



Brüsszel, 2018.12.3.
COM(2018) 777 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv 20. cikkében előírtak szerinti második jelentés az emberkereskedelem elleni küzdelem terén elért eredményekről (2018)

{SWD(2018) 473 final}

I. HÁTTÉR

Az emberkereskedelem folyamatosan változó, súlyos, többnyire szervezett bűnözési forma. Rendkívül jövedelmező a tettesek számára, akik visszaélnék az emberek kiszolgáltatottságával, és kihasználják az áldozatok által nyújtott szolgáltatások iránti keresletet. Ezzel visszafordíthatatlan kárt okoznak az áldozatoknak, valamint a társadalmainkban és a gazdaságainkban.

Az emberkereskedelem és más súlyos bűncselekmények közötti kapcsolatot egyre jobban kiismerjük. A tettesek, a visszaéléseket elkövetők, a nyerészkedők, a kizsákmányolók és a szolgáltatásaikat igénybe vevők közötti bonyolult keresleti és kínálati összefüggések miatt hosszú láncolat alakul ki a tudatosan vagy tudtukon kívül közreműködő szereplőkből. Ezt a láncolatot e visszataszító bűncselekmény felszámolása és tényleges megelőzése érdekében meg kell szakítani.

A Bizottság ezzel összefüggésben hajtotta végre a **2012 és 2016 közötti időszakra vonatkozó, az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégiát**¹ (a továbbiakban: az uniós stratégia). Emellett a „**Jelentés az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia nyomom követéséről, valamint további konkrét intézkedések meghatározása**” című, 2017. decemberi **közleményében**² (a továbbiakban: a 2017. évi közlemény) a Bizottság további konkrét intézkedéseket jelölt meg a megelőzés javítása érdekében. A Bizottság változatlanul figyelemmel kíséri, hogyan hajtják végre a tagállamok az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemlről, valamint az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelvet³ (a továbbiakban: az emberkereskedelem elleni irányelv).

A jelenlegi a Bizottság második jelentése az emberkereskedelem elleni küzdelem terén elért eredményekről. A jelentés különféle források, köztük az alábbiak felhasználásával készült:

- az emberkereskedelem elleni irányelv 19. és 20. cikke⁴ szerint a nemzeti előadók által vagy azzal egyenértékű mechanizmusokkal gyűjtött és a tagállamok által az emberkereskedelem elleni küzdelem európai uniós koordinátorának⁵ megküldött információk;
- a Bizottság és más érdekelték által az uniós stratégia és a 2017. évi közlemény alapján tett intézkedések;
- az emberkereskedelem elleni uniós civil társadalmi platformban és e-platformban⁶ részt vevő társadalmi szervezetek észrevételei; valamint
- az érintett uniós ügynökségektől, valamint nemzetközi és regionális szervezetektől kapott információk.

¹ COM(2012) 286 final.

² COM(2017) 728 final.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemlről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 101., 2011.4.15., 1. o.).

⁴ A 2011/36/EU irányelv 19. cikke szerint a nemzeti előadók vagy azzal egyenértékű mechanizmusok feladatai közé tartozik legalább „az emberkereskedelem tendenciáinak vizsgálata, az ellene hozott intézkedések eredményeinek értékelése – ideértve a statisztikai adatoknak az ezen a területen aktív, megfelelő civil társadalmi szervezetekkel folytatott szoros együttműködésben való gyűjtését – és a jelentéstétel”. Emellett a 2011/36/EU irányelv 20. cikke úgy rendelkezik, hogy a „tagállamok továbbítják a koordinátornak a 19. cikkben említett információkat, amelyek alapján a koordinátor hozzájárul a Bizottság által az emberkereskedelem elleni küzdelem terén elért eredményekre vonatkozóan kétfévente teljesítendő jelentéstételhez”.

⁵ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en

Ez a jelentés az azt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentummal együtt az adatok és tendenciák, az uniós stratégia keretében hozott intézkedések és a 2017. évi közleménynek a benne foglalt kötelezettségvállalásnak megfelelően történő végrehajtása terén elért eredmények alapján mutatja be az emberkereskedelem előtérbe kerülő formáit. A jelentés emellett a tagállamok által közölt stratégiai adatokat is elemzi, valamint ismerteti a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK irányelv⁷ végrehajtásával kapcsolatos legújabb fejleményeket. A tagállamok által nyújtott, leíró jellegű tájékoztatás főként a 2014 és 2016 közötti időszakra vonatkozik, a jelentés és a bizottsági szolgálati munkadokumentum ugyanakkor más forrásokból, például a tagállamoktól, a civil társadalmi szereplőktől, nemzetközi szervezetektől és bizottsági kiadványokból származó információkat is felhasznál.

II. AZ EMBERKERESKEDELEM ELŐTÉRBE KERÜLŐ FORMÁI ÉS TENDENCIÁI

Az e második eredményjelentésben ismertetett, emberkereskedelemre vonatkozó (túlnyomórészt 2015-re és 2016-ra összpontosító) negyedik statisztikai adatgyűjtés⁸ az előzőekhez képest több adattal szolgált. Minden tagállam közölt statisztikai adatokat, jóllehet eltérő részletességgel. Az Eurostat két munkadokumentumot tett közzé az uniós szintű statisztikákról 2013-ban, illetve 2014-ben, majd 2015-ben naprakésszé tette őket, ezt követően a Bizottság végzett korlátozott adatgyűjtést 2013-ra és 2014-re vonatkozóan, mindezekről pedig az első eredményjelentés⁹ számolt be.

A 2015. és 2016. évi adatok alapján az előző adatszolgáltatási időszakokban tapasztaltakhoz hasonló emberkereskedelmi formák voltak megfigyelhetők a nyilvántartott áldozatok, valamint a rendőrséggel és a büntető igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatba került emberkereskedők körében. Ezek az adatok a hatóságokkal és más szervezetekkel kapcsolatban lévőkre vonatkoznak. Okkal feltételezhető, hogy **számos áldozat és emberkereskedő észrevétlen marad, ezért az e jelentésben ismertetett számadatok nem tartalmazzák őket.** A tagállamok adatgyűjtési és adatrögzítési módszerei jelentősen eltérnek egymástól, így a tagállamok közötti és az időbeli **összehasonlítás esetén körültekintésre van szükség.**

A 2015. és 2016. évben:

- 20 532 nyilvántartott áldozata volt az emberkereskedelemnek az Európai Unióban;
- **5979 büntetőeljárás** indult és **2927 büntetőítélet** született emberkereskedelmi ügyekben.
- 7503 személynek volt hivatalos kapcsolata a rendőrséggel vagy a büntető igazságszolgáltatási rendszerrel, őket emberkereskedelemmel kapcsolatos bűncselekménnyel összefüggésben gyanúsították meg, tartóztatták le vagy részesítették figyelmeztetésben.

⁷ A Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről (HL L 261., 2004.8.6., 19. o.).

⁸ További részletek az e jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumban és az összekapcsolt adatokat elemző tanulmányban találhatóak, amely naprakész statisztikai és módszertani adatokkal szolgál.

⁹ COM(2016) 267 final.

- Az emberkereskedelem célja az esetek több mint felében (56 %) a szexuális kizsákmányolás volt, amely továbbra is a legelterjedtebb formája e bűncselekménynek. Az esetek mintegy negyedében (26 %) munkaerő-kizsákmányolásra irányult az emberkereskedelem, a fennmaradó részt (18 %) pedig más formái (például koldulásra kényszerítés vagy szerveltávolítás) tették ki. A munkaerő-kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelem nyilvántartott áldozatainak többsége (61 %) az Egyesült Királyságban található, tehát az Egyesült Királyságból származó adatok nagymértékben módosítják a munkaerő-kizsákmányolást célzó emberkereskedelem arányát uniós szinten. Az egyesült királysági adatok nélkül a következőképpen alakulnának az arányok az Európai Unióban: **65 % szexuális kizsákmányolás, 15 % munkaerő-kizsákmányolás és 20 % egyéb;**
- a nyilvántartott áldozatok több mint kétharmada (**68 %**) a (felnőtt és kiskorú) nők közül került ki (az egyesült királysági adatok nélkül 77 % lenne ez az arány);
- a nyilvántartott áldozatok közel negyede (**23 %**) volt gyermek;
- a nyilvántartott áldozatok **44 %-a** volt uniós polgár;
- a nyilvántartott áldozatok állampolgársága szerinti első öt uniós tagállam **Románia, Magyarország, Hollandia, Lengyelország és Bulgária** volt. A 2010 és 2012 közötti időszakban és a Bizottság első eredményjelentésében is ezek az országok álltak az élen.
- a nyilvántartott áldozatok állampolgársága szerinti első öt nem uniós ország **Nigéria, Albánia, Vietnam, Kína és Eritrea** volt.

A Bizottság a rendelkezésre álló adatok minőségének javítása érdekében együttműködött a tagállamokkal, az Eurostattal és a statisztikai hivatalokkal. Ennek köszönhetően friss, részletesebb információk vannak arról, hogy az állami szolgálatok milyen módszerekkel lépnek kapcsolatba az áldozatokkal, hogyan támogatják őket, és milyen intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy minél kevesebb emberkereskedő maradjon büntetlenül. Az erre irányuló munka keretében a Bizottság tájékoztatást kért az áldozatokkal kapcsolatosan például a nemzetközi védelmi jogállás használatáról, valamint a büntetlenség visszaszorításával összefüggésben például az emberkereskedelem áldozatai által nyújtott szolgáltatások igénybevételének bűncselekménnyé nyilvánításáról. Azonban továbbra is vannak hiányosságok a tagállami adatszolgáltatásban, emiatt pedig az információk csak korlátozottan megbízhatók és összehasonlíthatók.

A tagállamoknak nemcsak az adatok rögzítésén és nyilvántartásba vételén, valamint megbízhatóságán, rendelkezésre állásán és összehasonlíthatóságán kell javítaniuk, hanem arról is gondoskodniuk kell, hogy ezek az adatok nem, életkor, a kizsákmányolás formája, az áldozatok és a tettesek állampolgársága, továbbá a segítségnyújtás és védelem jellege szerint bonthatók legyenek. A megbízható adatok elengedhetetlenek a megfelelő nyomon követéshez és jobb szakpolitikai döntések hozatalához.

1. A kizsákmányolás formái

Az emberkereskedelem összetett bűncselekmény, amely gyakran a keresletnek és az emberkereskedők találékonyságának megfelelően alakul, a lényegét jelentő kizsákmányolás pedig számos formát ölthet.

- **Szexuális kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelem**

A szexuális kizsákmányolás céljából folytatott emberkereskedelem **továbbra is e bűncselekmény leggyakrabban jelentett formája**. A szexuális kizsákmányolásnak 2015-ben és 2016-ban összesen 9759 nyilvántartott áldozata volt, tehát a feljegyzett kizsákmányolási formák nyilvántartott áldozatainak több mint fele (56 %), túlnyomórészt nők és lányok (a szexuális kizsákmányolás nyilvántartott áldozatainak 95 %-a) sorolhatók ide.

Ugrásszerűen nőtt azoknak a nőknek és lányoknak a száma, akik a Földközi-tenger középső térségében húzódó útvonalon estek áldozatul az Európai Unióban történő szexuális kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelemnek¹⁰. Az áldozatokat a szex- és a szórakoztatóiparban zsákmányolják ki, amit a gyors technológiai fejlődés, az internetes hirdetési szolgáltatások igénybevétele és az áldozatok interneten keresztüli toborzása is megkönnyít. A jelentések szerint egyre gyakoribb kizsákmányolási forma a pornográfia, a webkamerás élő adások és a gyermekek szexuális zaklatásának élő közvetítése.

Az Europol azon megállapítása¹¹, miszerint „vannak olyan tagállamok, ahol a prostitúció jogszerű, így sokkal könnyebb dolga van azoknak az emberkereskedőknek, akik a jogi környezetet kihasználva akarják kizsákmányolni áldozataikat”, a tagállami jelentésekben is visszaköszön, amelyek szerint az emberkereskedők jellemzően olyan országokba szállítják áldozataikat, ahol szabályozott és jogszerűen üzhető a prostitúció. E tekintetben az Europol¹² azt is megállapította, hogy egyes uniós tagállamokban, ahol jogszerű a prostitúció, a gyanúsítottak a felnőtt áldozatok mellett gyermekeket is ki tudtak zsákmányolni jogszerűen működő vállalkozásokban, például bordélyházakban, vörös lámpás negyedekben, szexklubokban, gyakran a vállalkozások vezetőinek támogatásával, mivel a kiskorúak prostitúciója rendkívül jövedelmező lehet, az „ügyfelek” ugyanis általában hajlandóak többet fizetni azért, hogy gyermekekkel szexuális kapcsolatot létesítsenek.

A tagállamok többsége ugyan a szexuális kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelmet jelöli meg jelentésében e bűncselekmény leggyakoribb formájaként, a tagállamok által hozott intézkedésekről szóló tájékoztatások viszont jellemzően a kizsákmányolás más formáira összpontosítanak.

A tagállamoknak további, fokozott erőfeszítéseket kell tenniük a szexuális kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelem ellen, és kiemelten kell kezelniük ezt a problémát. Intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy a kizsákmányolás valamennyi formájának áldozatul eső személyek felismerése tekintetében fokozzák kapacitásukat, ám anélkül, hogy ez a szexuális kizsákmányolás áldozatainak kárára válna.

- **Munkaerő-kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelem**

A munkaerő-kizsákmányolást célzó emberkereskedelem a nyilvántartott áldozatok mintegy negyedét (26 %) érintette. A munkaerő-kizsákmányolásnak elsősorban férfiak esnek áldozatul (a nyilvántartott áldozatok 80 %-a), noha bizonyos munkaerőpiaci szegmensekben túlnyomórészt nők az áldozatok (például háztartási munka). Több tagállam is a munkaerő-kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelem terjedéséről számolt be.

Az Europol szerint¹³ „a bűnszervezetek az olcsó munkaerő iránt számos tagállamban egyre növekvő keresletet elégítik ki, és a munkajogi szabályozások közötti eltéréseket kihasználva szervezik meg az áldozatok kizsákmányolását a jogszerű foglalkoztatás és a munkaerő-kizsákmányolás közötti szürke zónában”.

¹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

¹¹ Europol, az „Emberkereskedelem az Európai Unióban” című helyzetjelentés, 2016. február.

¹² Europol, Helyzetjelentés az Európai Unióban kiskorú áldozatok kereskedelmével és kizsákmányolásával foglalkozó bűnszövetkezetekről, 2018.

¹³ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

Az áldozatokat az építőipar, a mezőgazdaság és az erdészet, a feldolgozóipar, az étkeztetés, a gondozási szolgáltatások, a takarítási szolgáltatások és a házimunka, a szórakoztatóipar, a halászat, a vendéglátóipar, a kiskereskedelem és a szállítás terén zsákmányolják ki. Számos tagállami jelentés és civil társadalmi szereplőktől kapott észrevétel tesz említést a munkaügyi felügyelők áldozatok felismerésében játszott szerepéről, illetve a bűnüldöző szervek és a munkaügyi felügyelőségek közötti együttműködés fokozásának szükségességéről.

Biztató látni a munkaerő-kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelem áldozatainak azonosítása terén elért eredményeket, különös tekintettel a Bizottság által e célra biztosított finanszírozásra. A Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri a munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló irányelv és az emberkereskedelem elleni irányelv végrehajtását.

A Bizottság ugyanakkor megjegyzi, hogy nem minden kizsákmányoló helyzet emberkereskedelemre vezethető vissza az uniós munkaerőpiacon.

- **A kizsákmányolás egyéb formái**

2015-ben és 2016-ban a nyilvántartott áldozatok kevesebb mint negyedét (18 %) érintették a kizsákmányolás egyéb formái. E körbe tartozik többek között a kényszerházasság, a koldulásra kényszerítés és a bűnözésre kényszerítés céljából folytatott emberkereskedelem. A kizsákmányolás ezen „egyéb formái” szabálysértésekhez, vagyon elleni bűncselekményekhez és a szociális ellátással való csaláshoz kapcsolódnak. **A bűnözésre, illetve a koldulásra kényszerítés céljából folytatott emberkereskedelem a jelentések szerint folyamatosan terjed.**

A tagállamok arról számoltak be, hogy az áldozatok egyre gyakrabban kötnek érdek- vagy kényszerházasságot. Ezek az áldozatok egyúttal szexuális kizsákmányolás, kényszerterhesség, illetve munkaerő-kizsákmányolás elszenvédőivé is válnak, vagy nem uniós polgárokkal való házasságkötésre kényszerítik őket, hogy így váljon jogszerűvé ez utóbbiak Európai Unióban való tartózkodása. Az Europol¹⁴ összefüggésbe hozza ezt a fejleményt azzal, hogy az elmúlt években megnőtt azoknak az irreguláris migránsoknak a száma, akik a menedékjog iránti kérelmük elutasítása után próbálnak jogszerű tartózkodási jogállást szerezni. Az emberkereskedelem e formájának áldozatait gyakran kényszerítik kölcsön felvételére vagy szociális ellátás igénylésére.

