

Till: Utrikesdepartementet
Ert dnr: UD2022/14873

Yttrande på remiss om Europeiska kommissionens förslag till förordning om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad (UD2022/14873)

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) lämnar följande synpunkter till regeringen avseende Europeiska kommissionens förslag till förordning om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad (UD2022/14873). Synpunkterna lämnas inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Sammanfattning

I grunden ställer sig institutet positivt till den föreslagna förordningen. Att införa ett tydligt förbud mot försäljning och export av produkter som framställts genom tvångsarbete på EU:s marknad, oavsett om produktionen skett inom eller utanför dess gränser, blir ett betydelsefullt steg i den globala kampen mot tvångsarbete.

Sverige och andra medlemsländer i EU, som berörs av förslaget, förväntas stärka de nationella kontrollsystemen, genom att ge en eller flera myndigheter i uppdrag att bevaka och motverka motsvarande risker. Enligt institutet kan det leda till en viktig förstärkning av de svenska myndigheternas förmåga att identifiera, undersöka och motverka pågående kränkningar av förbudet mot tvångsarbete inom och utanför EU.

EU:s medlemsländer föreslås dessutom införa ett krav på ekonomiska aktörer som kan vara delaktiga i värde- eller leveranskedjor där tvångsarbete

förekommer att tillämpa *due diligence* eller tillbörlig aktsamhet. Även här ser institutet flera förtjänster med förslaget.

Institutet vill samtidigt föreslå att regeringen verkar för att EU-kommissionen förbättrar innehållet genom att införa

1. ett tydligare stöd till upprättelse för människor som utsatts för tvångsarbete,
2. ett starkare skydd för visselblåsare som befinner utanför EU:s gränser,
3. en harmonisering av förordningens bestämmelser om *due diligence* med *UN Guiding Principles on Due Diligence*,
4. en omvänd bevisbörda vid tullkontroll av införda varor, om misstanke om tvångsarbete föreligger.

Utgångspunkter

Tvångsarbete är en allvarlig och utspridd människorättskränkning. Det förekommer även i Sverige. Varje år lagför det svenska rättsväsendet ett flertal fall, samtidigt som mörkertalet är stort och Polismyndigheten har pekat på behovet av utökade resurser och fler skyddsåtgärder för de drabbade.¹

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (kommittén) har också en förhoppning om stärkta svenska åtgärder på detta område. I 2020-års lista på frågor inför Sveriges sjätte rapport under internationella konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) ber kommittén bland annat om information om hur den svenska regeringen arbetar för att stärka de svenska företagens *due diligence*-prövningar, som i korthet går ut på att motverka och hantera verksamhetens människorättsliga risker. Vidare ber kommittén om information om vilka medel som tagits fram för att arbetstagare med irreguljär ställning i Sverige ska kunna söka rättsmedel när deras rättigheter kränks.² Kommitténs frågor har tydlig förankring i ICESCR, bland annat genom artikel 2 (1) om staters ansvar att vidta åtgärder och till fullo nyttja sina resurser, inklusive genom internationellt samarbete, för att gradvis förverkliga konventionens rättigheter för alla fullt ut och artikel 6 (1) om allas rätt till fritt valt eller antaget arbete.³

Regeringens fortsatta beredning och ställningstaganden gällande kommissionens förslag utgör med andra ord ett tillfälle att stärka nationellt genomförande av

¹ Människohandel Lägesrapport 20.pdf

² E/C.12/SWE/QPR/7, para. 6 – 7.

³ SFÖ 1971:41, art. 2(1), 6(1).

redan tillämpbara internationella åtaganden på området tvångsarbete och företags sociala ansvar.

Det är också med den utgångspunkten som institutet lämnar följande synpunkter på förslaget innehåll. Som stöd har institutet tagit del av ett underlag från *European Network for National Human Rights Institutions* (ENNHRI), som har publicerats på nätet.⁴ Institutet har även varit i kontakt med Danmarks *Institut for menneske rettigheder*, som står bakom ett remissvar om förslaget till den danska regeringen och tidigare låtit sammanställa ett omfattande underlag till den Europeiska kommissionen i ämnet.⁵

Upprättelse för tvångsarbetande

Institutet anser att det saknas bestämmelser om rättigheter för personer som har utstått tvångsarbete i den föreslagna förordningen.

Sådana luckor framgår bland annat av den nuvarande lydelsen för artikel 6 (6). Enligt den ska granskande myndigheter återkalla beslut om förelägganden när ett företag som tidigare misstänkts bedriva en verksamhet som kommer i kontakt med tvångsarbete antingen har gjort så att tvångsarbetet har upphört, eller har brutit med de delar av sin leveranskedja som påverkas av tvångsarbetet. Av bestämmelsen framgår dock inte att ytterligare åtgärder kan eller bör vidtas.

Enligt institutet skapar det en risk för att det blir EU-marknadens kontakter med produkter som framställts genom tvångsarbete som kommer att förbjudas genom denna förordning, och inte själva tvångsarbetet i sig eller den rättslöshet som ofta omger de som drabbas.

