



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.6.19.
COM(2012) 286 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012–2016)

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012–2016)

1. A HELYZET FELVÁZOLÁSA

Az emberkereskedelem a rabszolgotartás mai formája. Az áldozatokat gyakran erőszakkal, kényszerrel vagy csalárd módon, kizsákmányoló feltételekkel toborozzák, szállítják vagy rejtegetik, ideértve a szexuális kizsákmányolást, a kényszermunkát vagy kényszerszolgáltatást, a koldulást, a bűncselekményeket vagy a szervek kivételét¹. Az emberkereskedelem az egyéni szabadság és méltóság súlyos megsértése, egyúttal súlyos **bűncselekmény**, amelynek következményeit az egyes országok egyedül nem tudják hatékonyan kezelni.

Az emberkereskedelem számos különböző formát ölthet, és a társadalmi-gazdasági körülményekkel együtt változik. Áldozatai a kiszolgáltatott helyzetben lévő nők és férfiak, lányok és fiúk. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet legutóbbi, 2012. júniusi (a 2002. és 2011. évek közötti időszakra vonatkozó) becslései szerint a kényszermunka áldozatainak száma – ideértve a kényszeren alapuló szexuális kizsákmányolást is – világszinten 20,9 millió², míg a gyermekkereskedelem áldozatainak száma a becslések szerint 5,5 millió. Azonban ez a becslés is óvatosságnak tekinthető.

Az emberkereskedelem olyan jövedelmező bűnözési forma, amely minden évben sokmilliárd euró nyereséget termel³ az elkövetők számára.

Az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatalának (UNODC) 2010. évi jelentése szerint világszerte az emberkereskedelem azonosított áldozatainak 79%-a vált szexuális kizsákmányolás, 18%-a kényszermunka, 3%-a pedig a kizsákmányolás egyéb formáinak áldozatává. Ezen áldozatok 66%-a volt nő, 13%-a lány, 12%-a férfi és 9%-a fiú⁴.

A Bizottság által 2011 szeptemberében az emberkereskedelem áldozataival, a rendőrségi nyomozásokkal, a büntetőeljárásokkal és az elítélésekkel kapcsolatban összegyűjtött

¹ Az emberkereskedelem abban különbözik az embercsempésztől (a határátlépés elősegítése), hogy előbbivel együtt jár az erőszak alkalmazása és a kizsákmányolás, és esetében nincs szükség határátlépésre vagy fizikai szállításra.

² Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO): „ILO 2012 Global estimates of forced labour” (Az ILO kényszermunkára vonatkozó, 2012. évi világszintű becslései), 2012. június. A jelentés szerint az emberkereskedelem kényszermunkának tekinthető, így a becslések lefedik a kényszermunka és a szexuális kizsákmányolás céljából elkövetett emberkereskedelem teljes körét (13. oldal).

³ Az emberkereskedelemhez kötődő összes kényszermunkából származó éves nyereség a becslések szerint világszinten 31,6 milliárd USA dollár. Ebből 15,5 milliárd USA dollár, vagyis a teljes összeg 49 százaléka az iparosodott gazdaságokban termelődik (Patrick Belser: „Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits” [Kényszermunka és emberkereskedelem: becsült nyereségek], munkadokumentum, Genf, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, 2005).

⁴ The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment (A bűnözés globalizálódása: a nemzetközi szervezett bűnözés fenyegetésének értékelése), UNODC, 2010.

adatoknak a nemi hovatartozás, az életkor, a kizsákmányolás formája és az állampolgárság tekintetében történő elemzése jelenleg is zajlik⁵. Az előzetes eredmények összhangban állónak tűnnek az UNODC jelentésében szereplő statisztikákkal. Az emberkereskedelem a nyilvántartott áldozatok háromnegyede esetében szexuális kizsákmányolásra irányult (ez az adat a 2008-as 70%-ról 2010-ben 76%-ra nőtt), a többi esetben pedig munkaerő-kizsákmányolás (ennek aránya a 2008-as 24%-ról 2010-ben 14%-ra csökkent), koldulásra kényszerítés (3%) és házi kényszerszolgálat (1%) volt az elkövetés célja. Huszonegy uniós tagállam tudott nemekre lebontott információkat szolgáltatni. Ezek alapján a három év során elsősorban a nők és lányok voltak az emberkereskedelem áldozatai: az áldozatok 79%-a nő, illetve (12%-ban) lány, 21%-a pedig férfi, illetve (3%-ban) fiú volt. A legtöbb tagállam jelentése szerint az áldozatok jórészt az EU-n belülről érkeznek, főként Romániából, Bulgáriából, Lengyelországból és Magyarországról. A harmadik országokból származó, bejelentett áldozatok legtöbbször Nigériából, Vietnamból, Ukrajnából, Oroszországból és Kínából érkeznek.

Az emberkereskedelem olyan összetett nemzetközi jelenség, amelynek gyökerei a szegénység általi fenyegetettségben, a demokratikus kultúrák hiányában, a nemek közötti egyenlőtlenségben és a nők elleni erőszakban, a konfliktus- és a konfliktust követő helyzetekben, a társadalmi integráció hiányában, a lehetőségek és a munka hiányában, az oktatáshoz való hozzáférés hiányában, a gyermekmunkában és a diszkriminációban keresendők.

Az EU emberkereskedelemmel kapcsolatos intézkedései

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 5. cikke kifejezetten tiltja az emberkereskedelmet.

Az emberkereskedelemmel kapcsolatos problémák megoldása mellett, uniós szintű politikai elkötelezettséget tükrözi az a nagyszámú kezdeményezés, intézkedés és finanszírozási program, amelyeket e területen – mind az EU-n belül, mind a harmadik országokban – már az 1990-es években elfogadtak⁶.

Jelentős előrelépést jelentett nemrégiben **az emberkereskedelem megelőzéséről, az ellene folytatott küzdelemről és az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv**⁷ elfogadása. Az irányelv olyan átfogó, integrált megközelítést alkalmaz, amely az emberi jogokra és az áldozatokra összpontosít, és figyelemmel van a nemek közötti különbségekre. A várakozások szerint az irányelvnek – a tagállamok általi teljes körű, 2013. április 6-ig esedékes átültetést követően – jelentősek lesznek a hatásai. Nemcsak a bűnüldözésre összpontosít ugyanis, hanem biztosítani kívánja a bűncselekmények megelőzését, és azt is, hogy az emberkereskedelem áldozatai lehetőséget kapjanak a gyógyulásra és a társadalomba való újbóli beilleszkedésre.

⁵ Az Eurostat által összegyűjtött statisztikák mind a 27 tagállamtól kapott válaszok alapján nyújtanak általános áttekintést a 2008 és 2010 közötti időszakról.

⁶ Közlemény a szexuális kizsákmányolás céljából folytatott nőkereskedelemlről (COM(96) 567 végleges), „Az emberkereskedelem elleni küzdelem: integrált megközelítés és cselekvési tervjavaslat” című közlemény (COM(2005) 514 végleges), az Európai Unió terve az emberkereskedelem elleni küzdelemre és annak megelőzésére vonatkozó legjobb gyakorlatokról, normákról és eljárásokról (2005/C 311/01), valamint az európai uniós terv végrehajtásának értékeléséről és nyomon követéséről szóló bizottsági munkadokumentum (COM(2008) 657 végleges).

⁷ 2011/36/EU irányelv az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 101., 2011.4.15.)

Időközben – különböző szakpolitikai területeken elfogadott – számos uniós jogi aktus is segíti az emberkereskedelem problémájának megoldását⁸. Az emberkereskedelem áldozatainak az EU területén történő tartózkodáshoz való jogára, a gyermekek szexuális kizsákmányolására és az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat – e körülmény tudatában – foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra vonatkozó uniós jogi szabályozás kiegészíti az emberkereskedelemtől szóló irányelvet. Emellett „**Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása**” is foglalkozik az emberkereskedelem kérdésével⁹.

Az EU külső migrációs politikájának átfogó kerete – **a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés**¹⁰ – kiemeli a származási, tranzit- és célországokkal való együttműködés fontosságát, és négy pillérének egyikeként jelöli meg az illegális migráció és az emberkereskedelem megelőzését és visszaszorítását. Ebbe a sorba illeszkedik **az emberkereskedelem elleni fellépés uniós külső dimenziójának megerősítéséről szóló, 2009. évi intézkedésorientált dokumentum**¹¹ is.

Az emberkereskedelemmel továbbá számos külkapcsolati jogi aktus is foglalkozik, mint a tagjelölt és a potenciális tagjelölt országokra vonatkozó éves eredményjelentések, a harmadik országokkal folytatott vízumliberalizációs párbeszédekkel kapcsolatos ütemtervek és cselekvési tervek, az országstratégiai dokumentumok és a nemzeti és regionális indikatív programok, valamint az európai szomszédságpolitika keretében elfogadott programok. A kérdéssel emellett foglalkoznak a kétoldalú cselekvési tervek és a harmadik országokkal folyamatban lévő politikai párbeszéd¹² is.

