



Brüssel, den 12. September 2014  
(OR. en)

13157/14

---

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2014/0258 (NLE)**

---

---

SOC 620  
EMPL 101  
MIGR 120  
JAI 671

### VORSCHLAG

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	12. September 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 559 final
Betr.:	Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation im Hinblick auf Fragen im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 559 final.

---

Anl.: COM(2014) 559 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 11.9.2014  
COM(2014) 559 final

2014/0258 (NLE)

Vorschlag für einen

## **BESCHLUSS DES RATES**

**zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation im Hinblick auf Fragen im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren**

## BEGRÜNDUNG

### 1. HINTERGRUND DES VORSCHLAGS

Mit den vorgeschlagenen Beschlüssen des Rates sollen die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, das Protokoll zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) („das Protokoll“) zu ratifizieren.

Das Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs-oder Pflichtarbeit, 1930, der IAO („das Übereinkommen“) ist eines von acht grundlegenden IAO-Übereinkommen, die das Kernstück der internationalen Arbeitsnormen bilden, und gilt als Menschenrechtsinstrument. Mit der Verabschiedung des Übereinkommens im Jahr 1930 forderte die Internationale Arbeitskonferenz („die Konferenz“) die Staaten auf, den Gebrauch der Zwangsarbeit möglichst bald zu beseitigen und unter Strafe zu stellen. Seither sind mehr als 80 Jahre vergangen, und obwohl das Übereinkommen fast weltweit ratifiziert wurde, gibt es immer noch Zwangsarbeit, wenn auch in anderen Formen als jenen, die im frühen 20. Jahrhundert Anlass zu großer Sorge gaben. Die IAO schätzt, dass weltweit mindestens 20,9 Millionen Menschen Opfer von Zwangsarbeit sind.

Mit dem Protokoll, das auf der 103. Tagung der Konferenz angenommen wurde, sollen Umsetzungslücken geschlossen werden, um die Verhütung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sowie den Schutz und die Entschädigung von Opfern von Zwangsarbeit voranzutreiben.

Die Europäische Union (EU) setzt sich sowohl intern als auch in ihren Außenbeziehungen für die Menschenrechte und menschenwürdige Arbeit und für die Bekämpfung des Menschenhandels ein. Besonders wichtig im Zusammenhang mit dem Protokoll ist auch das Engagement der EU für den Schutz der Kinderrechte und für die Gleichstellung von Frauen und Männern, da Frauen besonders häufig Opfer bestimmter Formen der Zwangsarbeit sind. Rechte am Arbeitsplatz sind fundamental für menschenwürdige Arbeit. Mit der Ratifizierung von IAO-Übereinkommen und den dazugehörigen Protokollen setzen die EU-Mitgliedstaaten ein deutliches Zeichen und gewährleisten die Kohärenz der EU-Politik zur Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen weltweit.

Außerdem hat die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten im Zuge der EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels<sup>1</sup> aufgefordert, alle einschlägigen internationalen Instrumente, Abkommen und völkerrechtlich verpflichtenden Übereinkünfte zu ratifizieren, da hierdurch der Menschenhandel effizienter, koordinierter und kohärenter bekämpft werden kann. Auch die Stärkung der Opferrechte in der EU ist seit mehreren Jahren eine der strategischen Prioritäten der Kommission. Die übergeordnete Opferschutzrichtlinie soll dafür sorgen, dass Verbrechenopfer bei polizeilichen Ermittlungen und in Gerichtsverfahren europaweit einen gemeinsamen Mindeststandard an Rechten genießen. Das Protokoll ist als Teil dieser Arbeit zu sehen.

Es ist daher notwendig, dass alle rechtlichen Hindernisse auf EU-Ebene beseitigt werden, damit die Mitgliedstaaten das Protokoll ratifizieren können. Der Inhalt des Protokolls widerspricht nicht dem Besitzstand der Union.

---

<sup>1</sup> Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 (COM(2012) 286 vom 19.6.2012).

Mit seinen verbindlichen Bestimmungen zur Verhütung der Zwangsarbeit, zum Schutz der Opfer und deren Zugang zu Rechtsbehelfen (z. B. Entschädigung) stärkt das Protokoll den völkerrechtlichen Rahmen.

Artikel 1 und 6 des Protokolls verpflichten die IAO-Mitglieder, in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden eine innerstaatliche Politik und einen innerstaatlichen Aktionsplan zur effektiven und nachhaltigen Beseitigung der Zwangsarbeit zu entwickeln und Maßnahmen zur Umsetzung der Bestimmungen des Protokolls zu ergreifen.

In Artikel 2 des Protokolls sind die Maßnahmen aufgelistet, die die IAO-Mitglieder zur Verhütung der Zwangsarbeit zu ergreifen haben:

- Aufklärung und Information der Menschen, insbesondere derjenigen, die als besonders schutzbedürftig gelten, sowie der Arbeitgeber,
- Bemühungen, um sicherzustellen, dass der Geltungsbereich und die Durchsetzung der für die Verhütung der Zwangsarbeit relevanten Gesetzgebung auf alle Arbeitnehmer und alle Wirtschaftssektoren anwendbar sind und dass die Arbeitsaufsichtsdienste gestärkt werden,
- Schutz von Personen, insbesondere Wanderarbeitnehmern, vor möglichen missbräuchlichen und betrügerischen Praktiken während des Anwerbungs- und Vermittlungsverfahrens,
- Unterstützung der Sorgfaltspflicht sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors und
- Bekämpfung der Ursachen, die die Risiken von Zwangsarbeit erhöhen.

Im Hinblick auf die Opfer von Zwangsarbeit sieht Artikel 3 vor, dass wirksame Maßnahmen zur Ermittlung, zur Freilassung, zum Schutz, zur Wiederherstellung und zur Rehabilitation aller Opfer sowie zur Bereitstellung anderer Formen von Hilfe und Unterstützung zu ergreifen sind. Gemäß Artikel 4 haben die IAO-Mitglieder sicherzustellen, dass alle Opfer von Zwangsarbeit Zugang zu Rechtsbehelfen (z. B. Entschädigung) haben und dass die zuständigen Stellen berechtigt sind, darauf zu verzichten, die Opfer wegen ihrer Beteiligung an unrechtmäßigen Tätigkeiten, zu deren Ausübung sie gezwungen wurden, strafrechtlich zu verfolgen.

Gemäß Artikel 5 müssen die Mitglieder zudem zusammenarbeiten, um die Verhütung und Beseitigung der Zwangsarbeit sicherzustellen, und gemäß Artikel 7 werden die Übergangsbestimmungen des Übereinkommens gestrichen.

Das Protokoll betrifft Bereiche des EU-Rechts, die bereits umfassend geregelt sind.

Die Bestimmungen des Protokolls zur Verhütung der Zwangsarbeit berühren Aspekte der EU-Sozialpolitik, für die im EU-Recht Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen festgelegt sind.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> U.a. Richtlinie 91/533/EWG über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen („schriftliche Erklärung“), Richtlinie 2008/104/EG über Leiharbeit, mehrere Richtlinien über Gesundheit und

Die Bestimmungen des Protokolls zum Schutz der Opfer und deren Zugang zu Rechtsbehelfen berühren Aspekte der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, für die im EU-Recht Mindeststandards für die Bekämpfung des Menschenhandels und die Opferschutzrechte festgelegt sind.<sup>3</sup>

Teile des Protokolls betreffen außerdem die Arbeitnehmerfreizügigkeit<sup>4</sup> sowie die Asyl- und Einwanderungsvorschriften<sup>5</sup>.

Zudem besteht eine Wechselwirkung zwischen dem Protokoll einerseits und Vorschriften der gemeinsamen Handelspolitik, internationalen Vereinbarungen der EU sowie Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit und der Handelspolitik andererseits, die Bezug nehmen auf die Kernarbeitsnormen und die Ratifizierung und wirksame Durchsetzung grundlegender IAO-Übereinkommen durch Drittstaaten und innerhalb der EU.

## **2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN**

Entfällt.

## **3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS**

Bei dem Protokoll handelt es sich um eine verbindliche internationale Vereinbarung, die der Ratifizierung bedarf und die mit dem Übereinkommen verbunden ist. Das Protokoll begründet rechtliche Verpflichtungen für die ratifizierenden Staaten und kann nur von Staaten ratifiziert werden, die auch das Übereinkommen ratifiziert haben.

In der IAO dient ein Protokoll der teilweisen Überarbeitung oder Ergänzung eines Übereinkommens, um letzteres an neue Gegebenheiten anzupassen und es für die Gegenwart maßgeblicher zu machen. Artikel 19 Absatz 4 der IAO-Verfassung über die Annahme und Ratifizierung von Übereinkommen gilt auch für Protokolle.

Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)<sup>6</sup>, insbesondere der Urteile über den Abschluss und die Ratifizierung eines IAO-Übereinkommens<sup>7</sup>, können Mitgliedstaaten nicht beschließen, das Protokoll außerhalb des Rahmens der EU-Organe zu ratifizieren, da es in Teilen in die Zuständigkeit der EU fällt.

Die EU kann jedoch selbst kein IAO-Protokoll ratifizieren, da nach IAO-Regeln nur Staaten Parteien von Protokollen sein können.

---

Sicherheit am Arbeitsplatz, darunter die Rahmenrichtlinie 89/391/EWG, die Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG, die Jugendarbeitsschutzrichtlinie 94/33/EG und die Mutterschutzrichtlinie 92/85/EWG.

<sup>3</sup> Richtlinie 2011/36/EU („Bekämpfung des Menschenhandels“); Richtlinie 2012/29/EU („Opferschutz“).

<sup>4</sup> Artikel 45 AEUV und Verordnung (EU) Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union.

<sup>5</sup> Richtlinie 2004/81/EG („Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel“) und Richtlinie 2009/52/EG („Sanktionen gegen Arbeitgeber“). Die Richtlinien 2008/115/EG („Rückführung“), 2011/98/EU („kombinierte Arbeits-/Aufenthaltsurlaubnis“) und 2014/36/EU („Saisonarbeiter“) werden ebenfalls von einigen Bestimmungen des Protokolls und der dazugehörigen Empfehlung berührt.

<sup>6</sup> AETR-Urteil des Gerichtshofs vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, Slg. 1971, 263; siehe auch Artikel 3 Absatz 2 AEUV, in dem diese Grundsätze festgeschrieben sind.

<sup>7</sup> Gutachten 2/91 des Gerichtshofs vom 19. März 1993 über das Übereinkommen Nr. 170 über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit, Slg. 1993, I-1061.

Da der Gegenstand des Protokolls teilweise in die Zuständigkeit der EU und teilweise in die der Mitgliedstaaten fällt, müssen die EU-Organe und die Mitgliedstaaten alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Zusammenarbeit bei der Ratifizierung des Protokolls und bei der Umsetzung der sich aus diesem Protokoll ergebenden Verpflichtungen zu gewährleisten.<sup>8</sup>

In den letzten zehn Jahren hat der Rat die Mitgliedstaaten bereits ermächtigt, im Interesse der EU fünf IAO-Übereinkommen zu ratifizieren, die teilweise in die Zuständigkeit der EU fielen.<sup>9</sup>

Das Protokoll deckt verschiedene Aspekte der Bekämpfung des Menschenhandels, des Opferschutzes und der Arbeitspolitik ab, die im EU-Recht bereits in einem Maße geregelt sind, dass die Mitgliedstaaten hier in ihren Außenbeziehungen nicht länger souverän handeln können.<sup>10</sup> Artikel 82 Absatz 2 und Artikel 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften, die ausführlicher sind als die allgemeinen Grundsätze des Protokolls.

Die Bestimmungen des Protokolls sind mit den entsprechenden, im EU-Besitzstand niedergelegten Mindestanforderungen nicht unvereinbar.

In Einklang mit Artikel 19 Absatz 8 der IAO-Verfassung sind im Protokoll Mindeststandards festgelegt. Der EU-Besitzstand verfolgt denselben Ansatz, was bedeutet, dass die EU-Rechtsvorschriften strenger sein können als die IAO-Normen und umgekehrt.<sup>11</sup>

Mit den Vorschlägen für Beschlüsse des Rates sollen die Mitgliedstaaten daher ermächtigt werden, im Interesse der EU diejenigen Teile des Protokolls zu ratifizieren, die in die Zuständigkeit der EU fallen; ihnen wird empfohlen, dies bis Ende 2016 zu tun.

Die Vorschläge beruhen einerseits auf Artikel 218 Absatz 6 AEUV in Verbindung Artikel 82 Absatz 2 AEUV – der Hauptrechtsgrundlage für die EU-Vorschriften über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die für die Bekämpfung des Menschenhandels und den Opferschutz relevant sind – und andererseits auf Artikel 153 Absatz 2 Unterabsatz 2 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 AEUV – der Hauptrechtsgrundlage für die EU-Vorschriften zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die für die Verhütung von Zwangsarbeit relevant sind.

<sup>8</sup> Gutachten 2/91 des Gerichtshofs (ebd.), Randnrn. 36, 37 und 38.

<sup>9</sup> Entscheidung des Rates vom 14. April 2005 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über Ausweise für Seeleute (Übereinkommen Nr. 185) im Interesse der Europäischen Gemeinschaft zu ratifizieren (ABl. L 136 vom 30.5.2005, S. 1); Entscheidung des Rates vom 7. Juni 2007 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Seearbeitsübereinkommen 2006 der Internationalen Arbeitsorganisation im Interesse der Europäischen Gemeinschaft zu ratifizieren (ABl. L 161 vom 22.6.2007, S. 63);

Beschluss des Rates vom 7. Juni 2010 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor der Internationalen Arbeitsorganisation aus dem Jahr 2007 (Übereinkommen Nr. 188) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren (ABl. L 145 vom 11.6.2010, S. 12);

Beschluss des Rates vom 28. Januar 2014 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation von 1990 (Übereinkommen Nr. 170) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren (2014/52/EU);

Beschluss des Rates vom 28. Januar 2014 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte der Internationalen Arbeitsorganisation von 2011 (Übereinkommen Nr. 189) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren (2014/51/EU).

<sup>10</sup> Gutachten 2/91 des Gerichtshofs (ebd.), Randnr. 25 und 26.

<sup>11</sup> Gutachten 2/91 des Gerichtshofs (ebd.), Randnr. 18.

Mit dem Protokoll werden mehrere Ziele verfolgt, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine dem anderen zweitrangig und mittelbar ist. Auf der einen Seite zielt das Protokoll auf die Herstellung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen ab und auf der anderen Seite auf den Schutz der Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit sowie die Bestrafung der Täter. Daher muss es sich sowohl auf Artikel 82 Absatz 2 AEUV als auch auf Artikel 153 Absatz 1 Buchstaben a und b gründen. Ein Beschluss kann nicht auf zwei Rechtsgrundlagen beruhen, wenn die für sie jeweils vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar sind.<sup>12</sup> Dies ist jedoch hier der Fall, da Angelegenheiten im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen für Dänemark nicht bindend sind, was unterschiedliche Stimmrechte im Rat zur Folge hat. Daher sind zwei getrennte Ratsbeschlüsse erforderlich.

