomföra undersökningarna i de olika skedena och tillhörande bedömningar. Dessutom kräver övervakningen av förordningen ett nära

samarbete mellan olika myndigheter; mellan den övervakande myndighet som ska inrättas nationellt och tullen, på EU-nivå och internationellt. Kostnaderna för att sköta myndighetsuppgifterna ska bedömas noggrannare under förhandlingarna och i samband med genomförandet av regleringen. För Tullens del beror resurseffekterna av hur övervakningen genomförs i praktiken. I det här skedet är det ytterst utmanande att bedöma resurspåverkan på Tullen.

Den nationella tullagen (304/2016) tillämpas i Finland på tullklarering, tullövervakning och tullbeskattning av varor som förs in i och ut från Europeiska unionens tullområde samt av varor som transporteras via Finlands tullområde, utöver vad som bestäms om detta i unionslagstiftningen ((EU) nr 952/2013). Europeiska unionen har exklusiv behörighet inom tullunionens område. Särskild uppmärksamhet bör ägnas upprätthållandet och skapandet av ett gott och fungerande samarbete mellan medlemsstaternas olika behöriga myndigheter och tullmyndigheter. När det gäller Tullens uppgifter innehåller den nationella tullagen de nödvändiga befogenheterna att stoppa, kontrollera, kvarhålla och omhänderta varor. Tullen kan också göra en förundersökning inriktad på sådana varor. I tullagen finns också nödvändiga bestämmelser om överklagande av beslut som Tullen har fattat.

Enligt förslaget ska förordningen gälla alla ekonomiska aktörer, oavsett omfattningen av deras verksamhet och deras verksamhetsform. Företagen får kostnader för efterlevnaden av bestämmelserna, då de blir tvungna att säkerställa att de inte släpper ut eller tillhandahåller produkter som tillverkats genom tvångsarbete på EU-marknaden. Den potentiella administrativa bördan eller kostnaderna för aktörerna kommer att bero på hur deras befintliga processer för tillbörlig aktsamhet är utformade. Företagsansvarsdirektivet (CSDD) kommer att kräva att de största företagen som omfattas av dess tillämpningsområde inför tillbörlig aktsamhet, så små och medelstora företag kommer inte nödvändigtvis att ha de processer som krävs på plats. Att inkludera sådana processer för tillbörlig aktsamhet i företagets verksamhet kommer naturligtvis att orsaka kostnader, men då processerna möjliggör identifiering av användningen av tvångsarbete i företagets värdekedja minskar risken för att produkter måste dras tillbaka från marknaden. I och med förordningen kommer konkurrensfältet att stabiliseras, då företag inte kan dra nytta av tvångsarbete i sina värdekedjor, och till denna del kan konsumenterna också lita på att inget tvångsarbete har använts i produktionen av produkter.

Även om förbudet enligt förslaget gäller alla ekonomiska aktörer (jämfört med CSRD- och CSDD-direktivförslagen, i vilka tillämpningsområdet har begränsats baserat på aktörens juridiska form och verksamhetens omfattning) har man dock med det riskbaserade tillvägagångssättet velat säkerställa att det inte läggs en orimlig börda på mindre aktörer. Enligt förordningsförslaget ska övervakningen riktas mot de aktörer och de delar av leveranskedjan där riskerna med tvångsarbete är störst. Dessutom ska man beakta bland annat de ekonomiska aktörernas storlek och ekonomiska resurser, mängden produkter och omfattningen av eventuellt tvångsarbete. I regleringen av undersökningsprocessen har man också tagit hänsyn till att mindre aktörer har mer begränsade resurser.

