

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Komisja Spraw Zagranicznych

2006/2078(INI)

3.10.2006

OPINIA

Komisji Spraw Zagranicznych

dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

w sprawie projektu zlecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady dotyczącego walki z handlem ludźmi - podejście zintegrowane oraz propozycje planu działania
(2006/2078 (INI))

Sprawozdawca komisji opiniodawczej: Simon Coveney

PA_NonLeg

WSKAZÓWKI

Komisja Spraw Zagranicznych zwraca się do Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, właściwej dla tej sprawy, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

- uwzględniając rezolucję z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Protokołu w sprawie zapobiegania, likwidacji i karania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej¹,
 - uwzględniając wyniki konferencji na wysokim szczeblu w sprawie zwalczania handlu ludźmi, która odbyła się w dniu 17 marca 2006 r. w Wiedniu, oraz konferencji ekspertów UE w sprawie wdrożenia planu działania dotyczącego handlu ludźmi, która odbyła się w dniach 28-29 czerwca 2006 r. w Brukseli,
 - uwzględniając Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 55/25, załącznik I) i jej dwa protokoły uzupełniające w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi z 2003 r. oraz Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną z 2004 r.);
- A. mając na uwadze, że Komisja zgodziła się na dalsze wzmacnianie zaangażowania UE i państw członkowskich w walkę z handlem ludźmi poprzez realizowanie zintegrowanego podejścia oraz poprzez skoordynowany odzew polityczny oparty na poszanowaniu praw człowieka;
- B. mając na uwadze, że ofiary handlu ludźmi, w wielu przypadkach nieletnie, narażone są na przemoc fizyczną, psychiczną i wykorzystywanie oraz że pozbawia się je godności i wolności poprzez trzymanie w niewoli, tortury oraz inne niehumanitarne lub poniżające traktowanie, że odbiera się im bezpieczeństwo, prawo do swobodnego przemieszczania się, prawa pracownicze oraz że często znajdują się one w przymusowej i niechcianej zależności od handlarzy;
- C. mając na uwadze, że handel ludźmi gwałtownie wzrasta z powodu różnych czynników, takich jak łatwy zysk osiągnięty z wykorzystywania ludzi, rosnąca *nędza* i marginalizacja osób ubogich, brak dostępu do edukacji i rynku pracy, dyskryminacja, restrykcyjne prawo imigracyjne, brak informacji o *realiach* i zagrożeniach związanych z handlem ludźmi, nieadekwatne kary dla handlarzy, brak inspekcji w lokalach oferujących usługi seksualne oraz popyt na tego typu usługi;
- D. mając na uwadze, że handel ludźmi jest problemem ogólnoświatowym, który pojawia się tak w ramach granic krajowych, jak i ponad tymi granicami, bez względu na to, czy chodzi o kraj pochodzenia, tranzytu, czy kraj docelowy oraz że plasuje się on jak jedna z najbardziej lukratywnych form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej;

¹ *Teksty przyjęte*, P6_TA(2006)0282.

- E. mając na uwadze, że na mocy Rzymskiego Statutu, orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Karnego traktuje niewolę jako zbrodnię przeciwko ludzkości oraz mając na uwadze, że zgodnie z międzynarodowym prawem i zobowiązaniami, państwo, które dopuszcza handel ludźmi, lub nie podejmuje żadnych skutecznych środków w celu ukrócenia tego zjawiska, łamie prawa człowieka,
- F. mając na uwadze, że podejście do prostytucji jest w Państwach Członkowskich zróżnicowane, co nie sprzyja zintegrowanym działaniom nakierowanym na rozwiązywanie problemów społecznych towarzyszących temu zjawisku, a w szczególności utrudnia zapobieganie handlowi ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego;

Zwraca się do Rady z następującymi zaleceniami:

Ramy prawne i egzekwowanie prawa

1. Państwa członkowskie i odnośne państwa trzecie powinny, jeżeli jeszcze tego nie zrobiły, ratyfikować odpowiednie instrumenty w zakresie praw człowieka, zwłaszcza Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciw międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (pierwszy ogólnosiwiatowy instrument opracowany w celu zwalczania sieci przestępczych i ochrony osób przed niewolnictwem, wykorzystywaniem seksualnym oraz nielegalnym zatrudnieniem) oraz uzupełniający ją Protokół w sprawie zapobiegania, zwalczania i karania handlu ludźmi, szczególnie kobietami i dziećmi, konwencje MOP i podstawowe normy pracy, w szczególności konwencję nr 29 dotyczącą pracy przymusowej, konwencję nr 182 dotyczącą najgorszych form pracy dzieci oraz konwencje związane z wolnością zgromadzeń, inspekcją pracy i agencjami zatrudnienia, Protokół *Fakultatywny* do Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Dziecka dotyczący sprzedaży dzieci, dziecięcej prostytucji i pornografii, który obejmuje również kwestie handlu ludzkimi organami i nielegalną adopcję, oraz Konwencję Rady Europy o przeciwdziałaniu handlowi ludźmi; państwa, które przeprowadziły już ich ratyfikację, powinny skupić się w większym stopniu na ich wdrażaniu i egzekwowaniu;
2. Rada i państwa członkowskie powinny regularnie podejmować działania mające na celu włączenie kwestii dotyczących handlu ludźmi w organizowane w regularnych odstępach czasu wielostronne posiedzenia oraz podjąć odpowiednie działania na *forum* Narodów Zjednoczonych, np. w kontekście Rady Praw Człowieka i Zgromadzenia Ogólnego Trzeciego Komitetu;
3. Rada, Komisja i państwa członkowskie powinny aktywnie wspierać działania specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. handlu ludźmi i współpracować z OBWE, zwłaszcza ze specjalnym przedstawicielem Ligi przeciwko Handlowi Ludźmi i specjalnym przedstawicielem OBWE ds. zwalczania handlu ludźmi i z planem działań Rady Europy w sprawie dzieci i przemocy;
4. Koordynacja i współpraca pomiędzy krajem pochodzenia, tranzytu i krajem przeznaczenia handlu ludźmi są najistotniejsze; Rada, Komisja i państwa członkowskie powinny skoordynować strategię przeciwko handlowi ludźmi w celu uzupełnienia działań prowadzonych przez Narody Zjednoczone, Radę Europy, OBWE, Międzynarodową Organizację ds. Migracji, Pekijski Proces Rewizji, Pakt Stabilności dla Europy Południowej i G8;

5. Rada, Komisja i państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu promować inicjatywy regionalne, które uzupełniają i inspirują współpracę na poziomie Unii Europejskiej, jak np. Północno-Bałtycka Grupa Specjalna przeciwdziałająca handlowi ludźmi, Inicjatywa na rzecz Współpracy w Europie Południowo-Wschodniej, Budapeszteński Proces Paneuropejski, "Dialog 5+5" między krajami zachodniej strefy Morza Śródziemnego, Śródziemnomorski Dialog nt. Przepływu Migracji oraz regionalne plany działań w Afryce i na Bliskim Wschodzie (MENA) oraz region Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS);
6. Prezydencja Rady oraz Rada powinny zapewnić, w kontekście aktualnie toczących się dyskusji nad projektem dyrektywy w tej sprawie, że wspólne standardy i procedury państw członkowskich odnoszące się do odsyłania obywateli krajów trzecich nielegalnie przebywających na ich terytorium zostaną przyjęte w pełnej zgodzie z prawem międzynarodowym;
7. Państwa członkowskie powinny promować zasady zakazu dyskryminacji i zasady proporcjonalności oraz ratyfikować 4 Protokół do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zakazujący zbiorowego wydalania obcokrajowców;
8. Państwa członkowskie powinny wdrożyć dyrektywę Rady 2004/81/WE¹ w sprawie zezwolenia na pobyt w celu przyznania ofiarom handlu ludźmi możliwości pobytu czasowego, włączając w to okres odbudowy i refleksji, oraz powinny zagwarantować, że repatriacja będzie miała miejsce tylko, jeżeli bezpieczeństwo jednostki będzie mogło być zapewnione;
9. Poza dochodzeniami karnymi, jako podstawowe narzędzie egzekwowania prawa należy traktować inspekcje administracyjne przeprowadzane przez władze miejskie;
10. Muszą zostać zgromadzone i zanalizowane rzetelne dane na temat tego zjawiska oraz powinna zostać opracowana typologia statystyk na poziomie UE, przy udziale państw trzecich, kluczowych organizacji międzynarodowych i organizacji pozarządowych;