Tekintettel a jogalkotási és szakpolitikai intézkedések ily széles körére, fennáll a kezdeményezések közötti átfedések és ismétlődések kockázata. Ezért e stratégia célja az, hogy koherens keretet biztosítson a meglévő és a tervezett kezdeményezésekhez, meghatározza a prioritásokat, orvosolja a hiányosságokat, és ily módon kiegészítse a nemrégiben elfogadott irányelvet. A Bizottság ezért már kinevezte az emberkereskedelem elleni küzdelem európai uniós koordinátorát, aki 2011 márciusában kezdte meg munkáját¹³, és aki figyelemmel fogja kísérni e stratégia végrehajtását. A Bizottság egy kifejezetten az emberkereskedelem elleni küzdelemmel foglalkozó weboldalt is létrehozott¹⁴, amelyet rendszeresen frissítenek. A weboldal központi kapcsolattartó pontként kívánja segíteni a szakembereket és a nagyközönséget egyaránt.

⁸ A sértettek jogairól szóló irányelvre irányuló javaslat (COM(2011) 275 végleges), a nők elleni erőszakkal szembeni fellépés, amelynek alapvető elemei a nemek közötti egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség; az EU gyermekjogi ütemterve (COM(2011) 0060 végleges); a kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv (COM(2010) 213 végleges); az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló 2009/52/EK irányelv, valamint a harmadik országbeli állampolgárok idényjellegű munkavállalásáról szóló irányelvre irányuló javaslat (COM(2010) 379 végleges).

⁹ „Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása: öt lépés a biztonságosabb Európa felé” című közlemény, COM(2010) 673 végleges.

¹⁰ „A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés” című közlemény (COM(2011) 743 végleges).

¹¹ 11450/5/09 REV 5 (2009. november 19.) és 9501/3/11 REV 3 (2011. július 4.).

¹² Különösen a világszerte több mint 40 országgal fenntartott emberi jogi párbeszéd, valamint a migrációval és a mobilitással kapcsolatos párbeszéd keretében, amely hét, összesen több mint száz országot és több mint húsz kétoldalú folyamatot lefedő regionális folyamatot ölel fel.

¹³ Feladatai közé tartozik az uniós szinten, a nemzetközi szervezetekkel és a harmadik országokkal megvalósítandó, következetes és összehangolt stratégiai tervezés biztosítása iránti sürgető igény kielégítése, és e kérdéskör átfogó kezelése.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>.

Nemzetközi szintű intézkedések

Az emberkereskedelem már nemzetközi szinten is nagy figyelmet kapott. A legjelentősebb jogi aktusok az emberkereskedelemről szóló palermói ENSZ-jegyzőkönyv és az Európa Tanács emberkereskedelem elleni fellépésről szóló egyezménye¹⁵. **Nem minden tagállam ratifikálta e két jogi aktust, pedig ez lenne kívánatos.** A Bizottság kifejezetten felhívja a tagállamokat az összes vonatkozó nemzetközi jogi aktus, megállapodás és jogi kötelezettség ratifikálására, ami hatékonyabbá, összehangoltabbá és koherensebbé fogja tenni az emberkereskedelem elleni munkát¹⁶.

2. FŐ PRIORITÁSOK

Az Európai Bizottság ezzel a stratégiával **azokra a konkrét intézkedésekre kíván összpontosítani, amelyek támogatják a 2011/36/EU irányelv átültetését és végrehajtását, többletértékkel gazdagítva és kiegészítve a kormányok, a nemzetközi szervezetek és a civil társadalom által az EU-ban és harmadik országokban végzett munkát.**

Az emberkereskedelem kezelése elsősorban a tagállamok felelőssége. E közlemény célja annak bemutatása, hogy az Európai Bizottság hogyan kívánja ebben támogatni a tagállamokat. A *Rantsev kontra Ciprus és Oroszország*¹⁷ ügyben hozott ítélet döntő jelentőségű emberi jogi referenciaként szolgál, és egyértelmű kötelezettségeket állapít meg a tagállamok számára arra vonatkozóan, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket az emberkereskedelem elleni küzdelem különböző területein. Ezek közé tartozik a toborzás, a nyomozás, a bűnüldözés, az emberi jogok védelme, valamint az áldozatok segítése. Ha a hatóságoknak emberkereskedelmi ügyről, vagy arról van tudomásuk, hogy valakit az a veszély fenyeget, hogy emberkereskedelem áldozatává válik, kötelesek megtenni a megfelelő intézkedéseket.

Az e stratégiában szereplő intézkedések a már elfogadott intézkedések és szakpolitikák alapos vizsgálatának, a szakértői csoport¹⁸ munkájának, valamint a kormányokkal, civil társadalmi szervezetekkel, szociális partnerekkel, tudósokkal, nemzetközi szervezetekkel, nemzeti előadókkal vagy ezeknek megfelelő mechanizmusokkal és egyéb érdekeltekkel folytatott széles körű konzultációk eredményei. A stratégia figyelembe veszi az emberkereskedelem áldozatainak véleményét is.

¹⁵ A nemzetközi szervezett bűnözés elleni fellépésről szóló ENSZ-egyezményt kiegészítő, az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem megelőzéséről, felszámolásáról és megbüntetéséről szóló jegyzőkönyv, Az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 2237. kötet, 319. o.; Egyezmény az emberkereskedelem elleni fellépésről (Európai szerződések sorozat, 197. szám), Európa Tanács, Varsó, 2005. május 16.

¹⁶ A nőekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló ENSZ-egyezmény, New York, 1979. december 18. (Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 1249. kötet, 13. o.), a gyermekek jogairól szóló ENSZ-egyezmény, 1989. november 20., (Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 1577. kötet, 3. o.), a kényszermunkáról szóló ILO-egyezmény, 1930. (29. szám), a kényszermunka eltörléséről szóló ILO-egyezmény, 1957. (105. szám), a gyermekmunka legrosszabb formáiról szóló ILO-egyezmény, 1999. (182. szám), valamint a háztartási alkalmazottakról szóló ILO-egyezmény, 2011. (189. szám).

¹⁷ Emberi Jogok Európai Bírósága, *Rantsev kontra Ciprus és Oroszország*, 25965/04. sz. kereset, 2010. május 10-i (jogerős) ítélet.

¹⁸ A szakértői csoportok szakpolitikai és jogalkotási kérdésekben adnak tanácsot a Bizottságnak, bizottsági határozatok alapján (legutóbb lásd: HL L 207., 2011.8.12., 14. o.).

Ez a stratégia meghatározza azt az **öt prioritást**, amelyre az EU-nak az emberkereskedelem elleni küzdelem érdekében összpontosítania kell. Felvázol továbbá számos olyan intézkedést, amelyeket az Európai Bizottság javaslata szerint a következő öt évben más szereplőkkel együtt – ideértve a tagállamokat, az Európai Külügyi Szolgálatot, az európai uniós intézményeket és ügynökségeket, a nemzetközi szervezeteket, a harmadik országokat, a civil társadalmat és a magánszektor – végre kell hajtani. Ezek a prioritások az alábbiak:

- A. Az emberkereskedelem áldozatainak beazonosítása, védelme és segítése**
- B. Az emberkereskedelem megelőzésének erősítése**
- C. Az emberkereskedők büntetőjogi felelősségre vonásának fokozása**
- D. A kulcsszereplők közötti koordináció és együttműködés fokozása, a szakpolitikák koherenciája**
- E. Az emberkereskedelem valamennyi formájával kapcsolatban felmerülő problémákra vonatkozó ismeretek bővítése és e problémák hatékony kezelése**

Az emberkereskedelem elleni multidiszciplináris, koherens politika megköveteli, hogy a szakpolitikai döntéshozatalban a korábbinál vegyesebb összetételű szereplői csoport vegyen részt. E csoportokban a következőknek kellene helyet kapniuk: rendőrtisztek, határőrök, bevándorlási és menekültügyi tisztviselők, ügyészek, ügyvédek, a bírói kar tagjai és bírósági tisztviselők, lakás-, munka-, egészség-, szociális és biztonságügyi ellenőrök, civil társadalmi szervezetek, szociális munkások és ifjúságsegítők, fogyasztóvédelmi szervezetek, szakszervezetek, munkáltatói szervezetek, munkaerő-kölcsönző és -közvetítő ügynökségek, a konzuli és diplomáciai személyzet tagjai, valamint a nehezebben elérhető személyek, például gyámok és törvényes képviselők, valamint a gyermek- és áldozatsegítő szolgálatok. Be lehetne vonni az önkénteseket és a konfliktushelyzetekben dolgozó személyeket is.

