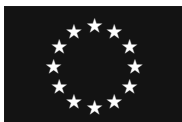


EVROPSKI PARLAMENT

2004



2009

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

ZAČASNO
2006/2078(INI)

21.6.2006

OSNUTEK POROČILA

s predlogom priporočila Evropskega parlamenta Svetu o boju proti trgovini z ljudmi – celostni pristop in predlogi za akcijski načrt (2006/2078(INI))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalka: Edit Bauer

PR_INI

VSEBINA

	Stran
PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	3
OBRAZLOŽITEV.....	8

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o boju proti trgovini z ljudmi - celostni pristop in predlogi za akcijski načrt (2006/2078(INI))

Evropski parlament,

- ob upoštevanju Splošne deklaracije o človekovih pravicah iz leta 1948, zlasti členov 4 in 5, ki poudarjata, da je trgovina s sužnji v kakršni koli obliki prepovedana,
- ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah¹ iz leta 2000, zlasti členov 1, 4, 5 in 6 ,
- ob upoštevanju Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah iz leta 1989, zlasti členov 1, 7, 32, 34 in 35, in izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah o prodaji otrok, otroški prostituciji in otroški pornografiji, zlasti člena 3,
- ob upoštevanju Konvencije Združenih narodov o odpravi vseh vrst diskriminacije žensk², zlasti členov 5 in 6,
- ob upoštevanju Protokola Združenih narodov iz Palerma iz leta 2000 o preprečevanju, zatiranju in kaznovanju trgovine z ljudmi, predvsem žensk in otrok, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu,
- ob upoštevanju Konvencije Sveta Evrope o ukrepih proti trgovini z ljudmi, ki jo je Odbor ministrov sprejel 3. maja 2005,
- ob upoštevanju bruseljske Deklaracije o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej, ki je bila sprejeta 20. septembra 2002 na evropski konferenci o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej - svetovni izziv za 21. stoletje,
- ob upoštevanju okvirnega sklepa Sveta 2002/629/JHA o boju proti trgovini z ljudmi³, sprejetega 19. julija 2002,
- ob upoštevanju okvirnega sklepa Sveta 2004/68/JHA o boju proti spolni zlorabi otrok in otroški pornografiji⁴, sprejetega 22. decembra 2003,
- ob upoštevanju direktive Sveta 2004/81/ES o dovoljenju za prebivanje, izdanem državljanom tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja, ki sodelujejo s pristojnimi organi⁵, sprejete 29. aprila 2004,
- ob upoštevanju informacije Sveta 2005/C311/01 o akcijskem načrtu EU o najboljših praksah, standardih in postopkih za preprečevanje in boj proti trgovini z ljudmi⁶,
- ob upoštevanju zaključkov Sveta o trgovini z ljudmi z 2725. sveta za pravosodje in

¹ UL C 364, 18.2.2000.

² <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

³ UL L 203, 1.8.2002, str. 1.

⁴ UL L 13, 20.1.2004, str. 44.

⁵ UL L 261, 6.8.2004, str. 19.

⁶ UL C 311, 9.12.2005.

