



Enheten för juridik
Per Hällströmer,
arbetsmiljoverket@av.se

Utrikesdepartementet
ud.hi.remiss@gov.se

Yttrande över Europeiska kommissionens förslag till förordning om förbud mot produkter som producerats genom tvångsarbete

Sammanfattning

Arbetsmiljöverket delar Kommissionens uppfattning om att det behöver vidtas ytterligare åtgärder för att främja arbetstagares rättigheter och rätt till anständiga arbeten. Arbetsmiljöverket menar att ett förbud av produkter som tillverkats genom tvångsarbete kan vara en sådan åtgärd och välkomnar därför Kommissionens initiativ. Arbetsmiljöverket anser att Kommissionens förslag till förordning är vällovligt, men att förslaget behöver förtydligas i flera delar.

Arbetsmiljöverkets synpunkter och ställningstaganden

Världssamfundet har förbundit sig att avskaffa allt tvångsarbete senast 2030. Ingen ska behöva utföra tvångsarbete och produkter som har tillverkats genom tvångsarbete ska inte få släppas ut på marknaden. I detta sammanhang vill Arbetsmiljöverket framföra att enligt definitionen i artikel 2 i ILO:s konvention (nr 29) om tvångsarbete undantas vissa typer av tvångsarbete.

Genom förordning (EU) 2019/1020 om marknads kontroll och överensstämmelse av produkter och andra sektorsspecifika harmoniserade EU-rättsakter ställs det krav på produkter och ekonomiska aktörer. Dessa krav innefattar inte något förbud mot att tillhandahålla produkter som tillverkats genom tvångsarbete på marknaden, utan tar sikte på att produkterna ska vara tillverkade på ett sätt som innebär att de är säkra att använda. Arbetsmiljöverket har idag marknadskontrollansvar enligt förordning (EU) 2019/1020 för bland annat personlig skyddsutrustning och maskiner. Dessa produkter är sådana som tillverkas bland annat i tredje land och där det föreslagna förbudet mot tillverkning genom tvångsarbete skulle kunna aktualiseras.

Arbetsmiljöverkets marknads kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 fungerar idag väl. Men detta innebär inte per automatik att Arbetsmiljöverket i dagsläget även skulle kunna hantera och ansvara för de uppgifter som följer av

den föreslagna förordningen. Kontrollerna och de utredningar som behöver göras enligt den föreslagna förordningen kommer enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning sannolikt att skilja sig från de kontroller som myndigheten idag gör av produkter enligt förordning (EU) 2019/1020. Vad detta betyder för vårt uppdrag och vårt resursbehov får hanteras i den fortsatta beredningen.

Arbetsmiljöverket noterar, precis som regeringen har gjort, att det finns en del otydligheter i förslaget vilka kommer att behöva åtgärdas. Härvid vill Arbetsmiljöverket påminna om vikten av att rättsakter ska vara precisa och exakta samt hänvisa till EU-domstolens praxis¹ gällande utformningen av rättsakter. Dessa otydligheter försvårar även Arbetsmiljöverkets möjligheter att i nuläget överblicka förslagets konsekvenser och påverkan på myndighetens verksamhet fullt ut.

Av artikel 4.2 framgår att myndigheterna vid sin bedömning av sannolikheten för att en ekonomisk aktör handlat i strid med artikel 3 ska ta hänsyn till de ekonomiska aktörernas storlek och ekonomiska resurser. Enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning behöver artikeln förtydligas så att det tydligare framgår att de behöriga myndigheterna ska beakta de ekonomiska aktörernas storlek och ekonomiska resurser i den riskbedömning som de ska göra, och inte att den ekonomiska aktörens storlek och resurser i sig är faktorer som påverkar sannolikheten att den ekonomiska aktören handlat i strid med artikel 3.

Enligt artikel 4.5 ska de behöriga myndigheterna utifrån den information som en ekonomisk aktör skickat in till myndigheten fastställa huruvida det finns *välgrundade farhågor* för en överträdelse av artikel 3. Av definitionen i artikel 2 (n) framgår att 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. Enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning behöver begreppet förtydligas och förklaras ytterligare och även på vilket sätt en välgrundad farhåga förhåller sig till den sannolikhetsbedömning som myndigheten ska göra enligt artikel 4.1. Det framgår vidare av artikel 4.6 att den ekonomiska aktören kan påvisa att den tillämpar *tillbörlig aktsamhet*, även detta begrepp behöver förtydligas och förklaras ytterligare.

Av artikel 5.3 (a) framgår att de behöriga myndigheterna ska prioritera de undersökta ekonomiska aktörer som ingår i de led i värdekedjan som är så nära som möjligt där det finns risk för tvångsarbete, och av (b) att de ska beakta de

¹ Se bland annat C-169/80 Gondrand och Garancini punkt 17, C-70/83 Kloppenburg punkt 11, T-229/94 Deutsche Bahn mot kommissionen punkt 113 och T-474/15 GGP Italy mot kommissionen punkt 63.

ekonomiska aktörernas storlek och ekonomiska resurser, mängden berörda produkter och omfattningen av det misstänkta tvångsarbetet. Dessa faktorer ska såvitt Arbetsmiljöverket förstå beaktas redan i den riskbedömning som ska göras enligt artikel 4. Arbetsmiljöverket ställer sig därför frågande till varför dessa faktorer ska beaktas även i detta skede.

Arbetsmiljöverket delar uppfattningen om att ingripanden ska ske så nära där risken för tvångsarbete finns som möjligt. Längst upp i värdekedjan finns tillverkaren och som Arbetsmiljöverket nämnt inledningsvis kan dessa tillverkare finnas i tredje länder. Även om de behöriga myndigheterna enligt punkt 6 ska kunna ingripa i tredje land, ser Arbetsmiljöverket i dagsläget inte att det är praktiskt möjligt att ingripa mot en tillverkare eller någon annan ekonomisk aktör som befinner sig i tredje land. Hur och när ett sådant ingripande ska ske behöver därför preciseras ytterligare i den fortsatta beredningen.

De behöriga myndigheterna ska enligt artikel 6.2 i sin bedömning om en överträdelse av artikel 3 skett även använda sig av *andra tillgängliga uppgifter* i det fall det inte är möjligt att samla in information och bevisning i enlighet med artikel 5.3 eller 5.6. Enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning behöver det förtydligas vilka andra uppgifter som avses samt att den ekonomiska aktören ska beredas tillfälle att yttra sig över sådana andra tillgängliga uppgifter innan de behöriga myndigheterna fattar ett beslut enligt artikel 6.4.

Av artikel 8 framgår vad som synes vara ett förfarande för omprövning av en myndighets beslut. Det föreskrivs bland annat att den ekonomiska aktören har 15 arbetsdagar, och i vissa fall endast 5 arbetsdagar, på sig från det att den mottagit beslutet att begära omprövning. Arbetsmiljöverket vill härvid upplysa om att dessa tidsfrister överlappar med de tidsfrister som gäller enligt förvaltningslagens regler om omprövning eller överklagande av beslut och att överklagandetiden om tre veckor inte kommer att gälla för dessa typer av ärenden.

Av artikel 10.3 framgår att Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 om rapportering av missförhållanden ska tillämpas på fysiska och juridiska personer som rapporterar till en behörig myndighet om produkter som tillverkats genom tvångsarbete. Enligt Arbetsmiljöverkets bedömning innebär detta att den personkrets som i dagsläget omfattas av direktiv (EU) 2019/1937 utvidgas och att direktivet således blir tillämpligt på fysiska och juridiska personer som inte faller in under den personkrets som anges i direktivets artikel 4. Huruvida en sådan utvidgning är lämplig eller genomförbar lämnar Arbetsmiljöverket åt regeringen att bedöma.



Av artikel 12 i förslaget framgår att behöriga myndigheter ska utses och det är dessa som ska ansvara för att förordningen genomförs på ett effektivt och enhetligt sätt. För att myndigheterna ska kunna ansvara för genomförandet måste det tydliggöras och preciseras på nationell nivå hur detta ska gå till samt vilka befogenheter och resurser som står till myndigheternas förfogande. Arbetsmiljöverket noterar särskilt att de behöriga myndigheterna ska samarbeta med arbetsinspektionerna, vilket Arbetsmiljöverket välkomnar. Vad ett sådant samarbete kan innebära resursmässigt för Arbetsmiljöverket behöver analyseras vidare i den fortsatta beredningen. Detsamma gäller för vilka uppgifter som ska utföras av arbetsinspektionen och vilken resursmässig påverkan det får på vår verksamhet. Den inspektionsverksamhet som bedrivs idag av Arbetsmiljöverket är endast en nationell angelägenhet och myndighetens arbetsmiljöinspektion har i dag inga möjligheter att genomföra inspektioner eller tillsyn utanför Sveriges gränser. Det framgår vidare av artikel 25 att de behöriga myndigheterna ska använda den information som de tar emot i enlighet med förordningen endast för tillämpningen av förordningen. Arbetsmiljöverket uppfattar detta som att myndigheten inte kommer att kunna lägga uppgifter som arbetsmiljöinspektionen får del av genom det samarbete som ska ske med andra behöriga myndigheter till grund för de arbetsmiljöinspektioner som myndigheten genomför. Av samma anledning kan inte uppgifterna heller användas i Arbetsmiljöverkets marknadskontroll. Om så är fallet är det enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning beklagligt eftersom myndigheten kan komma att ta del av uppgifter om missförhållanden och brister hos både arbetsgivare och ekonomiska aktörer som myndigheten skulle vilja agera på.

Arbetsmiljöverket noterar vidare att Kommissionen enligt artikel 23 på egen hand ska få möjlighet att utfärda riktlinjer som ska omfatta bland annat vägledning om tillbörlig aktsamhet och information om riskindikatorer för tvångsarbete. Arbetsmiljöverket delar uppfattningen om att det behövs riktlinjer och vägledningar som förtydligar. Enligt Arbetsmiljöverkets mening vore det dock mer lämpligt om detta kunde förtydligas i skäl och beaktandesatser istället för i riktlinjer som enbart Kommissionen har möjlighet att påverka utformningen av. Om Kommissionen ändå ska ges denna möjlighet måste riktlinjerna och vägledningarna åtminstone tas fram i samarbete med de behöriga myndigheterna och inte av Kommissionen på egen hand.

De som deltagit

Yttrandet har avgetts av generaldirektören Erna Zelmin. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Eva Nilsson, ställföreträdande avdelningschefen Munasar Said Muse, tillförordnade enhetschefen Johanna Ingemansson Christiansson och tillförordnade enhetschefen Joakim Medin deltagit. Föredragande har varit juristen Per Hällströmer.



Erna Zelmin

Per Hällströmer