Utöver att regleringen i praktiken kommer att kräva att ekonomiska aktörer i sin verksamhet mer aktivt tar hänsyn till riskerna med tvångsarbete och säkerställer att tvångsarbete inte förekommer i något skede av tillverknings- och produktionskedjan – då företag uppmanas att i fråga om detta följa befintliga standarder för tillbörlig aktsamhet i sin verksamhet – kan regleringen också innebära en administrativ börda för företagen, då de måste lämna information som de behöriga myndigheterna begär och eventuellt kräva omprövning av beslut. Företagen kan också bli tvungna att dra tillbaka produkter från marknaden och bortskaffa sina produkter på grundval av beslut som den behöriga myndigheten fattat. Nationellt är det dock nödvändigt att mer exakt utreda hur stora kostnader och hur mycket merarbete förslaget kommer att innebära

för dessa företag. På grund av regleringens ekonomiska konsekvenser är det viktigt att skyldigheterna är lika för alla företag som verkar i unionen.

Kommissionen har inte särskilt bedömt förslaget ekonomiska konsekvenser (se kapitel 4.2), så det är i detta skede svårt att bedöma förslaget exakta ekonomiska konsekvenser för Finland och ekonomin i allmänhet, med tanke på att det inte finns någon modell för det nationella genomförandet.

Förordningar är direkt tillämplig rätt. Förordningen kommer att kräva nationella lagstiftningsåtgärder, åtminstone när det gäller inrättandet av en behörig myndighet och de påföljder som denna kan ålägga.

5 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i EU

Initiativet nämndes för första gången av kommissionens ordförande Ursula von der Leyen i hennes tal om tillståndet i unionen den 15 september 2021. De viktigaste delarna av förslaget ingick också i *meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén av den 23 februari 2022 om anständigt arbete i hela världen för en global rättvis omställning och en hållbar återhämtning (COM(2022) 66 final)*. Förbudet mot att släppa ut produkter tillverkade genom tvångsarbete på EU-marknaden är en av flera åtgärder som nämns i kommissionens meddelande. Enligt den E-skrivelse som utarbetades till riksdagen om meddelandet (E 39/2022 vp) förhöll sig statsrådet positivt till initiativet, men ansåg det viktigt att regleringen genomförs på ett sätt som är förenligt med Världshandelsorganisationens (World Trade Organization, WTO) regler och att den inte leder till ogrundad diskriminering av EU:s handelspartner eller förtäckta handelshinder. Det konstaterades också uttryckligen att Finland stöder prioriteringen av att bekämpa användningen av tvångsarbete och barnarbete, samtidigt som man betonar vikten av andra särskilt nämnda principer och rättigheter. I skrivelsen konstateras att statsrådet kommer att fastställa en separat ståndpunkt till varje enskilt lagberedningsprojekt som nämns i kommissionens meddelande.

Kommissionen offentliggjorde förordningsförslaget den 14 september 2022. Den 29 september 2022 ordnade arbets- och näringsministeriet och utrikesministeriet tillsammans ett samråd om förordningsförslaget för intressenter och myndigheter. Utkastet till denna U-skrivelse har behandlats i flera sektioner som är underställda statsrådets kommitté för EU-ärenden. Den 11 oktober 2022 behandlades det i sektion EU 8 (konkurrenskraft) och den 14 oktober 2022 i sektion EU 28 (arbetsrätt). Dessutom har utkastet behandlats i sektion EU 2 (handelspolitiska frågor) i ett skriftligt förfarande och på mötet i EU-ministerutskottet den 28 oktober 2022.

Förslaget behandlas i arbetsgruppen för den inre marknaden som är underställd rådets arbetsgrupp för konkurrenskraft och tillväxt. Det har inte ännu meddelats någon mer detaljerad tidsplan för behandlingen i rådets arbetsgrupp.

I Europaparlamentet ansvarar utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd (IMCO) för den huvudsakliga behandlingen av förslaget. Det är inte ännu känt vem som ska föredra betänkandet.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna

Den föreslagna förordningen har konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förslaget främjar förbudet mot tvångsarbete enligt artikel 5.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och förbudet mot tvångsarbete i artikel 4 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Det främjar också artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen (FEU), en artikel som gäller de mänskliga rättigheternas och de grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet samt respekten för människors värde.

I Finland ska förslaget bedömas åtminstone med avseende på följande bestämmelser i grundlagen: respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §), egendomsskydd (15 §), näringsfrihet och rätt till arbete (18 §), den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §) och rättsskydd (21 §).

Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Det faktiska tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter ofta aktiva åtgärder från det allmännas sida, till exempel för att skydda individens grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar från utomstående sida eller för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Till metoderna hör också att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet (RP 309/1993 rd). Förordningsförslaget kan anses bidra till genomförandet av den skyldighet att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som grundlagens 22 § ålägger det allmänna.

Med mänskliga rättigheter avses vanligtvis de grundläggande rättigheterna för individer som skyddas i internationella dokument om mänskliga rättigheter. Konventionerna om mänskliga rättigheter ålägger de avtalsslutande staterna att respektera de mänskliga rättigheterna och garantera dessa i huvudsak för alla som hör under den ifrågavarande statens jurisdiktion – oberoende av nationalitet och oberoende av om personen egen nationalstat har anslutit sig till konventionen (RP 309/1993 rd). Med grundläggande fri- och rättigheter i sin tur avses de friheter och rättigheter som regleras i grundlagen och tillkommer individen. De grundläggande fri- och rättigheterna skyddar i regel alla människor som hör under finsk jurisdiktion. Utgångspunkten är att de grundläggande fri- och rättigheterna skyddar en individ oavsett till exempel dennes ålder, kön eller nationalitet. De grundläggande rättigheterna skyddar juridiska personer indirekt, eftersom ett ingrepp i en juridisk persons ställning kan innebära att man gör intrång i rättigheter som tillkommer en individ som befinner sig bakom den juridiska personen (RP 309/1993 rd).

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis är de i Finlands grundlag tryggade grundläggande fri- och rättigheter av betydelse även vid utarbetande av EU-rättsakter (se t.ex. GrUU 15/2017 rd, s. 4 och GrUU 9/2017 rd). Enligt utskottet är det klart att Finlands grundlag bör styra statsrådets ställningstagande i beredningen av EU-rättsakter (GrUU 20/2017 rd, s. 6).

Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Enligt samma bestämmelse är Finland medlem i Europeiska unionen. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis innebär 1 § 3 mom. i grundlagen tillsammans med skyldigheten att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna enligt 22 § att statsrådet ska delta i utarbetande av förslagen till EU-rättsakter på ett sätt som säkerställer de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i både Finland och Europeiska unionen (se GrUU 20/2017 rd, s. 6, GrUU 53/2017 rd, s. 5).

Regleringen föreslås gälla ekonomiska aktörer som släpper ut eller tillhandahåller produkter tillverkade genom tvångsarbete på EU-marknaden eller som exporterar sådana produkter, oavsett aktörernas juridiska form, verksamhetens omfattning och hemort. Avsikten är att den föreslagna förordningen ska ha effekter särskilt utanför EU, med beaktande av att tvångsarbetet har ansetts vara ett betydande globalt problem och särskilt i länder där de mänskliga rättigheterna bevisligen tillgodoses sämre än inom EU.

Genom förordningen kommer den skyldighet att främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna som föreskrivs i 22 § i grundlagen att genomföras i stor omfattning inom alla områden, även utanför Finlands och Europeiska unionens gränser. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som är ett självständigt organ under FN:s människorättskommitté, har ansett att stater bör förhindra att företag under deras jurisdiktion orsakar negativa effekter för de mänskliga rättigheterna utomlands. Statsrådet anser att bestämmelserna syftar till att skydda de grundläggande rättigheter som är relevanta med tanke på effekterna av företagsverksamhet. Trots att bestämmelserna fastställer skyldigheter som begränsar ekonomisk verksamhet även i gränsöverskridande situationer, kan förslaget enligt statsrådet betraktas som en positiv utveckling när det gäller skyldigheten att säkerställa de grundläggande rättigheterna, och i detta avseende utgör grundlagen inget hinder för att godkänna bestämmelserna.

Egendomsskydd och näringsfrihet

Enligt grundlagens 15 § 1 mom., som gäller egendomsskydd, är vars och ens egendom tryggad. Enligt denna bestämmelse bedöms olika inskränkningar i ägares nyttjande- och bestämmanderätt.

