

Specialioji ataskaita

ES parama kovai su prekyba žmonėmis Pietų ir Pietryčių Azijoje

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiksmingumo ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiksmingumo auditą atliko Audito Rūmų nario Karel Pinxten vadovaujama III audito kolegija, atsakinga už išorės veiksmų ir saugumo bei teisingumo išlaidų sričių auditą. Auditui vadovavo Europos Audito Rūmų narė Bettina Jakobsen. Rengiant ataskaitą jai padėjo jos kabineto vadovė Katja Mattfolk; pagrindinė vadybininkė Beatrix Lesiewicz; užduoties vadovas Francisco Javier de Miguel Rodriguez; auditoriai Kim Hublé, Alina Milašiūtė ir Alexandre Tan bei atašė Kim Storup.



Iš kairės į dešinę: Katja Mattfolk, Alina Milašiūtė, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Francisco Javier de Miguel Rodriguez, Alexandre Tan.

TURINYS

	Dalis
Akronimai ir santrumpos	
Žodynėlis	
Santrauka	I–VIII
Įvadas	1–15
Aiškinamoji informacija: Prekyba žmonėmis	1–9
ES vaidmuo ir veikėjai kovoje su prekyba žmonėmis už ES ribų	10–15
Audito apimtis ir metodas	16–20
Pastabos	21–67
ES kovos su prekyba žmonėmis politikos sistema iš esmės suteikia visapusišką metodą, skirtą prekybos žmonėmis problemai spręsti, nežiūrint į tai, kad kai kurie aspektai dar nėra visiškai išplėtoti	21–43
ES kovos su prekyba žmonėmis politikos sistema yra nustatyta keliuose tarpusavyje susijusiuose dokumentuose	21–30
ES politikos sistema yra paremta įvairiomis priemonėmis: Ypač naudingas žmogaus teisių dialogas, tačiau siekiant kovoti su prekyba žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje galėtų būti labiau naudojamos ir kitos priemonės	31–43
Nepaisant nustatytų trūkumų, vykdant daugumą kovos su prekyba žmonėmis projektų buvo pasiekta teigiamų rezultatų, nors ir kilo abejonių dėl tvarumo	44–67
Projektų atrankos sistema nesudarė geresnių sąlygų visapusiškam metodui ir projektai turėjo koncepcijos trūkumų, ypač formuluojant tikslus ir rodiklius.	44–52
Projektų įgyvendinimui trukdė vietos apribojimai ir vėlavimai	53–58
Vykdant projektus pasiekta kai kurių teigiamų rezultatų kovojant su prekyba žmonėmis, nors ir kilo abejonių dėl tvarumo	59–67
Išvados ir rekomendacijos	68–72
I priedas. Projektų apžvalga	
II priedas. Projektų tikslai ir atskiri vertinimai	
III priedas. Kovos su prekyba žmonėmis duomenų bazės trūkumai	

Komisijos ir EIVT atsakymai

AKRONIMAI IR SANTRUMPOS

	Pietryčių Azijos valstybių asociacija
ASEM	Azijos-Europos susitikimas
DG NEAR	Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinis direktoratas
DG DEVCO	Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinis direktoratas
Direktyva	2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/629/TVR (OL L 101, 2011 4 15, p. 1).
EDŽTRP	Europos demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo priemonė
EIVT	Europos išorės veiksmų tarnyba
Europol	Europos policijos biuras
FRONTEX	Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra
Palermo protokolai	Protokolai dėl prekybos žmonėmis, ypač moterimis ir vaikais, prevencijos, sustabdymo ir baudimo už vertinimą ja, papildantis Jungtinių Tautų Organizacijos konvenciją prieš tarptautinį organizuotą nusikalstamumą
PŽP strategija	2012 m. prekybos žmonėmis panaikinimo ES strategija
TDO	Tarptautinė darbo organizacija
UNODC	Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuras
VBP	Vystomojo bendradarbiavimo priemonė
VSA	Veiksmams skirtas aprašas

ŽODYNĖLIS

Atskaitos padėties tyrimas: Atskaitos padėties tyrime pateikiama išsami informacija apie konkrečią padėtį prieš pradedant projektą. Tai vertinga priemonė lyginant padėtį prieš projekto įgyvendinimą ir po jo ir įvertinant kitus veiksnius, kurie gali daryti įtaką įgyvendinimo laikotarpiu nustatytiems pokyčiams.

Integravimas: Kalbant apie kai kurių principų ir / arba argumentų integravimą („įtraukimą“) į skirtingas ES programos ir projekto ciklo politikas ir etapus naudojama sąvoka. Žmogaus teisių srityje ja perteikiamas procesas, kuriuo žmogaus teisės daro poveikį politikoms, programoms, projektams ir kitoms intervencijoms.

Išorės dimensija: ES vidaus politikos ir veiksmai gali turėti didelį poveikį už ES ribų, taip pat kaip ir išorės įvykiai gali daryti poveikį ES vidaus dinamikai. „Vidaus politikų išorės dimensija“ paprastai apima situacijas, kai ES vidaus politikų išorės aspektai įgyja vis didesnę užsienio ir saugumo politikos dimensiją.

Teisingumo ir vidaus reikalų išorės aspektai pasauliniu lygmeniu prisideda prie laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės sukūrimo Europos Sąjungoje. Pavyzdžiui, silpnas teisinės valstybės veikimas trečiojoje šalyje gali suteikti galimybių Europoje veiklą vykdančioms nelegalioms prekyautojams nuslėpti nusikalstamas pajamas ir apsunkinti jų nusikaltimų tyrimą. Todėl teisinės valstybės stiprinimas trečiojoje šalyje gali daryti teigiamą poveikį visai Europos Sąjungai.

Loginis pagrindas: Loginis pagrindas (taip pat loginio pagrindo matrica) yra projekto valdymo priemonė, kuri suteikia galimybę sistemingai ir logiškai nustatyti projekto bendrus ir konkrečius tikslus ir jo veiklą. Loginis pagrindas parodo priežastinius ryšius tarp skirtingų lygių tikslų, apima rodiklius, skirtus patikrinti, ar šie tikslai buvo įvykdyti, ir leidžia sužinoti daromas prielaidas.

Programavimas: Tai svarbiausias sprendimų priėmimo procesas, kurį EIVT ir Komisija naudoja nustatydamos paramos strategijas, prioritetus ir asignavimus.

SANTRAUKA

I. Prekyba žmonėmis yra labai pelninga nusikalstama veikla, šturkštus žmogaus teisių pažeidimas ir grėsmė pasauliniam saugumui. Nežiūrint į tai, kad kova su prekyba žmonėmis išlieka valstybių narių atsakomybė, ES taip pat yra įsipareigojusi ją panaikinti ir parengusi keletą veiksmų, kurie skirti šiuo atžvilgiu paremti valstybes nares.

