

NOTAT



01-03-2017

J.nr. 2016 - 6885

CAIJ

Torben Arnholt Lorentzen

Notat om dansk ratifikation af ILO-protokol om tvangsarbejde

Resume

I overensstemmelse med Danmarks internationale ILO-forpligtelser har Danmark pligt til at overveje ratifikation af protokol til ILO's konvention om at bekæmpe tvangsarbejde. ILO's protokol fra 2014 skal afhjælpe mangler i gennemførelsen af konvention nr. 29 fra 1930 og særligt forebygge menneskehandel til tvangsarbejde.

Der er ikke identificeret mangler i den danske gennemførelse af konventionen, og den danske retstilstand vurderes at leve op til protokollen. Dog vil ratifikation indebære mere koordinering med arbejdsmarkedets parter. Derudover er der ikke i Danmark en selvstændig handlingsplan eller strategi mod tvangsarbejde. Det er vurderingen i Det faste ILO-udvalg under Beskæftigelsesministeriet, at regeringens løbende handlingsplaner til bekæmpelse af menneskehandel pt. er tilstrækkelige i lyset af det begrænsede omfang af tvangsarbejde.

Arbejdsmarkedets parter (DA, LO, FTF, AC og KL) har indstillet til regeringen, at Danmark bør ratificere protokollen, og at koordination/inddragelse kan ske ved at udvide kommissoriet for Følgegruppen om international rekruttering og udenlandsk arbejdskraft, så evt. opfølgning på protokollen kan drøftes dér.

På den baggrund har regeringen besluttet at ratificere ILO's protokol om tvangsarbejde. Protokollen knytter sig til ILO-konvention nr. 29 fra 1930 angående tvungent eller pligtmæssigt arbejde. Denne konvention er en af ILO's grundlæggende internationale arbejdsstandarder, som i dag har status som et menneskerettighedsinstrument. Dansk ratifikation vil ikke kræve lovændringer.

Baggrund

Protokollen til ILO's konvention nr. 29

ILO anslog i 2012, at nær ved 21 mio. er ofre for tvangsarbejde, herunder via menneskehandel. Inden for EU skønner ILO, at der er 880.000 ofre for tvangsarbejde. I Danmark er 37 personer mellem 2007-2015 vurderet som ofre for menneskehandel til tvangsarbejde ifølge Center Mod Menneskehandels opgørelser. Der foreligger dog ingen domfældelser for menneskehandel til tvangsarbejde.

På Den Internationale Arbejdskonference i 2014 vedtog ILO en styrket indsats mod tvangsarbejde. ILO vedtog en protokol til ILO's konvention nr. 29, ledsaget af en henstilling med supplerende foranstaltninger. Begge instrumenter blev vedtaget med overvældende flertal og med støtte fra den danske trepartsdelegation. Danmark ratificerede ILO's konvention nr. 29 i 1932 og har pligt til at overveje ratifikation af protokollen (ILO's statut art. 19). Spørgsmålet om ratifikation af et nyt

ILO-instrument behandles efter fast praksis med arbejdsmarkedets parter i regi af Det faste ILO-udvalg, der rådgiver regeringen i ILO-spørgsmål.

ILO's konvention nr. 29 om tvangsarbejde er en af ILO's grundlæggende internationale arbejdsstandarder, som i dag har status som et menneskerettighedsinstrument. Samtlige EU-medlemsstater har ratificeret konvention nr. 29, og fra EU's side er der opfordret til ratifikation af protokollen, dels for at promovere protokollen som del af menneskerettighedsregelværket, dels for at støtte en international koordineret indsats om at bekæmpe tvangsarbejde i lighed med FN's nye 2030-verdensmål (delmål 8.7).

Kort om ILO's instrumenter:

- En protokol er en bindende international aftale knyttet til en eksisterende konvention. Den skaber retlige forpligtelser, som gælder for ratificerende stater og kan kun ratificeres af stater, som har ratificeret konventionen.
- En henstilling er et ikke-juridisk bindende, men alene vejledende instrument og skal ikke ratificeres.

Protokollens forpligtelser og dansk opfyldelse

Protokollens indhold

Formålet er at afhjælpe mangler i gennemførelsen af ILO-konvention nr. 29 fra 1930 og forebygge tvangsarbejde, særligt menneskehandel til tvangsarbejde. Protokollen supplerer konvention nr. 29, idet medlemsstaten forpligter sig til at:

- udvikle en national strategi og handlingsplan for at bekæmpe tvangsarbejde og – i et vist omfang – koordinere med og inddrage arbejdsmarkedets parter samt andre berørte grupper (art. 1),
- træffe foranstaltninger for at forebygge tvangsarbejde (art. 2),
- sikre identifikation, frigivelse og beskyttelse, rehabilitering mv. af ofre for tvangsarbejde (art. 3),
- sikre ofre adgang til passende retsmidler, såsom erstatning, og med mulighed for ikke at retsforfølge ofre for ulovlige handlinger, som de er blevet tvunget til at begå (art. 4), og
- indgå i internationalt samarbejde for at forebygge og afskaffe alle former for tvangsarbejde (art. 5).

Protokollen trådte i kraft den 9. november 2016 og er ratificeret af 11 lande.

Den gældende danske indsats

Gennemførelsen af ILO's konvention nr. 29 har især været knyttet op omkring kriminaliseringen af tvangsarbejde (under Justitsministeriets ressort).

Der eksisterer ikke i dag en selvstændig indsats eller handlingsplan rettet generelt mod tvangsarbejde i Danmark. Menneskehandel til tvangsarbejde indgår dog i regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel, som koordineres af Center mod Menneskehandel, nu under Udenrigsministeriet. Handlingsplanen indeholder både forebyggende, støttende og efterforskningsmæssige aktiviteter samt danner rammen for koordineringen af samarbejdet dels mellem myndigheder (Rigspolitiet/NEC, Udlændingestyrelsen, Arbejdstilsynet, SKAT, Center mod Menneskehandel og Styrelsen for International Rekruttering og Integration), dels mellem myndigheder og andre aktører. Handlingsplanen indeholder også et over-

blik over internationale indsatser. Handlingsplanens primære fokusgruppe er kvinder handlet til prostitution. Den tidligere minister for børn, undervisning og ligestilling Ellen Trane Nørby styrkede i november 2015 den opsøgende indsats over for ofre for menneskehandel til tvangsarbejde gennem et tillæg til handlingsplanen mod menneskehandel.

Herudover er der en tværgående myndighedsindsats om at sikre ordnede forhold, herunder modvirke social dumping, på danske arbejdspladser og blandt udenlandske tjenesteydere, der arbejder i Danmark (samarbejde mellem Arbejdstilsynet, SKAT og Rigspolitiet).

Vurderingen af dansk opfyldelse og gennemførelse af protokollen

De relevante myndigheder er blevet hørt og har ingen indvendinger imod en ratifikation. Den overordnede vurdering er, at den danske retstilstand lever op til protokollen. Ligeledes er der ikke identificeret mangler i gennemførelsen af konvention nr. 29. Der er et intensivt arbejde i Danmark med at forebygge menneskehandel, og udbredelsen af tvangsarbejde forekommer ud fra tal og sager begrænset.

Behovet for en selvstændig handlingsplan til afskaffelse af tvangsarbejde har været drøftet med arbejdsmarkedets parter, idet der alene er en dansk handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel. Arbejdsmarkedets parter i Det faste ILO-udvalg er enige om, at den nuværende handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel (2015-18) er dækkende, og at kravet i protokollen om mere koordination/inddragelse kan løses ved at udvide kommissoriet for Følgegruppen om international rekruttering og udenlandsk arbejdskraft til også at omfatte evt. opfølgning på ILO's protokol.

Følgegruppen består i dag af DA, LH, LO, FTF, AC, KL og Danske Regioner samt Beskæftigelsesministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Herudover deltager repræsentanter fra Skatteministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Børne- og Socialministeriet samt Transport-, Bygnings- og Boligministeriet.

Herefter vil protokollen kunne gennemføres på grundlag af Danmarks gældende indsats uden yderligere administrative og økonomiske implikationer. Hvis der over tid bliver konstateret et andet og mere alarmerende risikobillede for tvangsarbejde, må regeringen med inddragelse af arbejdsmarkedets parter overveje yderligere tiltag, herunder ressortansvar samt administrative og økonomiske implikationer.

Beslutning om ratifikation

På den baggrund og i overensstemmelse med anbefalingen fra arbejdsmarkedets parter har regeringen besluttet at ratificere protokollen og at udvide kommissoriet for Følgegruppen om international rekruttering og udenlandsk arbejdskraft til også at omfatte evt. opfølgning på ILO's protokol.

Konsekvenser for dansk økonomi

Ingen

Konsekvenser for statsfinanserne

Ingen.

Høring

Som det allerede fremgår ovenfor, er arbejdsmarkedets parter i Det faste ILO-udvalg blevet hørt og støtter ratifikation, ligesom de relevante myndigheder og ministerier har været involveret i processen.

Inddragelse af øvrige involverede

Beskæftigelsesministeriet foretager høring af Færøerne og Grønland, hvorvidt de ønsker at være omfattet af en dansk ratifikation, eftersom kongerigets ratifikation af ILO-konvention nr. 29 også omfatter dem. Hvis Færøerne og Grønland ikke ønsker at blive omfattet af en dansk ratifikation, vil der ved ratifikationen blive taget forbehold herfor (sådan som det før er sket ved danske ILO-ratifikationer).

Færøerne og Grønland har frist frem til den 5. maj 2017 for beslutning om evt. at tiltræde ratifikationen, hvorefter beskæftigelsesministeren agter at bede udenrigsministeren færdiggøre ratifikationsinstrumentet til ILO.