Enligt bestämmelsen om näringsfrihet i 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Utöver annat stadfäster bestämmelsen principen om företagandets frihet, eftersom yrke och näring uttryckligen nämns som medel att skaffa utkomst. Den rätt som föreskrivs i momentet begränsas naturligtvis av vissa realiteter. En yrkesutövers och en näringsidkares valmöjligheter begränsas av hans förmåga att sälja sina produkter och tjänster så att hen förmår skaffa utkomst. Vid sidan av de faktiska begränsningarna på fritt val av arbete, yrke och näring finns det dessutom flera juridiska begränsningar, men begränsningar ska utfärdas genom lag (GrUU 18/2006 rd, s. 3–4). Grundlagsutskottet har i sin praxis bedömt till exempel åläggandet av olika skyldigheter för näringsidkare i förhållande till rätten till arbete, yrke och näring. Utskottets etablerade syn är att huvudregeln enligt grundlagen är näringsfrihet. Bestämmelser som kringskar betingelserna för näringsutövande ska bedömas i förhållande till acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 28/2012 rd).

Bestämmelser som begränsar egendomsskyddet och näringsfriheten måste uppfylla de allmänna kraven på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Relevanta krav med avseende på förordningsförslaget är åtminstone kravet på exakthet och noggrann avgränsning samt begränsningens acceptabilitet och dess proportionalitet i förhållande till det eftersträvade syftet.

Med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning är det viktigt att lagen tillräckligt tydligt anger vem som är behörig att utfärda begränsningar, vad dessa behörigheter ger rätt till och vilket förfarande som ska tillämpas. GrUU 21/2006, GrUU 20/2005, GrUU 12/1998, GrUU 8/1995. Bestämmelserna i lagen ska överlag vara så exakta att de ger tillräckligt tydlig information om vilka åtgärder myndigheterna kommer att vidta (GrUU 15/1996 rd). Iakttagande av kravet på exakthet och noggrann avgränsning förutsätter också att de uttryck och fraser som används i en lag är exakta. GrUU 40/2013, GrUU 54/2002, GrUU 19/2002.

Ovannämnda krav måste beaktas i förordningens innehåll och när den övervakande myndighetens uppgifter och befogenheter regleras närmare nationellt. Myndighetens befogenheter ska enligt förslaget omfatta bland annat att se till att produkter tillverkade genom tvångsarbete dras tillbaka från marknaden och förstörs i enlighet med nationell lagstiftning och EU-regleringen.

Bedömningen av rättsaktens godtagbarhet kan också utgå från bestämmelserna om liknande rättigheter i Europakonventionen om mänskliga rättigheter och motsvarande internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland, åtminstone till den del de innehåller uttömmande förteckningar över acceptabla grunder för inskränkning av de mänskliga rättigheterna. Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna tolkas i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna, så att endast sådana grunder för inskränkning som enligt den relevanta bestämmelsen i människorättskonventionen är acceptabla kan godtas som grunder för inskränkning av motsvarande bestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelser om inskränkningar ska vara både acceptabla och dikterade av något tungt vägande samhälls- eller allmännyttigt skäl (GrUU 45/2014 rd).

Kravet på proportionalitet innebär att inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna måste vara nödvändiga för uppnåendet av ett godtagbart syfte och även i övrigt förenliga med proportionalitetskravet. (GrUU 3/2014 rd, GrUU 38/2013 rd, GrUU 16/2013 rd, GrUU 8/2013 rd). En inskränkning av en grundläggande fri- och rättighet är tillåten endast om målet inte kan nås med medel som intervenerar mindre i de grundläggande fri- och rättigheterna. En inskränkning får inte vara mer genomgripande än vad som är motiverat med hänsyn till hur tungt vägande det bakomliggande intresset är i relation till det rättsobjekt som ska inskränkas (GrUU 37/2013 rd, GrUU 14/2013 rd, s. 4/I, GrUU 2/2013 rd, s. 3, GrUU 5/2009 rd, s. 3, GrUU 8/2006 rd). Statsrådet anser att den minskning av tvångsarbetet som eftersträvas med förslaget utgör en godtagbar och proportionerlig motivering för inskränkningar av egendomsskyddet och näringsfriheten.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Artikel 30 i förordningen ålägger medlemsstaterna att utfärda bestämmelser om påföljder för bristande efterlevnad av det beslut som avses i artikel 6.4 i förordningen. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. I förslaget föreskrivs inte om straffrättsliga påföljder.