Was den Schutz der Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit und die Bestrafung der Täter angeht, so bildet Artikel 82 Absatz 2 AEUV die einzige Rechtsgrundlage, auf die dieser Vorschlag gestützt werden sollte. Zwar berührt das Protokoll auch den Aufenthaltsstatus der Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit; das ist notwendig, damit die Opfer Zugang zu geeigneten und wirksamen Rechtsbehelfen erhalten (siehe insbesondere Artikel 4 des Protokolls). Dieser Zweck, der mit Artikel 79 AEUV in Verbindung steht, ist jedoch nebensächlich, während die Ziele Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie Opferschutz, die in Zusammenhang mit Artikel 82 Absatz 2 AEUV<sup>13</sup> stehen, als die vorrangiger Zweck und Bestandteil zu betrachten sind.

In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission daran, dass sie dem Rat am 14. April 2014 gemäß Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und mit Verhandlungsleitlinien für die 103. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz für ein Protokoll zur Ergänzung des Übereinkommens Nr. 29 über Zwangsarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation vorgelegt hat (COM(2014) 238 vom 14.4.2014). Die Kommission erinnert zudem daran, dass diese Empfehlung am 5., 14. und 16. Mai 2014 in den Arbeitsgruppen des Rates erörtert wurde; trotz mehrerer Versuche, eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen, beschloss der AStV am 23. Mai 2014, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen und dem Rat den Beschlussentwurf daher nicht zur Annahme vorzulegen. Die Kommission gab anschließend folgende Erklärung ab, die in das Protokoll des AStV aufgenommen wurde:

*„Die Kommission erinnert daran, dass Mitgliedstaaten und die Kommission in allen Situationen zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet sind. Werden diese Beschlüsse nicht gefasst, so führt dies zu einem Verstoß gegen die Verträge, da die Mitgliedstaaten in internationalen Verhandlungen ohne Unionsbeschluss nicht das Recht haben, sich in Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Union fallen, rechtlich zu binden. Die Kommission wird prüfen, welche Schritte in diesem Zusammenhang angemessen sind. Die Kommission erinnert daran, dass die Zuständigkeiten der Union zu beachten sind, um eine Unvereinbarkeit des Unionsbesitzstandes mit den zu verhandelnden IAO-Instrumenten zu*

<sup>12</sup> Siehe das jüngste Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juni 2014 in der Rechtssache C-377/12, Randnr. 34.

<sup>13</sup> Siehe insbesondere die Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten, die auf Artikel 82 Absatz 2 AEUV beruht, sowie die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, die auf Artikel 82 Absatz 2 und Artikel 83 Absatz 1 AEUV beruht. Artikel 1 Absätze 1, 2 und 3, Artikel 2 Buchstaben a und c, Artikel 3 sowie Artikel 4 Absätze 1 und 2 des Protokolls berühren unmittelbar Sachverhalte, die von diesen Richtlinien geregelt werden.

*verhindern und dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei der IAO im Interesse der EU zu handeln.“*

Weiter weist die Kommission darauf hin, dass die Mitgliedstaaten das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit in der IAO verhandelt und angenommen haben, obwohl der fragliche Beschlussentwurf nicht angenommen wurde. Angesichts der Bedeutung des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit schlägt die Kommission hiermit vor, dass die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Artikel 218 Absatz 6 AEUV ermächtigt werden, das genannte Protokoll zu ratifizieren, wobei sie gemeinsam im Interesse der Union handeln. Gleichzeitig betont die Kommission, dass dieser Vorschlag in keiner Weise dahingehend zu interpretieren ist, dass sie das Verfahren, mit dem das Protokoll innerhalb der IAO angenommen wurde, als rechtmäßig betrachtet.