II. Prekyba žmonėmis yra pasaulinė problema, nuo kurios nėra apsaugota nė viena šalis, tačiau ES yra ypač pažeidžiama, kadangi tai yra nusikaltimo aukas iš įvairių šalių pritraukianti paskirties vieta. Azija, daugiausia gyventojų pasaulyje turintis regionas, yra svarbus transregioninės prekybos žmonėmis aukų kilmės regionas. Prekybos žmonėmis problemos negalima atskirti nuo skurdo, švietimo ir sveikatos paslaugų prieinamumo, diskriminacijos dėl lyties ir neteisingumo mažumų atžvilgiu. Plačiai paplitęs požiūris, kad skurdas, diskriminacija dėl lyties ir ginkluoti konfliktai yra svarbiausios pamatinės prekybos žmonėmis priežastys.

III. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, buvo sustiprintas Komisijos vaidmuo koordinuojant ir valdant ES atsaką. 2011 m. buvo priimta direktyva ir netrukus po to buvo paskelbta prekybos žmonėmis strategija (2012–2016 m. PŽP strategija). Šią strategiją papildė keletas kitų politikos dokumentų, kurie visi kartu sudaro ES kovos su prekyba žmonėmis metodą. Laikotarpio po 2016 m. kovos su prekyba žmonėmis strategija dar nėra pateikta.

IV. Šioje ataskaitoje mes nagrinėjame kovai su prekyba žmonėmis skirtos ES paramos veiksmingumą Pietų / Pietryčių Azijoje. Audito metu buvo nagrinėjamas ES kovos su prekyba žmonėmis metodo išsamumas šių regionų atžvilgiu ir tai, ar ES kovos su prekyba žmonėmis projektai Pietų / Pietryčių Azijoje 2009–2015 m. laikotarpiu padėjo veiksmingai kovoti su prekyba žmonėmis.

V. Prekybos žmonėmis panaikinimas neišvengiamai yra ilgas procesas. Jis reikalauja spręsti daugelį pamatinių priežasčių (pavyzdžiui, lyčių nelygybės, skurdo, mažumų teisių, švietimo ir sveikatos) ir suardyti kriminalinių tinklų veiklą. Prekyba žmonėmis pagal savo pobūdį yra slapta nusikalstama veikla, apie kurią pakankamų ir palyginamų statistinių duomenų galima gauti tik retu atveju. Atsižvelgdami į sudėtingas aplinkybes, daugelį plataus masto prioritetų

ir ribotus išteklius, mes nustatėme, kad ES iš dalies veiksmingai rėmė ES kovą su prekyba žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje.

VI. ES kovos su prekyba žmonėmis politikos sistema suteikia visapusišką metodą, skirtą prekybos žmonėmis problemai spręsti, nežiūrint į tai, kad kai kurie aspektai dar nėra visiškai išplėtoti ar pritaikyti Pietų / Pietryčių Azijai. Kovai su prekyba žmonėmis Komisija ir EIVT tiesiogiai arba netiesiogiai taiko įvairias priemones: ypač naudingi žmogaus teisių dialogai; kitos priemonės yra dvišaliai dialogai ir parama regioniniams forumams (t. y. – ASEAN ir ASEM Azijoje). Iki šiol nebuvo sudaryta nė viena nauja ES ir kurių nors Pietų / Pietryčių Azijos šalių partnerystė, skirta kovai su prekyba žmonėmis.

VII. Nepaisant konkrečių trūkumų, vykdant daugumą nagrinėtų projektų Pietų / Pietryčių Azijoje buvo pasiekta tam tikrų teigiamų rezultatų kovojant su prekyba žmonėmis, nors ir kilo abejonių dėl tvarumo. Nuo 2009 m. kova su prekyba žmonėmis regionuose apskritai pagerėjo, nepaisant to, kad yra didelių skirtumų tarp šalių ir sunku susieti bendrą raidą su vykdant konkrečius ES veiksmus pasiektais rezultatais. Projektų atrankos sistema nesudarė geresnių sąlygų visapusiškam metodui ir projektai turėjo koncepcijos trūkumų, ypač formuluojant tikslus ir rodiklius. Be to, juos įgyvendinti trukdė vietos apribojimai ir vėlavimai.

VIII. Remdamiesi auditu, rekomenduojame, kad Komisija, koordinuodama veiksmus su EIVT, turėtų:

- toliau plėtoti prekybos žmonėmis strateginę programą, siekiant ją labiau pritaikyti Pietų / Pietryčių Azijai
 - optimizuoti projektų poveikį, integruojant juos į visapusišką sistemą.
-

IVADAS

Aiškinamoji informacija: Prekyba žmonėmis

1. Prekyba žmonėmis yra sunki nusikalstama veikla ir šiurkštus žmogaus teisių pažeidimas. Jos aukos išnaudojamos savo šalyse arba užsienyje prekyautojų žmonėmis naudai. Nė viena šalis nėra apsaugota nuo šio reiškio, nesvarbu, ar tai kilmės šalis, tranzito šalis ir / arba nusikaltimo aukų paskirties šalis. Prekyba žmonėmis tapo grėsme pasauliniam saugumui, kaip nurodyta ES, JT ir JAV atliktuose vertinimuose¹.
2. Bendrai sutariama dėl būtinybės panaikinti prekybą žmonėmis. 170 šalių² ratifikavo protokolą dėl prekybos žmonėmis, ypač moterimis ir vaikais, prevencijos, sustabdymo bei baudimo už vertimąsi ja, papildantį Jungtinių Tautų Organizacijos konvenciją prieš tarptautinį organizuotą nusikalstamumą, priimtą 2000 m. (Palermo protokolą). Palermo protokolą buvo pirma teisiškai privaloma tarptautinė priemonė, kuriai buvo taikoma suderinta prekybos žmonėmis apibrėžtis.
3. Prekyba žmonėmis apima asmenų verbavimą, gabenimą, perdavimą, apgyvendinimą arba priėmimą naudojant jėgą, sukčiavimą arba prievartą išnaudojimo tikslais³. Prekyba žmonėmis turi aiškiai išreikštą lyčių dimensiją (t. y. dauguma aukų yra moterys ir mergaitės).

¹ 2013 m. ES sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo grėsmių vertinimo (SOCTA) ataskaitoje nurodyta, kad prekyba žmonėmis yra viena pagrindinių grėsmių ES. Prekyba žmonėmis yra viena iš temų, įtrauktų į 2015 m. Europos saugumo darbotvarkę. UNODC nurodo, kad „prekyba žmonėmis – tai pasaulinė problema ir vienas iš gėdingiausių nusikaltimų pasaulyje“ ir kad „dėl prekybos žmonėmis keliamos ypatingos grėsmės šis klausimas vis dažniau pripažįstamas viena iš pasaulinio saugumo problemų“ (UNODC, „Įvadas į prekybą žmonėmis: pažeidžiamumas, poveikis ir veiksmai“ (An Introduction to Human Trafficking Vulnerability, Impact and Action), aiškinamasis dokumentas). Prekyba žmonėmis yra vienas iš nusikaltimų, kuriuos JAV nacionalinė saugumo taryba įtraukė į grėsmių nacionaliniam ir tarptautiniam saugumui sąrašą.

² Padėtis 2017 m. sausio mėn.

³ Protokolas dėl prekybos žmonėmis, ypač moterimis ir vaikais, prevencijos, sustabdymo ir baudimo už vertimąsi ja, papildantis Jungtinių Tautų Organizacijos konvenciją prieš tarptautinį organizuotą nusikalstamumą. „Asmenų verbavimas, gabenimas, perdavimas, apgyvendinimas ar priėmimas grasinant arba panaudojant jėgą ar kitokią prievartą, pagrobiant, sukčiaujant arba apgaule, piktnaudžiaujant padėtimi arba pasinaudojant asmens pažeidžiamumu, duodant arba gaunant pinigų ar naudos siekiant kitą asmenį kontroliuojančio asmens sutikimo, kai šios veikos tikslas yra išnaudojimas.“

Į tai turi būti atsižvelgta rengiant paramos priemones. Priverstinis darbas ir seksualinis išnaudojimas yra labiausiai paplitusios išnaudojimo rūšys pasaulyje. Kitos žmonių išnaudojimo rūšys yra vaikų darbas, organų išėmimas ir priverstinės santuokos.

4. Prekyba žmonėmis, kaip ir kiti nusikaltimai, yra slapta veikla, kurią sudėtinga stebėti ir išmatuoti. Kai kertamos valstybių sienos, prekyba žmonėmis dažniausiai vykdoma iš mažiau išsivysčiusių šalių į labiau išsivysčiusias šalis. Dauguma jos aukų yra parduodamos jų šalyje (42 %) arba regionuose (36 %) ir dažnai aukos ir prekeiviai yra iš tos pačios vietovės, kalba ta pačia kalba arba yra tos pačios etninės kilmės. Prekybos žmonėmis problemos negalima atskirti nuo skurdo, švietimo ir sveikatos paslaugų prieinamumo, diskriminacijos dėl lyties ir neteisingumo mažumų atžvilgiu. Plačiai paplitęs požiūris, kad skurdas, diskriminacija dėl lyties ir ginkluoti konfliktai yra vienos svarbiausių pamatinių prekybos žmonėmis priežasčių.

5. Prekybai žmonėmis palankesnes sąlygas sudarė ekonomikos globalizacija. Lengvas pigios darbo jėgos ir pigių produktų patekimas į rinką suteikė daugiau galimybių prekeiviams gauti naudos išnaudojant pažeidžiamas aukas. Vykstant globalizacijos procesui, padidėjo tikimybė, kad prekių ir paslaugų vartotojai bus netiesiogiai susiję su prekyba žmonėmis, pavyzdžiui, kai vaikas verčiamas siūti futbolo kamuolius, migrantas turi vergiškomis sąlygomis žvejoti ar pabėgęs iš namų paauglys galiausiai tampa prekybos žmonėmis auka, teikiančia sekso paslaugas netoli turistų lankomų vietų.

6. Šie veiksniai leidžia suprasti, kodėl žiniasklaida visame pasaulyje skiria tiek dėmesio prekybos žmonėmis problemai. 2016 m. grupei žurnalistų, kurie atliko žvejybos pramonės Pietryčių Azijoje tarptautinį tyrimą, po kurio buvo išlaisvinti daugiau kaip 2000 vergų, už visuomeninius nuopelnus buvo skirta Pulicerio premija. Buvo galima atsekti, kad jų sužvejotos jūros gėrybės pasiekė prekybos centrus ir naminių gyvūnų ėdalo tiekėjus išsivysčiusiose šalyse.

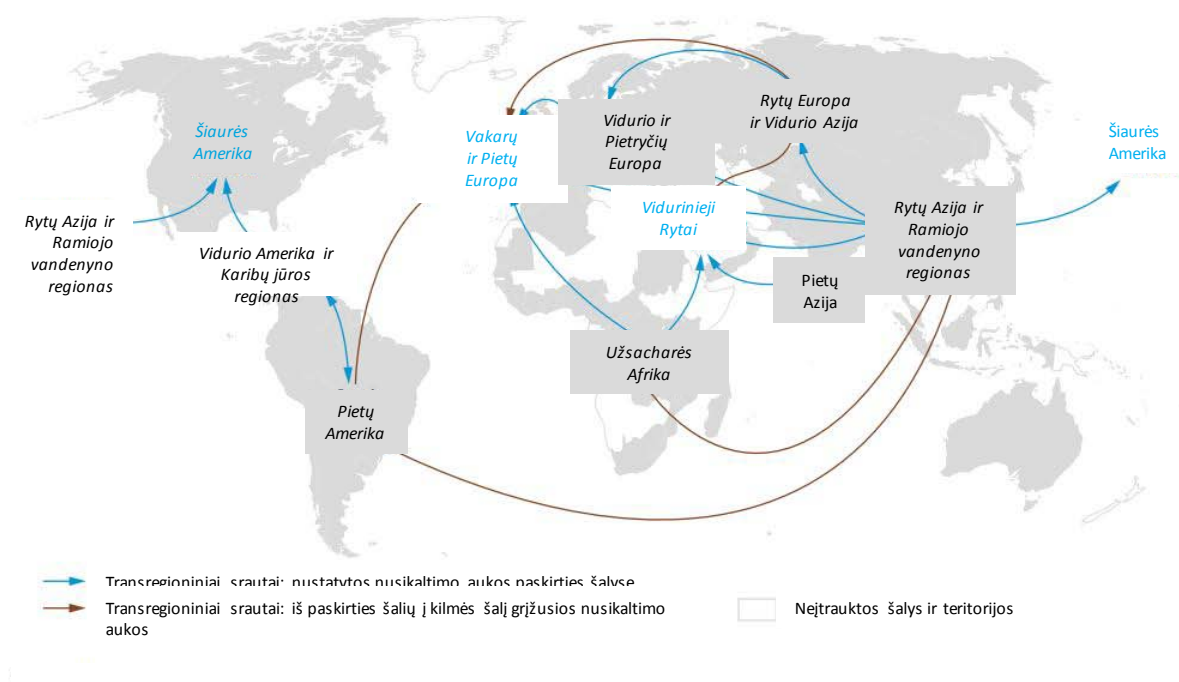
7. Iš tiesų, prekyba žmonėmis yra labai pelninga nusikalstama veikla. Europos policijos biuras (Europolas) įvertino, kad metinės pajamos iš prekybos žmonėmis viršija 29 milijardus eurų⁴. Nors dėl nepakankamų patikimų statistinių duomenų sudėtinga nustatyti, koks yra

⁴ Europolas, „PŽP finansinis verslo modelis, dabartinių turimų žinių padėties įvertinimas“ (The THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge), 2015 m. liepos mėn.

prekybos žmonėmis mastas, vertinama, kad 46 milijonai žmonių yra pakliuvę į šiuolaikinės vergijos sąlygas⁵.