notranje zadeve s 27. in 28. aprila 2006¹,

- ob upoštevanju haaškega programa² o svobodi, varnosti in pravici, ki poziva Svet in Komisijo, naj razvijeta načrt o najboljših praksah, standardih in mehanizmih v boju proti trgovini z ljudmi,
 - ob upoštevanju poročila in priporočil z 22. decembra 2004 skupine strokovnjakov o trgovini z ljudmi, ki jo je Evropska komisija ustanovila leta 2003,
 - ob upoštevanju programov Daphne za boj proti nasilju nad otroki, mladimi in ženskami³,
 - ob upoštevanju poročila Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, temelječem na členu 10 okvirnega sklepa Sveta z 19. julija 2002 o boju proti trgovini z ljudmi⁴,
 - ob upoštevanju poročil Europolu o trgovini z ljudmi, zlasti poročila o organiziranem kriminalu v EU iz leta 2005⁵,
 - ob upoštevanju poročila Sveta Evrope o stanju organiziranega kriminala iz leta 2005 - Osredotočanje na nevarnost gospodarskega kriminala,
 - ob upoštevanju konvencije Mednarodne organizacije dela št. 29 o prisilnem ali obveznem delu (1930) in št. 182 o prepovedi in takojšnjem ukrepanju za odpravo najhujših oblik otroškega dela, ki jo je konferenca sprejela na sedeminosemdesetem zasedanju (1999),
 - ob upoštevanju globalnega poročila Mednarodne organizacije dela (MOD) o spremljanju Deklaracije MOD o temeljnih načelih in pravicah na delovnem mestu iz leta 2005 z naslovom "Svetovno zavezništvo proti prisilnemu delu",
 - ob upoštevanju Evropske konvencije o človekovih pravicah in biomedicini iz leta 1997 ter člena 22 dodatnega protokola o presaditvi organov in tkiv človeškega izvora iz leta 2002,
 - ob upoštevanju priporočila Sveta Evrope 1611/2003 o trgovini z organi v Evropi,
 - ob upoštevanju predloga priporočila Evropskega parlamenta o boju proti trgovini z ljudmi – celostni pristop in predlogi za akcijski načrt(B6-0613/2005) Barbare Kudrycke v imenu skupine PPE-DE,
 - ob upoštevanju člena 114(3) in člena 94 svojega poslovnika,
 - ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve in mnenj Odbora za zunanje zadeve, Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve ter Odbora za pravice žensk in enakost spolov (A6-0000/2006),
- A. ker do trgovine z ljudmi ne pride le z namenom spolnega izkoriščanja, temveč tudi z namenom izkoriščanja delovne sile, za nezakonite posvojitve, prisilno služenje na domu, prodajo organov, kar pomeni, da mora boj proti trgovini z ljudmi preseči boj proti prisilni prostituciji in mora upoštevati vse povezane oblike izkoriščanja in zatiranja,

¹ <http://www.cosilium.europa.eu>.

² Haaški program, ki ga je Evropski svet odobril novembra 2004.

³ Sklep št. 293/2000/ES in sklep št. 803/2004/ES.

⁴ KOM(2006)0187.

⁵ www.europol.eu.int

- B. ker trgovina z ljudmi ni nujno kaznivo dejanje, ki se osredotoča na en spol, je pa večina žrtev žensk in deklet,
- C. ker kljub dejstvu, da Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah določa, da je treba vsakega otroka prijaviti takoj po rojstvu, je po podatkih Unicefa¹ več kot polovica rojstev v državah v razvoju (z izjemo Kitajske) neprijavljenih (več kot 50 milijonov otrok); ti nevidni otroci so, skupaj z milijoni sirot in uličnih otrok, najbolj izpostavljeni trgovini z ljudmi in postanejo lahek plen za nezakonite posvojitve in za uporabo pri trgovini s človeškimi organi,
- D. ker je dostop do trga dela v EU zapleten ali celo omejen in pretirano reguliran, medtem ko je povpraševanje po delovni sili očitno, je rezultat tega nezakonito preseljevanje, tihotapljenje in trgovanje,
- E. ker so visoki zaslužki iz trgovine z ljudmi pogosto predmet pranja denarja, kar olajša druge kriminalne dejavnosti in storilcem omogoča pridobitev ekonomske, družbene in celo politične moči,
- F. ker je povpraševanje po storitvah, ki jih nudijo ljudje, ki so predmet trgovine, glavna gonilna sila trgovine z ljudmi in ker brez okrepitve politične volje in skupnega prizadevanja, da se jo odpravi, ne bo možno trgovine z ljudmi zaustaviti ali je vsaj znatno zmanjšati²,
- G. ker je hitro ugotavljanje istovetnosti žrtev ključno pri boju proti trgovini z ljudmi,

1. naslavlja naslednja priporočila Svetu:

Pravni okvir in zagotavljanje izvrševanja zakona

- (a) trgovine z ljudmi se je treba lotiti z usklajenim političnim pristopom k preseljevanju, zaposlovanju, socialni, razvojni, zunanji, sosedski in azilni politiki ter s posledično kaznivostjo, ki bi dosegla vsaj merila zakonodaje EU, v skladu z okvirnim sklepom Sveta o boju proti trgovini z ljudmi, ki je bil sprejet 19. julija 2002;
- (b) Svet in države članice bi pri izvrševanju akcijskega načrta o boju proti trgovini z ljudmi morale okrepiti pristop, ki temelji na človekovih pravicah in se osredotoča na žrtve;
- (c) države članice bi morale, v kolikor tega še niso storile, ratificirati in izvrševati Konvencijo ZN proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, njej dodatni protokol o preprečevanju, zatiranju in kaznovanju trgovine z ljudmi, predvsem žensk in otrok ter Konvencije Sveta Evrope o ukrepih proti trgovini z ljudmi;
- (d) države članice bi čim prej morale začeti z izvrševanjem okvirnega sklepa Sveta o boju proti trgovini z ljudmi in direktive Sveta o dovoljenju za prebivanje ter zagotoviti dostop do kratkoročnega statusa rezidenta, vključno z obdobjem razmisleka/okrevanja za žrtve, ki naj ne bo krajše kot 30 dni;
- (e) države članice bi morale kot del svojega boja proti trgovini z ljudmi v celoti uporabiti

¹ Položaj otrok na svetu 2006: Izključeni in nevidni, Unicef 2005

² Gabal, I. Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu., političní dokument Ministerstva za notranje zadeve Češke republike, 2006, Praga

okvirni sklep Sveta 2005/212/JHA o zaplembi premoženjske koristi, pripomočkov in premoženja¹

- (f) države članice bi morale sprejeti pravne ukrepe za namenom zagotoviti časovno omejeno dovoljenje za prebivanje žrtvam trgovine z ljudmi, ne glede na to, ali sodelujejo s pristojnimi organi med preiskavo in kot priče v kazenskih postopkih, ali ne;
- (g) države članice bi morale zmanjšati tveganje za trgovino z organi v Evropi, med drugim z zmanjšanjem povpraševanja, z bolj učinkovitim spodbujanjem darovanja organov in z ohranjanjem stroge zakonodaje glede živečih darovalcev, ki niso sorodniki;
- (h) države članice bi morale izboljšati analizo sedanjega stanja z vpeljevanjem enotnih metod za zbiranje primerljivih podatkov, ki so vezani predvsem na poti trgovine z ljudmi in na profiliranje žrtev;
- (i) države članice bi morale dosledno izvrševati člen 4 okvirnega sklepa sveta o boju proti trgovini z ljudmi, da se zagotovi, da so pravne osebe lahko odgovorne za kazniva dejanja, ki so storjena v njihovo korist;
- (j) države članice bi morale preučiti možnost, da se vzpostavi mednarodna mreža inšpektoratov za delo za boj proti izkoriščanju delovne sile; države članice bi na tem področju morale okrepiti sodelovanje in usklajevanje na ravni EU;
- (k) države članice bi morale boljše nadzorovati dejavnosti agencij za posredovanje dela in agencij za zaposlovanje sezonskih delavcev;
- (l) ukrepi za boj proti trgovini z ljudmi bi morali biti v pristojnosti Skupnosti, da se doseže hitrejši in znatnejši napredek;