2.1. „A” PRIORITÁS: Az emberkereskedelem áldozatainak beazonosítása, védelme és segítése

Az áldozatok beazonosítása nehéz feladat. Mindazonáltal számos társadalmi csoportban kapcsolatba kerülhetünk velük. A potenciális áldozatok beazonosítása kulcsfontosságú ahhoz, hogy bárki, aki emberkereskedelem áldozatával találkozik, a lehető legjobban figyelhessen az „áldozatok öt legfontosabb szükségletére”, amelyek a következők: tisztelet és elismerés, segítségnyújtás, védelem, igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és kártérítés. Ez lehetővé teszi azt is, hogy a rendőrségek és az ügyészségek javítsák az emberkereskedők elleni nyomozások és büntetőeljárások színvonalát. Ugyanakkor létre kell hozni az emberkereskedelem áldozatainak védelmére, támogatására és társadalmi befogadására irányuló mechanizmusokat is. A 2011. évi irányelv értelmében a segítségnyújtásnak és a támogatásnak az áldozat egyéni szükségletein kell alapulnia, és legalább a következőkre kell kiterjednie: megfelelő, biztonságos szállás, anyagi segítségnyújtás, orvosi ellátás, pszichológiai segítségnyújtás, tanácsadás és tájékoztatás, fordítási és tolmácsolási szolgáltatások.

1. 1. intézkedés: Nemzeti és nemzetközi áldozatkezelési mechanizmusok létrehozása

A tagállamoknak **gondoskodniuk** kell a **formális, funkcionális nemzeti áldozatkezelési mechanizmusok létrehozásáról**. E mechanizmusoknak rögzíteniük kell az áldozatok beazonosításának, kezelésének, védelmének és támogatásának javítására irányuló eljárásokat,

és ki kell terjedniük az összes érintett állami hatóságra és a civil társadalomra is. Fel kell ölelniük az áldozatok azonosítására szolgáló – valamennyi érintett általi használatra szánt – kritériumok kidolgozását. A tagállamok a súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó európai uniós szakpolitikai ciklus¹⁹ keretében már vállalták, hogy **2012 végéig** létrehozzák ezeket a mechanizmusokat.

Az emberkereskedelemtől szóló irányelv szerint az áldozatok számára egyedi kockázat- és szükségletértékelés alapján kell megfelelő védelmet és támogatást nyújtani. Ezeket az értékeléseket a nemzeti áldozatkezelési mechanizmusok keretében kell elvégezni. E nemzeti áldozatkezelési mechanizmusok tagállamok általi első végrehajtása alapján a Bizottság **iránymutatást fog kidolgozni** ezek 2015-ig történő továbbfejlesztésére vonatkozóan. Olyan kérdésekkel is foglalkozniuk kell, mint a kártérítés és a biztonságos hazatérés. Egyértelműen meg kell határozni valamennyi érintett feladatait és felelősségi körét.

Az áldozatok általi határátlépés esetén felmerülő problémák megoldása jelenleg rendszerint kétoldalúan, eseti alapon történik. Ez gyakran időigényes, és nem hatékony. A Bizottság 2015-re – az áldozatközpontú megközelítéssel összhangban – **ki fogja dolgozni az uniós nemzetközi áldozatkezelő mechanizmus modelljét**, amely az áldozatok azonosításának, kezelésének, védelmének és segítésének javítása érdekében összeköti a nemzeti áldozatkezelő mechanizmusokat.

2. 2. intézkedés: Az áldozatok beazonosítása

A Bizottság által jelenleg finanszírozott projekt 2014-ben **iránymutatást fog kidolgozni az emberkereskedelem áldozatainak jobb beazonosítása érdekében**, figyelembe véve az emberkereskedelemtől való károsodásra vonatkozó, 2009-es EK/ILO mutatólistákat. Ez az iránymutatás harmonizáltabb megközelítést fog lehetővé tenni, és javítani fogja az azonosítást. Emellett segítenie kellene a szakembereket az áldozatok beazonosításában, különös tekintettel a szexuális kizsákmányolásra, a munkaerő-kizsákmányolásra és a szervek kivétele céljából elkövetett emberkereskedelemtől való áldozataira, valamint a gyermekkereskedelemtől való áldozataira.

Továbbá – mint azt a stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv tartalmazó bizottsági közlemény is említette – 2012-ben a Bizottság **külön iránymutatást fog kidolgozni a konzuli szolgálatok és a határőrök számára** az emberkereskedelemtől való áldozatainak azonosításához.

3. 3. intézkedés: A gyermekkereskedelemtől való áldozatainak védelme

A gyermekeket különösen veszélyezteti az emberkereskedelemtől való áldozat, valamint az emberkereskedelemtől való megismétlődésének veszélye. A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) által 2010-ben elvégzett vizsgálat szerint az emberkereskedelemtől való megismétlődése – mintában szereplő – 79 esetének 84%-a érintett gyermekeket vagy 25 év alatti, fiatal felnőtteket. Továbbá ezen esetek 18%-ában a kiskorú később, felnőttkorában ismételt emberkereskedelemtől való áldozatává vált. Ez azt mutatja, hogy az emberkereskedelemtől való áldozatává vált kiskorúakat fenyegeti annak veszélye, hogy felnőtt életükben ismételt emberkereskedelemtől való áldozatává válnak²⁰.

¹⁹ 15358/10 COSI 69. sz. dokumentum.

²⁰ IOM: „The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database” (Az emberkereskedelemtől való megismétlődésének okai és következményei: bizonyítékok az IOM emberkereskedelmi adatbázisából), 2010.

Az uniós szabályozás rendelkezik a gyermekkereskedelem áldozatainak védelméről, valamint a nekik nyújtott segítségről és támogatásról²¹. Az intézményközi és multidiszciplináris koordinációt biztosító, a gyermekek szempontjait figyelembe vevő, átfogó védelmi rendszerek kulcsfontosságúak a gyermekek különböző csoportjaiban felmerülő különböző szükségletek kielégítése terén, ideértve az emberkereskedelem áldozatait is. A gyermekek védelmének javítása érdekében a Bizottság **2014-ben finanszírozni fogja a gyermekvédelmi rendszerekre vonatkozó iránymutatás kidolgozását.**

A tagállamoknak **erősíteniük** kell a **gyermekvédelmi rendszereket** az emberkereskedelemmel kapcsolatos helyzetek tekintetében, és – amennyiben a visszatérés tekinthető a gyermek érdekét legjobban szolgáló megoldásnak – biztosítaniuk kell a gyermekek biztonságos és fenntartható visszatérését a származási országba (az EU-n belül és kívül egyaránt), és meg kell akadályozniuk, hogy ismételt emberkereskedelem áldozataivá váljanak.

Ezenfelül a gyermekkereskedelem tekintetében jelenleg a tagállamokban nincs egységes meghatározása a gyám és/vagy törvényes képviselő fogalmának²², továbbá e személyek feladatai, képzettsége és kompetenciáik meghatározása tagállamonként változó²³. 2014-ben a Bizottság az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével együtt kívánja **kidolgozni a bevált módszerek modelljét** az emberkereskedelem áldozatává vált gyermekek **gyámjainak** és/vagy törvényes képviselőinek **szerepéről**.

4. 4. intézkedés: Tájékoztatás az áldozatok jogairól

Az évek során a Bizottsághoz beérkezett levelek bemutatják, hogy az embereknek milyen problémákkal kell szembenéznük, amikor a megfelelő hatóságokhoz vagy szervezetekhez kívánnak fordulni annak érdekében, hogy egyértelmű tájékoztatást kapjanak a segítségnyújtáshoz és az egészségügyi ellátáshoz való jogaikról, tartózkodási engedélyre vonatkozó jogukról és munkával kapcsolatos jogaikról, az igazságszolgáltatáshoz és az ügyvédhez való jogaikról, valamint a kártérítés igénylésének lehetőségeiről.

Az áldozatok jogaikról történő tájékoztatása és e jogok tényleges gyakorlásának elősegítése érdekében a Bizottság **2013-ban egyértelmű, felhasználóbarát tájékoztatást fog nyújtani azokról a munkaügyi, szociális, sértetti és migránsi jogokról, amelyek az uniós jog alapján az emberkereskedelem áldozatait megilletik**²⁴. Ennek jegyében a Bizottság

²¹ Az emberkereskedelemtől szóló 2011/36/EU irányelv, továbbá a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2011/92/EU irányelv.

²² A kísérő nélküli kiskorúakkal foglalkozó uniós szakértői csoport 2011. június 21-i találkozója a kísérő nélküli gyermekek gyámságával kapcsolatban.

²³ Lásd még: az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: „Gyermekkereskedelem az Unióban: kihívások, perspektívák és bevált gyakorlatok”, 2009. július.

²⁴ Ezen információk közé tartoznak a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK irányelven alapuló jogok. Az irányelvben rejlő lehetőségek kihasználása jelenleg nem teljes, és az azonosított főbb problémás területek egyike az, hogy az áldozatok nem rendelkeznek információkkal a jogaikról. A Bizottság vizsgálatot indított az irányelv alapján – az emberkereskedelem áldozatai tekintetében – az egyes tagállamokban jelenleg alkalmazott intézkedések és védelmi rendszerek elemzésére, annak megértése céljából, hogy a tagállamokban jelenleg létező, igencsak eltérő megoldások akadályozzák-e az emberkereskedelem problémájának kezelésével kapcsolatos, konzisztens és hatékony megközelítést. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>, <http://ec.europa.eu/immigration> és <http://e-justice.europa.eu>.

segíteni fogja a tagállamokat abban, hogy 2014-ben nemzeti szinten hasonló információkat nyújtsanak és terjesszenek.

2.2. „B” PRIORITÁS: Az emberkereskedelem megelőzésének erősítése

A megelőzéssel kapcsolatos koherens megközelítésnek fel kell ölelnie a büntetőjogi felelősségre vonást és a védelmet, és érintenie kell az emberkereskedelem valamennyi területét. Fokozni kell a megelőzést, figyelemmel azokra a kiváltó okokra, amelyek miatt az emberkereskedelem veszélyezteteti az egyes személyeket, és ezen okok felszámolásának kiemelt megelőzési szemponttá kell válnia az EU-ban és a harmadik országokban.

1. 1. intézkedés: A kereslet megértése és csökkentése

A bevált módszerek cseréje elősegítheti az emberkereskedelem valamennyi formája iránti kereslet csökkentését, ideértve a szexuális kizsákmányolást is. Ennek az alábbi területeken elvégzett munkára kell épülnie: a fogyasztóknak és a szolgáltatások igénybe vevőinek szóló figyelemfelhívó kampányok, vállalati társadalmi felelősségvállalás, magatartási kódexek²⁵, üzleti és emberi jogok, valamint az emberkereskedelemnek a vállalkozások ellátási láncából történő eltörlését célzó kezdeményezések.

A keresletcsökkenés megértésének javítása érdekében a Bizottság 2013-ban, a hetedik keretprogram körében **az emberkereskedelem áldozatai, valamint az általuk nyújtott, illetve szállított szolgáltatások, illetve áruk iránti kereslet csökkenésével kapcsolatos kutatást** fog finanszírozni, a szexuális kizsákmányolás céljából elkövetett emberkereskedelem áldozataira, és az áldozatok bizonyos kategóriáira (például a gyermekekre) is kiterjedően. A kutatás anyagot fog szolgáltatni a Bizottság 2016-os jelentéséhez, amely az emberkereskedelem áldozatai által nyújtott szolgáltatások igénybevételének bűncselekménnyé nyilvánítása céljából egyes tagállamok által elfogadott jogi intézkedésekről fog szólni²⁶.

2. 2. intézkedés: Egy magánszektorral foglalkozó platform létrehozásának elősegítése

A magánszektorral való együttműködés is alapvető jelentőségű az emberkereskedelem iránti kereslet csökkentése, valamint az emberkereskedelemtől mentes ellátási láncok kialakítása szempontjából.

2014-ben **meg fog alakulni az emberkereskedelem elleni Európai Üzleti Koalíció**. A koalíció feladatai: a vállalkozásokkal és egyéb érdekelttel folytatott együttműködés javítása, reagálás a felmerülő kihívásokra, valamint az emberkereskedelem megelőzésére irányuló intézkedések megvitatása, különösen a magas kockázatú területeken. A Bizottság 2016-ban együtt kíván működni a koalícióval annak érdekében, hogy **modelleket és iránymutatást dolgozzanak ki** az emberkereskedelem áldozatai által nyújtott szolgáltatások iránti **kereslet csökkentésére**, különösen a magas kockázatú területeken, ideértve a szexipart, a mezőgazdaságot, az építőipart és a turizmust.

3. 3. intézkedés: Figyelemfelhívó tevékenységek és megelőzési programok az egész EU-ban

²⁵ Például az IOM felelős vásárlási kampánya: <http://www.buyresponsibly.org>.

²⁶ Az emberkereskedelemtől mentes ellátási láncok kialakítása szempontjából.

Az emberkereskedelem elleni küzdelem jegyében számos megelőző programot – különösen figyelemfelhívó kampányt – végrehajtottak helyi, nemzeti, nemzetközi szinten és a harmadik országokban. Azonban kevés előrelépés történt annak érdekében, hogy az ilyen megelőző programok hatásait céljaik megvalósulására (például a viselkedések és attitűdök megváltozására) figyelemmel módszeresen értékeljék, mely célok elérése csökkentené az emberkereskedelem valószínűségét. Szintén keveset tudunk az ilyen kezdeményezések hozzáadott értékéről, koherenciájáról és (adott esetben) konzisztenciájáról, valamint a közöttük fennálló kapcsolatáról.

A Bizottság 2013-ban a belügyi finanszírozási program keretében alaposan **elemezni** fogja az **emberkereskedelem ellen már elfogadott, a különböző szereplők által megvalósított megelőző kezdeményezéseket**. Ezt követően a Bizottság a tagállamokkal együtt az EU egészére kiterjedő iránymutatást fog kidolgozni a jövőbeli megelőző intézkedésekre, valamint a nemek szerinti tájékoztató kampányokra vonatkozóan. A már folyamatban lévő megelőző tevékenységek elemzése alapján **a meglévő figyelemfelhívó kampányokhoz való kapcsolódásra 2015-ben fog sor kerülni**²⁷.

A Bizottság 2014-ben a belügyi finanszírozási program keretében **EU-szerte figyelemfelhívó tevékenységbe fog kezdeni** meghatározott veszélyeztetett csoportokkal, például a kiszolgáltatott helyzetben lévő nőkkel és gyermekekkel, háztartási alkalmazottakkal, roma közösségekkel, be nem jelentett munkavállalókkal, valamint olyan helyzetekkel kapcsolatban, mint a jelentősebb sportesemények. A hatékony, célzott figyelemfelhívás eszközeként az internetet és a közösségi hálózatokat is igénybe fogjuk venni.

2.3. „C” PRIORITÁS: Az emberkereskedők büntetőjogi felelősségre vonásának fokozása

Az emberkereskedelem túlnyúlik az egyes tagállamokon. A legtöbb emberkereskedő kiépített hálózatban dolgozik, amely lehetővé teszi az áldozatok országhatárokon átnyúló vagy egy adott országon belüli szállítását. Az egyre növekvő belső emberkereskedelem esetében az áldozatok gyakran olyan uniós polgárok, akiket a saját tagállamukon belül vagy egy másik tagállamon belül hurcolnak el. Noha az emberkereskedelem nyomozása és büntetőjogi eszközökkel történő üldözése az utóbbi időben több figyelmet kapott, az EU-ban összességében továbbra is alacsony az e téren folyamatban lévő büntetőügyek száma. Az összehasonlítható adatok szerint valójában csökkent az emberkereskedelem miatti elítélések száma: 2008-ban 1534, 2009-ben 1445, 2010-ben pedig 1144 volt.

1. 1. intézkedés: Nemzeti multidiszciplináris bűnüldözési egységek létrehozása

A súlyos és szervezett bűnözés elleni uniós szakpolitikai ciklusban a tagállamok – a stratégiai célkitűzések és a műveleti fellépések körében – elismerték az innovatív, multidiszciplináris és proaktív fellépés fontosságát az emberkereskedelmi ügyekben folytatott nyomozások és büntetőeljárások színvonalának javítása érdekében.

Az emberkereskedők elleni nyomozások és büntetőeljárások színvonalának javítása, valamint a határokon átnyúló együttműködés további fokozása és az emberkereskedelemre vonatkozó ismeretek központosítása érdekében a tagállamoknak **emberkereskedelemmel foglalkozó, nemzeti multidiszciplináris bűnüldözési egységeket kell létrehozniuk**. Az egységeknek

²⁷ Például az UNODC „Blue Heart” kampánya vagy az Egyesült Királyság „Blue Blindfold” kampánya.

kapcsolattartóként kell működniük az uniós ügynökségek, különösen az Europol²⁸ számára, és az összegyűjtött információkat – az Europolhoz történő továbbítás céljából – továbbítaniuk kell az Europol nemzeti egységeihez. Az egységeknek az emberkereskedelem valamennyi formájával foglalkozniuk kell, és javítaniuk kell az emberkereskedelem felderítését, valamint a témára vonatkozó információk összegyűjtését és elemzését. Eljárásokat kell bevezetni a helyi és regionális bűnüldözési egységek és a nemzeti egységek közötti információcsere szabályozására. Az egységeknek foglalkozniuk kell továbbá az olyan változó mintákkal, mint amilyen az emberkereskedelem áldozatainak toborzása és szolgáltatásaik hirdetése az interneten.

2. 2. intézkedés: Proaktív pénzügyi vizsgálat biztosítása

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet pénzügyi akció munkacsoportjának ajánlása²⁹ szerint **a tagállamoknak 2013-ban proaktív módon kell pénzügyi vizsgálatokat lefolytatniuk az emberkereskedelmi ügyekben**, információkat kell szolgáltatniuk az Europol elemzési munkafájlja számára, és folytatniuk kell az együttműködést az EU ügynökségekkel, például az Eurojusttal és az Európai Rendőrakadémiával (CEPOL).

Az Europol 2015-ig elemzést fog végezni az emberkereskedelmi ügyekkel kapcsolatos pénzügyi vizsgálatokra vonatkozóan a tagállamoktól kapott információk alapján. Ezen elemzés alapján azonosítani kell a pénzügyi jellegű rendőrségi vizsgálatok bevált módszereit és modelljeit. A pénzügyi vizsgálat elismerten a bizonyítékok gyűjtésének egyik eszköze. Az emberkereskedők büntetőjogi felelősségre vonását célzó bizonyítékgyűjtés során sok vizsgálat függ még mindig nagyban az áldozatok vallomásától. A pénzcsoportok segítségével összegyűjtött információk jelenthetik azt a szükséges további bizonyítékot (különösen a magas kockázatú ágazatokban³⁰), amelynek köszönhetően az áldozatok mentesülnek a bírósági vallomástétel terhéért. A pénzügyi vizsgálatok hasznosak lehetnek a kockázatértékelések, valamint az emberkereskedelemmel kapcsolatos bűncselekmények elkövetőinek működési módjára vonatkozó ismeretek bővítése terén is, és elősegíthetik a nyomozási eszközök finomítását.

3. 3. intézkedés: A határokon átnyúló rendőrségi és igazságügyi együttműködés fokozása

A Bizottság elismeri az emberkereskedelem terén folytatott igazságügyi együttműködés fokozásának jelentőségét. Ezért arra ösztönzi a nemzeti hatóságokat és az uniós ügynökségeket, hogy **adott esetben hozzanak létre közös nyomozócsoportokat, és vonják be az Europol és az Eurojustot valamennyi határokon átnyúló emberkereskedelmi ügybe. A tagállamoknak teljes mértékben ki kell használniuk az uniós ügynökségekben rejlő lehetőségeket**, és meg kell osztaniuk az információkat annak érdekében, hogy a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szintjén növeljék a határokon átnyúló nyomozások

²⁸ Az egységeknek kapcsolattartóként kell működniük az EU-n belüli és kívüli más országokban működő bűnüldöző szervek számára, és az egység szakembereinek olyan találkozókra kell részt venniük, mint az emberkereskedelemmel foglalkozó elemzési munkafájlok csoportjának találkozója, az uniós szakpolitikai ciklussal kapcsolatos találkozók, valamint az Europol emberkereskedelmi kapcsolattartási kézikönyvében említett kapcsolattartók találkozóit.

²⁹ A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre vonatkozó nemzetközi előírások, a Pénzügyi Akció Munkacsoport ajánlásai, az OECD Pénzügyi Akció Munkacsoportja, 2012. február.

³⁰ Europol: „EU Organised Crime Threat Assessment 2011” (A szervezett bűnözés általi fenyegetettség 2011. évi értékelése). Ezek az ágazatok a mezőgazdaság, az építőipar, a textilipar, az egészségügy, a háztartási szolgáltatások és a szexipar (19. oldal).

számát, és javítsák azok minőségét. Az EU ügynökségeinek megbízatásuk keretében aktív információcserét kell folytatniuk egymás között, valamint a tagállamokkal. **A tagállamoknak is együtt kell működniük az Eurojusttal az Eurojust emberkereskedelem elleni jövőbeli cselekvési tervének végrehajtásában.**

4. 4. intézkedés: A határokon átnyúló együttműködés fokozása

Az EU 2012-ben a Stabilitási Eszköz igénybevételével kísérleti projektet fog finanszírozni **a keletről az EU felé irányuló útvonalak mentén folytatott emberkereskedelemmel kapcsolatos regionális együttműködés erősítése** érdekében.

A szervezett bűnözés és az emberkereskedelem elleni további kezdeményezések is hozzá fognak járulni az uniós biztonsági politikák belső és külső vonatkozásai közötti koherenciához. Emellett növelni fogják az emberkereskedelem területén, valamint a bűnözés egyéb területein tevékenykedő bűnözői hálózatok közötti kapcsolatokra vonatkozó ismereteket is. A következő célok megvalósulását kell szolgálniuk: az adatok nemzeti és nemzetközi szintű gyűjtését, elemzését és cseréjét szolgáló rendszerek javítása, az emberkereskedelemmel kapcsolatos információcsere és regionális koordináció előmozdítása és támogatása, a nemzeti és nemzetközi bűnüldözési együttműködés fokozása, valamint az ügyészek, továbbá a konzulátusok és a nem kormányzati szervezetek személyi állománya kapacitásának növelése.

2.4. „D” PRIORITÁS: A kulcsszereplők közötti koordináció és együttműködés fokozása, a szakpolitikák koherenciája

Több ágazatra kiterjedő, multidiszciplináris megközelítés alapján javítani kell az emberkereskedelem területén működő kulcsszereplők közötti koordinációt és együttműködést. A koherencia annak biztosításához is elemi fontosságú, hogy a kapcsolódó szakpolitikákba beépüljön az emberkereskedelem elleni politika.

A különböző szereplők közötti együttműködést a legjobban olyan formalizált mechanizmusok és eljárások révén lehet megszervezni, amelyek egyértelmű kötelezettségvállalást hoznak létre, és tisztázzák az érintettek szerepét és feladatait. Az EU bel- és igazságügyi ügynökségei az emberkereskedelem elleni küzdelem 5. európai napján, 2011. október 18-án együttes nyilatkozatot írtak alá. Ez a megállapodás a következőket tartalmazza: az emberkereskedelem megelőzésének javítása, az elkövetők elleni nyomozások és büntetőeljárások hatékonyságának növelése, és az áldozatok hatékonyabb védelme, az alapvető jogoknak megfelelően, és figyelemmel az áldozatok nemére³¹. A Bizottság fogja **koordinálni és nyomon követni e megállapodás végrehajtását.**

1. 1. intézkedés: A nemzeti előadók vagy velük egyenértékű mechanizmusok uniós hálózatának erősítése

A nemzeti előadók vagy azzal egyenértékű mechanizmusok informális uniós hálózata 2009-ben jött létre, és hathavonta tart találkozót. Az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről szóló irányelv 19. cikke értelmében valamennyi tagállamnak nemzeti előadókat kell kijelölniük vagy ezzel egyenértékű mechanizmusokat kell kialakítaniuk,

³¹ A szóban forgó ügynökségek a CEPOL, az EMTH, a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete, az Europol, az Eurojust, az FRA és a Frontex: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?id=55a48066-dcf5-4e71-b191-cedcf0caa97a>.

akiknek feladatai közé tartozik a tendenciák vizsgálata, az emberkereskedelem ellen hozott intézkedések eredményeinek értékelése és az adatgyűjtés. A Bizottság 2013-ban **erősíteni fogja az egész EU-ra kiterjedő koordinációs mechanizmust, támogatva a nemzeti elöladoók** arra irányuló **munkáját**, hogy nyomon kövessék a tagállamok uniós és nemzetközi kötelezettségeinek végrehajtását; adatokat gyűjtsenek, vizsgálják és elemezzék az emberkereskedelem nemzeti szintű tendenciáit, és értékeljék az emberkereskedelem megelőzése és az ellene folytatott küzdelem, valamint az áldozatok védelme terén elért eredményeket, biztosítva a civil társadalom részvételét is.

2. 2. intézkedés: Az EU külpolitikai tevékenységeinek koordinálása

Az emberkereskedelem elleni fellépés uniós külső dimenziójának megerősítéséről szóló intézkedésorientált dokumentum és a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés is rendelkezik az EU külpolitikai tevékenységeinek jobb koordinációjáról, és uniós megállapodásokon, stratégiai partnerségeken és politikai párbeszédiken alapuló, koherens megközelítést biztosít. Ki kell dolgozni a jövőbeli partnerségek szempontjából kiemelt prioritású harmadik országok és régiók listáját. Az együttműködés erősítése, partnerségek létesítése, valamint a koordináció és a koherencia javítása érdekében **2013-ban fontolóra lehetne venni az emberkereskedelemmel kapcsolatos együttműködési mechanizmusok kialakítását a kiemelt prioritású harmadik országokban és régiókban működő uniós küldöttségeken belül.**

A Bizottság továbbá dolgozni fog az emberkereskedelem területén tevékenykedő **nemzetközi szervezetekkel létesített partnerségek erősítése és formálissá tétele**³² érdekében is, az információcsera javítása és az együttműködés biztosítása érdekében, különösen a politikai tervezés, a prioritások meghatározása, az adatgyűjtés, a kutatás, a nyomon követés és az értékelés területén.