Prewencja i zmniejszanie popytu

Działania UE względem krajów trzecich

11. UE i państwa członkowskie powinny prowadzić aktywnie długoterminową zapobiegawczą politykę przeciwko handlowi ludźmi i dzielić się doświadczeniem najlepszych praktyk w ramach istniejących umów partnerskich pomiędzy UE i krajami pochodzenia w celu udzielenia pomocy rządów tych ostatnich w rozwiązywaniu problemów będących źródłową przyczyną handlu ludźmi i w celu pomocy w przeprowadzeniu reform politycznych i legislacyjnych;
12. Komisja powinna w związku z tym, tam gdzie będzie to stosowne, opracować i regularnie oceniać, w ramach dokumentów strategicznych dotyczących eliminacji ubóstwa, strategicznych dokumentów krajowych i regionalnych, programów orientacyjnych oraz

¹ Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zezwolenia na pobyt wydawanego obywatelom państw trzecich będących ofiarami handlu ludźmi albo będącym wcześniej przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz.U. L 261, 6.8.2004, str.

planów działań, przystosowane strategie na rzecz zapobiegania i zmniejszania rozmiarów handlu ludźmi, oraz rozważyć powołanie specjalnych grup roboczych ekspertów w celu umożliwienia stronom opracowania konkretnych programów w tej dziedzinie;

13. Rada i Komisja powinny regularnie podnosić tę kwestię w ramach dialogu politycznego z krajami trzecimi (zwłaszcza z krajami o najwyższym wskaźniku przestępstw w tej dziedzinie¹), posługując się w tym celu klauzulą o „elementach podstawowych” w dziedzinie praw człowieka zawartą w umowach UE z tymi państwami;
14. Rola delegacji Wspólnoty Europejskiej do krajów trzecich ma zasadnicze znaczenie pod względem uświadamiania lokalnych społeczności na temat zagrożeń związanych z handlem ludźmi oraz pod względem propagowania polityki UE w dziedzinie nielegalnej imigracji z włączeniem takich środków, jak morskie patrole przeprowadzane przez Frontex; należy zwiększyć rolę delegacji Wspólnoty Europejskiej w zakresie monitorowania zarówno sposobu informowania o tych środkach w lokalnych mediach, jak i ich potencjalnego odstrasżającego wpływu na lokalnych handlarzy ludźmi;
15. Rada, Komisja i państwa członkowskie powinny udzielić wzmożonego wsparcia inicjatywom przeciwko handlowi ludźmi, wewnątrz UE oraz w stosunkach z krajami trzecimi, poprzez współpracę gospodarczą i współpracę na rzecz rozwoju oraz poprzez politykę kontroli granic i przepływów migracyjnych;
16. Rada i Komisja powinny opracować programy prewencyjne zorientowane na prawa człowieka i prawa dziecka w oparciu o ściśle konsultacje i współpracę z krajami pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia, zajmując się zwłaszcza czynnikami wynikającymi z biedy i marginalizacji społecznej, które ułatwiają handel dziećmi, jak na przykład niezdolność do zapewnienia rejestru narodzin lub brak dostępu do podstawowej edukacji;
17. Musi zostać zagwarantowana ciągłość finansowania i jego trwały charakter; Komisja powinna wzmocnić finansowe wsparcie udzielane projektom opracowanym w celu zapobiegania handlowi ludźmi, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet i dzieci narażonych na ryzyko wykorzystywania seksualnego i gospodarczego, za pośrednictwem nowego finansowego instrumentu na rzecz ochrony praw człowieka, jak i poprzez programy geograficzne;
18. Wspólnota powinna - szczególnie poprzez europejską politykę rozwoju skupiającą się na podstawowym celu redukcji ubóstwa oraz poprzez realizację milenijnych celów rozwoju - w dalszym ciągu przeznaczać środki finansowe na rozwiązywanie problemu czynników, które sprawiają, że ludzie są narażeni na handel, jak np. ubóstwo, brak dostępu do podstawowej i wyższej edukacji, brak równości płci, odmowa prawa do obywatelstwa, dyskryminacja, brak dostępu do usług oraz brak równych szans;
19. Komisja powinna przyjąć niezbędne środki, aby wszystkie działania zawarte w programie pomocy finansowej i technicznej dla państw trzecich w dziedzinie migracji i azylu (AENEAS) uwzględniały starania na rzecz zwalczania handlu ludźmi, tak aby uzyskać konkretne wyniki w zakresie zapobiegania i wykorzenia handlu ludźmi;

¹ Patrz: państwa wymienione w sprawozdaniu Departamentu Stanu USA ds. handlu ludźmi z dnia 5 czerwca 2006 r.