I 8 § i grundlagen föreskrivs om de viktigaste elementen av den straffrättsliga legalitetsprincipen. Administrativa disciplinära påföljder och andra påföljder av straffkaraktär som åläggs i administrativ ordning är i allmänhet inte straff som döms ut för brott i den bemärkelse som avses i 8 § i grundlagen. Den straffrättsliga legalitetsprincipen tillämpas därmed inte som sådan på regleringen av administrativa påföljder. I grundlagsutskottets praxis har det emellertid ansetts att regleringen av administrativa påföljder ska uppfylla de allmänna kraven på exakthet och proportionalitet (GrUU 14/2013 rd, s. 2/II, GrUU 34/2012 rd, s. 3–4, GrUU 17/2012 rd, s. 6).

Det är viktigt att bestämmelserna om de administrativa påföljder som avses i förordningen kan utfärdas i överensstämmelse med grundlagen. Enligt statsrådet förutsätter detta att det under förhandlingarna fästs avseende vid att de skyldigheter som åläggs de ekonomiska aktörerna är exakta och noggrant avgränsade, särskilt när det gäller sådana skyldigheter vars försummelse kan bestraffas med administrativa sanktioner.

Rättsskydd

I 21 § 1 mom. i grundlagen ingår en allmän bestämmelse om vars och ens rätt att få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Utgångspunkten är individens rätt att på eget initiativ få sin sak behandlad. Behandlingen i domstol och andra myndigheter ska dessutom alltid ske på tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål.

Artikel 12 i förordningsförslaget innehåller bestämmelser om den behöriga myndigheten. I artikel 8.5 i förordningsförslaget föreskrivs att ekonomiska aktörer som berörs av ett beslut av den behöriga myndigheten ska ha möjlighet att få detta beslut omprövat i processrättsligt och materiellt hänseende i domstol. Denna behandling föregås av undersökningens preliminära skede, den egentliga undersökningen, och av omprövningen av beslutet på begäran av den berörda parten.

Enligt statsrådet medför den föreslagna förordningen inga problem med tanke på individens rättsskydd.

7 Ålands behörighet

Med stöd av 5 kap. 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör ärendet till rikets lagstiftningsbehörighet.

Enligt 27 § 1 mom. i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om bland annat:

- bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar (8 punkten),
- utrikeshandeln (12 punkten),
- arbetsrätt (21 punkten).

Enligt 27 § 1 mom. 42 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet också i övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i lagen ska hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder förordningsförslagens syfte att införa ett förbud mot att släppa ut och tillhandahålla produkter som tillverkats genom tvångsarbete på EU-marknaden samt mot att exportera sådana produkter från EU. Förbudet mot att släppa ut produkter på marknaden främjar de samhälleliga målen att förbättra arbetstagarnas grundläggande fri- och rättigheter och arbetsvillkor globalt. Förordningsförslaget stödjer de i regeringsprogrammet fastställda målen att stärka företagens samhällsansvar.

Statsrådet anser att de problem som orsakas av tvångsarbete är betydande och att man bör ta itu med dem med åtgärder på EU-nivå. Samtidigt bör det säkerställas att regleringen bildar en fungerande helhet med regleringen om tillbörlig aktsamhet för företag (CSDD-direktivförslaget) och företagens hållbarhetsrapportering (CSR-direktivförslaget). Riskerna relaterade till tvångsarbete i företagens värdekedjor innehåller gränsöverskridande effekter och element, mellan medlemsländerna och för tredjeländers del, varför åtgärder på EU-nivå kan anses motiverade.

