

Stockholm den 12 december 2022

R-2022/2345

Till Utrikesdepartementet

UD2022/14873

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 10 november 2022 beretts tillfälle att yttra sig över Europeiska kommissionens förslag (COM[2022] 453 final) till förordning om förbud mot produkter som producerats genom tvångsarbete.

Sammanfattning

Advokatsamfundet välkomnar lagstiftning med syfte att nå EU:s övergripande mål att förhindra tvångsarbete på ett globalt plan. Advokatsamfundet konstaterar dock att förslaget i dess nuvarande utformning är behäftat med ett flertal allvarliga brister ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Advokatsamfundet noterar att förslaget är en del i ett pågående lagstiftningsarbete från Europeiska kommissionen beträffande mänskliga rättigheter, hållbarhet m.m. där en mängd olika lagstiftningsförslag föreligger. Detta arbete är redan svårt att överblicka, varför Advokatsamfundet anser att det vore av värde ur ett rättssäkerhetsperspektiv att bättre samordna och tydliggöra detta.

Advokatsamfundet anser vidare att det är en allvarlig brist att den faktamässiga grund, bland annat den föreslagna databasen, som ska ligga till grund för behöriga myndigheters beslut om att tvångsarbete förelegat, är förenad med stor osäkerhet. Enligt Advokatsamfundet är det högst oklart vad som händer om den information som kommissionen tillhandahåller i något läge befinns vara felaktig. Kan ett företag



överklaga databasens innehåll eller är det möjligt för ett företag att begära att viss missvisande eller obsolet information blir borttagen ur databasen?

Ytterligare en allvarlig rättssäkerhetsbrist är den begränsade regleringen av den samverkan och det ömsesidiga erkännande av beslut som förslaget till förordning förutsätter ska föreligga mellan dels de olika medlemsstaternas behöriga myndigheter, dels de olika medlemsstaternas tullmyndigheter. Advokatsamfundet ifrågasätter att detta kan fungera tillfredsställande utan en tydligare reglering. Det föreligger en betydande risk att företag kan komma att lida rättsförluster på grund av att tillämpningen av den föreslagna förordningen varken blir enhetlig eller rättssäker.

Advokatsamfundet anser att det är oklart hur begreppet ”tillbörlig aktsamhet vad gäller tvångsarbete” som alla berörda företag förväntas vidta, ska tolkas. Det är också oklart vilken rättslig betydelse det får enligt förordningen om ett företag har vidtagit sådan aktsamhet i sin värdekedja för att förhindra tvångsarbete. Detta leder också till rättsosäkerhet.

Advokatsamfundet ifrågasätter vidare hur mindre och medelstora företag ska kunna leva upp till de korta tidsgränser som förslaget sätter upp i samband med undersökningar och beslut. Detta kommer att på ett ingripande sätt försvåra för sådana företag att bedriva verksamhet där värdekedjan består av ett antal olika led.

Mot bakgrund av ovanstående anser Advokatsamfundet att rättssäkerhetsaspekterna måste utredas ytterligare. Detta för att säkerställa att den nu föreslagna ingripande lagstiftningen, som dessutom föreslås ska förenas med påföljder i medlemsstaterna, får den tydlighet och förutsebarhet som är nödvändig ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Synpunkter

Några allmänna utgångspunkter

Förslaget till förordning är en viktig del för att nå EU:s övergripande mål att förhindra tvångsarbete på ett globalt plan och utgör en viktig del i EU:s övergripande handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020-2024. Förslaget avses komplettera dagens regelverk inom EU, som innehåller vägledning och andra rättsakter om tvångsarbete och hållbarhet. Befintliga regelverk ger dock inte myndigheter befogenhet att förbjuda produkter som tillverkats genom tvångsarbete.



Förslaget bygger på att varje medlemsstat ska utse en myndighet som ska ha till uppgift att utreda om produkter har tillverkats eller utvunnits med hjälp av tvångsarbete i någon del av värdekedjan och om produkterna till följd av detta ska förbjudas.

Förutsättningen för att förordningen ska fungera är att samarbetet mellan de behöriga myndigheterna och tullmyndigheterna fungerar väl. Förslaget innehåller dock endast begränsad reglering av hur samarbetet ska fungera i praktiken.

Enligt förslaget ska utredningarna bestå av två faser; en preliminär fas och en undersökningsfas. Under den preliminära fasen ska de behöriga myndigheterna på ett riskbaserat sätt undersöka risken och sannolikheten för att företag bryter mot förbudet vad avser en konkret produkt. Utgångspunkten är därvid den information som föreligger i den databas som ska upprättas av EU-kommissionen. Myndigheten ska också efterfråga information från det företag som är föremål för undersökningen vad gäller de aktiviteter som företaget har vidtagit för att identifiera, mildra, förebygga och hindra riskerna för tvångsarbete, s.k. tillbörlig aktsamhet vad gäller tvångsarbete. Avsikten är att förfarandet ska vara skyndsamt, varför sådan information föreslås lämnas inom 15 arbetsdagar.