20. w ramach dialogu z krajami trzecimi na temat praw człowieka, Rada i Komisja powinny podjąć działania w celu wyjaśnienia wszelkich zarzutów o handel nielegalnie pozyskanymi organami;

Środki na poziomie państw członkowskich i na poziomie UE

21. Rada i Komisja powinny wprowadzić wytyczne UE w dziedzinie walki z handlem ludźmi, jako dalszy instrument w realizowaniu polityki UE w zakresie praw człowieka;

22. Uznając potrzebę sporządzenia specjalnego sprawozdania w sprawie handlu ludzkimi organami i tkankami, Komisja i Rada powinny potraktować problem handlu ludzkimi organami jako część ich ogólnej strategii w odniesieniu do handlu ludźmi, w kontekście polityki wewnętrznej i zewnętrznej;

23. Należy przeprowadzić więcej badań nad rozmiarami handlu ludźmi oraz nad czynnikami, które decydują o popycie na handel ludźmi, włącznie ze zbadaniem relacji pomiędzy polityką migracyjną a popytem na tanich i niechronionych pracowników, usługi i prostytutkę; osoby rekrutujące zaangażowane w handel ludźmi nie mogą pozostać poza zasięgiem prawa, a szczególną uwagę należy poświęcić państwom, w których nie ma wymogów wizowych; ponadto należy jasno rozróżnić zjawisko handlu ludźmi od przemytu ludzi tak, aby nie dopuścić do traktowania ofiar handlu ludźmi w ten sam sposób, jak osób przemyconych za granicę lub nielegalnych imigrantów;

24. W celu zmniejszenia pobytu na osoby będące ofiarami handlu ludźmi, państwa członkowskie powinny powziąć niezbędne kroki w celu zidentyfikowania i sądowego ścigania osób, które z pełną świadomością korzystają z usług ofiar handlu ludźmi;

25. Państwa członkowskie powinny zapewnić wymianę doświadczeń pomiędzy personelem zatrudnionym w ich konsulatach oraz odpowiednie szkolenia na temat sposobów rozpoznawania wniosków o wizę, które mogą wiązać się z handlem ludźmi; Rada i Komisja powinny tak szybko, jak to będzie możliwe zakończyć opracowywanie wspólnego Systemu Informacji Wizowej;

26. Społeczeństwo obywatelskie powinno być w większym stopniu zaangażowane w inicjatywy przeciwko handlowi ludźmi, zwłaszcza w praktyczne kampanie na rzecz zwiększania świadomości na temat tego zjawiska, jak „*Stop the Traffik*” (stop handlowi ludźmi), „*Business Travellers against Human Trafficking*” (podróżujący w interesach przeciw handlowi ludźmi), „*Celebrate the World Cup*” (świętowanie mistrzostw świata w piłce nożnej), „*Fight sexual slavery*” (walka z seksualnym niewolnictwem - kampania zorganizowana przez PSE Kobiety), „*Red Card to Forced Prostitution*” (czerwona kartka dla przymusowej prostytutki) oraz inne specjalne programy lub kampanie tematyczne realizowane przez takie organizacje, jak Europejskie Lobby Kobiet lub Save the Children; Komisja, Rada i państwa członkowskie powinny udzielić wsparcia tego typu kampaniom; Rada, w ścisłej współpracy z Komisją oraz w oparciu o szczegółowy dialog ze społeczeństwem obywatelskim, powinna organizować przynajmniej raz w roku debatę polityczną na temat polityki UE w zakresie walki z handlem ludźmi oraz przeprowadzać ocenę jej zgodności ze standardami w dziedzinie praw człowieka oraz z potrzebą dalszych działań;

27. Rada i Komisja powinny wzmocnić szczególne środki przeciwko handlowi ludźmi (jak

zostało to podkreślone w trakcie Rady WSiSW w dniach 27-28 kwietnia 2006 r.) w związku z większymi wydarzeniami międzynarodowymi i europejskimi, w tym wydarzeniami sportowymi, ponieważ okazują się one sprzyjać czasowemu wzrostowi handlu ludźmi; państwa członkowskie goszczące większe wydarzenia międzynarodowe powinny przed tymi wydarzeniami dokonać wymiany najlepszych praktyk w oparciu o wcześniejsze doświadczenia oraz podjąć działania zmierzające do wzmocnienia ich wzajemnej współpracy w celu zapobieżenia i zwalczania nasilenia handlu ludźmi, zwłaszcza handlu w celu wykorzystywania seksualnego; Komisja powinna dokonać oceny działań przeprowadzonych w ramach walki z handlem ludźmi w kontekście Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej FIFA w lipcu 2006 r. oraz polepszyć te środki i utrzymać je jako odpowiednie narzędzia przy okazji większych wydarzeń międzynarodowych;