Vorschlag für einen

## BESCHLUSS DES RATES

**zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation im Hinblick auf Fragen im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 82 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments<sup>14</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Europäische Union befürwortet die Ratifizierung internationaler Arbeitsübereinkommen, die von der Internationalen Arbeitsorganisation als zeitgemäß eingestuft wurden, als Beitrag zu den Bemühungen der Europäischen Union zur Förderung der Menschenrechte und menschenwürdiger Arbeit für alle sowie zur Bekämpfung des Menschenhandels sowohl innerhalb als auch außerhalb der Union, wobei der Schutz grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ein wichtiger Bestandteil dieser Bemühungen sind.
- (2) Teile des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) (nachstehend „das Protokoll“) fallen gemäß Artikel 82 Absatz 2 AEUV in die Zuständigkeit der Union. Einige Bestimmungen des Protokolls sind zudem bereits im Besitzstand der Union im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen geregelt.<sup>15</sup>
- (3) Folglich dürfen die Mitgliedstaaten hinsichtlich dieser Teile außerhalb des Rahmens der EU-Organe keine rechtlichen Verpflichtungen eingehen.<sup>16</sup>
- (4) Artikel 19 Absatz 4 der IAO-Verfassung über die Annahme und Ratifizierung von Übereinkommen gilt analog auch für ein Protokoll, das eine rechtlich bindende

<sup>14</sup> ABl. C ... vom ..., S. .

<sup>15</sup> Einige Bestimmungen des Protokolls sind Gegenstand der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer („Bekämpfung des Menschenhandels“) und der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten („Opferschutz“).

<sup>16</sup> EuGH: Rechtssache 22/70, Kommission/Rat („AETR“), Slg. 1971, 263, Randnr. 22; Gutachten 2/91 des Gerichtshofs („IAO“), Slg. 1993, I-1061, Randnr. 26 und Rechtssache C-45/07, Kommission/Griechenland, Slg. 2009, I-701, Randnr. 31.

internationale Vereinbarung ist, ratifiziert werden muss und zu einem Übereinkommen gehört.

- (5) Die Europäische Union kann das Protokoll nicht ratifizieren, da nur Staaten Parteien des Protokolls sein können.
- (6) Es ist daher notwendig, die Mitgliedstaaten für die Teile des Protokolls, die gemäß Artikel 82 Absatz 2 in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, zu dessen Ratifizierung zu ermächtigen, wobei sie gemeinsam im Interesse der Union handeln.
- (7) Artikel 82 Absatz 2 AEUV ist die einzige Rechtsgrundlage, auf die dieser Beschluss gestützt werden sollte. Zwar berührt das Protokoll auch den Aufenthaltsstatus der Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit; das ist notwendig, damit die Opfer Zugang zu geeigneten und wirksamen Rechtsbehelfen erhalten (siehe insbesondere Artikel 4 des Protokolls). Dieser Zweck, der mit Artikel 79 AEUV in Verbindung steht, ist jedoch nebensächlich, während die Ziele, die in Zusammenhang mit Artikel 82 Absatz 2 AEUV stehen, als vorrangiger Zweck und Bestandteil zu betrachten sind.
- (8) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des Protokolls über die Position Dänemarks, das dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügt ist, ist Dänemark nicht durch diesen Beschluss gebunden und nicht zu seiner Anwendung auf Angelegenheiten der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verpflichtet.
- (9) Das Vereinigte Königreich und Irland sind an die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer und an die Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten gebunden und nehmen deshalb an der Abstimmung über diesen Beschluss teil.
- (10) Die Bestimmungen des Entwurfs des Protokolls, die nicht die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffen, sind Gegenstand eines weiteren Beschlusses, der parallel zum vorliegenden Beschluss angenommen wird —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

Die Mitgliedstaaten werden ermächtigt, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation in Bezug auf die Teile, die gemäß Artikel 82 Absatz 2 AEUV in die Zuständigkeit der Union fallen, zu ratifizieren.

#### *Artikel 2*

Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Urkunden über die Ratifizierung des Protokolls so bald wie möglich, vorzugsweise bis zum 31. Dezember 2016, beim Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes zu hinterlegen.

*Artikel 3*

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

*Artikel 4*

Im Sinne dieses Beschlusses bezeichnet der Ausdruck „Mitgliedstaat“ alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*