Preprečevanje in zmanjševanje povpraševanja

- (m) izobraževanje v šolah, nudenje podatkov in zviševanje javne zavesti o trgovini z ljudmi kot o nesprejemljivem kaznivem dejanju bi morali biti ključni dejavniki pri boju proti tovrstni trgovini;
- (n) Komisija bi morala oceniti in razširiti najboljše prakse pri zmanjševanju povpraševanja po storitvah, ki jih nudijo žrtve trgovine z ljudmi in ki temeljijo na izkoriščanju delovne sile, spolnem izkoriščanju ali na drugih oblikah tovrstne trgovine v državah članicah Evropske unije;
- (o) države članice bi morale izvajati ukrepe za zmanjševanje povpraševanja na podlagi najboljših praks;
- (p) Komisija bi morala od leta 2007 določiti 25. marec kot dan boja proti trgovini z ljudmi in tako obeležiti ukinitvev trgovanja s sužnji v številnih državah po svetu²;
- (q) sprejeti bi bilo treba ukrepe da se izboljšajo zakonski mehanizmi za varno preseljevanje, se zagotovi dostop do podatkov o priložnostih za varno preseljevanje in da se zagotovi transparentnost postopkov, saj so to najboljši načini za zmanjšanje obsega trgovine z ljudmi;
- (r) Komisija in države članice bi v svojih sosedskih in razvojnih politikah ter v politiki pomoči morale preučiti ukrepe, ki obravnavajo temeljne vzroke trgovine z ljudmi v državah izvora, vključno z ukrepi za spodbujanje prijavljanja otrok, da se zmanjša

¹ UL L 68, 15.3.2005, str. 49, čl. 3.

njihova izpostavljenost nezakonitim posvojitvam, prisilnim zakonskim zvezam in trgovini s človeškimi organi;

Zaščita žrtev

- (s) Komisija in države članice bi morale vzpostaviti večjezično telefonsko linijo pomoči z enotno evropsko številko, da bi se žrtvam nudila prva pomoč;
- (t) potrebni so ukrepi, ki bodo zagotavljali zaščito žrtev ne le spolnega izkoriščanja, temveč tudi izkoriščanja delovne sile in drugih oblik tovrstne trgovine;
- (u) Komisija in države članice bi morale vzpostaviti in uveljavljati jasna evropska merila in smernice o pomoči žrtvam in njihovi zaščiti, ne glede na njihovo sposobnost ali pripravljenost pričati, vključno s posebnimi merili za zaščito pravic otrok in mehanizem vračanja žrtev, ki bo zagotavljal, da je ugotavljanje istovetnosti žrtev sestavni del podpore in pomoči;
- (v) države članice bi morale žrtvam zagotoviti dostop do kratkoročne in dolgoročne pomoči; ta podpora bi morala med drugim vključevati posebna zavetišča na začetni stopnji, z možnostjo kasnejšega dostopa do nastanitve, zdravstvenih storitev in svetovanja, pravne pomoči, informacij o svojih pravicah in o pričanju žrtev, tečajih poklicnega usposabljanja in jezikovnih tečajih, tečajih kulturnega uvajanja, finančni pomoči in pomoči pri iskanju zaposlitve, vključno s posebnim zakonskim skrbnikom za otroke;
- (w) države članice bi morale žrtvam zagotoviti dostop do izobraževanja, usposabljanja in trga dela, kot tudi zaščito pravic med civilnimi, kazenskimi in upravnimi postopki ter dostop do pravnih sredstev;
- (x) žrtev trgovine z ljudmi ne bi smeli nemudoma vračati v države izvora, če je mogoče razumno sumiti, da bodo lahko dodatno oškodovane zaradi stigmatizacije in diskriminacije ali kjer jim grozijo povračilni ukrepi;
- (y) države članice bi morale v svoji zakonodaji kot tudi upravni praksi upoštevati opredelitev pojma otroka Združenih narodov, to je vsak človek, ki je mlajši od 18 let;
- (z) države članice bi morale v celoti izvrševati haaško konvencijo o varstvu otrok in sodelovanju pri meddržavnih posvojitvah, da se preprečijo nezakonite posvojitve;
- (aa) države članice bi morale okrepiti partnerstvo med zasebnim in javnim sektorjem na področju zaščite žrtev, vključno s trajnostnim financiranjem njunih dejavnosti;

Uskladitev ukrepov na nacionalni in EU ravni

- (ab) države članice bi morale vzpostaviti in okrepiti nacionalne koordinacijske strukture za boj proti trgovini z ljudmi in si prizadevati za vključitev teh struktur v mednarodno mrežo;
 - (ac) Komisija in njena skupina strokovnjakov bi morali sprožiti, spodbujati in vrednotiti raziskave o novih trendih pri tovrstni trgovini, zlasti glede na akcijski plan EU proti trgovini z ljudmi;
 - (ad) države članice bi morale okrepiti sodelovanje v EU pri boju proti trgovini z ljudmi tako, da bi redno vključevale organe EU, kot so Europol, Eurojust in Frontex;
 - (ae) finančna skupina za ukrepanje, predvsem delovna skupina za tipologije, bi morala nadaljevati s svojim delom o metodah pranju denarja, ki so povezane s trgovino z ljudmi;
2. naroči svojemu predsedniku, naj to priporočilo posreduje Svetu in v vednost Komisiji, državam članicam in državam pristopnicam.