Az emberkereskedelemre mint az Európai Unió Alapjogi Chartájában említett súlyos emberi jogi jogsértésre továbbra is vonatkoznak majd **az EU harmadik országokkal kötött megállapodásaiban – köztük a szabadkereskedelmi megállapodásokban – szereplő emberi jogi záradékok**, amelyek az emberi jogok területén folytatott együttműködés és az emberi jogok előmozdításának alapjául szolgálnak³³.

A Bizottság az emberkereskedelem valamennyi jelentős vonatkozásában **folytatni fogja a projektek finanszírozását** a fejlesztési együttműködési, valamint az egyéb külkapcsolati finanszírozási programokon keresztül **a harmadik országokban és régiókban** (ideértve a dél-dél irányú emberkereskedelmet is), a megelőzésre, a védelemre és a büntetőjogi eszközökkel történő üldözésre is kiterjedően.

3. 3. intézkedés: Egy magánszektoral foglalkozó platform létrehozásának elősegítése

2013-ban **létre fog jönni a** tagállamokban és a kijelölt harmadik országokban az áldozatok védelmével és támogatásával **foglalkozó civil társadalmi szervezetek és szolgáltatók uniós**

³² A Bizottság különböző formájú formalizált partnerségeket tart fenn, és együttműködik az ENSZ-szel, az Európa Tanáccsal, a Nemzetközi Migrációs Szervezettel, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel, az Egészségügyi Világszervezettel és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezettel. Az e szervezetekkel fennálló együttműködés folytatása különösen fontos lesz a szervek kivétele céljából elkövetett emberkereskedelem elleni küzdelemben.

³³ Közös közlemény: *Emberi jogok és demokrácia az Európai Unió külső tevékenységének középpontjában – egy hatékonyabb megközelítés felé*, COM(2011) 886 végleges.

platformja. A Bizottság biztosítani fogja, hogy a belügyi finanszírozási program forrásai erre a célra felhasználhatóak legyenek.

4. 4. intézkedés: Az uniós finanszírozású projektek felülvizsgálata

Az Európai Bizottság az évek során számos emberkereskedelem elleni projektet finanszírozott³⁴. Ezek a projektek különböző érdekelteket céloztak, és különböző nézőpontokból közelítették meg a kérdést. A Bizottság gondoskodni fog arról, hogy az emberkereskedelem belső és külső vonatkozásaival kapcsolatban az EU által finanszírozott valamennyi projektre vonatkozó információk elérhetőek legyenek az emberkereskedelem elleni weboldalán. Következő lépésként a Bizottság 2014-ben – az emberkereskedelem elleni munkát és kezdeményezéseket érintő ágazatokban érvényesülő szakpolitikák nagyobb koherenciája iránti igénynek megfelelően – **e projektek átfogó felülvizsgálatát fogja lebonyolítani**, hogy feltérképezze az érintett földrajzi és gazdasági területeket, a különböző szereplőket és a projektek típusait, valamint a projektek eredményeit és ajánlásait. **Ez a felülvizsgálat erősíteni fogja a jövőbeli projekteket, és szilárd alapul fog szolgálni a koherens, költséghatékony és stratégiai jelentőségű uniós szakpolitikai és finanszírozási kezdeményezésekhez.**

5. 5. intézkedés: Az alapvető jogok erősítése az emberkereskedelem elleni szakpolitika és a kapcsolódó tevékenységek terén

Az alapjogi dimenzió az emberkereskedelem elleni szakpolitikákba és szabályozásba történő beillesztése az emberkereskedelem elleni munka koherenciájának biztosításához szükséges. Az Alapjogi Charta hatékony végrehajtásáról szóló bizottsági stratégia³⁵ szerint a Bizottságnak „alapjogi ellenőrzések” segítségével korai szakaszban gondoskodnia kell arról, hogy jogalkotási és egyéb aktusai minden esetben teljes mértékben megfeleljenek a Chartában biztosított alapjogoknak³⁶.

Fontos munkát végzett több szervezet és testület is, nevezetesen az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, az ENSZ emberi jogi főbiztosának hivatala és az Európa Tanács. Ezenfelül elkészült az emberkereskedelemre vonatkozó szakpolitika és jogalkotás értékeléséhez a civil társadalmi szervezeteknek szóló dokumentum³⁷, valamint az alapvető jogoknak a bizottsági hatásvizsgálatok végzése során történő figyelembe vételére vonatkozó útmutatás is.

A meglévő eszközök erősítése érdekében, valamint az emberkereskedelemmel kapcsolatban a múltban elvégzett és jelenleg is folytatott munkájának továbbfejlesztéseként az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége 2014-ben meg fogja kezdeni **egy dokumentum – például kézikönyv vagy útmutató – kidolgozását, hogy segítse a tagállamokat** az emberkereskedelem elleni politikához és a kapcsolódó tevékenységekhez kifejezetten kötődő **alapjogi kérdések megoldásában**. A dokumentum figyelembe fogja venni a releváns struktúrákat, folyamatokat és eredményeket, és az áldozatok jogaira fog összpontosítani, beépítve a nemi hovatartozás

³⁴ A legtöbb projekttel kapcsolatos információk elérhetők a Bizottság emberkereskedelem elleni weboldalán.

³⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégia, COM(2010) 573 végleges, 2010. október 19., hozzáférhető az alábbi internetcímen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:HU:PDF>.

³⁶ Bizottsági szolgálati munkadokumentum – Az alapvető jogoknak a bizottsági hatásvizsgálatok végzése során történő figyelembe vételére vonatkozó gyakorlati útmutatás, SEC(2011) 567 végleges, 2011.5.6.

³⁷ The Right Guide: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity?id=7dbb0353-cb8a-4bcc-a3fa-34dfbe01bbca>.

szempontját és a gyermek érdekét is. Következő lépésként a Bizottság – a jövőbeli igazságügyi finanszírozási programokon keresztül – **segíteni fogja a tagállamokat e dokumentum végrehajtásában.**

6. 6. intézkedés: A képzési szükségletek koordinálása multidiszciplináris összefüggésben

Az emberkereskedelemtől szóló irányelv egyik fontos pontja – és egyértelműen kitűnik az e stratégiával kapcsolatos konzultációra adott válaszok többségéből is – **a területen dolgozók számára nyújtott képzések** iránti igény. Az emberkereskedelemre vonatkozó képzési mechanizmusoknak, valamint a célzott, specializált programoknak egységesebbé és következetesebbé kell válniuk³⁸. Fontos, hogy azok, akiknek rendszeresen kell emberkereskedelmi ügyekkel foglalkozniuk, képzettek legyenek. **A Bizottság** – az uniós jogérvényesülésbe vetett bizalom kiépítéséről és az európai képzési rendszerről szóló, 2012 végére tervezett közleményen keresztül – **erősíteni fogja az igazságszolgáltatásra és a határokon átnyúló bűnüldözésre összpontosító képzési tevékenységét.** A Bizottság elsősorban **a különböző szereplők összefogására fog összpontosítani** annak érdekében, hogy növelje a szakpolitikai koherenciát, és adott esetben meghatározott területekre és szereplőkre koncentráljon.

Az átalakulóban lévő, valamint a fejlődő országoknak szóló képzési keretek fejlesztésének lehetőségeit – egyebek mellett az Európai Képzési Alapítvány segítségével – fel fogjuk tárni. Az Európai Rendőrákadémia, a Frontex, valamint az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal folytatni fogja az általuk képviselt érdekelték képzési szükségleteivel kapcsolatos munkáját³⁹. A Bizottság fontolóra fogja venni az Unió küldöttségeivel való együttműködést, hogy az emberkereskedelem elleni küzdelem terén képzéseket nyújtson számukra, illetve rajtuk keresztül a harmadik országok számára.

2.5. „E” PRIORITÁS: Az emberkereskedelem valamennyi formájával kapcsolatban felmerülő problémákra vonatkozó ismeretek bővítése és e problémák hatékony kezelése

Az emberkereskedők tendenciái, mintái és munkamódszerei – az emberkereskedelem egymástól különböző formáin belül is – változnak, alkalmazkodva a kereslet és kínálat változó mintáihoz. A kizsákmányolás formái gyakran összekapcsolódnak és egymásba fonódnak, ami nehezíti annak felderítését, hogy pontosan milyen formában történik az áldozatok kizsákmányolása. Ez még nehezebbé teszi az áldozatok beazonosítását. Fontos, hogy az ilyen tendenciákat gyorsan meg tudjuk érteni, és azokra hatékony választ tudjunk adni.

1. 1. intézkedés: Egy egész EU-ra kiterjedő adatgyűjtési rendszer kifejlesztése

A Bizottság a tagállamokkal együtt **ki fog fejleszteni egy egész EU-ra kiterjedő rendszert az adatoknak életkor és nemek szerinti bontásban történő gyűjtéséhez és közzétételéhez.**

³⁸ „Az uniós jogérvényesülésbe vetett bizalom kiépítése – az európai igazságügyi képzés új dimenziója” című közlemény, COM(2011) 551 végleges.

