

# ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004



2009

*Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων*

26.4.2006

## ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

σχετικά με τη μελλοντική στρατηγική της ΕΕ για την πρόληψη και τον έλεγχο της εμπορίας ανθρώπων

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγήτρια: Edit Bauer

## Εισαγωγή

Σύμφωνα με την έκθεση για την εμπορία προσώπων του 2005 του γραφείου του υπουργείου Εσωτερικών των ΗΠΑ, περίπου 600.000 έως 800.000 άνδρες, γυναίκες και παιδιά διακινούνται στα διεθνή σύνορα κάθε χρόνο. Περίπου το 80% εξ αυτών είναι γυναίκες και κορίτσια και έως το 50% είναι ανήλικοι. Η πλειονότητα των διακρατικών θυμάτων διακινείται για σκοπούς εμπορικής σεξουαλικής εκμετάλλευσης. Άλλες εκτιμήσεις δείχνουν ακόμα υψηλότερα ποσοστά – ο ΟΗΕ εκτιμά ότι υπάρχουν πάνω από ένα εκατομμύριο θύματα ετησίως, η ΔΟΕ κάνει λόγο για την εμπορία πάνω από 1,2 εκατομμυρίων παιδιών. Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών θεωρεί ότι η εμπορία ανθρώπων αποτελεί την τρίτη μεγαλύτερη πηγή χρημάτων του οργανωμένου εγκλήματος, μετά τα όπλα και τα ναρκωτικά.<sup>1</sup> Ωστόσο, στην έκθεση για την εμπορία προσώπων του 2005 επισημαίνεται επίσης η ανησυχητική υποδούλωση ατόμων με σκοπό την εκμετάλλευση της εργασίας τους.

Ο αριθμός των θυμάτων εμπορίας στην ΕΕ υπερβαίνει τα 100.000. (Ωστόσο, θα πρέπει να είμαστε πολύ προσεκτικοί στον χειρισμό των στατιστικών στοιχείων, γιατί δεν υπάρχουν αξιόπιστα δεδομένα σε ό,τι αφορά την εμπορία ανθρώπων).

Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι η πιο ευάλωτη κατηγορία ανθρώπων είναι οι γυναίκες και τα παιδιά. «Τα παιδιά είναι ιδιαίτερα ευάλωτα στην εμπορία ανθρώπων, λόγω της έλλειψης εμπειρίας, της εξάρτησής τους από τους ενήλικες και της εμπιστοσύνης τους σε αυτούς, ιδίως όταν πρόκειται για συγγενείς και άτομα σε θέσεις εξουσίας, και έχουν λιγότερες πιθανότητες να ξεφύγουν από καταστάσεις εκμετάλλευσης.»<sup>2</sup>

Η παρούσα έκθεση βασίζεται στον διεθνώς αποδεκτό ορισμό του Πρωτοκόλλου των Ηνωμένων Εθνών για την Πρόληψη, Καταστολή και Τιμωρία της Εμπορίας Προσώπων. Το άρθρο 3 ορίζει την «εμπορία προσώπων» ως τη στρατολόγηση, μεταφορά, μεταγωγή, στέγαση ή υποδοχή προσώπων, με την απειλή ή τη χρήση βίας ή άλλων μορφών καταναγκασμού, με απαγωγή, απάτη, παραπλάνηση, κατάχρηση εξουσίας ή εκμετάλλευση ανάγκης ή με την παροχή ή λήψη οικονομικού ή άλλου οφέλους για την εξασφάλιση της συγκατάθεσης προσώπου που έχει τον έλεγχο άλλου προσώπου, με σκοπό την εκμετάλλευσή του. Η εκμετάλλευση περιλαμβάνει τουλάχιστον εκμετάλλευση της πορνείας άλλου και άλλες μορφές σεξουαλικής εκμετάλλευσης, εξαναγκαστική εργασία ή παροχή υπηρεσιών, δουλεία ή παρόμοιες πρακτικές, στέρηση ελευθερίας και αφαίρεση οργάνων.

Ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ) τονίζει την αυξανόμενη συχνότητα άλλων μορφών εμπορίας παιδιών ή εμπορίας οικογενειών, όπως για σκοπούς επαιτείας ή εγκληματικών δραστηριοτήτων.<sup>3</sup>

Παρά το γεγονός ότι έχουν καταβληθεί πολλές προσπάθειες ως προς την έγκριση και την εφαρμογή μέτρων για την καταπολέμηση αυτού του εξαιρετικά επικίνδυνου εγκλήματος που διαβρώνει την κοινωνία, αυτή η σύγχρονη μορφή δουλείας εξακολουθεί να αυξάνεται σε πολλά μέρη της Ευρώπης.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> F. Frattini, 19 Αυγούστου 2005

<sup>2</sup> Resource book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking [Βιβλίο πηγών για τα όργανα επιβολής του νόμου σχετικά με τις βέλτιστες πρακτικές για την καταπολέμηση της εμπορίας παιδιών], ΔΟΜ, Βιέννη, 2006

<sup>3</sup> Όπ. π..

<sup>4</sup> Έκθεση σχετικά με την κατάσταση του οργανωμένου εγκλήματος 2005, ΕΕ, Δεκέμβριος 2005

Η εμπορία ανθρώπων είναι ένα πολυδιάστατο φαινόμενο: αφενός, αποτελεί σοβαρό έγκλημα (οργανωμένο ή μη) το οποίο συνδέεται είτε με τη σεξουαλική εκμετάλλευση είτε με την εκμετάλλευση εργασίας· αφετέρου, αποτελεί κατάφωρη παραβίαση των βασικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Το άρθρο 5, παράγραφος 3, του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης διακηρύττει ότι «Απαγορεύεται η εμπορία των ανθρωπίνων όντων».

Υπάρχουν διάφορες νομοθετικές διατάξεις που στοχεύουν στην επιβάρυνση των ποινικών κατηγοριών εις βάρος των διακινητών και την κατάλληλη προστασία των θυμάτων:

- Η απόφαση-πλαίσιο για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων (προθεσμία εφαρμογής: 1η Αυγούστου 2004)
- Η απόφαση-πλαίσιο για την καταπολέμηση της σεξουαλικής εκμετάλλευσης παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας (προθεσμία εφαρμογής: 20 Ιανουαρίου 2006)
- Η οδηγία σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές (προθεσμία εφαρμογής: 6 Ιουνίου 2006)

## 1. Γενικές αρχές

- Παρόλο που η εμπορία ανθρώπων θεωρείται γενικά «αποτρόπαιο» έγκλημα<sup>1</sup>, η επικύρωση και εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων, ιδίως της σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τις ενέργειες καταπολέμησης της διακίνησης ανθρώπων, καθώς και των οδηγιών δεν είναι ικανοποιητική και προχωράει με αργούς ρυθμούς.
- Καθώς το καθοριστικό κομμάτι της εμπορίας ανθρώπων έχει διεθνή χαρακτήρα, είναι απαραίτητο να ενισχυθεί η διεθνής συνεργασία στον τομέα της έρευνας, της ανταλλαγής πληροφοριών, του εντοπισμού θυμάτων, της επιβολής του νόμου και της επανένταξης. Στη συνεργασία αυτή, η Europol, η Eurojust, ο Frontex και η Ειδική Ομάδα Αρχηγών Αστυνομίας πρέπει να διαδραματίσουν έναν πιο σημαντικό ρόλο.
- Διεθνή έγγραφα τονίζουν την προσέγγιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, επικεντρώνονται στην προστασία των θυμάτων. Εφόσον η σοβαρότητα της παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν μεταφράζεται πάντα σε δίωξη, ενδέχεται να προκύψουν κάποιες αμφιβολίες, ιδίως σε ό,τι αφορά την εκμετάλλευση της εργασίας καθώς, εάν η εμπορία θεωρείται πρωτίστως παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η δίωξη θα είναι ασθενέστερη.<sup>2</sup>
- Οι ορισμοί της εμπορίας κάνουν σαφή διάκριση μεταξύ της εμπορίας ανθρώπων και της παράνομης διακίνησης. Ορισμένοι εμπειρογνώμονες θεωρούν ότι η διάκριση αυτή είναι πλασματική· οι πραγματικές επιπτώσεις συχνά φαίνονται στο τέλος. «Όσα γνωρίζουμε και για την παράνομη διακίνηση και για την εμπορία υποδηλώνουν ότι θα ήταν πιο ακριβές να τα θεωρούμε ως αδιάσπαστη αλληλουχία στοιχείων, που

<sup>1</sup> High-level Conference on Combating Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children: Prevention-Protection-Prosecution [Διάσκεψη υψηλού επιπέδου για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών: πρόληψη-προστασία-δίωξη], Βιέννη, Μάρτιος 2006

<sup>2</sup> Gabal, I. Potřetí obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu. Πράγα, 2006

αλληλεπικαλύπτονται σε διάφορες διαστάσεις». <sup>1</sup> Στο πλαίσιο αυτό, ο σαφής προσδιορισμός του θύματος διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο, καθώς παρέχει τη δυνατότητα διάκρισης μεταξύ της εμπορίας και της παράνομης διακίνησης. Οι εμπειρίες δείχνουν ότι τα όργανα της αστυνομίας, επειδή δεν κάνουν διάκριση μεταξύ των δύο όρων, συχνά αντιμετωπίζουν τα θύματα εμπορίας με τον ίδιο τρόπο που αντιμετωπίζουν τα άτομα που διακινούνται παράνομα.

- Στην εμπορία ανθρώπων περιλαμβάνονται τόσο οι δυνάμεις της προσφοράς όσο και οι δυνάμεις της ζήτησης. Από την άποψη της προσφοράς αναφέρονται κυρίως η φτώχεια, η διακριτική μεταχείριση λόγω φύλου, η έλλειψη εκπαίδευσης και η διαφθορά.

Σύμφωνα με ορισμένους εμπειρογνώμονες, η βασική κινητήρια δύναμη της εμπορίας είναι η ζήτηση. Η ζήτηση της αγοράς –ιδίως από τους αγοραστές σεξ– δημιουργεί ισχυρά κίνητρα κέρδους για τους διακινητές, ωθώντας την ανάπτυξη της εμπορίας ανθρώπων. Η έκθεση του υπουργείου Εσωτερικών των ΗΠΑ <sup>2</sup> τονίζει ότι όπου ακμάζει η πορνεία, ακμάζει και ένα περιβάλλον που τροφοδοτεί την εμπορία προσώπων. Άλλες μελέτες υπογραμμίζουν το υψηλό επίπεδο ανοχής απέναντι στην εκμετάλλευση εργασίας των θυμάτων εμπορίας, ως έναν κοινωνικά αποδεκτό τρόπο μείωσης του κόστους των υπηρεσιών και των προϊόντων. <sup>3</sup> Φαίνεται ότι αν δεν αλλάξει η ανοχή και η αμφιθυμία της κοινής γνώμης απέναντι στη ζήτηση υπηρεσιών που προσφέρονται από τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, πολύ δύσκολα θα σημειωθεί σημαντική βελτίωση σε ό,τι αφορά την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων.

