

Juridiska fakultetskansliet

Utrikesdepartementet

## **Remissvar: Europeiska kommissionens förslag till förordning om förbud mot produkter som producerats under tvångsarbete**

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har ombetts att yttra sig över ovan nämnda förslag.

### **Inledande synpunkter**

Som framgår av förslaget syftar förordningen till att operationalisera FN:s måldokument om att avskaffa tvångsarbete före 2030 samt ILO:s konvention om tvångsarbete med tillhörande protokoll. Alltsedan Lissabonrevisionen av grundfördragen som var klar 2009 ska alla rättsnormer inom ramen för de befogenheter som tilldelats unionen i enlighet med Fördraget om EU (FEU) och Fördraget om EU:s Funktionssätt (FEUF) vara förenliga med EU:s rättighetsstadga. Enligt stadgans artikel 5.2 får ingen ”tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete.” Eftersom medlemsstaterna genom artikel 7 FEUF uppställer ett krav på samstämmighet mellan unionens alla åtgärder måste den föreslagna förordningen passa in som en pusselbit i EU:s omfattande normsystem som griper in i och omdanar de nationella rättsordningarna. Således ska den föreslagna förordningen ses i ljuset av det åtgärds paket som EU för närvarande knäsatte i syfte att säkerställa att företag tar ett miljöansvar och bredare samhällsansvar. Innebörden av artikel 5.2 i rättighetsstadgan har tidigare i viss mån preciserats genom direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel som dock harmoniserar rekvisiten för just ”människohandel”. Medan nationella regler om exploatering av människor i samband med produktion av varor tillnärmas genom direktivet är den direkt tillämpliga förordningen som denna remiss avser ett redskap för att förbjuda handel med vissa varor. Eftersom förordningen skapar ett ramverk för myndighetsintervention som baseras på information som inkommer till myndigheten finns även en koppling till skyddet för visselblåsare.

Förordningen kan anses ha en lika stark förankring i unionens externa handelspolitik som i inre marknadens rättsliga grund. Således anges att förordningens rättsliga grund är artikel 114 och 207 FEUF. Här ska påminnas om att en felaktig rättslig grund kan föranleda att ett förslag till sekundärlagstiftning stoppas och det finns ibland anledning att ifrågasätta det därmed valda lagstiftningsförfarandet. Förvisso skulle det också här kunna ifrågasättas om inte

förslaget främst rör en administrativ samordning i brottsbekämpande syfte och den rättsliga grunden därför borde återfinnas i avdelning 5 FEUF rörande ett område med frihet säkerhet och rättvisa och närmare bestämt i kapitel 1 med allmänna bestämmelser eller kapitel 4 om polissamarbete. Eftersom förordningen rör handel med varor kan dock den rättsliga grunden accepteras. Följaktligen ska Ministerrådet och Europaparlamentet lagstifta enligt ordinarie lagstiftningsförfarande.

### **Förordningens straffrättsliga karaktär**

Såsom framgår av artikel 12 i den föreslagna förordningen är det medlemsstaten som har att avgöra vilka myndigheter som ska ansvara för att förordningen efterlevs utöver den etablerade tullsamverkan. Juridiska fakultetsnämnden inga synpunkter på vilken eller vilka myndigheter förutom polis och åklagare som i ett svenskt sammanhang skulle kunna vara aktuella. Däremot kan ju den allmänna observationen göras att konsumentverket och konsumentombudsmannen kan få information som är relevant att registrera i den föreslagna databasen. Om varorna säljs under förespegling att de är tillverkade i enlighet med grundläggande rättigheter torde transaktionen hur som helst vara otillbörlig och i strid med marknadsföringslagen. Förordningen som nu föreslås är dock av straffrättslig karaktär och syftar till att utrota tvångsarbete i ett globalt perspektiv till skillnad från att skydda konsumentkollektivet.

Naturligtvis är den föreslagna förordningens primära syfte att avskräcka företag från att befatta sig med varor som har producerats under slavliknande förhållande t.ex. av uigurer i Kina. Följaktligen är det riktigt att som den Europeiska kommissionen föreslår ej göra ett undantag från tillämpningsområdet för små och medelstora företag (SME:s) som annars ofta premieras. Då förslaget ej är en marknadsregleringsåtgärd flyttas balanspunkten långt från näringsfrihet i rättighetsstadgans artikel 16 till ett nästan absolut förbud mot tvångsarbete i dess artikel 5.2 även om en proportionalitetsavvägning under stadgans artikel 52 ej kan undvikas. Här är det fråga om att säkerställa att unionens internationella åtaganden efterlevs i medlemsstaterna och att rättighetsstadgan får avsedd effekt inom ramen för unionens tilldelade befogenheter. Faktum är att förbudet mot tvångsarbete gäller inom unionen oavsett om den föreslagna förordningen genomförs eller ej. Som all annan sekundärrätt tjänar denna förordning till att öka rättssäkerheten genom att precisera innebörden av en fundamental rättsprincip. Eftersom vare sig internationella avtal eller rättighetsstadgan kan utvidga unionens tilldelade befogenheter och den materiella straffrätten huvudsakligen är ett nationellt område är det dock ej oproblematiskt att sambandet med handel å ena sidan definierar den rättsliga grunden för förordningen och å andra sidan ej tillmäts någon större betydelse i den proportionalitetsavvägning som förordningen i enlighet med unionsrättens systematik ska precisera.

### **Särskilt om subsidiaritet och proportionalitet**

Proportionalitetsavvägningar har som bekant två olika funktioner i unionsrätten. Förutom ovan nämnda (horisontella) avvägning mellan olika intressen följer det av artikel 5 FEU att unionens rätt att reglera på ett område där även medlemsstaterna har normgivningsmakt krävs i varje lagstiftningsärende att det avgörs huruvida det är nödvändigt att anta en gemensam reglering. När det gäller regleringen av den inre marknaden har unionen och medlemsstaterna delad kompetens och såtillvida att den rättsliga grunden för förordningen är artikel 114 FEUF krävs en sådan (vertikal) proportionalitetsavvägning. Eftersom unionen däremot har exklusiv befogenhet att utforma en extern handelspolitik krävs ingen proportionalitetsavvägning under artikel 207 FEUF. I det sammanhanget ska dock framhållas att även om den föreslagna förordningen

ger handelsavtal som hänvisar till FN:s och ILO:s regelverk effekt inom union rör den ej utformningen av handelsavtal eller ens huvudsakligen unionens yttre gränskontroll utan åtgärder inom unionen för att stävja handeln med varor som tillverkats genom tvångsarbete. Således bör en proportionalitetsavvägning göras för att fastställa unionens lagstiftningsmakt. Är det nödvändigt att åtgärderna vidtas på unionsnivå? Här är en näraliggande fråga om tvångsarbete i enlighet med subsidiaritetsprincipen bättre bekämpas nationellt. Såvitt kan bedömas är förslaget förenligt med såväl proportionalitets- som subsidiaritetsprincipen.

### **Några ord om unionsrättens systematik**

I mitten av 1980-talet blev det uppenbart att Bryssel producerade en oöverskådlig mängd sekundärrätt. I enlighet med "den nya given" skulle direktiv och förordningar endast sätta övergripande ramar som sedan kunde preciseras genom tekniska standards och myndighetssamverkan. På senare tid verkar dock unionen ha återgått till den ursprungliga strategin att genom ett finmaskigt nät av sekundärrätt säkerställa förutsebarhet och således rättsstatsprincipen. Invändningarna från industrin att regleringen på nytt tenderar att bli oöverskådlig kan ej bortses ifrån. Även om unionen eftersträvar bättre reglering är frågan om inte blotta mängden sekundärrätt innebär en sämre reglering. Visst krävs handelscentrerad reglering som kompletterar den redovisningscentrerade reglering av miljöansvar och socialt ansvar som nu är på väg, men det kan ju finnas flera handelsrelaterade människorätsfrågor än tvångsarbetet som kräver samordning mellan myndigheterna som ska tillämpa den föreslagna förordningen. Med andra ord skulle med fördel en ramförordning om myndighetssamverkan kunna antas som rör flera grundläggande rättigheter i rättighetsstadgan och i unionens externa handelsavtal. I praktiken krävs mycket diplomati och hög aktivitetsgrad från nationellt håll för att lyfta sådana strategiska frågor med den Europeiska kommissionen. Kanske är det värt besväret.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Yttrandet har beretts av docent Claes Granmar. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.



Jessika van der Sluijs



Karolina Alveryd