³⁹ A CEPOL az emberkereskedelemmel kapcsolatos képzéseket, valamint közös tantervet és e-learning modult biztosít a rendőrtisztek számára. A Frontex az emberkereskedelemmel kapcsolatos speciális képzési anyagot dolgozott ki a határőrök számára. Az emberkereskedelem áldozatainak felderítésével és kezelésével kapcsolatos eszközök és információk az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EMTH) eszköztárának részét fogják képezni, például a képzési modulokban és kézikönyvekben.

A belső emberkereskedelem folyamatainak és tendenciáinak megértése e munka fontos része lesz. Az első, 2012. évi adatgyűjtési kezdeményezés elemzésének eredményei alapján a Bizottság együtt fog működni a nemzeti előadókkal **annak biztosítása érdekében, hogy összehasonlítható, megbízható adatok összegyűjtésére kerüljön sor a 2011. és a 2012. évet lefedő nyomon követési kezdeményezés keretében.** Az eredmények 2014-re várhatóak.

A bűnözés EU-ban történő méréséről szóló közleményében a Bizottság a tényeken alapuló, emberkereskedelemmel kapcsolatos szakpolitikák szempontjából hangsúlyozta a megbízható, összehasonlítható adatok gyűjtésének szükségességét. A közlemény a 2011-től 2015-ig tartó időszakra vonatkozó cselekvési tervet tartalmaz⁴⁰, amely néhány mutató alapján történő adatgyűjtést irányoz elő.

2. 2. intézkedés: Az emberkereskedelem nemi dimenziójával és a kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportokkal kapcsolatos ismeretek bővítése

A Bizottság 2013-ban **bővíteni fogja az emberkereskedelem nemi dimenziójára vonatkozó ismereteket**, ideértve a férfiak és a nők toborzásának és kizsákmányolásának nemi hovatartozáshoz kapcsolódó sajátosságait, továbbá az emberkereskedelem különböző formáinak a nemi hovatartozással kapcsolatos következményeit, valamint a férfiak és nők potenciális áldozattá válása terén felmerülő különbségeket, és az áldozattá válás rájuk gyakorolt hatását.

Az emberkereskedelem és a kizsákmányolás különböző formái általi veszélyeztettség mértéke a nemi hovatartozásnak megfelelően alakul. Míg a nők és lányok sérelmére elkövetett emberkereskedelem célja jellemzően a szexiparban, háztartási munkákban vagy az ápolási ágazatban történő kizsákmányolás, a férfiak és a fiúk elsősorban a kényszermunka áldozatai, különösen a mezőgazdaság, az építőipar, a bányászat és az erdészet ágazatában, valamint a halászati flottákon. Ezenfelül az emberkereskedelem áldozatává vált nőkre és férfiakra gyakorolt rövid és hosszú távú következmények is különbözőek lehetnek, az emberkereskedelem formájától és a nemi hovatartozástól függően.

A kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportokat nagyobb mértékben veszélyezteti az emberkereskedelem. E csoportokba tartoznak a gyermekek, különösen a korai iskolaelhagyók, a hátrahagyott gyermekek⁴¹, a kísérő nélküli gyermekek és a fogyatékos gyermekek, valamint a roma közösség tagjai⁴². A Bizottság 2014-ben, a nemi alapú szempontok figyelembevételét biztosítva – **e magas kockázatú csoportok megértésének javítása érdekében** – arról is gondoskodni fog, hogy a kutatásfinanszírozási program keretében rendelkezésre álljanak a szükséges források, és a jövőben koherensebb módon fogja célba venni az intézkedéseket, együttműködve a tagállamokkal.

3. 3. intézkedés: Az online toborzás megértése

2014-ben a Bizottság a „biztonságosabb internet” finanszírozási program keretében olyan projekteket fog támogatni, amelyek célja **az interneten és a közösségi hálózatokon**

⁴⁰ „A bűnözés mérése az EU-ban: statisztikai cselekvési terv 2011–2015” című közlemény, COM(2011) 713 végleges.

⁴¹ Ez a kifejezés azokat a gyermekeket takarja, akiknek szülei más tagállamban dolgoznak, és gyermekeiket a származási országukban hátrahagyják.

⁴² Figyelemmel a témában végzett kutatásokra, például a „Study on the Typology of and Policy Responses to Child Begging in the EU” (Tanulmány az EU-n belüli gyermekkoldulás tipológiájáról és a rá adott szakpolitikai válaszokról) című tanulmányra, JLS/2009/ISEC/PR/008-F2.

keresztül történő toborzással kapcsolatos ismeretek bővítése, ideértve a közvetítők segítségével végzett toborzást is. Az internet széles közönséghez elér, és számos lehetőséget kínál az áldozatok toborzására⁴³. Egyszerű keresőmotorok vagy felugró ablakok, chat-szobák és kéretlen levelek segítségével kínál állásokat (leggyakrabban vonzó külföldi munkalehetőséget hirdetve modellek, táncosok, előadóművészek stb. számára). A toborzási eszközök körében egyre népszerűbbekké válnak a közösségi hálózatok is.

4. 4. intézkedés: A munkaerő-kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelem elleni fellépés

A munkaerő-kizsákmányolás céljából elkövetett, nyomozás és büntetőeljárás alatt álló emberkereskedelmi ügyek számának növelése, valamint az ilyen ügyekben folytatott nyomozás és büntetőeljárás minőségének javítása érdekében 2013-ban a belügyi finanszírozási program keretében a Bizottság egy **valamennyi tagállam ítélkezési gyakorlatával kapcsolatos tanulmány** elkészítését fogja finanszírozni. Számos jelentés kiemeli a tagállamokban – a munkaerő-kizsákmányolás céljából elkövetett emberkereskedelem elleni küzdelemmel kapcsolatban – követett megközelítések közötti különbségeket. A büntetőjogi rendelkezések, valamint azok végrehajtása között eltérések mutatkoznak az egyes tagállamokban. Ez akadályozhatja a határokon átnyúló együttműködést. A tagállamok ítélkezési gyakorlatába való jobb betekintés rámutathat a megközelítésbeli különbségekre.

A munkaügyi (munkapiaci), valamint az EU-ban dolgozó migránsokra vonatkozó jogszabályok – megfelelő végrehajtásuk esetén – szintén segíteni fogják az emberkereskedelem különböző formáinak megelőzését. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni az emberkereskedelem igazgatási vonatkozásaira, például a vállalkozókra és alvállalkozókra, valamint a munkaerő-közvetítő ügynökségekre, különösen az emberkereskedelem szempontjából magas kockázatú ágazatokban. Elő kell mozdítani az EU tisztességes munkára vonatkozó menetrendjét⁴⁴ és a származási országokban biztosított jobb szociális védelmet is.

A Bizottság 2015-ben együtt fog működni az élet- és munkakörülmények javítását szolgáló európai alapítvánnyal (Eurofound) **a bevált módszerekről szóló, állami hatóságoknak szánt útmutató kidolgozása** terén a nyomon követés érdekében, valamint annak megakadályozása céljából, hogy a munkaerő-kölcsönző és a közvetítő ügynökségek (például munkaerő-közvetítő ügynökségek) emberkereskedelemben vegyenek részt. Az útmutatónak ki kell térnie az ilyen ügynökségek felelősségével kapcsolatos engedélyezési rendszerekre és munkára.

A Bizottság 2013-ban **erősíteni fogja a munka-, szociális, egészség- és biztonságügyi, valamint a halászati ellenőrkkel folytatott együttműködést is** az emberkereskedelem áldozatainak azonosításával és kezelésével kapcsolatban, valamint a kérdésnek az uniós hálózatok menetrendjébe való felvétele segítségével végzett figyelemfelhívás és képzés terén.

⁴³ Lásd az Európa Tanács 2007-es tanulmányát az emberkereskedelem áldozatainak toborzása céljából elkövetett internetes visszaélésekről.

⁴⁴ „Tisztességes munka mindenki számára: Az Unió hozzájárulása a tisztességes munkára vonatkozó menetrend végrehajtásához” című közlemény, COM(2006) 249 végleges.

3. ÉRTÉKELÉS ÉS NYOMON KÖVETÉS

Figyelembe véve az emberkereskedelem terén az EU egészében fennálló számos jelentéstételi mechanizmust⁴⁵, valamint e közlemény emberkereskedelemről szóló irányelvhez történő kapcsolódásának módját, a Bizottság olyan hatékony nyomon követési és értékelési eljárásokat kíván létrehozni, amelyek nem eredményezik a jelentéstételi mechanizmusok ismétlődését. A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy az emberkereskedelem elleni nemzeti stratégiáik és tevékenységeik tekintetében saját maguk végezzék el az értékelést és a nyomon követést.

Az emberkereskedelemről szóló irányelv értelmében a Bizottság 2015 áprilisáig – az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak benyújtott jelentésben – értékelni fogja, hogy a tagállamok milyen mértékben tették meg az irányelvnek való megfeleléshez szükséges intézkedéseket.