Statsrådet understöder att definitionen av tvångsarbete kopplas ihop med ILO:s konvention 29 och dess tilläggsprotokoll. Statsrådet anser det viktigt att regleringen genomförs på ett sätt som är förenligt med Världshandelsorganisationens (World Trade Organization, WTO) regler och att den inte leder till ogrundad diskriminering av EU:s handelspartner eller förtäckta handels hinder. Det är viktigt att de nationella behöriga myndigheterna tillämpar förordningen på ett balanserat och samordnat sätt.

Statsrådet stöder den föreslagna förordningens breda tillämpningsområde. Tvångsarbete utgör en allvarlig kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och ett globalt problem som alla ekonomiska aktörer bör sträva efter att förhindra. I sin egen riskbaserade bedömning ska den behöriga myndigheten ta hänsyn till den ekonomiska aktörens storlek, de processer för tillbörlig aktsamhet vad gäller tvångsarbete som redan tagits fram och aktörens närhet till misstänkt tvångsarbete i dess upphandlingskedja. Statsrådet stöder förslaget om att den behöriga myndigheten måste påvisa att produkten har producerats genom tvångsarbete.

Statsrådet anser att man måste sörja för regleringens proportionalitet, särskilt när det gäller småföretagare, dock utan att äventyra målet med förslaget. Det är viktigt att de processer för tillbörlig aktsamhet som beaktar riskerna för tvångsarbete införs i små och medelstora företags verksamhet på ett sätt som inte skapar en orimlig administrativ börda för dem. Statsrådet anser det viktigt att kommissionen ger företag och andra aktörer riktlinjer i enlighet med förordningen, upprätthåller en öppen databas om riskerna för tvångsarbete i specifika geografiska områden och för specifika produkter samt att de IT-system som ska etableras är funktionella och faktiskt stöder en enhetlig tillämpning inom EU.

Statsrådet anser att man i förhandlingarna bör fästa uppmärksamhet vid exakthet och noggrann avgränsning i fråga om de skyldigheter som åläggs ekonomiska aktörer, för att regleringens förutsebarhet och rättssäkerhet ska bli beaktad, och å andra sidan de krav som ställs för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (se kapitel 6 i denna U-skrivelse).

Statsrådet anser att den föreslagna skyldigheten att förstöra produkter tillverkade genom tvångsarbete är problematisk särskilt ur hållbarhetssynvinkel. Att förstöra produkter är inte förenligt med strategin för hållbar utveckling och har ingen positiv inverkan på kampen mot klimatförändringen, en kamp i vilken cirkulär ekonomi enligt regeringsprogrammet är en förändringsfaktor. Statsrådet anser att man i förhandlingarna bör söka alternativa förfaranden för förstörandet av produkterna, till exempel med metoder inom återvinning och cirkulär ekonomi, men i samband med detta ändå se till att de ekonomiska aktörerna inte drar ekonomisk nytta av produkter tillverkade genom tvångsarbete.

Statsrådet understöder förordningsförslagets utgångspunkt att medlemsstaterna själva ska besluta om påföljderna för att inte följa den behöriga myndighetens beslut.

Statsrådet konstaterar att avsikten med förordningsförslaget har varit att specifikt inrikta sig på att få bort produkter tillverkade genom tvångsarbete från EU-marknaden. Detta främjar det förbud mot tvångsarbete som det finns bestämmelser om i internationella konventioner, och även regleringen av mänskliga rättigheter i EU:s lagstiftning, inklusive förbudet mot tvångsarbete som en del av människohandel. Den föreslagna förordningen kan betraktas som lagstiftning som kompletterar befintlig substansreglering och den reglering om företagens skyldighet att iakttä tillbörlig aktsamhet (CSDD-direktivförslaget) som är under beredning. Den anses därför inte vara det lämpligaste instrumentet för att hantera eventuella ersättningsfrågor eller för att utsträcka ansvaret till även annat än de produkter tillverkade genom tvångsarbete som det är frågan om här. Den eventuella rättsliga statusen, skyldigheterna och deras form, för internetbaserade marknadsplatser är det ändamålsenligt att bedöma i linje med andra EU-rättsakter. Under

förhandlingarnas gång bör man dessutom bedöma möjligheterna att använda de etablerade definitionerna och förfarandena i EU:s reglering om marknadskontroll.