1 žemėlapis. Prekybos žmonėmis transregioniniai srautai

Pagrindinės transregioninių srautų paskirties vietos ir svarbiausios kilmės vietos, 2012–2014 m.



Šaltinis: UNODC, „2016 m. pasaulio prekybos žmonėmis ataskaita“.

8. Vertinama, kad Azijoje, daugiausia gyventojų pasaulyje turinčiame regione, du trečdaliai visų žmonių gyvena šiuolaikinėje vergijoje. Azija taip pat yra svarbus transregioninės prekybos žmonėmis aukų kilmės regionas⁶. Prekybos žmonėmis atvejų nušvietimas žiniasklaidoje priverstė atkreipti dėmesį į kovą su prekyba žmonėmis regione nacionalines vyriausybes, tarptautines organizacijas, pilietinę visuomenę ir paramos teikėjus.

9. Prekybos žmonėmis problemos sprendimas yra ilgalaikis uždavinys. Jį vykdant būtini pokyčiai, susiję su nuostatomis, teisinės valstybės principo taikymu ir stipria pilietine

⁵ Įvertiai, remiantis 2016 m. pasaulio vergovės indeksu. Nors sąvoka „šiuolaikinė vergovė“ taikoma dažnai, nėra suderintos jos apibrėžties ar bendro standarto, kaip pažymėta 2016 m. UNODC pasaulio prekybos žmonėmis ataskaitoje.

⁶ Daugumoje kitų pasaulio dalių didžioji dauguma aukų yra parduodamos tame pačiame regione. Žr. „2014 m. pasaulio prekybos žmonėmis ataskaita“, UNODC, 2014 m.

visuomene. Su žmogaus teisėmis susijusių projektų tvarumo užtikrinimas visada yra sudėtingas uždavinys, kadangi tam yra būtinas paramos teikėjų rėmimas ir nacionalinio įsipareigojimo prisiėmimas, siekiant išlaikyti pasiektus rezultatus. Be to, prekybos žmonėmis srantai ir praktika yra dinamiški ir prisitaikantys prie teisėsaugos iniciatyvų. Kaip įprasta kitų žmogaus teisių klausimų atveju, tik ilguoju laikotarpiu bus galima įvertinti, ar įgyvendinti veiksmai prisidėjo prie prekybos žmonėmis panaikinimo.

ES vaidmuo ir veikėjai kovoje su prekyba žmonėmis už ES ribų

10. ES kovos su prekyba žmonėmis trečiosiose šalyse strateginė programa buvo pristatyta 2009 m., kai Taryba priėmė veiksams skirtą pranešimą dėl ES išorės dimensijos stiprinimo kovos su prekyba žmonėmis srityje⁷. Šiame dokumente ES ir valstybės narės buvo raginamos imtis koordinuotų veiksmų siekiant užkirsti kelią prekybai žmonėmis ir su ja kovoti bendradarbiaujant tarptautiniu lygiu su trečiosiomis šalimis, regionais ir organizacijomis. Šis požiūris buvo įtvirtintas priimant platesnę daugiametę programą, skirtą laisvės, saugumo ir teisingumo sritims 2010–2014 m. („Stokholmo programa“)⁸.

11. Lisabonos sutartimi ES metodas buvo išplėstas į sritis, kurios anksčiau buvo priskiriamos policijos ir teisminio bendradarbiavimo ramsčiui⁹, – pasikeitimas, kuris padidino Komisijos vaidmenį kovojant su prekyba žmonėmis. Direktyvoje 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos¹⁰ (toliau – Direktyva) dar kartą raginama taikyti ES visapusišką požiūrį suderinant vidaus ir išorės dimensijas. Direktyvoje valstybės narės

⁷ Doc. 11450/5/09 REV 5.

⁸ Stokholmo programoje buvo raginama „sudaryti ir stiprinti partnerystes su trečiosiomis šalimis, gerinti veiksmų koordinavimą ir bendradarbiavimą Sąjungos viduje ir su ES išorės dimensijos mechanizmais“. Stokholmo programą parengė Europos Sąjungos Tarybai pirmininkaujanti Švedija, ji buvo aptarta 2009 m. liepos mėn. įvykusiame neformaliame susitikime. Atsižvelgiant į vidaus reikalų ministrų ir teisingumo ministrų priimtus sprendimus, 2009 m. gruodžio mėn. programą patvirtino Europos Vadovų Taryba.

⁹ Pagal ES metodą policijos ir teisminiai klausimai sprendžiami taikant įprastas ES priemones (reglamentus, direktyvas ir sprendimus), taip pat sustiprinamas Europos Parlamento vaidmuo (anksčiau su juo buvo tik konsultuojamasi). Anksčiau policijos ir teisminis bendradarbiavimas buvo paremtas bendradarbiavimu tarpvyriausybinio, o ne ES lygmeniu. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 82–86 straipsniai.

¹⁰ Ši direktyva buvo pirma ES baudžiamosios teisės priemonė, priimta pagal Lisabonos sutartį.

raginamos sudaryti palankesnes sąlygas ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriaus darbui, siekiant prisidėti prie „koordinuotos ir konsoliduotos Sąjungos strategijos“.

12. 2012 m. Komisija priėmė 2012–2016 m. Prekybos žmonėmis panaikinimo ES strategiją (PŽP strategiją). Joje buvo išdėstyta bendra politikos sistema ir nustatytos penkios prioritetinės sritys, kurioms Europos Sąjunga turėtų skirti daugiausia dėmesio: aukų apsauga, pažeidžiamų asmenų išnaudojimo prevencija, prekyautojų žmonėmis patraukimas baudžiamojon atsakomybėn, koordinavimo ir bendradarbiavimo gerinimas ir keitimasis žiniomis. Į PŽP strategiją įtraukta 40 veiksmų, kuriuos turi įgyvendinti ES institucijos ir valstybės narės. Laikotarpio po 2016 m. kovos su prekyba žmonėmis strategija dar turi būti pateikta (2017 m. balandžio mėn. būklė).

13. Nėra jokios ES finansavimo priemonės, kuri būtų konkrečiai skirta prekybai žmonėmis. Tai reiškia, kad finansavimas yra teikiamas taikant labai įvairias priemones: nuo saugumui skirtų programų iki vien vystymuisi skirtų priemonių. Kiekviena priemonė turi skirtingą teisinį pagrindą; vienoje priemonėje kova su prekyba žmonėmis įrašyta kaip vienas konkretus tikslas, tuo tarpu kitose daroma nuoroda į platesnio pobūdžio klausimus, kaip antai kovą su organizuotu nusikalstamumu, teisinės valstybės principų taikymą ar neteisėtą migraciją.