A tagállamoknak fokozniuk kell a kizsákmányolás összes fajtája elleni intézkedéseket, többek között nagyobb hangsúlyt kell fektetniük a tájékoztató és figyelemfelkeltő kampányokra. Ezenkívül érdemes célzott képzéseket bevezetniük az anyakönyvvezetők és az emberkereskedelem áldozataival várhatóan kapcsolatba kerülő hivatalos személyek számára.

2. Az emberkereskedelem előtérbe kerülő formái

Az egyes tagállamok területén zajló **belső emberkereskedelem** a jelentések szerint mind nagyobb méreteket ölt. A tagállamok arról számoltak be, hogy az azonosított áldozatok egyre fiatalabbak. A kelet-európai országokból és roma közösségekből származó gyermekek

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

továbbra is különösen kiszolgáltatott helyzetben vannak, az emberkereskedők ugyanis a rokoni kapcsolatokat használják ki.

E bűncselekmény egyre gyakrabban előforduló formái közé tartozik a várandós nővel az újszülöttjük eladása céljából folytatott emberkereskedelem, az emberi szervek vagy szövetek eltávolítása céljából folytatott emberkereskedelem, valamint a gyermekházasság. A fejlődési és testi fogyatékosággal élők is egyre többször kerülnek az emberkereskedők látókörébe.

3. Emberkereskedelem a migrációval összefüggésben

A migrációs válság a jelentések szerint súlyosbította az emberkereskedelem veszélyeit. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség a 2018. évre vonatkozó kockázatelemzésében megjegyezte, hogy „a Nigériából kiinduló emberkereskedelem ugyan évtizedek óta látja el az európai szexpiacot, a vegyes összetételű migráncsoportok áramlásával Olaszországba (és kisebb mértékben Spanyolországba) érkező nigériai nők számának megugrása azonban ráirányította a figyelmet a Nigériából kiinduló emberkereskedelem jelenségére”¹⁵.

A tagállamok az emberkereskedelem menedékjog-kérelmezési rendszerekben felismert áldozatairól és a menekültügyi eljárásokkal visszaélő bünszervezetekről szolgáltatnak adatokat. A tagállamok beszámolóí szerint vannak emberkereskedők, akik arra kényszerítik áldozataikat, hogy jogállásuk jogszerűvé tétele érdekében folyamodjanak nemzetközi védelemért.

Az emberkereskedelmet a migrációval összefüggésben kell kezelni, figyelembe véve olyan új fejleményeket is, mint hogy aránytalanul nagy méreteket ölt a nők és a lányok szexuális kizsákmányolás céljából folytatott kereskedelme. További erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy minden áldozat azonosítható legyen, valamint a nemének, életkorának és a kizsákmányolás formájának megfelelő segítségnyújtásban és védelemben részesüljön.

4. Jellemzés és az emberkereskedők módszerei

A tagállamok arról számoltak be, hogy az emberkereskedők folyamatosan változtatnak módszereiket: a fizikai erő alkalmazása visszaszorul, ugyanakkor előretör a pszichológiai és érzelmi erőszak. Beszámolóikból az is kiderült, hogy a tagállamok által gyanúsítottként kezelt saját állampolgárok, valamint a tettessé vált női áldozatok száma egyaránt növekszik. A bünszervezetek rendkívül mozgékonyak és gyakran nemzetközi jellegűek, ugyanis az áldozatok származási, tranzit- és célországában egyaránt működnek sejtjeik. A tagállamok szerint az emberkereskedők áldozatok toborzására, szállításuk megszervezésére, kizsákmányolásuk lehetővé tételére, valamint prostitúciós marketingfelületként használják az internetet és a közösségi hálózatokat. A tagállamok arról is számoltak, hogy a titkosítási technológiák alkalmazása megnehezíti nyomozó hatóságok munkáját. Azt is kiemelték, hogy kapcsolat van az emberkereskedelem és a **kábítószerkereskedelem, a közokirat-hamisítás, a pénzhamisítás, a vagyon elleni bűncselekmények, a migránsok csempészése, a fegyver- és a jogszerűtlen dohánykereskedelem között.**

Az emberkereskedők folyamatosan változó módszereire tekintettel a tagállamoknak az új információs technológiák szerepéhez igazodó, különleges képzésben kell részesíteniük az áldozatokkal várhatóan kapcsolatba kerülő szakembereket, és kezdeményezéseket kell indítaniuk az emberkereskedelem megelőzése érdekében.

¹⁵ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

III. FELLÉPÉS A BÜNTETLENSÉG ELLEN ÉS AZ EMBERKERESKEDELEM MEGELŐZÉSE

A büntetlenség elleni fellépés és az emberkereskedelem megelőzése a 2017. évi közlemény szerint a Bizottság kiemelt prioritásai közé tartoznak. A Bizottság továbbra nagy figyelmet fordít az emberkereskedelem üzleti modelljének felszámolására, a pénz útjának nyomon követésére és az emberkereskedelmi láncolat felgöngyölítésére. Ez a szakasz a tettesek ügyében való nyomozás, büntetőeljárás alá vonás és ítélethozatal terén elért eredményeket, valamint a megelőzés javítására és a kereslet csökkentésére hozott intézkedéseket tárgyalja.

1. Az áldozatok által nyújtott szolgáltatások igénybevételének bűncselekménnyé nyilvánítására ösztönzés

A Bizottság által a 2017. évi közleményben az emberkereskedelem megelőzésére vonatkozóan meghatározott prioritások lényegi eleme, hogy tovább kell ösztönözni az áldozatok által nyújtott szolgáltatásokat tudatosan igénybe vevők büntetendővé nyilvánítására azokat a tagállamokat, amelyek még nem tették ezt meg. Az emberkereskedelem elleni irányelv 18. cikkének (4) bekezdése arra buzdítja a tagállamokat, hogy mérlegeljék annak bűncselekménnyé nyilvánítását, ha valaki úgy vesz igénybe az emberkereskedelem áldozatai által nyújtott szolgáltatásokat, hogy tudatában van az emberkereskedelem tényének. Ezenkívül a szolgáltatásokat igénybe vevőkről készült bizottsági jelentésben¹⁶ foglalt, az emberkereskedelem áldozatai által nyújtott szolgáltatások igénybevételét bűncselekménnyé nyilvánító jogszabályok hatásait vizsgáló elemzésből kiderül, hogy az Európai Unión belül változatos a jogi környezet.

Mindössze három tagállam tudott statisztikai adatokat szolgáltatni az említett szolgáltatásokat igénybe vevők büntetendőségével kapcsolatosan történt rendőrségi kapcsolatfelvételekről, büntetőeljárás alá vonásokról és ítélethozatalról. Ezek alapján 2015-ben és 2016-ban két gyanúsítottról (a hatóságokkal hivatalos kapcsolatba került személyről), 135 büntetőeljárásról és 18 büntetőítélletről számoltak be az emberkereskedelem általi kizsákmányolás tárgyát képező szolgáltatások igénybevételével összefüggésben az Európai Unióban.

A tagállamok főként a szexuális és munkaerő-kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelem áldozatai által nyújtott szolgáltatások igénybevételével kapcsolatos intézkedésekről nyújtottak tájékoztatást. A tagállamok emellett a munkaerő-kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelem áldozatait kihasználók büntetlensége elleni, többek között alvállalkozásokat, közvetítőket és ellátási láncokat célzó fellépésekről is beszámoltak.

Míg a társadalmi szervezetek aggályaiknak adtak hangot a vonatkozó jogszabályok végrehajtása iránti politikai akarat hiánya miatt, addig a tagállamok az emberkereskedelem áldozatai által nyújtott szolgáltatásokat tudatosan igénybe vevők büntetendővé nyilvánításával kapcsolatos új jogszabályokat jelentettek.

Ahogy azt a Bizottság a korábbi jelentéseiben is megfogalmazta, további erőfeszítéseket kell tenni a büntetlenség felszámolása érdekében az áldozatokat kizsákmányoló és bántalmazó személyek bíróság elé állításával. A Bizottság változatlanul az emberkereskedelem áldozatai által nyújtott szolgáltatásokat tudatosan igénybe vevők

¹⁶ SWD(2016) 719.

http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_impact_of_national_legislation_related_to_thb_en.pdf

büntetendővé nyilvánítására ösztönzi azokat a tagállamokat, amelyek még nem tették ezt meg.

2. A büntetőeljárások és az ítélethozatal hatékonyabbá tétele

A tagállami jelentések szerint 2015-ben és 2016-ban összesen 5979 büntetőeljárás indult és 2927 büntetőítélet született emberkereskedelmi ügyekben. Általában véve élénkült az Europol és az Eurojust csatornáin keresztül, határokon átnyúló együttműködés. 2016-ban és 2017-ben 2476 új ügy volt, és 8411 új operatív üzenetet továbbítottak az Europolnak. 2014-ben és 2015-ben számos közös nyomozócsoport jött létre az Eurojust keretein belül.

Noha az elmúlt években némi növekedés volt tapasztalható, **a büntetőeljárások és a büntetőítéletek száma változatlanul nagyon alacsony.** Mivel ezen a területen összetett feladat a nyomozás, gyakran fordul elő, hogy nem áll rendelkezésre elegendő bizonyíték a büntetőeljárás megindításához és az ügy bíróság elé viteléhez. Következésképpen az elkövetőket más bűncselekményekért, például pénzmosásért vagy prostitúcióval kapcsolatos bűncselekményekért helyezik vád alá.

A pénzügyi nyomozások ismertségének és alkalmazásának növekedése volt megfigyelhető, és intézkedések születtek a nyomozások hatékonyabbá tételére. Az Eurojust 28 ügyről készített elemzésében arról számolt be¹⁷, hogy ezen ügyek 75 %-át közös nyomozócsoportok oldották meg, emellett olyan kérdéskörökkel is foglalkozott, mint a pénzmosással kapcsolatos nyomozások és a pénzmozgások nyomon követése. A jelentés szerint a bűncselekményből származó jövedelmek zárolását, lefoglalását és elkobzását is hatékonyabban és gyakrabban alkalmazzák, és ezeket a jövedelmeket az áldozatok támogatására használják fel.

A civil társadalmi szereplők észrevételeikben rámutattak arra, hogy kiemelten kell kezelni **a szexuális kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelemmel kapcsolatos nyomozást és büntetőeljárás alá vonást**, és csökkenteni kell az áldozatokra és a vallomástételükre nehezedő túlzott terhet, valamint a büntetőeljárások hosszát.

A Bizottság tevékenyen támogatja, hogy a tagállami hatóságok a nyomozások és a büntetőeljárások hatékonyabbá és eredményesebbé tételére összpontosítsanak olyan intézkedésekkel, amelyek révén nyomon követhetik az emberkereskedelemből származó pénz és nyereség útját, és büntetendővé nyilvánítják azokat, akik igénybe veszik az áldozatok szolgáltatásait.

3. Együttes fellépések és határokon átnyúló együttműködés

A bűnszervezetek láncolata gyakran átnyúlik az országhatárokon, ilyen esetekben pedig **nemzetközi együttműködésre van szükség a nyomozáshoz.**

Az uniós ügynökségek és a tagállamok szerint fokozódik a határokon átnyúló együttműködés, és egyre több ügyben folyik közös nyomozás, emellett **a nem uniós országokkal** – különösen a nyugat-balkáni országokkal – **közösen létrehozott közös nyomozócsoportok** száma is nőtt. A tagállamok rámutattak arra, hogy nagyobb hangsúlyt kell fektetni a hírszerzési, a bűnüldöző, az ügyészi és az igazságügyi hatóságok közötti nemzetközi együttműködésre és

¹⁷ Eurojust, Az Eurojust emberkereskedelem elleni cselekvési terv végrehajtása a 2012 és 2016 közötti időszakban, 2017.

egyeztetésre az információcsere élénkítése és a nyomozások lefolytatásának egyszerűsítése érdekében.

A tagállamoknak még szorosabbra kell fűzniük a nemzetközi bűnüldözési és igazságügyi együttműködést. A nem uniós országokkal folytatott együttműködést a közös nyomozócsoportok kapacitásának építésével kell erősíteni.

4. Figyelemfelkeltés, képzés és az emberkereskedelmi láncolat

Számos kezdeményezés, többek között figyelemfelkeltő fellépések, képzések, jogalkotási intézkedések és másfajta iránymutató tevékenységek¹⁸ indultak a tagállamokban. A tagállamok a képzéseket illetően együttműködnek társadalmi szervezetekkel, de igénybe vesznek olyan uniós hálózatokat is, mint az Európai Igazságügyi Képzési Hálózat vagy az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL).

A tagállamokban voltak **az emberkereskedelem áldozataitól kikényszerített szolgáltatásokkal** foglalkozó figyelemfelkeltő kampányok, de korlátozottan állnak rendelkezésre információk a hatásaikról. A társadalmi szervezetek egyúttal azt is kiemelten fontosnak tartották, hogy szükség van a szexuális kizsákmányolás iránti kereslet csökkentését célzó kampányokra vagy oktatási programokra, és az ügyfeleket megszólító figyelemfelkeltő kampányok szervezésére hívtak fel.

A tagállamok arról számoltak be, hogy jogi és egyéb jellegű intézkedéseket hoztak a tágabb emberkereskedelmi láncolatban belül jogi személyeket terhelő felelősséggel összefüggésben, egyebek mellett együttműködtek a magánszektor szereplőivel.

A figyelemfelkeltő és képzési célú intézkedéseknek konkrét eredmények elérésére, különösen a bűncselekmény megelőzésre kell irányulniuk. A tagállamokat ösztönözni kell, hogy alaposabban mérjék fel ezeknek az intézkedéseknek a hatásait. Az áldozatok felé való elszámoltathatóság fenntartása érdekében arra is szükség van, hogy a vállalkozások elszámoltathatók legyenek az intézkedéseikért vagy azok hiányáért.

IV. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSHOZ VALÓ JOG ÉS A BŰNCSELEKMÉNYEK ÁLDOZATAIT MEGILLETŐ JOGOK ÉRVÉNYESÍTÉSE

A jogaikat érvényesítő áldozatok segítése, támogatása és védelme céljából átfogó keret került bevezetésre az uniós jog alapján, végrehajtása azonban továbbra is akadályokba ütközik¹⁹.

A tagállamok arról számoltak be, hogy **szorosabban együttműködnek a társadalmi szervezetekkel**, a civil társadalmi szereplők pedig hangsúlyozták, hogy formálissá kell tenni azokat az eljárásokat, amelyek megkönnyítik, támogatják és javítják az információcserét az összes érintett szereplő között.

Az emberkereskedelem elleni irányelv **megerősíti** az ideiglenes tartózkodási engedélyekről szóló **2004/81/EK irányelvben** az áldozatok védelmére és segítésére vonatkozóan rögzített szabályokat. A tagállamok azonban csak korlátozott számú jogalkotási kezdeményezést

¹⁸ Az emberkereskedelem elleni irányelv 18. cikkének (3) bekezdése szerint a tagállamok jogi kötelezettsége.

¹⁹ A Bizottság az átültetésről szóló jelentésében arra a következtetésre jutott, hogy a tagállami hatóságok jelentős erőfeszítéseket tette, de még bőven van hova fejlődni, különösen a védelmi és támogató intézkedéseket illetően. A Bizottság jelentése a 2011/36/EU irányelvnek való megfeleléshez a 23. cikk (1) bekezdése értelmében szükséges intézkedések tagállamok általi meghozatala mértékének értékeléséről, COM(2016) 722 final.

fogadtak el erre vonatkozóan a Bizottság legutóbbi, 2014. évi végrehajtási jelentése²⁰ óta, e kezdeményezések többsége pedig az áldozatok jogbiztonságának erősítésére, illetve a tartózkodási engedélyek kiállítására szolgáló mechanizmus működésének javítására irányul²¹.

1. Az emberkereskedelem áldozatainak azonosítása

Az első eredményjelentés szerint az áldozatok jogérvényesítési lehetőségeit gátolja, hogy nem azonosíthatók, vagy nem kezelhetők megfelelően. A tagállamok szerint az áldozatok első azonosításánál alkalmazott küszöb és az eljárások hossza az Unión belül eltérő. A tagállamok a helyi hatóságok áldozatok azonosításában betöltött szerepét is kiemelték. Kihívások különösen az áldozatok vegyes összetételű migráncsoportok áramlásában és nemzetközi védelmi eljárásokban való azonosítása terén merülnek fel, így azokban az esetekben is, amikor az áldozatokat az adott tagállam joghatóságán kívül zsákmányolták ki.

Korlátozott mennyiségű információk állnak rendelkezésre az áldozatok azonosítására, segítésére, támogatására és védelmére tett intézkedésekről. A társadalmi szervezetek arról számoltak be, **hogy nehézségek voltak tapasztalhatók a menekültügyi eljárásokkal, valamint a tartózkodási engedélyek emberkereskedelem áldozatául esett harmadik országbeli állampolgároknak való kiállításával összefüggésben.**

E kihívások ellenére a tagállamok úgy ítélték meg, hogy sikerült eredményeket elérni az áldozatok azonosítása terén, ami nem utolsó sorban annak köszönhető, hogy a különböző tagállami hatóságok és az érintett ágazatok szereplői szorosabbra fűzték együttműködésüket, és határokon átnyúló együttműködési is zajlik.

Az emberkereskedelem áldozatainak a nemzeti áldozatkezelési rendszereken – köztük lehetőség szerint a menekültügyi rendszereken – keresztüli korai azonosítása elengedhetetlen a bűncselekmények megelőzéséhez és az áldozatok védelméhez.

2. Nemzeti és nemzetközi áldozatkezelési mechanizmusok

Számos formalizált és nem formalizált nemzeti áldozatkezelési mechanizmus jött létre a tagállamokban, amelyek igyekeznek e mechanizmusok működését gördülékenyebbé és hatékonyabbá tenni.

A tagállamok arról számoltak be, hogy **fokozódik a nemzetközi együttműködés**, többek között a nem uniós országokkal, a nemzetközi szervezetekkel és a civil társadalmi szereplőkkel is. Ezenkívül azt is elismerték, hogy az együttműködésnek és a létrejött hálózatoknak köszönhetően javulás következett be az eljárások hossza tekintetében, külön kiemelve az uniós finanszírozás formájában nyújtott támogatás hatását.

A társadalmi szervezetek rámutattak arra, hogy **tartós hiányosságok tapasztalhatók a több szakterületre kiterjedő megközelítés biztosítása szempontjából.** Egyúttal a civil társadalom bevonásának elmulasztását, az összes érintett szereplő megfelelő képzésének és kapacitása építésének hiányát, valamint az áldozatok kezelésével kapcsolatos határozatok egységességének hiányát is kiemelték.

²⁰ COM(2014) 635 final.

²¹ Ennek az irányelvnek az alkalmazásáról részletesebb tájékoztatás a bizottsági szolgálati munkadokumentum I. mellékletében található.

A Bizottság a 2017. évi közleménnyel összhangban tanulmány készítésébe kezdett a **tagállamok által üzemeltetett nemzeti és nemzetközi áldozatkezelési mechanizmusok működéséről.**

3. Az emberkereskedelem áldozatainak segítése és védelme

A tagállami jelentések szerint az áldozatoknak nyújtott segítség, támogatás és védelem, illetve az eljárások felgyorsítása terén elért fejlődés ellenére **nem minden esetben volt biztosított a lehetőség az áldozatok számára, hogy feltételek nélkül és ténylegesen gyakorolhassák az említett jogokat.** A fejlesztések közül említést érdemel a modern technológia használata a büntetőeljárásokban a másodlagos viktimizáció elkerülésére, valamint menedék és megfelelő szállás létesítése az áldozatok számára.

A gyermekáldozatok azonosítása és jogaik érvényesítésében való segítése származási országuktól függetlenül továbbra is kihívást jelent. A tagállamok arról számoltak be, hogy többek között jogszabályi úton külön eljárásokat vezettek be a gyermekkereskedelem ellen, a vegyes összetételű migráncsoportok áramlásával összefüggésben is. A társadalmi szervezetek hangsúlyozták, hogy kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy az összes érintett szereplő, köztük a gyámok, a szociális munkások és az egészségügyi dolgozók megfelelő szakismeretekkel, képzettséggel és kapacitással rendelkezzenek.

A Bizottság ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok számára a migráns gyermekek védelmének erősítéséhez.

4. Az áldozatok kártérítése és büntetés mellőzésének elve

Az áldozatok kártérítését gyakran akadályozza a tagállami kártérítési rendszerek összetettsége és sokfélesége, valamint a kártérítési összegeket illetően a tagállamok között megfigyelhető különbségek. A tagállamok egy része jelentette, hogy az áldozatok részesültek kártérítésben. A civil társadalmi szereplőktől kapott észrevételek szerint azonban nehézségek merültek fel különösen a szexuális kizsákmányolásra irányuló emberkereskedelem áldozatainál, akik nem tudnak eleget tenni az ellenőrizhető kiadásokat vagy a foglalkoztatásból való kiesést alátámasztó bizonyítékok benyújtására vonatkozó követelményeknek.

A büntetés mellőzéséről korlátozott mennyiségű információt szolgáltattak a tagállamok a Bizottságnak. A civil társadalmi szereplők észrevételei szerint különösen a szexuális kizsákmányolást és a bűnözésre kényszerítést célzó emberkereskedelem áldozatainál nagy a kockázata annak, hogy olyan bűncselekményekért kapnak büntetést, amelyeket kényszer hatására követtek el.

A tagállamokat arra biztatjuk, hogy nemzeti jogszabályaikat érvényre juttatva, egyebek mellett a szakemberek megfelelő képzésével és kapacitásának építésével gondoskodjanak olyan eszközökről, amelyek igénybevételeivel az áldozatok kártérítéshez juthatnak.

V. ÖSSZEANGOLT ÉS EGYSÉGES VÁLASZINTÉZKEDÉSEK AZ EU-N BELÜL ÉS KÍVÜL

Az emberkereskedelem elleni küzdelem európai uniós koordinátora stratégiai iránymutatást nyújt, hogy a szakpolitikák következetesek legyenek az Európai Unión belül és az Unión kívüli országokban egyaránt. A Bizottság 2017. évi közleményében kiemelt célkitűzésként

fogalmazta meg az összehangolt és egységes válaszingykedések kialakítását az Európai Unión belül és kívül egyaránt²².

A 2017. évi közlemény eredményeként tíz uniós ügynökség együttes kötelezettségvállalási nyilatkozatot írt alá az emberkereskedelem elleni együttműködésről²³. A nemzeti hatóságok felkérték az emberkereskedelem elleni küzdelem európai uniós koordinátorát, hogy tegyen látogatást a tagállamokban, emellett számos egyeztetés folyt kormányzati és nem kormányzati érdekeltekkel. Ezenkívül a 2017. évi közleményben tervbe vett három tanulmány kidolgozása is megkezdődött²⁴.

Számos külpolitikai fellépés, partnerség és párbeszéd indult nem uniós országokkal az emberkereskedelem tárgykerében, ilyen például a **kartúmi és a rabati folyamat**, a **vallettai közös cselekvési terv** és az **AU–EU–ENSZ közös munkacsoport** folytatásaként hozott intézkedések, valamint a **közös biztonság- és védelempolitikai missziók és műveletek**. Az Európai Unió emellett a külső finanszírozási eszközein keresztül számos, emberkereskedelem elleni intézkedéshez biztosított forrásokat nem uniós országokban.

Az uniós források emberkereskedelem elleni politika terén való elosztásával a Bizottság átfogó szakpolitikai felülvizsgálata²⁵ is foglalkozott. A Bizottság a Belső Biztonsági Alap és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap keretében a jövőben is közzétesz pályázati felhívásokat az emberkereskedelem kezelése érdekében. Az uniós finanszírozás megosztott irányítás alá tartozó programok és közvetlen támogatások formájában állnak rendelkezésre. Jelentésében számos tagállam említést tett a 2014 és 2017 közötti időszakban az emberkereskedelem elleni kezdeményezésekhez biztosított nemzeti és uniós finanszírozásról. Az emberkereskedelem elleni politikát támogató uniós finanszírozásra vonatkozó rendelkezések a Bizottság 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi kerethez kapcsolódó szabályozási javaslataiban²⁶ is szerepeltek. Nemzeti finanszírozásban többek között az áldozatok segítésére és támogatására irányuló fellépések részesülnek, a tagállamok azonban arról számoltak be, hogy a pontos összegeket nehéz megbecsülni. A társadalmi szervezetek helytelenítik, hogy az áldozatokat támogató programok nemzeti szinten nem részesülnek elegendő finanszírozásban, és a fenntarthatóságuk sem biztosított.

A Bizottság arra biztatja a tagállamokat, hogy biztosítsanak elegendő forrásokat az áldozatokat támogató szolgálatok számára, és küzdjenek az emberkereskedelem, e súlyos, szervezett bűnözési forma ellen. Ezzel összefüggésben a tagállamoknak érdemes a lehető legnagyobb mértékben kihasználniuk a megosztott irányítás alá tartozó

²² E cél eléréséhez kapcsolatot kell tartani a nemzeti előadók vagy azzal egyenértékű mechanizmusok uniós hálózatával, az emberkereskedelem elleni uniós civil társadalmi platformmal, az uniós intézményekkel (az Európai Bizottságon belül, az Európai Parlamenttel és az Európai Unió Tanácsával) és az uniós ügynökségekkel, köztük a bel- és igazságügyi ügynökségekkel, valamint többoldalú folyamatok keretében nemzetközi stratégiai partnerekkel.

²³ Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en

²⁴ 1. tanulmány a tagállamok által fenntartott nemzeti és nemzetközi áldozatkezelési mechanizmusok működéséről; 2. tanulmány az emberkereskedelem gazdasági, társadalmi és emberi költségeiről; 3. tanulmány a szexuális kizsákmányolás céljából elkövetett emberkereskedelem elleni küzdelemre vonatkozó uniós megközelítés hatásáról. A pályázati felhívás a következő internetcímen érhető el: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932>

²⁵ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf

²⁶ https://publications.europa.eu/hu/web/general-publications/eu_budget_for_the_future és https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_hu

finanszírozást, valamint a különféle bizottsági finanszírozási eszközök keretében rendelkezésre álló közvetlen támogatásokat.

VI. KÖVETKEZTETÉSEK

Az e jelentés alapjául szolgáló információk bizonyos mértékű javulást tükröznek, különösen a határokon átnyúló együttműködés, a civil társadalommal való együttműködés, a pénzügyi nyomozások alkalmazása, a közös nyomozócsoportok létrehozása, valamint a nemzeti és nemzetközi áldozatkezelési mechanizmusok fejlesztése terén.

Az emberkereskedelem ennek ellenére változatlanul olyan bűncselekmény, amelynél a tettesek és az áldozatok kizsákmányolók jellemzően büntetlenek maradnak. E jelentés megállapításai nem utalnak arra, hogy az emberkereskedelem visszaszorult volna. Az adatok elemzéséből továbbá az is kiderül, hogy rendszerint a kizsákmányolás kiemelten kezelt formáinak áldozatait azonosítják, vagyis bizonyos kategóriákba tartozó áldozatok előtérbe kerülnek, míg másokra kevesebb figyelem jut. A tagállamoktól kapott tájékoztatás szerint a legfontosabb területeken továbbra is bonyolult a helyzet, és nem tapasztalható előrelépés. A tagállamoknak ezért kiemelt figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy minden szükséges intézkedést megtegyenek.

Emellett arra ösztönözzük a tagállamokat, hogy hozzanak határozott intézkedéseket, és hajtsanak végre az egész emberkereskedelmi láncolatra kiterjedő, átfogó stratégiát a büntetlenség elleni fellépés és a keresletcsökkentés előmozdítása érdekében, nem utolsósorban az emberkereskedelem áldozatainak szolgáltatásait tudatosan igénybe vevő személyek büntetendővé nyilvánításával. Az áldozatok még mindig csak korlátozott mértékben érvényesíthetik az uniós jog szerint őket megillető, védelemhez és támogatáshoz, kártérítéshez és a büntetés mellőzéséhez való jogokat.

A büntetőítéletek és a büntetőeljárások alacsony számát az Unión belüli áldozatok számával együtt értékelve megállapítható, hogy még nagyobb erőfeszítésekre van szükség az áldozatok azonosítása, a nyomozás, a büntetőeljárás alá vonás, az adatgyűjtés és a nyilvántartásba vétel javítása, a határokon átnyúló együttműködés és a figyelemfelkeltés terén.

A Bizottság különféle lépéseket hozott az emberkereskedelem ellen, a 2017. évi közleményben megfogalmazott intézkedések közül sokat végrehajtott, és a jövőben is minden lehetséges módon segít, így többek között pénzügyi támogatást nyújt az emberkereskedelem felszámolására irányuló szakpolitikák és operatív intézkedések kidolgozásához.