Παρόλο που υπάρχει έλλειψη ολοκληρωμένων γνώσεων και στοιχείων σχετικά με τη ζήτηση, φαίνεται ότι κατά κύριο λόγο υπάρχει αδυναμία και πιθανώς και απουσία πολιτικής βούλησης, σε ό,τι αφορά τον τρόπο εξουδετέρωσης της ζήτησης και λήψης αποφασιστικών μέτρων προς την επίλυση του προβλήματος. Κάποιες από τις εκθέσεις μάλιστα κάνουν λόγο για μεγάλη διαφθορά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τον περιορισμό της ζήτησης. <sup>4</sup>

## 2. Πρόληψη

Τα ΜΜΕ διαδραματίζουν στοιχειώδη ρόλο στην πρόληψη, η οποία συνδέεται κυρίως με την ευαισθησία του κοινού απέναντι στην εμπορία. Ωστόσο, στην παρουσίαση υποθέσεων εμπορίας, τα ΜΜΕ έχουν ζωτική σημασία σε ό,τι αφορά την προστασία των προσωπικών δεδομένων των θυμάτων, προκειμένου να μην ακυρώνουν τις δυνατότητες επανένταξής τους στην κοινωνία.

Ένας πολύ σημαντικός στόχος της πρόληψης είναι η συμβολή στην κατάργηση των λόγων που οδηγούν στην εμπορία στις χώρες προέλευσης.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να ληφθεί υπόψη κυρίως:

- για την καταπολέμηση της φτώχειας στις **χώρες προέλευσης**, η πληροφόρηση για τις δυνατότητες νόμιμης μετανάστευσης
- για τη μείωση της ζήτησης στις **χώρες προορισμού**, η μείωση της ανοχής της κοινής γνώμης, το άνοιγμα της αγοράς εργασίας στη νόμιμη μετανάστευση, η ενίσχυση του

<sup>1</sup> Kelly. L. A Critical reflection in research... στο: Data and research on Human Trafficking: A global survey, 2005, ΔΟΜ

<sup>2</sup> Έκθεση για την εμπορία προσώπων, Ιούνιος 2005, Υπουργείο Εσωτερικών των ΗΠΑ

<sup>3</sup> Gabal, I. όπ. π.

<sup>4</sup> Gabal, I. όπ. π.

ελέγχου της αγοράς εργασίας. Το σημαντικότερο πρόβλημα στον τομέα αυτόν είναι η εξαναγκαστική πορνεία. Είναι αμφισβητήσιμο εάν το μέσο υπολογισμού της σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τις ενέργειες καταπολέμησης της διακίνησης ανθρώπων, άρθρο 19<sup>1</sup>, θα ήταν αρκετά αποτελεσματικό για μια σημαντική μείωση της ζήτησης.

Η πληροφόρηση και εποπτεία της δραστηριότητας των προξενείων και του συνοριακού ελέγχου αποτελεί επίσης ένα από τα βασικά προβλήματα του τομέα αυτού. Ορισμένες εμπειρίες δείχνουν ότι θα πρέπει να παρασχεθεί κατάλληλη κατάρτιση στους υπαλλήλους των προξενείων και συνοριακού ελέγχου.

### **3. Δίωξη**

Όλα τα είδη μέτρων πρέπει να προσανατολίζονται στη μετατροπή της εμπορίας ανθρώπων «από επιχείρηση χαμηλού κινδύνου – υψηλού κέρδους για το οργανωμένο έγκλημα, σε επιχείρηση υψηλού κινδύνου – χαμηλού κέρδους».<sup>2</sup>

#### **3.1. Εντοπισμός**

Ο ταχύς εντοπισμός των θυμάτων είναι πολύ σημαντικός στην καταπολέμηση της εμπορίας. Ο ΔΟΜ επισημαίνει ότι, επί του παρόντος, μια από τις πιο ανησυχητικές πτυχές της εμπορίας είναι η αδυναμία εντοπισμού παιδιών θυμάτων εμπορίας.

#### **3.2. Δίωξη**

Η ενίσχυση της επιβολής του νόμου, η ποινικοποίηση των διακινητών και των μεσαζόντων αποτελεί κομβικό σημείο της καταπολέμησης της εμπορίας. Σε αυτήν πρέπει να περιλαμβάνεται η δυνατότητα κατάσχεσης των εσόδων από τα ποινικά αδικήματα.