OBRAZLOŽITEV

Po poročilu o trgovini z ljudmi iz leta 2005 Ministrstva za zunanje zadeve ZDA, se vsako leto preko mednarodnih meja trguje s približno 600.000 do 800.000 moških, žensk in otrok. Približno 80% je žensk in deklet in do 50% je mladoletnih. Z večino mednarodnih žrtev se trguje z namenom komercialnega spolnega izkoriščanja. Druge ocene so še višje - ZN ocenjujejo letno število žrtev na več kot milijon, MOD pa poroča o več kot 1,2 milijonu pretihotapljenih otrok. Svet Evrope meni, da je trgovina z ljudmi tretji največji vir zaslužka, ki ga proizvede organizirana kriminaliteta, za orožjem in drogami¹. Poročila iz leta 2005 o trgovini z ljudmi pa izpostavlja tudi zaskrbljujoče zasužnjevanje ljudi za izkoriščanje njihove delovne sile.

Ocenjeno število žrtev trgovine z ljudmi v EU je nad 100.000. (Vseeno pa je moramo biti previdni s statističnimi podatki, saj ni zanesljivih podatkov o trgovini z ljudmi). Pomembno je poudariti, da so ženske in otroci najbolj izpostavljeni. "Otroci so posebno izpostavljeni trgovanju z ljudmi zaradi neizkušenosti, odvisnosti od odraslih in zaupanja vanje, zlasti v sorodnike in ljudi na uglednih položajih in imajo manjše možnosti, da ubežijo izkoriščevalskim situacijam."² Zadnje poročilo Unicefa poudarja veliko število neprijavljenih otrok, ki so najbolj izpostavljeni trgovini³.

To poročilo temelji na mednarodno sprejeti opredelitvi protokola ZN o preprečevanju, zatiranju in kaznovanju trgovine z ljudmi. Po členu 3 "trgovina z ljudmi" pomeni novačenje, prevoz, premestitev, skrivanje ali sprejem ljudi, z grožnjo z nasiljem ali z njegovo uporabo ali s pomočjo drugih oblik prisile, ugrabitve, goljufije, prevare, zlorabe moči ali položaja ranljivosti ali z dajanjem ali sprejemanjem plačila ali ugodnosti, da se pridobi soglasje osebe, ki ima nadzor nad drugo osebo, z namenom izkoriščanja. Izkoriščanje vključuje najmanj izkoriščanje prostitucije drugih ali drugih oblik spolnega izkoriščanja, prisilno delo ali nudenje storitev, suženjstvo ali suženjstvu podobne prakse, hlapčevstvo ali odstranitev organov. Mednarodna organizacija za migracije poudarja tudi vse večjo pogostost trgovine z ljudmi ali trgovine z družinami za beračenje ali za kriminalne dejavnosti⁴.

Čeprav trgovina z ljudmi v splošnem velja za "grozovit" zločin⁵, ratifikacija in izvrševanje mednarodnih konvencij, zlasti Konvencije Sveta Evrope o ukrepih proti trgovini z ljudmi, in direktiv, nista zadovoljiva in potekata počasi.

Glede na to, da ima bistven del trgovine z ljudmi mednarodni značaj, je nujno okrepiti mednarodno sodelovanje na področju preiskovanja, izmenjave podatkov, ugotavljanja istovetnosti žrtev, pregona in reintegracije. Europol, Eurojust, Frontex in projektna skupna vodij policije morajo pri tem sodelovanju igrati vidnejšo vlogo.