Institutet föreslår att regeringen verkar för att införas ett tillägg i artikel 6 (6) med innebörden att myndigheterna inte bara ska se till att tvångsarbetet upphört eller att leveranskedjorna brutits, utan även utrustas med en befogenhet att begära av de berörda ekonomiska aktörerna att de sett till att de som utsatts för detta tvångsarbete fått upprättelse. Av tillägget bör det framgå att upprättelsen till den enskilde ska vara tillräcklig och proportionerlig utifrån den skada den berörda ekonomiska aktören åsamkat.

⁴ ENNHRI-Submission-on-EU-proposal-to-ban-products-made-by-forced-labour-1.pdf

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13480-Effectively-banning-products-produced-extracted-or-harvested-with-forced-labour/F3361499_en



Ett sådant krav vore vidare förenlig med EU-parlamentets ställningstagande från den 9 juni 2022 i frågan, som gick ut på att "... de ansvariga företagen tillhandahåller avhjälpande åtgärder till berörda arbetstagare och samhällen innan importrestriktionerna upphävs".⁶

Bristen på tydlig hänsyn till tvångsarbetsares situation och deras intressen framkommer också i artikel 10 i den föreslagna förordningen, som inrättar en möjlighet för privata och juridiska personer och andra sammanslutningar att ge de granskande myndigheterna upplysningar om var tvångsarbete pågår och vilka produkter som framställs genom tvångsarbete. Den har dock inte utrustats med incitament för drabbade arbetstagare att bidra med information, eftersom förbudet mot fortsatt försäljning av produkterna inte på ett tydligt sätt förväntas förbättra deras arbetssituation.

Skydd för visselblåsare

I sammanhanget blir det också viktigt att påpeka att visselblåsare och andra informationslämnare inte nödvändigtvis kommer befinna sig inom ett EU-land. Därmed framstår det som nödvändigt att föreskriva ett starkt skydd i förordningen för alla visselblåsares identitet, oavsett var de befinner sig. Detta eftersom många som exploateras genom tvångsarbete saknar arbetstillstånd (som ett led i expolateringen) och därmed riskerar lagföring eller utvisning om de ertappas av myndigheter i landet de befinner sig i.

Harmonisering av *due diligence*-bestämmelser

Enligt institutet har förslaget brister när det gäller användningen av *due diligence*-kravet.

Det gäller inledningsvis det synsätt som framkommer i artikel 3 (7) och den redan nämnda artikel 6 (6), nämligen att när företag som är verksamma i sammanhang där det finns risker för tvångsarbete använder sig av *due diligence* så ska det tolkas som ett bevis på att tvångsarbetet inte längre förekommer. Användningen av begreppet på det sättet blir dock missvisande. Enligt institutets förståelse av *due diligence* utgör det ett viktigt tillvägagångssätt och medel för att motverka tvångsarbete men kan inte likställas med att det i alla lägen har upphört i praktiken, vilket måste undersökas från fall till fall. Institutet anser att den betydelsen av begreppet bör framgå tydligt i förordningstexten.

⁶ Europaparlamentets resolution av den 9 juni 2022 om ett nytt handelsinstrument för att förbjuda produkter som tillverkats genom tvångsarbete (2022/2611(RSP)), p. 8.

Institutet vill vidare föreslå en harmonisering av både detta förslag och EU-kommissionens parallella arbete med ett *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD)⁷ med FN:s vägledande principer för due diligence (UNGP). Ett steg i den riktningen skulle uppstå om förordningen valde att lyfta fram just UNGP i artikel 4 (3) och 4 (6).

Dessutom skiljer sig fokus för CSDDD och importförbudet i denna förordning. I förslaget finns det därför behov av att understryka att även mindre importföretag bör vidta riskbaserade *due diligence*-prövningar enligt UNGP. Detta skulle öka de två lagförslagens förenlighet.

Omvänd bevisbörda och stöd för SME:s

Institutet ställer sig positivt till förslagets kapitel III, som innehåller bestämmelser om ökad kontroll under införsel och utförsel av varor från EU:s gemensamma marknad, utifrån varornas eventuella koppling till produktion genom tvångsarbete. Institutet bedömer att den kontrollen kan ge positiva spinn-off effekter för import- och exportkrav i länder med stort handelsutbyte med EU-marknaden.

För att den kontrollen ska kunna bli effektiv kan det dock vara på sin plats att överväga en bestämmelse om omvänd bevisbörda i svårbedömda fall. Detta skulle innebära att om myndigheterna fattar misstanke om tvångsarbete uppstår en omvänd bevisbörda för den importerande aktören, som då måste kunna visa att produkterna inte framställts genom tvångsarbete, innan leveransen ska kunna fullföljas.

Institutet tillstyrker vidare förslagets målsättning att ta fram vägledning som gör det enklare för små och medelstora företag, så kallade SME:s (från engelskans *Small and Medium Enterprises*), att infria bestämmelser som rör deras tillämpning av *due diligence*. En sådan vägledning bör även omfatta information om hur sådana företag bör agera i händelse av att de granskande myndigheterna inleder en undersökning eller fattar beslut om ett föreläggande för företagets produkter.

I övrigt avstår institutet från att uttala sig om förslagen.

⁷ Europeiska kommissionens förslag om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 (tillgänglig: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0071&from=EN>)

Detta remissvar har beslutats av tillförordnad vikarierande direktör Charlotte Palmstierna efter föredragning av utredaren Tobias Rahm.



Charlotte Palmstierna
Tillförordnad vikarierande direktör