Η αναγκαιότητα ενίσχυσης των επιθεωρήσεων εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της τιμωρίας της εκμετάλλευσης εργασίας και της παράνομης εργασίας, φαίνεται να είναι αναπόφευκτη. Η δημιουργία ενός δικτύου εθνικών επιθεωρήσεων εργασίας, με την εναρμόνιση της ποινικοποίησης της εκμετάλλευσης της εργασίας, θα μπορούσε να οδηγήσει στη μείωση των αδικημάτων αυτών.

Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική έρευνα και δίωξη των υποθέσεων εμπορίας, φαίνεται ότι είναι χρήσιμο να δημιουργηθούν ειδικά εξοπλισμένες και καταρτισμένες ομάδες στο πλαίσιο της εθνικής αστυνομίας και της εισαγγελίας.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> («Κάθε μέλος εξετάζει το ενδεχόμενο έγκρισης τέτοιων νομοθετικών και άλλων μέτρων τα οποία απαιτούνται προκειμένου να καθοριστεί ως ποινικό αδίκημα στο πλαίσιο του εσωτερικού δικαίου η χρήση υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο εκμετάλλευσης ... με τη γνώση ότι το πρόσωπο αποτελεί θύμα εμπορίας ανθρώπων.»)

<sup>2</sup> Σχέδιο της ΕΕ για βέλτιστες πρακτικές, πρότυπα και διαδικασίες για την καταπολέμηση και την πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων. Ενημέρωση του Συμβουλίου, ΕΕ, της 9.12.2005

<sup>3</sup> Reference guide for Anti-Trafficking Legislative Review [Οδηγός αναφοράς για τη νομοθετική αναθεώρηση της καταπολέμησης της εμπορίας], ΟΑΣΕ, Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ODIHR), Βιέννη 2001

#### 4. Προστασία των θυμάτων

Υπάρχει ένα γενικό αίτημα επιτάχυνσης της μεταφοράς της οδηγίας 2004/81/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με τον τίτλο παραμονής του χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές.<sup>1</sup>

Αυτό σημαίνει παροχή σωματικής, ψυχολογικής και κοινωνικής αποκατάστασης των θυμάτων, προσφορά στέγασης, πρόσβαση σε ιατρική θεραπεία, πρόσβαση στην αγορά εργασίας και παροχή συμβουλών στη μητρική τους γλώσσα, εκπαίδευση και κατάρτιση. Θα ήταν ορθό να δίνεται αποζημίωση στα θύματα.<sup>2</sup>

Για την προστασία των θυμάτων εμπορίας, είναι απαραίτητο να εφαρμοστεί η αρχή της ενσωμάτωσης της διάστασης του φύλου και μια προσέγγιση των δικαιωμάτων των παιδιών.

Μία από τις βασικές μορφές προστασίας των θυμάτων στις χώρες προορισμού είναι η δημιουργία τηλεφωνικών γραμμών επικοινωνίας έκτακτης ανάγκης σε διάφορες γλώσσες. Οι ΜΚΟ που παρέχουν υπηρεσίες για τα θύματα εμπορίας θα πρέπει να υποστηρίζονται από τις κυβερνήσεις ώστε να διασφαλιστεί η βιωσιμότητά τους.

Η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων πράγματι χρειάζεται μια συνεκτική πολιτική τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Για τον λόγο αυτόν, οι δημόσιοι φορείς και οι ΜΚΟ θα πρέπει οπωσδήποτε να συνεργαστούν με πιο εντατικό τρόπο. Επίσης, θα πρέπει οπωσδήποτε να διοριστεί ένας συντονιστής σε εθνικό επίπεδο και να διασφαλιστεί η συνεργασία των συντονιστών αυτών με τους διεθνείς οργανισμούς.

---

<sup>1</sup> F. Frattini, όπ. π.

<sup>2</sup> A.M. Costa: Combating Trafficking in Human beings [Καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων], Βιέννη, 2006