Utfallet av den preliminära fasen av undersökningen ska vara ett beslut om huruvida det finns välgrundade farhågor för att de aktuella produkterna har producerats genom tvångsarbete. Beslutet ska fattas inom 30 arbetsdagar efter det att information erhållits.

Om myndigheten finner att det finns välgrundade farhågor för en överträdelse av förbudet mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete, ska den s.k. undersökningsfasen inledas. Under denna fas ska myndigheten undersöka både de aktuella produkterna och de inblandade ekonomiska aktörerna. Myndigheten kan begära att företaget lämnar information om produkterna, om tillverkaren, producenten eller leverantörerna i värdekedjan inom 15 arbetsdagar. De berörda myndigheterna ska kunna göra inspektioner i de aktuella länderna och hos andra företag i värdekedjan om berörda företag och regeringar tillåter det. Från Advokatsamfundets perspektiv framstår detta som en nödvändighet för att rättssäkerheten i den aktuella processen ska kunna upprätthållas, samtidigt som möjligheterna därtill i verkligheten rimligen är förenat med betydande begränsningar i förhållande till länder utanför EU.



Advokatsamfundet förstår inte hur ett företag ska kunna förse den behöriga myndigheten med den begärda informationen på den korta tidsrymd som förutsätts enligt förordningsförslaget, särskilt mot bakgrund av de allvarliga konsekvenser som kan följa på ett beslut från den behöriga myndigheten. Detta framstår som särskilt ingripande för mindre och medelstora företag med begränsade resurser och möjligheter att snabbt efterkomma en sådan begäran om information.

Om utfallet av undersökningsfasen är att företaget har brutit mot förbudet att släppa ut eller tillhandahålla produkter som tillverkats genom tvångsarbete på marknaden, ska myndigheten omedelbart förbjuda bland annat att produkten sätts på marknaden och begära att produkterna förstörs. Detta beslut ska också erkännas av de behöriga myndigheterna i övriga medlemsstater och ges effekt i samtliga medlemsstater. Enligt förslaget ska även påföljder kunna utdömas enligt nationell lagstiftning.

Några ytterligare rättssäkerhetsaspekter på förslaget

Det går, som framkommer ovan, att anlägga en rad olika rättssäkerhetsaspekter på förslaget. Advokatsamfundet finner skäl att här ytterligare fokusera på två av dessa.

Den första aspekten är vilken information och annan bevisning som ska krävas för att tvångsarbete ska anses föreligga. Enligt artikel 4 i förslaget ska myndighetens beslut i den preliminära fasen grundas på all relevant information som myndigheten har tillgång till enligt vad som beskrivs ovan. Den relevanta informationen ska samlas i en databas som kommissionen ansvarar för. Enligt Advokatsamfundet föreligger dock omedelbara praktiska problem avseende hur en tillräcklig tillförlitlighet i denna information ska kunna säkerställas, eftersom den ska samlas in från omvärlden, inklusive från anonyma källor och väljas ut av externa experter. Till detta kommer att förslaget saknar bestämmelser kring hur felaktig information i databasen ska hanteras, liksom om ett företag kan överklaga information som finns i databasen eller begära att viss missvisande eller obsolet information blir borttagen ur databasen.

En annan rättssäkerhetsfråga är hur begreppet ”tillbörlig aktsamhet vad gäller tvångsarbete” ska tolkas samt vilken rättslig betydelse det ska ha om ett företag har vidtagit sådan aktsamhet. Enligt artikel 4.3 i förslaget ska de inblandade företagen lämna information om de åtgärder de vidtagit för att identifiera, förebygga, begränsa och avskaffa risken för tvångsarbete i sin verksamhet och i sina värdekedjor. Det framstår dock som svårt för berörda företag att utan närmare riktlinjer skapa sig en



bild av vad som utgör ”tillbörlig aktsamhet” mot bakgrund av den mängd olika riktlinjer och övriga källor som ska beaktas av ett företag. Mot denna bakgrund ifrågasätter Advokatsamfundet förutsebarheten i förslaget, vilket i sig innebär att förslaget inte kan anses erforderligt rättssäkert.

Om det inblandade företaget kan påvisa att det tillämpar tillbörlig aktsamhet ska den berörda myndigheten ”ta vederbörlig hänsyn till detta” i den preliminära utredningsfasen. Det är dock oklart på vilket sätt sådan vederbörlig hänsyn ska tas och vad den ska innebära i det individuella fallet. I artikel 4.7 anges att en myndighet inte ska gå vidare med en fördjupad undersökning, om det inte finns välgrundade farhågor för att förbudet mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete inte har överträtts. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv behöver det klargöras i förordningen vilken betydelse ”tillbörlig aktsamhet” ska ha vid bedömningen av om det föreligger välgrundade farhågor. Det är nödvändigt för att ett företag ska kunna planera sin verksamhet och använda sina resurser på ett adekvat sätt.

Mot bakgrund av ovanstående synpunkter anser Advokatsamfundet sammanfattningsvis att rättssäkerhetsaspekterna måste utredas ytterligare för att säkerställa att en sådan ingripande lagstiftning som förordningsförslaget innehåller, som dessutom avses bli förenad med påföljder i medlemsstaterna, får den tydlighet och förutsebarhet som är nödvändig ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander