

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016”

COM(2012) 286 final

(2013/C 44/20)

Sprawozdawca: **Béatrice OUIN**

Dnia 19 czerwca 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016”

COM(2012) 286 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 104 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje strategię na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi, w prace nad którą pragnie się włączyć. Podkreśla jednak, że sformułowanie *wyeliminowanie* wydaje się niezbyt realistyczne, biorąc pod uwagę obecną skalę tego zjawiska, panujący klimat sprzyjający tolerowaniu go oraz niewystarczające środki przeznaczone na jego zwalczanie.

1.2 Komitet podkreśla, że nie uda się zrealizować tej strategii bez aktywnego wsparcia społeczeństwa obywatelskiego pozostającego w kontakcie z ofiarami. Organizacje opiekujące się ofiarami potrzebują wsparcia finansowego, aby być w stanie realizować stawiane przed nimi zadania.

1.3 Komitet proponuje, aby odróżnić handel w celu wykorzystania seksualnego od innego typu handlu w celu wykorzystania (do pracy, żebractwa, zawarcia fikcyjnego małżeństwa, handlu organami), tak aby jasne stało się dla wszystkich, co jest zwalczane. Proponuje też ustanowienie oznakowania dla miast wrogo nastawionych do wykorzystywania seksualnego kobiet i dzieci.

1.4 Ponadto Komitet opowiada się za odrębnym potraktowaniem kwestii związanych z dziećmi (Konwencja praw dziecka ONZ).

1.5 Państwa europejskie możliwie szybko powinny ratyfikować konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w sprawie godziwej pracy pracowników domowych, jak również wszystkie międzynarodowe konwencje dotyczące tego zagadnienia.

1.6 Komitet nalega na odpowiednią ochronę ofiar pozwalającą na włączenie ich do legalnej strefy życia społeczeństwa, z której zostały wykluczone (zapewnienie ochrony po złożeniu przez nie skargi, udostępnienie lokum i świadczeń zdrowotnych itp.). W celu zapewnienia trwałości takiej integracji ważne jest,

by dać ofiarom możliwość znalezienia pracy na sprzyjającym włączeniu społecznemu rynku pracy wspieranym ze środków publicznych.

1.7 Zwalczanie handlu ludźmi powinno być prowadzone w formie działania horyzontalnego i powinno obejmować politykę faktycznie społeczną, a nie tylko polegać na ściganiu osób zajmujących się handlem ludźmi. Trzeba uzyskać efekt synergii z innymi strategiami: na rzecz integracji Romów, zwalczania ubóstwa, uzależnienia od narkotyków, wykorzystywania seksualnego dzieci i in.

2. Wstęp

2.1 Niewolnictwo nie jest wyłącznie przeżytkiem z podręczników historii. Jego przypadki wciąż występują nawet w krajach najbardziej rozwiniętych. Jego ciągle występowanie, a nawet coraz większa liczba przypadków handlu ludźmi na terytorium Unii Europejskiej, jak gangrena toczy jej fundamenty. Gdy w państwach prawa jedni ludzie sprzedają drugich w celu ich wykorzystywania seksualnego, zmuszania do przymusowej pracy lub żebractwa, a w obecnych czasach również do handlu organami czy zawarcia fikcyjnego małżeństwa, zaś przestępcy-przemycnicy ciągną z tego poważne zyski, wiarygodność zasady przestrzegania praw człowieka, którą Unia pragnie promować na świecie, zostaje podana w wątpliwość.

2.2 Handel ludźmi jest zakazany na mocy art. 5 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Dyrektywa 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, w której zastosowano zintegrowane podejście i położono nacisk na prawa człowieka i na dobro ofiar oraz uwzględniono specyfikę wynikającą z płci, powinna, po uprzednim transponowaniu przez państwa członkowskie nie później niż do 6 kwietnia 2013 r., wywrzeć znaczący wpływ na zwalczanie tego zjawiska. Inne instrumenty prawne, zarówno odnoszące się do praw ofiar, równości kobiet i mężczyzn, wykorzystywania seksualnego dzieci lub do świadomego zatrudniania przebywających nielegalnie w UE obywateli państw trzecich mogą pomóc w walce z osobami zajmującymi się handlem ludźmi.

2.3 Te instrumenty prawne niepowiązane ze sobą mogą się pokrywać lub się dublować, bo nie tworzą razem wspólnej polityki, dlatego istnieje potrzeba przyjęcia strategii w celu określenia priorytetów, wypełnienia luk i zapewnienia spójności różnorodnych tekstów. Taki cel wyznacza sobie analizowana strategia.

2.4 Z aktualnej sytuacji wynika wnioski o istnieniu dużej rozbieżności między formułowanymi zasadami a rzeczywistością w terenie. Zasadniczo Unia Europejska, państwa członkowskie i obywatele stanowczo wypowiadają się przeciwko – uznawanemu za nowoczesne niewolnictwo – handlowi ludźmi. Każdy – obywatel, pracownik społeczny, lekarz, policjant, poseł... – może napotkać w swoim otoczeniu, ulicach miast europejskich bardzo młode prostytutki się cudzoziemki, dzieci oddające się żebractwu lub niebezpośrednio uczestniczyć w wykorzystywaniu ludzi kupując tak tanie produkty, że powinno wzbudzić refleksję, że, przynajmniej na pewnym etapie łańcucha produkcji, przy ich powstawaniu korzystano z pracy przymusowej. W morzu tzw. wielkiej zbiorowej tolerancji czai się zмова milczenia wokół handlu ludźmi. Większość przemyka, czy, nie chce widzieć, nie bierze na siebie odpowiedzialności, a przecież każdy z nas może coś zrobić w tej sprawie.

2.5 W analizowanym tekście Komisja zaproponowała strategię na rzecz skuteczniejszego działania, co Komitet, który wypowiedział się w podobny sposób na temat wniosku dotyczącego dyrektywy⁽¹⁾, oczywiście popiera.

2.6 Uwieńczenie sukcesem omawianej strategii będzie możliwe jedynie wtedy, gdy jej głównym partnerem stanie się społeczeństwo obywatelskie. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego najlepiej rozumieją problem w tym zakresie i są pomocne w wykrywaniu ofiar i w działaniach zapobiegawczych. Działania policji, wymiaru sprawiedliwości, inspekcji pracy, itp. są niezbędne, ale gdyby służby państwowe działając samodzielnie potrafiły powstrzymać handel ludźmi, to zjawisko to już dawno należałoby do przeszłości. Wyłącznym kluczem do skuteczności tej strategii jest włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego do jej realizacji. Konieczne jest też wspieranie finansowe organizacji niosących pomoc ofiarom.

2.7 W tekście zaproponowano pięć priorytetów: rozpoznawanie ofiar, chronienie ich i udzielanie im pomocy; lepsze zapobieganie; intensywniejsze ściganie przestępców; ściślejszą koordynację, współpracę z najważniejszymi podmiotami oraz spójność strategii; znalezienie rozwiązań dla pojawiających się nowych problemów, w tym werbowania przez sieci przestępcze za pośrednictwem Internetu.

3. Uwagi Komitetu

3.1 Komitet wypowiedział się już na tematy dotyczące handlu ludźmi w wielu swoich opiniach, między innymi w opinii w sprawie zwalczania wykorzystywania seksualnego dzieci⁽²⁾, w opinii w sprawie ochrony pokrzywdzonych⁽³⁾ czy też w opinii w sprawie podejścia globalnego do kwestii migracji i mobilności⁽⁴⁾.

Rozpoznawanie ofiar

3.2 W swojej opinii z października 2010 r. Komitet położył nacisk na ochronę ofiar od chwili uznania ich za osoby

poszkodowane. Problem polega przede wszystkim na oficjalnym uznaniu ich za ofiary, gdyż ciężar przedstawienia dowodu spoczywa w rękach właśnie tych osób znajdujących się w trudnej sytuacji, nie znających języka, kontrolowanych przez swych prześladowców, zastraszonych, nie znających swych praw i nie wiedzących, do kogo się zgłosić o pomoc. Należy poczynić postępy w rozpoznawaniu ofiar, aby móc lepiej je wysłuchać. Niektóre organizacje związkowe podjęły działania pilotażowe w zakresie kształcenia pracowników, aby ułatwić im wykrycie w swym otoczeniu ewentualnych ofiar pracy przymusowej, nawiązanie z nimi kontaktu, udzielenie im pomocy i ochrony. Władze publiczne i stowarzyszenia także powinny przeprowadzać szkolenia osób potencjalnie pozostających w kontakcie z ofiarami handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego (stanowiących prawie 80 % poszkodowanych). Należy dużo szerzej upowszechnić istniejące narzędzia, szkolenia, wytyczne, zbiory przepisów, aby łatwiej można było dowiedzieć się, do kogo i w jaki sposób zgłosić się w przypadku podejrzenia handlu ludźmi.

3.3 Trzeba też odwrócić często spotykany schemat, zgodnie z którym osoba poszkodowana, która zwraca się o pomoc do stowarzyszenia pomocowego, bardzo często jest odsyłana do innej organizacji uznawanej za bardziej kompetentną. Niektóre ofiary w ten sposób są zmuszane do opowiadania swoich historii dziesiątkom osób, zanim ktoś faktycznie udzieli im pomocy. Powinno być wprost przeciwnie – pracownicy każdej z tych organizacji powinni czuć się odpowiednio przygotowani do wysłuchania osób poszkodowanych i udzielenia im pomocy. Oznacza to zapewnienie organizacjom odpowiednich informacji, szkoleń i narzędzi, aby wiedziały jak reagować, oraz współdziałania stowarzyszeń i służb socjalnych.

3.4 Trzeba też zapewnić wyspecjalizowaną pomoc zależnie od tego, kim jest ofiara, szczególnie w przypadku dzieci. Dobro dziecka powinno być wartością nadrzędną. Należy włączyć zwalczanie przymusowego żebractwa praktykowanego przez dzieci romskie do europejskiej strategii integracji Romów.

Lepsze zapobieganie

3.5 Komitet docenia uwzględnienie w strategii aspektu płci, ofiary handlu są bowiem prawie w 80 % kobietami, w większości przypadków zmuszani do prostytuowania się. Wykorzystywanie w celach seksualnych stanowi 76 % handlu ludźmi. Utrzymywanie się tego typu handlu uwidacznia nierówność między płciami. Fakt, że kobiety, zwłaszcza młode, są sprowadzane do najbogatszych miast Unii Europejskiej w celu prostytuowania się, nasuwa pytanie, co ich klienci sądzą o tych kobietach i o kobietach w ogóle. Ten proceder stawia pod znakiem zapytania działania prowadzone na rzecz zapewnienia równości kobiet i mężczyzn.

3.6 Komitet zaleca więc wprowadzenie wyraźnego rozróżnienia na handel ludźmi w celu wykorzystania seksualnego, zmuszania ich do pracy i/lub żebractwa oraz handlu organami. Trzeba też wprowadzić rozróżnienie handlu w celu seksualnego wykorzystania dzieci. Handel ludźmi przeważnie (w 80 %) oznacza handel w celach wykorzystywania seksualnego, wyodrębnienie tej kwestii jest więc bardzo istotne, a kwestia ta jest ważna, by jasne stało się, co jest zwalczane. Często wydaje się nam, że mamy do czynienia z mgławicą oddalonych i nieuchwytnych handlarzy, ale klienci i ofiary są osobami, które mijamy na ulicach miast europejskich.

⁽¹⁾ Dz.U. C 51 z 17.2.2011, ss. 50–54.

⁽²⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, ss. 138–144.

⁽³⁾ Dz.U. C 43 z 15.2.2012, ss. 39–46.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, ss. 134–141.

3.7 Aby zwiększyć stopień zapobiegania, po pierwsze należy zaatakować problem od strony popytu. Dopóki będą klienci, dopóty będą osoby zajmujące się handlem ludźmi. Aby zmniejszyć popyt trzeba dzieci od najmłodszych lat i we wszystkich środowiskach społecznych uczyć o równości między kobietami i mężczyznami. Kwestia obecności przedstawicieli różnych płci w branżach zawodowych jest bardzo istotna. W przypadku zawodów, w których przedstawiciele obydwu płci wykonują te same zajęcia i biorą na siebie taką samą odpowiedzialność, rzadziej spotyka się wyimaginowane wizerunki kobiet, przedstawianych jako obiekty seksualne do kupienia. Konieczne jest nauczanie o seksualności przy uwzględnieniu wymiaru uczuciowego i godności ludzkiej. Jeśli rodzice pomijają milczeniem kwestie seksualne, młodzi ludzie szukają informacji w internecie, gdzie istnieje ryzyko znalezienia obrazów, które mogą negatywnie wpłynąć na ich przyszłą koncepcję związków między kobietami i mężczyznami.

3.8 Kwestie płci są ważne, ale trzeba też wprowadzić zróżnicowanie zależnie od tego czy mamy do czynienia z dziećmi, czy z dorosłymi. Konieczne jest przypomnienie, że utrzymywanie stosunków seksualnych z dziećmi jest poważnym przestępstwem. Trzeba przeznaczyć coraz więcej środków na walkę z tym procederem, ponieważ coraz większa liczba pornograficznych stron internetowych o tematyce dziecięcej powoduje, że niektórzy dorośli zapominają lub nie chcą pamiętać o prawie. Trzeba prowadzić edukację seksualną dzieci i uświadamiać im należny im szacunek⁽⁵⁾.

3.9 W ramach przeciwdziałania należy też zwalczać zjawisko ubóstwa, które zmusza ludzi do opuszczenia własnych domów oraz ścigać wykorzystujących ich przemytników. Nielegalni imigranci, pomimo tego, że przybyli ze swoich krajów pochodzenia z własnej woli, a nie z przymusu, w ślad za marzeniami o bogactwie Zachodu, często w trudnej sytuacji, bez dokumentów, bez pieniędzy, bez możliwości porozumienia się, w obawie przed ścigającą ich policją, znajdują się na łasce handlarzy, którzy wykorzystują ich położenie, aby uczynić z nich współczesnych niewolników.

3.10 Wzrost liczby przypadków pracy przymusowej jest niepokojący. Należy ograniczyć przypadki wykorzystywania poprzez nadanie ram prawnych zatrudnianiu *au pair* i pracy pielgrzymów wykonywanej na rzecz pewnych instytucji religijnych, ponieważ granica między dobrowolnością a pracą przymusową może być płynna w tym przypadku.

Ściganie handlarzy

3.11 W swojej poprzedniej opinii Komitet zwrócił szczególną uwagę na aspekt finansowy prowadzonych dochodzeń. Uwaga ta pozostaje aktualna. Ten typ przestępstw jest bowiem jednym z najbardziej dochodowych: rocznie światowe zyski z wykorzystywania pracy przymusowej ofiar handlu ludźmi szacowane są łącznie na 31,6 mld USD. W ramach tej kwoty 15,5 mld USD (49 %) generowane jest w gospodarkach uprzemysłowionych⁽⁶⁾. Zasadniczą formą ścigania handlarzy są

dochodzenia finansowe na skalę europejską. Komitet zaleca konfiskatę mienia zdobytego dzięki handlowi ludźmi i wykorzystania tych środków na utworzenie funduszu w celu zapewnienia odszkodowań dla ofiar i zwalczania tego typu handlu.

3.12 Ochrona ofiar z uwzględnieniem aspektu płci stanowi ogromne wyzwanie. Pierwszoplanową rolę w skutecznym prowadzeniu postępowań karnych przeciwko handlarzom odgrywają ofiary, dlatego tak istotne jest zdobycie ich zaufania. W ramach ochrony należy udostępnić im lokum i opiekę zdrowotną oraz zapewnić bezpieczeństwo osobiste. W celu zapewnienia trwałości takiej integracji ważne jest, by dać ofiarom możliwość znalezienia pracy na sprzyjającym włączeniu społecznemu rynku pracy wspieranym ze środków publicznych, tak by osoby te mogły zdobyć doświadczenie zawodowe i wyrobić w sobie odpowiednie nawyki, co jest warunkiem reintegracji i skutecznego przejścia na otwarty rynek pracy. Po okresie życia na marginesie społeczeństwa, trzeba pomóc im w integracji z jego sferą działalności legalnej.

3.13 Należy zawrzeć konwencję z państwami pochodzenia nielegalnych migrantów, aby pomóc w skuteczniejszej walce z osobami zajmującymi się handlem ludźmi w tych krajach. Nie są oni ścigani ze względu na proceder handlu ludźmi, choć dostarczają potencjalne ofiary tego procederu sieciom przestępczym.

Ścisłsza koordynacja i współpraca oraz spójność strategii

3.14 Komitet wyraża uznanie dla projektu utworzenia europejskiej koalicji przedsiębiorstw (działających) na rzecz zwalczania handlu ludźmi. Włączenie przedsiębiorstw do zwalczania pracy przymusowej nie tylko w krajach trzecich, ale także w samej Unii Europejskiej ma podstawowe znaczenie. Ta koalicja powinna rozciągać się na małe firmy podwykonawcze wielkich koncernów w tych rodzajach działalności, w których – jak wiadomo – praca na czarno odgrywa dużą rolę, takich jak gastronomia, budownictwo, rolnictwo. Zwalczanie handlu ludźmi ma zasadnicze znaczenie dla odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, nie tylko w kontekście pracy nielegalnej lub pracy przymusowej w krajach trzecich, ale wśród wszystkich podwykonawców na wszystkich etapach łańcucha produkcji. Procesy produkcji odbywają się obecnie w skali światowej, więc odpowiedzialność międzynarodowych koncernów za weryfikację sposobu powstawania wszystkich wytwarzanych przez nie produktów wzrasta.

