

Opinia Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016”

(2013/C 62/05)

KOMITET REGIONÓW

- Zgadza się, że realizacja strategii będzie wymagała spójnego i wielodyscyplinarnego podejścia oraz zaangażowania bardzo zróżnicowanej grupy podmiotów, m.in. władz różnego szczebla, organów ścigania, pracowników służby publicznej, społeczeństwa obywatelskiego i organizacji wolontariackich. Niektóre miasta i regiony są położone blisko miejsc wwożenia ofiar handlu ludźmi lub miejsc, w których dochodzi do wykorzystywania. Zapewnia to większe możliwości w zakresie rozpoznawania ofiar i udzielania im wsparcia, a także podejmowania działań informujących w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, przynosi zatem bezpośrednie korzyści zarówno ofiarom, jak i ogółowi społeczeństwa.
- Stwierdza, że Komisja powinna w swej dalszej pracy wyraźniej podkreślać i upowszechniać rozmaite dostępne środki na rzecz zmniejszenia popytu, oraz wzywa Komisję do dokonania wyraźniejszego rozróżnienia między popytem dotyczącym 1) pracy przymusowej, popytem dotyczącym 2) wykorzystywania seksualnego oraz tym dotyczącym 3) wykorzystywania seksualnego dzieci.
- Jest przekonany, że władze lokalne i regionalne mają lepsze warunki do wykrycia oznak, że dana osoba padła ofiarą handlu ludźmi, niż władze szczebla centralnego lub krajowego. Byłoby zatem wskazane, aby Komitet Regionów mógł brać udział w pracach nad sporządzeniem wytycznych dotyczących rozpoznawania ofiar oraz ochrony dzieci.
- Podkreśla, że skuteczność podejścia wielodyscyplinarnego, które Komisja zamierza przyjąć przy wdrażaniu strategii, zależy w dużym stopniu od czynnego zaangażowania podmiotów szczebla lokalnego i regionalnego.
- Chciałby uczestniczyć, jako organ reprezentujący władze lokalne i regionalne, w platformie społeczeństwa obywatelskiego oraz platformie dla sektora prywatnego i pracodawców.
- Przyjmuje z zadowoleniem propozycję rozwijania wiedzy na temat wynikających z płci aspektów handlu ludźmi oraz bardziej zagrożonych grup społecznych, wzywa jednak Komisję, by nie skupiała się wyłącznie na wynikających z płci aspektach po stronie ofiar, ale wzięła pod uwagę fakt, że różnice ze względu na płeć występują także po stronie popytu.

Sprawozdawca	Jelena DRENJANIN (SE/PPE), członkini rady miejskiej Huddinge
Dokument źródłowy	Komunikat 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

Opinia Komitetu Regionów – Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji oraz działania podjęte przez powołanego niedawno koordynatora UE ds. przeciwdziałania handlowi ludźmi.

2. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w strategii znalazły odzwierciedlenie wcześniejsze postulaty Komitetu wzywające do opracowania konkretnych planów działania na rzecz przeciwdziałania handlowi ludźmi oraz włączenia tych działań w ramy stosunków z państwami trzecimi.

3. Uznaje, że wdrażanie dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, a także protokołu ONZ z Palermo o handlu ludźmi oraz konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi ma decydujące znaczenie w procesie zacieśniania współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie. W związku z tym Komitet wzywa Komisję, by w dalszym ciągu zachęcała państwa członkowskie do transpozycji i ratyfikowania w możliwie krótkim czasie tych ważnych porozumień międzynarodowych.

4. Zgadza się, że realizacja strategii będzie wymagała spójnego i wielodyscyplinarnego podejścia oraz zaangażowania bardzo zróżnicowanej grupy podmiotów, m.in. władz różnego szczebla, organów ścigania, pracowników służby publicznej, społeczeństwa obywatelskiego i organizacji wolontariackich. W komunikacie nie przyznaje się jednak żadnej znaczącej roli władzom lokalnym i regionalnym, mimo iż odgrywają one już teraz bardzo ważną rolę w zapobieganiu i przeciwdziałaniu handlowi ludźmi oraz w udzielaniu wsparcia, pomocy i schronienia ofiarom i mimo dodatkowego wkładu, jaki mogłyby wnieść w tym zakresie. To władze lokalne i regionalne są w najlepszej sytuacji umożliwiającej reagowanie na obawy obywateli i mieszkańców. Mogą one znajdować i wprowadzać rozwiązania i indywidualne strategie dostosowane do konkretnych warunków miejscowych. Jeśli chodzi o rozpoznawanie ofiar, sygnalizowanie nadużyć oraz realizację działań informacyjnych, wkład, który mogą wnieść władze lokalne i regionalne, może znacząco zwiększyć skuteczność planowanych środków. Niektóre miasta i regiony są położone blisko miejsc wwożenia ofiar handlu ludźmi lub miejsc, w których dochodzi do wykorzystywania. Zapewnia to większe możliwości w zakresie

rozpoznawania ofiar i udzielania im wsparcia, a także podejmowania działań informujących w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, przynosi zatem bezpośrednie korzyści zarówno ofiarom, jak i ogółowi społeczeństwa.

5. Jest zaniepokojony, że w wielu fragmentach strategii **nie ma rozróżnienia między poszczególnymi formami handlu ludźmi**. Czynniki, które w krajach pochodzenia leżą u podłoża tych zjawisk (ubóstwo, wykluczenie, brak wykształcenia i in.), oraz potrzeba podjęcia środków w celu przeciwdziałania im są z pewnością w wielu przypadkach podobne. Jednak jeśli chodzi o środki służące zmniejszeniu popytu w krajach przeznaczenia, trzeba dokonać rozgraniczenia między handlem ludźmi w celu pracy przymusowej, handlem ludźmi w celu wykorzystania seksualnego oraz handlem ludźmi w celu wykorzystania seksualnego dzieci. Handel ludźmi w celu wykorzystania seksualnego (który jest zdaniem Komisji zdecydowanie dominującą formą handlu ludźmi) ma aspekt związany z płcią, którego źródeł należy w gruncie rzeczy szukać w nierówności płci. Należy także uwzględnić wzrost liczby przypadków handlu ludźmi w celu pracy przymusowej. Komitet Regionów wzywa Komisję, by **wyraźnie zazaczyła te różnice oraz odpowiednio dostosowała proponowane środki** (zob. punkt 13 poniżej).

Stanowisko KR-u odnośnie do pięciu priorytetów wymienionych w komunikacie

a. *Rozpoznawanie ofiar handlu ludźmi, chronienie ich i udzielanie im pomocy*

6. Uznaje, że władze lokalne i regionalne często zaangażowane są w działania w zakresie opieki nad ofiarami handlu ludźmi, który ma miejsce w państwie członkowskim (w różnym stopniu, zależnie od podziału kompetencji w państwach członkowskich). Powinno to znaleźć wyraźniejsze odzwierciedlenie w strategii: w tekście należy zaznaczyć, że odpowiednie systemy należy ustanowić **w porozumieniu z właściwymi władzami lokalnymi i regionalnymi w danym państwie członkowskim**. Obecne sformułowanie – „systemy te [tj. opieki nad ofiarami handlu ludźmi] powinny [...] angażować w te działania wszystkie odpowiednie organy publiczne i społeczeństwo obywatelskie” – jest zbyt ogólne.

7. W przypadku gdy to władze lokalne i regionalne są odpowiedzialne za opiekę nad ofiarami, wzywa państwa członkowskie, by **zapewniły organom lokalnym warunki ekonomiczne** do realizacji tego zadania.

8. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja zamierza opracować model ponadnarodowego unijnego systemu opieki nad ofiarami. **Byłoby wskazane, aby Komitet Regionów mógł brać udział w konsultacjach na temat tego systemu** poprzez zachęcanie do wymiany najlepszych sprawdzonych rozwiązań i wykorzystywanie w stosownych przypadkach istniejących sieci współpracy.

9. Jest przekonany, że władze lokalne i regionalne mają lepsze warunki do wykrycia oznak, że dana osoba padła ofiarą handlu ludźmi, niż władze szczebla centralnego lub krajowego. **Byłoby zatem wskazane, aby Komitet Regionów mógł brać udział w pracach nad sporządzeniem wytycznych dotyczących rozpoznawania ofiar oraz ochrony dzieci.** Szczególną uwagę należy poświęcić systemom ochrony zdrowia, gdyż to one najczęściej mają pierwszy kontakt z ofiarami.

10. Uważa, że władze lokalne i regionalne mogą aktywnie i skutecznie działać w zakresie informowania o prawach ofiar. W miastach i regionach UE przeprowadzono szereg udanych projektów, które pokazały, że rozpowszechnianie informacji na szczeblu lokalnym może być bardzo efektywne, np. poprzez takie działania, jak rozdawanie ulotek czy organizowanie kampanii informacyjnych. **Komitet Regionów wzywa Komisję, by wzięła to pod uwagę. Z zadowoleniem przyjąłby także zaakcentowanie w strategii perspektywy lokalnej** (np. w działaniu A 4).

b. Lepsza prewencja w zakresie handlu ludźmi

11. Przypomina, że w dyrektywie 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar znajduje się zapis zobowiązujący państwa członkowskie do starań na rzecz osłabienia i ograniczenia popytu sprzyjającego wszelkim formom wyzysku związanym z handlem ludźmi. W związku z tym powinno się rozważyć podjęcie środków mających na celu wprowadzenie sankcji karnych za korzystanie z usług danej osoby ze świadomością, że jest ona ofiarą handlu ludźmi. **W tym kontekście Komisja powinna w swej dalszej pracy wyraźniej podkreślać i upowszechniać rozmaite dostępne środki na rzecz zmniejszenia popytu.** Można tu odwołać się do działań w zakresie badań, edukacji i informowania, aby uwrażliwić opinię publiczną na czynniki, które mogą sprzyjać różnym rodzajom handlu ludźmi. Jeśli chodzi o zwalczanie przymusowej pracy, dobrym przykładem jest kampania odpowiedzialnego zakupu („buy responsibly”) Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM). Kolejnym środkiem, na który niektóre państwa się już zdecydowały bądź który rozważają, jest zakaz nabywania usług seksualnych, co ma na celu m.in. przeciwdziałanie prostytucji jako czynnikowi stanowiącemu poważną zachętę dla osób zajmujących się handlem ludźmi.

12. Uważa, że zawarta w części dotyczącej działania B1 („Wiedza na temat popytu oraz jego ograniczenie”) wzmianka o kampanii Międzynarodowego Biura ds. Migracji „Buy Responsibly” („Kupuj odpowiedzialnie”) jest niefortunna i może zostać błędnie zrozumiana w ten sposób, że kobiety i dzieci miałyby być traktowane jako towary, które można odpowiedzialnie kupić. Zapewne nie taki był zamiar autorów tekstu, należy więc przeformułować ten fragment.

13. Wzywa Komisję do dokonania wyraźniejszego rozróżnienia między popytem dotyczącym 1) pracy przymusowej, popytem dotyczącym 2) wykorzystywania seksualnego oraz tym dotyczącym 3) wykorzystywania seksualnego dzieci. W tym celu można by np. podzielić działanie B 1 na osobne części i odpowiednio dostosować środki służące ograniczeniu popytu.

14. Wzywa władze lokalne i regionalne do dalszego wzmocnienia własnych umiejętności w zakresie rozpoznawania ofiar handlu ludźmi i niesienia im pomocy, by władze te mogły odgrywać większą rolę we wspieraniu takich osób.

15. Sugeruje, by władze lokalne i regionalne zwracały uwagę społeczności lokalnych na kwestie dotyczące handlu ludźmi i zwiększały świadomość tego problemu na szczeblu lokalnym, np. za pomocą materiałów informacyjnych, wydarzeń, szkoleń dla mieszkańców, lokalnych służb socjalnych itp. Grupy społeczności lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego mogłyby współpracować z (lokalną) policją, władzami lokalnymi i innymi zainteresowanymi stronami w celu rozpoznania struktury handlu ludźmi na danym terenie i opracowania lokalnych planów działania na rzecz zapobiegania temu zjawisku i zlikwidowania go. **W strategii Komisja powinna wyraźnie wezwać państwa członkowskie do wspierania takiej współpracy.**

16. Podkreśla że lokalne i regionalne inicjatywy wspierające wzrost i zatrudnienie w krajach pochodzenia ofiar mogą przyczynić się do przeciwdziałania handlowi ludźmi. Jest to jeszcze jeden powód, by wypuklić rolę władz lokalnych i regionalnych jako znaczących podmiotów w dalszych pracach.

17. Pragnie uczestniczyć w ocenie już istniejących inicjatyw prewencyjnych oraz w opracowaniu ogólnounijnych wytycznych dotyczących przyszłych działań prewencyjnych oraz kampanii informacyjnych uwzględniających aspekty płci.

18. Zachęca Komisję Europejską, by podczas opracowywania ogólnounijnych kampanii informacyjnych **uwzględniła wiedzę, którą dysponuje wiele władz lokalnych i organizacji wolontariackich,** oraz konsultowała się z nimi w tej sprawie.

c. Intensywniejsze ściganie handlarzy

19. Podkreśla, że lokalna policja najlepiej zna miejscową społeczność, dlatego może w dużym stopniu przyczynić się do wykrycia handlu ludźmi, ustaleniu jego przyczyn itp. W poszanowaniu zasady pomocniczości wzywa więc państwa członkowskie, by rozważyły umożliwienie lokalnym organom ścigania dostępu do baz danych oraz do szkoleń w zakresie wykrywania tego rodzaju działalności przestępczej, jak i wyposażenie ich w odpowiednie uprawnienia.

20. Wzywa państwa członkowskie, by nie przekazywały wszystkim uprawnień i kompetencji wyspecjalizowanym jednostkom szczebla krajowego. Zgodnie z dyrektywą 2011/36/EU w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, **wiedza o przestępczości związanej z handlem ludźmi oraz o sposobach wykrywania oznak handlu ludźmi musi docierać aż do najniższego szczebla hierarchii, do każdego funkcjonariusza policji i do innych przedstawicieli władz**, którzy mają bezpośrednio do czynienia z ofiarami. Nie stoi to oczywiście na przeszkodzie temu, by równolegle ustanowić krajowe wielodyscyplinarne zespoły ścigania handlu ludźmi.

21. Proponuje, by Komisja Europejska w ramach działania C 1 („Ustanowienie krajowych wielodyscyplinarnych zespołów ścigania”) wezwała państwa członkowskie do **włączenia pracowników organów lokalnych i regionalnych do udziału w krajowych wielodyscyplinarnych zespołach ścigania handlu ludźmi** ustanowionych zgodnie ze strategią. Wzywa także do wzmocnienia współpracy między partnerami na szczeblu lokalnym i między policją regionalną w różnych państwach członkowskich UE, jeśli chodzi o szkolenie lokalnych funkcjonariuszy policji, zwłaszcza w regionach, w których często ma miejsce handel ludźmi, w zakresie informowania o przypadkach handlu ludźmi oraz ich zwalczania. Wskazane byłoby, by władze lokalne i regionalne lub organizacje reprezentujące ich interesy na szczeblu krajowym (lub regionalnym) były aktywnie włączane w konsultacje przed formalnym ustanowieniem takich zespołów, m.in. w celu tworzenia dróg kontaktu między szczeblem lokalnym, regionalnym i krajowym.

22. Aby uniknąć powielania działań, przypomina o pracach toczących się w ramach Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI). Handel ludźmi jest jedną z ośmiu kwestii priorytetowych, których zwalczaniem mają zajmować się wspólnie państwa członkowskie, przyjmując w tym celu specjalną metodę zakładającą konkretny sposób realizacji i wymogi dotyczące działań następczych⁽¹⁾. O pracach tych wspomniano krótko we fragmencie dotyczącym działania C 1, nie wynika z niego jednak jasno, jaki jest związek strategii Komisji z pracami w ramach COSI.

d. *Ścisłjsza koordynacja i współpraca z najważniejszymi podmiotami oraz spójność strategii*

23. Podkreśla, że skuteczność podejścia wielodyscyplinarnego, które Komisja zamierza przyjąć przy wdrażaniu strategii, zależy w dużym stopniu od czynnego zaangażowania podmiotów szczebla lokalnego i regionalnego.

24. Pragnie wnieść wkład w starania mające na celu włączenie przeciwdziałania handlowi ludźmi do polityki zagranicznej UE. Handel ludźmi jest ważną kwestią w kontekście polityki rozszerzenia i sąsiedztwa UE. W związku z tym **Komitet mógłby angażować się na rzecz tego, by związane z tym zagadnienia były omawiane na forum wspólnych komitetów konsultacyjnych** i grup roboczych ustanowionych z krajami kandydującymi lub ARLEM-u czy CORLEAP-u.

25. Chciałby uczestniczyć, jako organ reprezentujący władze lokalne i regionalne, w **platformie społeczeństwa obywatelskiego** oraz **platformie dla sektora prywatnego i pracodawców**, których utworzenie proponuje się w strategii.

e. *Większa wiedza o pojawiających się nowych problemach związanych ze wszystkimi formami handlu ludźmi oraz skuteczniejsza reakcja na te problemy*

26. **Przyjmuje z zadowoleniem propozycję rozwijania wiedzy na temat wynikających z płci aspektów** handlu ludźmi oraz bardziej zagrożonych grup społecznych. Wiedza taka będzie bardzo przydatna dla władz lokalnych i regionalnych, gdyż często to ich pracownicy bezpośrednio zajmują się problemem handlu ludźmi i opieką nad ofiarami.

27. Wzywa Komisję, by **nie skupiała się wyłącznie na wynikających z płci aspektach po stronie ofiar, ale wzięła pod uwagę fakt, że różnice ze względu na płeć występują także po stronie popytu**. To głównie mężczyźni kreują popyt na usługi seksualne, co jest zdecydowanie najważniejszym czynnikiem sprzyjającym działalności osób trudniących się handlem ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego. W ramach prac nad rozwijaniem wiedzy na temat wynikających z płci aspektów handlu ludźmi trzeba uwzględnić to zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn.

Bruksela, 31 stycznia 2013 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

⁽¹⁾ Cykl polityki UE dotyczącej zorganizowanej i poważnej przestępczości.