Mednarodni dokumenti poudarjajo na človekovih pravicah temelječ pristop, ki se osredotoča predvsem na zaščito žrtev. Glede na to, da se resnost kršitve človekovih pravic ne odraža vedno pri pregonu, se lahko pojavijo dvomi, predvsem v zvezi z izkoriščanjem delovne sile, in sicer da bo v primeru, da bo trgovina z ljudmi veljala predvsem za kršitev človekovih

¹ Obrazložitveno poročilo h Konvenciji Sveta Evrope o ukrepih proti trgovini z ljudmi, 2005

² Priročnik za člane organov pregona o dobrih praksah v boju proti trgovini z otroki, Mednarodna organizacija za migracije, Dunaj, 2006

³ Položaj otrok na svetu 2006: Izključeni in nevidni, Unicef 2005

⁴ prav tam

⁵ Konferenca na visoki ravni o boju proti trgovini z ljudmi, predvsem ženskami in otroki: preprečevanje - zaščita - pregon, Dunaj, Marec 2006

pravic, pregon popustil¹.

Opredelitve tovrstne trgovine jasno ločujejo med trgovino z ljudmi in tihotapljenjem. Nekateri strokovnjaki menijo, da je tako ločevanje le navidezno; prave posledice se pogosto pojavijo na koncu. "Kar vemo tako o tihotapljenju kot tudi o trgovini kaže na to, da bi bilo bolj natančno nanje gledati kot na nepretrgano zvezo, ki prehaja iz ene dejavnosti v drugo prek številnih razsežnosti".² V povezavi s tem ima jasna ugotovitev istovetnosti žrve zelo pomembno vlogo, saj omogoča ločevanje med trgovino in tihotapljenjem. Izkušnje kažejo, da policija zaradi pomanjkljivega ločevanja med pojmom pogosto obravnava žrtve trgovine z ljudmi kot tihotapljene osebe ali kot nezakonite migrante.

Trgovina z ljudmi vključuje vplive tako na strani ponudbe kot tudi na strani povpraševanja. Na strani ponudbe so opisane predvsem revščina, nezaposlenost, diskriminacija na podlagi spola, diskriminacija manjšin, pomanjkanje izobrazbe in korupcija. Po mnenju nekaterih strokovnjakov je glavna gonilna sila trgovine z ljudmi povpraševanje. Tržno povpraševanje, predvsem s strani odjemalcev spolnih uslug, ustvarja veliko spodbudo za zaslužek pri trgovcih in s tem pospešuje porast trgovine z ljudmi. Poročilo Zunanjega ministrstva ZDA³ poudarja, da kjer uspeva prostitucija, se širi tudi okolje, ki spodbuja trgovino z ljudmi. Druge raziskave poudarjajo visoko raven strpnosti do izkoriščanja delovne sile žrtev trgovine z ljudmi kot do družbeno sprejemljivega načina za pocenitev storitev in blaga⁴. Zdi se, da ne bomo dosegli znatnega napredka v boju proti trgovini z ljudmi, če ne bomo spremenili strpnosti in protislovnosti javnega mnenja do povpraševanja po storitvah, ki jih nudijo žrtve trgovine z ljudmi.

Čeprav ni obširnega znanja in podatkov o povpraševanju, se zdi, da gre predvsem za občutek nemoči in verjetno tudi pomanjkanje politične volje o tem, kako ustaviti povpraševanje in narediti odločilen korak na poti k rešitvi. Nekatera poročila poročajo tudi o visoki stopnji korupcije v postopku odločanja o omejevanju povpraševanja⁵.

¹ Gabal, I.: Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu., politični dokument Ministrstva za notranje zadeve Češke republike, 2006, Praga

² Kelly, L.: Kritični razmislek v raziskovanju... V: Podatki in raziskave o trgovini z ljudmi: Globalni pregled, 2005, Mednarodna organizacija za migracije

³ Poročilo o trgovini z ljudmi, Junij 2005, Zunanje ministrstvo ZDA

⁴ Gabal, I. prav tam

⁵ Gabal, I. prav tam