3.15 Identyfikacja jest w przypadku umów handlowych, które powinny zawierać przepisy wyraźnie zakazujące przepływu dóbr i usług pochodzących z pracy przymusowej.

3.16 W usługach, w tym w usługach domowych, wciąż, jak wiemy, zdarzają się przypadki niewolnictwa. MOP przyjęła w czerwcu 2011 r. instrument zwalczania tych nadużyć w konwencji 189 o „godziny pracy dla pracowników domowych”⁽⁷⁾. EKES zaleca, aby 27 państw członkowskich jak

⁽⁵⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, ss. 154–158.

⁽⁶⁾ Patrick Belser, *Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits*, („Praca przymusowa i handel ludźmi: szacowane zyski”), dokument roboczy, Genewa, Międzynarodowe Biuro Pracy, 2005.

⁽⁷⁾ Konwencja MOP, która w chwili obecnej nie została ratyfikowana w żadnym państwie europejskim (dwa kraje, które ją ratyfikowały to Urugwaj i Filipiny).

najszybciej ratyfikowało tę konwencję oraz wszystkie międzynarodowe instrumenty odnoszące się do handlu ludźmi⁽⁸⁾.

3.17 Komitet popiera utworzenie platformy społeczeństwa obywatelskiego, która zapewni każdej potencjalnie zainteresowanej i wyposażonej w odpowiednią wiedzę specjalistyczną organizacji dostęp do informacji i szkoleń dotyczących handlu ludźmi.

3.18 Konieczne jest ustanowienie krajowych sprawozdawców i sprawniejsze gromadzenie danych. Należy ujedynolicić gromadzenie danych w taki sposób, aby procedury były identyczne w każdym państwie. Sprawozdawcy krajowi ponoszący główną odpowiedzialność w kwestiach związanych ze zwalczaniem handlu ludźmi będą mogli koordynować działania różnych, nie zawsze ze sobą współdziałających organizacji i zainteresowanych stowarzyszeń zajmujących się migracją, ochroną dzieci i młodzieży, inspekcji pracy, stowarzyszeń na rzecz walki z przemocą wobec kobiet, itp. Istotną rolę w zwalczaniu tego nieznającego granic handlu powinien pełnić Europol.

3.19 Koordynacja działań zewnętrznych UE i nagłaśnianie problemu handlu ludźmi w porozumieniach o wolnym handlu pozwolą zwrócić uwagę na to – zbyt często ukrywane lub niedoceniane – zjawisko.

3.20 Lokalne władze, zwłaszcza w gminach w dużych miastach, znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji, jeśli chodzi o zwalczanie handlu w celach wykorzystania seksualnego, ponieważ najlepiej znają rzeczywistą sytuację. Komitet proponuje ustanowienie przez niezależny organ oznakowania miast najbardziej wrogich handlowi ludźmi, aktywnie zwalczających przymusową prostytucję i żebractwo. Stosowane są oznakowania jakości powietrza lub wody, a otoczenie ludzkie jest przecież równie ważne.

3.21 Konieczne jest przeprowadzenie oceny skuteczności środków finansowych przeznaczanych przez UE oraz przygotowanie, upowszechnianie i przetłumaczenie wytycznych dobrych praktyk oraz skutecznych procedur przeznaczonych dla różnych zainteresowanych stron: policji, wymiaru sprawiedliwości, samorządów, stowarzyszeń.

Szukanie rozwiązań dla pojawiających się nowych problemów

3.22 Rekrutacja ofiar i klientów przez internet stanowi nowe zagrożenie. Trzeba przeanalizować ten problem i zapobiegać mu korzystając z internetu i portali społecznościowych, w których należy rozpowszechniać przekaz o odpowiedzialności i poszanowaniu godności ludzkiej. Szkoda by było, gdyby wizja pełnego niebezpieczeństwa internetu, często realna, zdominowała jego możliwości propagowania treści pozytywnych i stania się środkiem prewencyjnym.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ „Protokół uzupełniający konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi”, Zbiór traktatów, tom 2237, s. 319; Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (CETS nr 197), Warszawa, 16 maja 2005 r.; Konwencja ONZ w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Nowy Jork, 18 grudnia 1979 r., Zbiór traktatów, tom 1249, s. 13; Konwencja ONZ o prawach dziecka, 20 listopada 1989 r., ONZ, Zbiór traktatów, tom 1577, s. 3; Konwencja MOP nr 29 dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej z 1930 r., Konwencja MOP nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej z 1957 r.; Konwencja MOP nr 182 dotycząca najgorszych form pracy dzieci z 1999 r.