28. Należy powołać europejską sieć przeciwko handlowi ludźmi, składającą się z punktów kontaktowych wyznaczonych przez każde z państw członkowskich i przez Komisję, jak i z agencji rządowych i pozarządowych kompetentnych w dziedzinach związanych z prewencją, pomocą ofiarom, organami ścigania oraz współpracą policyjną i sądową.
29. Rada i Komisja powinny podjąć działania na rzecz zmniejszenia atrakcyjności cenowej towarów i usług, przy których wytworzeniu lub świadczeniu zatrudnia się ofiary handlu ludźmi;
30. Komisja powinna włączyć do strategicznego programowania polityki sąsiedztwa finansowanie zwalczania sieci handlarzy ludźmi i nadzoru granic, a także kontroli nielegalnej imigracji;
31. Wzywa Komisję i państwa członkowskie do uruchomienia, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, kampanii prewencyjnej adresowanej do potencjalnych ofiar handlu ludźmi, informującej o ryzyku i potencjalnych zagrożeniach oraz dostarczającej informacji o przysługujących im prawach i obowiązkach oraz o miejscach, w których mogą one otrzymać pomoc w krajach przeznaczenia;
32. Podkreśla, iż istotne jest, by osoby będące ofiarami handlu były traktowane jako ofiary przez państwa członkowskie oraz by dostarczano im niezbędnych informacji, porad i pomocy socjalnej oraz dostępu do pomocy prawnej.
33. Uważa, że ważną rolę w odnajdowaniu ofiar handlu ludźmi i udzielaniu im pomocy odgrywają renomowani pracodawcy, związki zawodowe, władze lokalne, indywidualni obywatele oraz organizacje pozarządowe oraz że należy rozpowszechnić najlepsze praktyki poprzez odpowiednie sieci; jest zdania, że muszą zostać nałożone wyjątkowo surowe kary na przedsiębiorstwa, którym udowodniono zatrudnianie taniej siły roboczej, dostarczonej poprzez handel ludźmi, zwłaszcza w przypadku, gdy działanie tych przedsiębiorstw jest niezgodne z prawem;

PROCEDURA

Tytuł	Projekt zlecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady dotyczący walki z handlem ludźmi - podejście zintegrowane oraz propozycje planu działania		
Numer procedury	2006/2078(INI)		
Komisja przedmiotowo właściwa	LIBE		
Komisja wyznaczona do wydania opinii Data ogłoszenia na posiedzeniu	AFET 18.5.2006		
Ścisła współpraca			
Sprawozdawca komisji opiniodawczej Data powołania	Simon Coveney 30.5.2006		
Poprzedni sprawozdawca komisji opiniodawczej			
Rozpatrzenie w komisji	10.7.2006	28.8.2006	3.10.2006
Data zatwierdzenia wskazówek	3.10.2006		
Wynik głosowania końcowego	za:	38	
	przeciw:	0	
	wstrzymujących się:	0	
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Vittorio Agnoletto, Panagiotis Beglitis, Simon Coveney, Giorgos Dimitrakopoulos, Camiel Eurlings, Maciej Marian Giertych, Ana Maria Gomes, Jana Hybášková, Toomas Hendrik Ilves, Ioannis Kasoulides, Helmut Kuhne, Vytautas Landsbergis, Francisco José Millán Mon, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Vural Öger, Justas Vincas Paleckis, Alojz Peterle, Tobias Pflüger, Michel Rocard, Libor Rouček, György Schöpflin, István Szent-Iványi, Ari Vatanen, Josef Zieleniec		
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Francisco Assis, Irena Belohorská, Alexandra Dobolyi, Árpád Duka-Zólyomi, Carlo Fatuzzo, Kinga Gál, Jaromír Kohlíček, Ğirts Valdis Kristovskis, Achille Occhetto, Elena Valenciano Martínez-Orozco		
Zastępcy (art. 178 ust. 2) obecni podczas głosowania końcowego	Hanna Foltyn-Kubicka, Elizabeth Lynne		
Uwagi (dane dostępne tylko w jednym języku)			