14. Apskritai tai reiškia, kad sunku pateikti išsamius duomenis apie bendrą finansavimą, skirtą ES prekybos žmonėmis problemos sprendimui¹¹. 2016 m. Komisijos ataskaitoje dėl pažangos kovojant su prekyba žmonėmis¹² atkreipiamas dėmesys į tai, kad Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinis direktoratas (DG DEVCO) 2011–2013 m. skyrė apie 37 milijonų eurų finansavimą 53 projektams. Joje nepateikiama informacijos apie projektus, kuriuos valdė Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinis direktoratas (DG NEAR) arba Užsienio politikos priemonių tarnyba, taip pat informacijos apie tai, ar Migracijos ir vidaus reikalų generalinio direktorato valdomomis lėšomis naudojosi trečiosios šalys.

¹¹ 2016 m. tyrime dėl Europos Komisijos finansuojamų projektų, skirtų kovai su prekyba žmonėmis, visapusiškos politikos peržiūros nurodoma, kad 2004–2015 m. laikotarpiu Komisija skyrė 158 milijonų eurų finansavimą 321 prekybai žmonėmis skirtam projektui; tačiau tyrime pateiktas atsakomybės apribojimas leidžia manyti, kad šie skaičiai gali rodyti per mažą ES paramos dydį.

¹² COM(2016) 267 final ir SWD(2016) 159 final.

15. Kalbant apie Pietų / Pietryčių Aziją, DG DEVCO yra pagrindinis padalinys, atsakingas už pagalbos vystymuisi valdymą. Svarbiausios priemonės, kurias DG DEVCO naudoja kovos su prekybos žmonėmis projektams remti, yra Vystymosi ir bendradarbiavimo priemonė (VBP) ir Europos demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo priemonė (EDŽTRP).

AUDITO APIMTIS IR METODAS

16. ES kovos su prekyba žmonėmis atsakomosios priemonės gali būti įvairių formų, pavyzdžiui, finansinė pagalba, politikos dialogas arba daugiašaliai veiksmai¹³. Todėl ES turi galimybę pasitelkti visas priemones ir išteklius, kad jos kovai su prekyba žmonėmis išorės veiksmai taptų nuoseklesni, veiksmingesni ir strategiškesni. Visa tai vadinama visapusišku ES požiūriu, kuris taip pat atspindi bendrą ES institucijų ir valstybių narių atsakomybę¹⁴.

17. Nusprendėme audito metu daugiausia dėmesio skirti Pietų ir Pietryčių Azijos regionams dėl prekybos žmonėmis paplitimo šiuose regionuose ir dėl Tarybos jiems teikiamos pirmenybės. 2016 m. pasaulio vergovės indekso duomenimis, nustatyta, kad visame pasaulyje yra beveik 46 milijonai nukentėjusiųjų nuo prekybos žmonėmis, iš kurių beveik du trečdaliai yra Azijoje / iš Azijos; Pietų ir Pietryčių Azija¹⁵ kartu apima gana daug šalių, kurias Taryba patvirtino kovos su prekyba žmonėmis prioritetinėmis sritimis.

18. Audito metu buvo tikrinama, ar ES parama kovai su prekyba žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje buvo veiksminga. Šio vertinimo tikslais atliekant auditą buvo atsakyta į šiuos detalius klausimus:

a) Ar ES turėjo visapusišką požiūrį į prekybą žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje?

¹³ Daugiašaliai veiksmai gali būti vykdomi remiant tarptautinių organizacijų, pavyzdžiui, Jungtinių Tautų (JT) arba Pietryčių Azijos valstybių asociacijos (ASEAN), kurios pagal savo pobūdį yra daugiašalės, darbą arba skatinant įvairias šalis bendradarbiauti siekiant bendro tikslo.

¹⁴ Žr. Bendrą komunikatą (2013) 30 final dėl papildomos informacijos apie ES visapusišką požiūrį.

¹⁵ Pietų Azijos regioną sudaro Afganistanas, Bangladešas, Butanas, Maldyvai, Nepalas, Indija, Pakistanas ir Šri Lanka. Pietryčių Azijos regioną sudaro Brunėjus, Kambodža, Rytų Timoras, Indonezija, Laosas, Malaizija, Mianmaras, Filipinai, Singapūras, Tailandas ir Vietnamas.

- b) Ar ES projektai veiksmingai prisideda prie prekybos žmonėmis problemos sprendimo Pietų / Pietryčių Azijoje?

19. Mes nustatėme ir išnagrinėjome visus kovos su prekyba žmonėmis projektus, kurie buvo įgyvendinti Pietų / Pietryčių Azijoje 2009–2015 m. laikotarpiu (žr. **I priedą**) ir iš viso skirta 31 milijonas eurų. 2009 m. buvo metai, kai ES priėmė savo pirmą strateginę programą, skirtą prekybai žmonėmis trečiosiose šalyse (veiksmams skirtas aprašas, žr. 10 dalį). Komisija pateikė mums kovos su prekyba žmonėmis projektų Pietų ir Pietryčių Azijoje sąrašą (22 projektai, kuriems iš viso skirta 13 milijonų eurų), kurį papildėme projektais Pietų / Pietryčių Azijoje, kurie buvo aiškiai susiję su prekyba žmonėmis (13 papildomų projektų, kuriems iš viso skirta 18 milijonų eurų). 35 projektai apėmė dešimt iš 19 šių regionų šalių¹⁶.

20. Mūsų audito darbas apėmė Komisijos ir Europos išorės veiksmų tarnybos (EIVT) dokumentų peržiūrą, interviu su Komisijos ir EIVT darbuotojais bei audito vizitą į Tailandą, kuris yra pagrindinis JT veiklos Azijoje ir Ramiojo vandenyno regione centras. Vizito tikslas buvo surinkti papildomos informacijos ir surengti interviu su ES delegacijos darbuotojais, nacionalinių institucijų atstovais, naudos gavėjais, kitais paramos teikėjais ir pilietinės visuomenės organizacijomis. Vizitas taip pat sudarė galimybę susitikti su susijusių JT agentūrų regioninių būstinių atstovais.

PASTABOS

ES kovos su prekyba žmonėmis politikos sistema iš esmės suteikia visapusišką metodą, skirtą prekybos žmonėmis problemai spręsti, nežiūrint į tai, kad kai kurie aspektai dar nėra visiškai išplėtoti

ES kovos su prekyba žmonėmis politikos sistema yra nustatyta keliuose tarpusavyje susijusiuose dokumentuose

21. Šiame skirsnyje nagrinėjame, ar rengdama savo strategiją ES rėmėsi svarbiais ir patikimais duomenimis apie prekybą žmonėmis; ar nustatė tikslus bei aiškius ir svarbius prioritetus, apimančius kriminalinį ir žmogaus teisių aspektus; ir ar į prekybos žmonėmis

¹⁶ Bangladešas, Kambodža, Indija, Indonezija, Mianmaras, Nepalas, Pakistanas, Filipinai, Tailandas ir Vietnamas.

problema atsižvelgė kaip į prioritetinę nacionalinių žmogaus teisių apsaugos strategijų problemą.

Kovos su prekyba žmonėmis strategija yra aukšto lygio dokumentas, kuriame pateikiama mažai rekomendacijų dėl kovos su prekyba žmonėmis išorės dimensijos

22. Kovos su prekyba žmonėmis strategijos parengimui trūko pakankamų ir palyginamų statistinių duomenų. Nėgana to, kad savaime sunku gauti duomenų apie bet kokią nusikalstamą veiklą¹⁷, taip pat nėra keičiamasi prekybos žmonėmis žvalgybos duomenimis su Pietų ir Pietryčių Azijos šalimis.

23. PŽP strategiją sudaro 40 veiksmų, kurie suskirstyti pagal penkis prioritetus (nusikaltimo aukų apsauga, prevencija, prekyautojų žmonėmis baudžiamasis persekiojimas, koordinavimo ir bendradarbiavimo stiprinimas, dalijimasis žiniomis). Tik vieno iš 40 veiksmų atveju yra nagrinėjama kovos su prekyba žmonėmis išorės dimensija. 2017 m. balandžio mėn. Komisija nebuvo paskelbusi pagal PŽP strategiją pasiektų rezultatų išsamaus vertinimo; ji taip pat nebuvo pristačiusi kovos su prekyba žmonėmis po 2016 m. politikos sistemos¹⁸.

¹⁷ Eurostatas teikia statistinius duomenis apie prekybos žmonėmis aukas ir prekyautojus Europoje ir kai kuriose trečiojoje šalyse, tačiau jos neapima Pietų ir Pietryčių Azijos. Eurostato metodiniuose nurodymuose atkreipiamas dėmesys į sunkumus, su kuriais susiduriama siekiant gauti palyginamų ir patikimų duomenų (žr. „Prekyba žmonėmis“, Eurostatas, 2015 m.). Šie sunkumai yra būdingi tarptautinei nusikalstamumo statistikai. UNODC nurodo tris jų priežastis: nevienodos konkrečių nusikaltimų apibrėžtys skirtingose šalyse, skirtingi ataskaitų teikimo lygiai ir viešosios tvarkos palaikymo tradicijos; ir skirtingi socialiniai, ekonominiai ir politiniai kontekstai (*Šaltinis*: UNODC interneto svetainės skiltis, skirta tarptautinio nusikalstamumo statistikos subendrinimui ir palyginimui).

¹⁸ 2016 m. Komisija paskelbė savo „pirmą Komisijos ataskaitą dėl prekybos žmonėmis nuo kovos su prekyba žmonėmis direktyvos priėmimo“ (COM (2016) 267 final), kaip reikalaujama PŽP direktyvos 20 straipsnyje. Šioje ataskaitoje pripažįstama, kad „labai sudėtinga išmatuoti kovos su prekyba žmonėmis veiksmų rezultatus ir poveikį“ ir kad valstybės narės nepakankamai plėtoja svarbius rodiklius. Todėl šioje ataskaitoje „plačiau aptariami pagrindiniai veiksmai, kurių valstybės narės ėmėsi Kovos su prekyba žmonėmis direktyvoje ir ES strategijoje nustatytose trijose pagrindinėse teminėse srityse. Prieš tai, 2014 m., Komisija paskelbė laikotarpio vidurio ataskaitą dėl PŽP strategijos įgyvendinimo. Šioje ataskaitoje buvo pateikta informacija apie įvairius veiksmus, kurių ėmėsi Komisija ir valstybės narės, tačiau joje nebuvo iki tol pagal PŽP strategiją pasiektų rezultatų vertinimo, ir ji nebuvo naudojama tam, kad būtų pašalinti PŽP strategijos trūkumai, pavyzdžiui, tikslų nebuvimas.

24. PŽP strategijoje nebuvo nustatyti konkretūs tikslai ir uždaviniai, kurie galėjo būti naudingi rengiant tikslinius veiksmus vietoje ir vertinant pasiektus rezultatus. PŽP strategijoje taip pat nustatyta, kad „reikėtų sudaryti trečiųjų šalių ir regionų, su kuriais ateityje turėtų būti plėtojama partnerystė, prioritetų sąrašą. 2013 m. ES delegacijos galėtų apsvarstyti kovai su prekyba žmonėmis skirtų bendradarbiavimo mechanizmų galimybę prioritetinėse trečiojoje šalyse ir regionuose, siekiant sustiprinti bendradarbiavimą, užmegzti partnerystes ir pagerinti koordinavimą ir nuoseklumą“.

25. 2012 m. gruodžio mėn. Taryba priėmė šių prioritetinių regionų ir šalių sąrašą, remdamasi Komisijos pasiūlymu¹⁹. Atsižvelgdami į ribotas lėšas, nustatėme, kad geografiniai prioritetai nebuvo pakankamai konkretūs, kad būtų galima apsispręsti dėl veiksmų, kadangi atskirai arba kaip dalis geografinio regiono prioritetinėms sritims buvo priskirtos dauguma besivystančių šalių. Be to, nebuvo atlikta taikant šį metodą pasiektų rezultatų tolesnė peržiūra. Taip pat nebuvo reguliariai atnaujinama informacija arba patvirtinama, kad geografiniai prioritetai vis dar aktualūs. Kalbant apie Pietų / Pietryčių Aziją, geografiniai prioritetai apima Vietnamą, Šilko kelio regioną²⁰ (visų pirma Indiją) ir Pietryčių Azijos šalis (visų pirma Tailandą, Laosą, Kambodžą ir Filipinus).

PŽP strategiją papildė kiti politikos dokumentai

26. Prekyba žmonėmis – sudėtingas reiškinys, kuris gali būti nagrinėjamas iš skirtingų perspektyvų. Žvelgiant iš žmogaus teisių perspektyvos, svarbūs ES požiūrį į prekybą žmonėmis papildantys dokumentai yra Europos migracijos darbotvarkė, Europos saugumo darbotvarkė, 2015–2020 m. ES kovos su neteisėtu migrantų gabenimu veiksmų planas, 2015–2019 m. ES veiksmų planas žmogaus teisių ir demokratijos srityje, nauja 2016–2020 m.

¹⁹ Tarybos išvados 13661/3/12. Šis sąrašas grindžiamas iš įvairių šaltinių (pavyzdžiui, Eurostato, Europolo, Frontex ir JT agentūrų) gautais statistiniais duomenimis apie prekybą žmonėmis bei geografiniais ir veiklos prioritetais, nustatytais pagal visuotinį požiūrį į migraciją ir judumą (VPMJ).

²⁰ Istorinis šilko kelias buvo senovės prekybos kelių tinklas, kuris jungė Rytus ir Vakarus bei tęsėsi nuo Korėjos pusiasalio ir Japonijos iki Viduržemio jūros. Ne visada aišku, kurios šalys įeina į šią sąvoką, nes buvo daug skirtingų maršrutų, vadinamų šilko keliais. 2013 m. Komisija ir valstybės narės dalyvavo pradedant vykdyti „šilko kelio valstybių partnerystės migracijos srityje“ veiklą. Projektas „šilko kelio partnerystės projektas“, kuris remia šią iniciatyvą, apima Afganistaną, Bangladešą, Iraną, Iraką ir Pakistaną.

ES veiklos lyčių lygybės ir moterų įgalėjimo srityje sistema ES išorės santykių srityje ir 2016–2019 m. ES strateginis įsipareigojimas dėl lyčių lygybės.

27. ES yra įsipareigojusi remti žmogaus teises visose be išimties savo išorės veiksmų srityse²¹. Bendradarbiaudama su dvišaliais partneriais, ES teikė pirmenybę mechanizmui, pagal kurį parengiami konkrečioms šalims pritaikyti metodai, atsispindintys vietos šalių žmogaus teisių strategijose²². Šios strategijos yra parengtos taip, kad jas galėtų integruoti į savo skirtingas politikas Europos Sąjunga ir valstybės narės, jomis yra pagrįstas žmogaus teisių dialogas ir jų reguliarią stebėjimą vykdo ES delegacijos ir būstinės metinėse pažangos ataskaitose ir peržiūrose.

28. ES parengė žmogaus teisių strategijas visoms šalims, kurios nagrinėjamos šio audito metu. Valstybės narės aktyviai prisidėjo prie šių strategijų nuo rengimo iki patvirtinimo etapo. Vienas valstybių narių įnašų buvo jų atstovų paskyrimas į Tarybos Azijos ir Okeanijos darbo grupę (COASI) ir Žmogaus teisių darbo grupę (COHOM), kurios yra už santykius su Azija arba už bendrus žmogaus teisių klausimus atsakingos darbo grupės²³. Abiejų darbo grupių dalyvavimas užtikrino regioninį ir teminį nuoseklumą.

29. Su prekyba žmonėmis susiję klausimai paprastai yra įtraukiami į žmogaus teisių strategijas tokiu būdu, kuris EIVT nuomone, labiausiai tinkamas ir priimtinas Europos Sąjungai ir susitariančiai šaliai, užtikrinant veiksmingą pusiausvyrą tarp prekybos žmonėmis ir kitų prioritetinių klausimų. Mūsų peržiūrėtose žmogaus teisių strategijose buvo tinkamai atsižvelgta į svarbius prekybos žmonėmis klausimus su moterimis, vaikais ir mažumų teisėmis susijusiuose skirsniuose.

²¹ Žr. Europos Sąjungos sutarties 21 straipsnį.

²² Kaip rodo ES strateginė programa ir veiksmų planas žmogaus teisių ir demokratijos srityje, 11855/12.

²³ COHOM nagrinėja visus žmogaus teisių aspektus ES išorės santykių srityje. Joje susirenka už žmogaus teises atsakingi direktoriai ir valstybių narių, EIVT ir Komisijos delegatai. COASI yra atsakinga už ES santykius su Azija ir Okeanija. Bendrų posėdžių rengimas leidžia užtikrinti, kad bus atsižvelgta į visas nuomones prieš dokumentams patenkant į Politinį ir saugumo komitetą. Komisijos atstovai dalyvavo bendruose COHOM ir COASI posėdžiuose.

30. Kalbant apie požiūrį, kai prekyba žmonėmis nagrinėjama kaip nusikaltimas, ši perspektyva visų pirma buvo aptarta 2013 m. ES sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo grėsmių įvertinimo ataskaitoje, kurioje prekyba žmonėmis įvardyta kaip viena iš pagrindinių grėsmių ES (2017 m. patvirtintas įvertinimas²⁴). Tuo remiantis, Taryba patvirtino prekybai žmonėmis pritaikytą daugiametį strateginį planą bei metinius įgyvendinimo veiksmų planus. Šiuose dokumentuose aptariamas prekybos žmonėmis kriminalinis aspektas, kurio neapima PŽP strategija. Juose daugiausia dėmesio skiriama kovos su prekyba žmonėmis Europoje teisėsaugos aspektui ir dėl to juose nėra nustatyta daug veiksmų trečiosiose šalyse. Nė vienas iš šių veiksmų nėra susijęs su Pietų / Pietryčių Azijos šalimis.

ES politikos sistema yra paremta įvairiomis priemonėmis: Ypač naudingas žmogaus teisių dialogas, tačiau siekiant kovoti su prekyba žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje galėtų būti labiau naudojamos ir kitos priemonės

31. Šiame skirsnyje mes nagrinėjame, ar įvairių priemonių naudojimas (įskaitant programavimą, koordinavimą ir žmogaus teisių dialogą) padėjo vykdyti visapusiškus veiksmus. Taip pat įvertiname, ar buvo sudarytos kovai su prekyba žmonėmis skirtos partnerystės su trečiosiomis šalimis, regionais ir tarptautinėmis organizacijomis Pietų / Pietryčių Azijoje.

ES teikė finansinę paramą kovai su prekyba žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje, bet programavimas nebuvo paremtas bendra logika ir kryptimi ir nebuvo išnaudotas visas jo potencialas

32. Nėra jokios ES finansavimo priemonės, kuri būtų konkrečiai skirta prekybai žmonėmis. Tai reiškia, kad finansuojant veiklą šioje srityje esamos priemonės turi būti naudojamos koordinuotai. Audituoti projektai buvo finansuojami taikant vystomojo bendradarbiavimo priemonę (VBP) ir Europos demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo priemonę (EDŽTRP), pagal kurias gali būti finansuojama veikla, susijusi su prekybos žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje žmogaus teisių dimensija. Šiuo metu Komisija atlieka šių išorės finansavimo priemonių

²⁴ 2017 m. sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo grėsmių vertinimas, Europolas, 2017 m.

peržiūras (VBP ir EDŽTRP laikotarpio vidurio įvertinimus), kurias numatoma užbaigti 2017 m. viduryje.

33. Komisija, EIVT ir valstybės narės prisideda prie pagalbos strategijų, prioritetų ir finansinių priemonių asignavimų nustatymo vykdam programavimo procedūrą. Kiekvienoje peržiūroje šalyje buvo bent vienas strateginis dokumentas, priimtas po PŽP strategijos paskelbimo. 10-iai audito metu tikrintų šalių skirtuose programavimo dokumentuose nebuvo jokių nuorodų į PŽP strategiją ar Tarybos geografinius prioritetus.

34. Be to, nėra jokių išsamių duomenų apie kovai su prekyba žmonėmis suteiktą ES finansinę paramą 2009–2015 m. laikotarpiu²⁵. Komisija tvarko kovai su prekyba žmonėmis skirtų projektų duomenų bazę (kovos su prekyba žmonėmis interneto svetainės duomenų bazę). Tačiau mes nustatėme, kad kaip informacijos apie finansavimą šaltinis, duomenų bazė nebuvo išsami. Todėl ja negali veiksmingai remtis susiję sprendimų priėmėjai ir vykdytojai nustatydami prioritetus ir vadovaudami veiksams. Tai yra susiję su nepakankamai aiškiais kriterijais, kuriais remiantis apibrėžiama, kas yra su prekyba žmonėmis susiję veiksmai (žr. **III priedą**)²⁶. Tai reiškia, kad mes negalime įvertinti, ar lėšų paskirstymas tarp regionų atitinka Tarybos prioritetus.