Ezt követően pedig az irányelv értelmében a Bizottság – a tagállamok segítségével – **kétévente jelentést fog tenni** a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az emberkereskedelem elleni küzdelem terén **elért eredményekről**. A **2014-ben** kibocsátandó első jelentés **tartalmazni fogja e közlemény első értékelését**.

Végül, 2016-ban jelentés fogja **értékelni az emberkereskedelem általi kizsákmányolás tárgyát képező szolgáltatások igénybevételét bűncselekménynek nyilvánító nemzeti jogszabályok hatását**. Szükség esetén a jelentés megfelelő javaslatokat fog tartalmazni.

Az e közleményben leírt intézkedések fényében a nemzeti előadók vagy azzal egyenértékű mechanizmusok informális hálózata kulcsszerepet fog játszani ezen intézkedések nyomon követése és értékelése terén is. Tagállami szinten kibocsátott jelentéseik figyelmet fognak kapni. **A Bizottság erőteljesen azt tanácsolja, hogy a nemzeti előadók vagy azzal egyenértékű mechanizmusok jelentésük készítésekor konzultáljanak a civil társadalommal.**

Az, hogy az emberkereskedelem felszámolására irányuló jelen stratégia (2012–2016) a kívánt hatásokkal fog-e járni, nagymértékben a finanszírozásnak, valamint az e közleményben említett valamennyi szereplő részvételének függvénye lesz.

⁴⁵ A szándék az emberkereskedelem terén jelenleg is meglévő jelentéstételi mechanizmusok lehető legteljesebb körű kihasználására irányul, mint amilyenek pl. a súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó európai uniós szakpolitikai ciklus keretében történő jelentéstétel, valamint az Európa Tanács keretében működő Emberkereskedelem Elleni Küzdelem Szakértői Csoportjának (GRETA) jelentései.

Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012–2016) intézkedéseinek összefoglalása

PRIORITÁSOK ÉS INTÉZKEDÉSEK	FELELŐS	ÜTEMEZÉS
„A” PRIORITÁS: Az emberkereskedelem áldozatainak beazonosítása, védelme és segítése		
Nemzeti áldozatkezelési mechanizmusok kifejlesztése	Tagállamok/Bizottság	2012
Az áldozatok védelmére vonatkozó iránymutatás	Bizottság	2015
Uniós nemzetközi áldozatkezelő mechanizmus modellje	Bizottság	2015
Iránymutatás az emberkereskedelem áldozatainak jobb beazonosításához	Bizottság	2014
Iránymutatás a konzuli szolgálatok és a határőrök számára az emberkereskedelem áldozatainak jobb beazonosításához	Bizottság	2012
A gyermekvédelmi rendszerekre vonatkozó iránymutatás	Bizottság	2014
A gyermekvédelmi rendszerek erősítése a biztonságos hazatérés biztosítása, valamint az emberkereskedelem megismétlődésének megakadályozása érdekében	Tagállamok	2015
A bevált módszerek modellje az emberkereskedelem áldozatává vált gyermekek gyámjainak és/vagy törvényes képviselőinek szerepéről	Bizottság/FRA	2014
Tájékoztatás az uniós jog alapján fennálló munkaügyi, szociális, sértetti és migránsi jogokról	Bizottság	2013
Információk terjesztése a munkaügyi, szociális, sértetti és migránsi jogokról nemzeti szinten	Tagállamok/Bizottság	2014

PRIORITÁSOK ÉS INTÉZKEDÉSEK	FELELŐS	ÜTEMEZÉS
„B” PRIORITÁS: Az emberkereskedelem megelőzésének erősítése		
Az emberkereskedelem áldozatai által nyújtott szolgáltatások iránti kereslet csökkenésével kapcsolatos kutatás	Bizottság	2013
Az emberkereskedelem elleni Európai Üzleti Koalíció megalapítása	Bizottság	2014
A kereslet csökkentésére vonatkozó modellek és iránymutatások	Bizottság/Európai Üzleti Koalíció	2016
Az érdekeltek által megvalósított, jelenlegi megelőző kezdeményezések elemzése	Bizottság	2013
Meghatározott veszélyeztetett csoportokra irányuló figyelemfelhívó tevékenység EU-szerte	Bizottság	2014

PRIORITÁSOK ÉS INTÉZKEDÉSEK	FELELŐS	ÜTEMEZÉS
„C” PRIORITÁS: Az emberkereskedők büntetőjogi felelősségre vonásának fokozása		
Emberkereskedelemmel foglalkozó, nemzeti multidiszciplináris bűnüldözési egységek létrehozása	Tagállamok	Folyamatban
Proaktív pénzügyi vizsgálatok az emberkereskedelmi ügyekben, és együttműködés az EU ügynökségeivel	Tagállamok	2013
Az emberkereskedelmi ügyekkel kapcsolatos pénzügyi vizsgálatokra vonatkozóan a tagállamoktól kapott információk elemzése	Europol/Tagállamok	2015

Közös nyomozócsoportok	Tagállamok/Uniós ügynökségek	Folyamatban
Az uniós ügynökségekben rejlő lehetőségek teljes kihasználása	Tagállamok/Uniós ügynökségek	Folyamatban
Az Eurojust emberkereskedelem elleni cselekvési tervének végrehajtása	Eurojust/Tagállamok	2013
A keletről az EU felé irányuló útvonalak mentén folytatott emberkereskedelemmel kapcsolatos regionális együttműködés	Bizottság	2012

PRIORITÁSOK ÉS INTÉZKEDÉSEK	FELELŐS	ÜTEMEZÉS
„D” PRIORITÁS: A kulcsszereplők közötti koordináció és együttműködés fokozása, a szakpolitikák koherenciája		
Az EU bel- és igazságügyi ügynökségei által aláírt együttes nyilatkozat végrehajtásának összehangolása és nyomon követése	Bizottság	Folyamatban
Az egész EU-ra kiterjedő koordinációs mechanizmus erősítése a nemzeti előadók vagy velük egyenértékű mechanizmusok informális hálózatának támogatása érdekében	Bizottság/Tagállamok	2013
Esetleges együttműködési mechanizmusok kialakítása a kiemelt prioritású harmadik országokban és régiókban működő uniós küldöttségeken belül	Bizottság/EKSZ/Tagállamok	2013
A nemzetközi szervezetekkel létesített partnerségek erősítése és formálissá tétele	Bizottság/Nemzetközi szervezetek/EKSZ	Folyamatban
Az emberkereskedelem emberi jogi záradékokba foglalása	Bizottság/EKSZ	Folyamatban

Emberkereskedelemmel kapcsolatos projektek finanszírozása harmadik országokban és régiókban	Bizottság/EKSZ	Folyamatban
Civil társadalmi szervezetek és szolgáltatók uniós platformja	Bizottság	2013
Az emberkereskedelemmel kapcsolatos uniós finanszírozású projektek felülvizsgálata	Bizottság	2014
Az emberkereskedelem elleni szakpolitika és a kapcsolódó tevékenységek terén az alapvető jogok értékelését szolgáló eszköz	Bizottság/FRA	2014
A tagállamok segítése az értékelési eszköz végrehajtásában	Bizottság/Tagállamok	Folyamatban
Az igazságügyi, valamint a határokon átnyúló bűnüldözéssel foglalkozó tisztviselőkre összpontosító képzés erősítése	Bizottság/Uniós ügynökségek/Tagállamok	2012
A szakpolitikai koherencia növelése képzési programok segítségével	Bizottság/Tagállamok	Folyamatban

PRIORITÁSOK ÉS INTÉZKEDÉSEK	FELELŐS	ÜTEMEZÉS
„E” PRIORITÁS: Az emberkereskedelem változó tendenciáira vonatkozó ismeretek bővítése és e tendenciák hatékony kezelése		
Az adatoknak nemek és életkor szerinti bontásban történő gyűjtését és közzétételét szolgáló, egész EU-ra kiterjedő rendszer	Bizottság/Tagállamok	2012
Összehasonlítható és megbízható adatok a 2011. és a 2012. évi nyomon követési kezdeményezés keretében	Bizottság/Tagállamok/ Nemzeti előadók	2014
Az emberkereskedelem nemi dimenziójára vonatkozó kutatás	Bizottság	2013
Az emberkereskedelem magas kockázatú csoportjaira vonatkozó kutatás	Bizottság	2014

Az interneten és a közösségi hálózatokon keresztül történő toborzással kapcsolatos kutatás	Bizottság/Tagállamok	2014
A munkaerő-kizsákmányolás céljából elkövetett emberkereskedelemmel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatról szóló tanulmány	Bizottság/Tagállamok	2013
Bevált módszerekről szóló, állami hatóságoknak szánt útmutató a munkaerő-kölcsönző és -közvetítő ügynökségek ellenőrzéséről	Eurofound/Bizottság	2015
Együttműködés a munka-, szociális, egészség- és biztonságügyi, valamint a halászati ellenőrökkel	Bizottság	2013