35. Didžioji dalis ES finansinės paramos kovai su prekyba žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje teikiama pasitelkiant ES dotacijas (žr. 46 dalį). 2014 m. Komisija, siekdama sumažinti sutarčių skaičių, oficialiai nurodė ES delegacijoms padidinti minimalų nacionaliniams kvietimams teikti pasiūlymus taikomą dotacijos dydį²⁷. Komisija tikisi, kad darbas su didesnėmis ir

²⁵ Ataskaitoje apie pažangą, padarytą kovojant su prekyba žmonėmis (2016 m.), nėra subendrintos informacijos, o pateikta informacija yra susijusi su skirtingais laikotarpiais arba nėra pakankamai išsami.

²⁶ 2016 m. rugsėjo mėn. Komisija paskelbė tyrimą dėl kovai su prekyba žmonėmis skirtų projektų visapusiškos politikos peržiūros, kuriame buvo remiamasi šia duomenų baze. Autoriai įtraukė atsakomybės apribojimo pastraipą, kurioje nurodyta, kad „nors ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriaus biuras įdėjo visas pastangas, siekdamas pateikti paslaugų teikėjui informaciją apie visus finansuojamus projektus per visą tyrimo laikotarpį, tyrimas negali būti laikomas visiškai išsamia visų projektų, kuriuos Europos Komisija finansavo kovos su prekyba žmonėmis srityje, peržiūra [...] Europos Komisija negarantuoja šiame tyrime panaudotų duomenų tikslumo.“, p. 2.

²⁷ 2008 m. minimalus dotacijos dydis pagal EDŽTRP finansuojamą kovai su prekyba žmonėmis skirtą projektą buvo 50 000 eurų. 2015 m. pagal nurodymus jis sudarė 250 000 eurų.

profesionalesnėmis NVO užtikrins geresnį valdymą ir geresnę koncepciją. Vis dėlto priimant šį sprendimą nebuvo visiškai pripažinta, kad aktyviai kovojančių su prekyba žmonėmis NVO skaičius skirtingose šalyse skiriasi ir kai kuriose šalyse gali būti sunku suburti reikiamos patirties turinčias grupes.

Žmogaus teisių dialogas pasitvirtino kaip naudinga priemonė kovojant su prekyba žmonėmis

36. Paramos vystymuisi priemonės gali padėti spręsti prekybos žmonėmis problemą žmogaus teisių požiūriu. Viena iš svarbiausių ES priemonių skatinant žmogaus teises yra reguliarius dialogas su šalimis partnerėmis. Šie dialogai yra diplomatinės priemonės, kuriomis sudaromos sąlygos diskusijai opiais žmogaus teisių klausimais. Dialogo žmogaus teisių klausimais veiksmingumas priklauso nuo to, kaip jis gali veikti kitų sričių politiką, pavyzdžiui, vystomąjį bendradarbiavimą ir prekybą, ir aukštesnio lygmens politinius dialogus.

37. Politinį dialogą gali palengvinti konkreti parama taikant techninės pagalbos priemones: techninės pagalbos ir informacijos mainų priemonę ir politikos dialogo paramos priemonę.

38. ES vykdo žmogaus teisių dialogą su daugiau kaip 40 šalių, įskaitant 10 šalių Pietų / Pietryčių Azijoje, kurios buvo tikrinamos šio audito metu. Šie dialogai parengiami vadovaujantis ES žmogaus teisių dialogų gairėmis, kuriose skiriamas svarbus vaidmuo ES delegacijoms rengimo, įgyvendinimo ir komunikavimo etapuose. 10-yje audito metu tikrintų šalių žmogaus teisių dialogas buvo rengiamas reguliariais intervalais ir suteikė galimybių Europos Sąjungai atkreipti dėmesį į prekybos žmonėmis klausimus. Vidaus ataskaitas dėl žmogaus teisių dialogo metu vykusių diskusijų EIVT naudoja kaip pagrindą programuojant EDŽTRP.

39. Prieš kiekvieną dialogą už atitinkamą regioną ir žmogaus teises atsakingi EIVT skyriai nustato ES poziciją. Tam dažnai reikia nustatyti prioritetinę temą. Visose 10-yje šalių buvo surengtas mažiausiai vienas dialogas, kuris apėmė bent vieną su prekyba žmonėmis susijusį aspektą. Mes nustatėme, kad atitinkamų EIVT žmogaus teisių skyrių dalyvavimas būstinėse padėjo suderinti daugiašales kovos su prekyba žmonėmis iniciatyvas ir ES strateginius tikslus žmogaus teisių srityje Pietų / Pietryčių Azijos šalyse.

ES aukščiausiu lygiu rėmė regionines iniciatyvas, tačiau dar nesudarė specialios kovai su prekyba žmonėmis skirtos partnerystės su kuria nors Pietų / Pietryčių Azijos šalimi.

40. Svarbiausias ES partneris šiame regione yra Pietryčių Azijos valstybių asociacija (ASEAN), kuri Tarybos nuomone, yra „pagrindinis stabilumo Azijos ir Ramiojo vandenyno regione rėmėjas“²⁸. Atsižvelgdama į tai, ES jau yra anksčiau parėmusi ASEAN žmogaus teisių mechanizmo plėtrą ir ASEAN Tarpvyriausybinių žmogaus teisių komisijos įsteigimą. Teisiškai privaloma ASEAN konvencija prieš prekybą žmonėmis, ypač moterimis ir vaikais, buvo patvirtinta 27-ajame ASEAN aukščiausiojo lygio susitikime 2015 m.²⁹ Konvencija įsigaliojo 2017 m. kovo mėn., kai ją ratifikavo minimalus šešių šalių skaičius³⁰.

41. Bali procesas yra iniciatyva, kuria siekiama regione spręsti konkrečias neteisėto žmonių gabenimo, prekybos žmonėmis ir neteisėtos migracijos klausimus. Jam vadovauja Indonezija ir Australija ir jis turi daugiau kaip 48 narius, įskaitant Jungtinių Tautų vyriausiąjį pabėgėlių reikalų komisarą, Tarptautinę migracijos organizaciją (TMO) ir UNODC. Komisija ir 12 ES valstybių narių dalyvauja stebėtojų teisėmis. Nors Balio procese daugiausia dėmesio buvo skiriama migracijos klausimams (buvo remiamasi migracijos ekspertų sąrašu, tačiau nebuvo prekybos žmonėmis ekspertų sąrašo), buvo sudaryta darbo grupė dėl prekybos žmonėmis, kuri pirmą kartą susirinko 2015 m. kovo mėn.

42. Tai, kad nebuvo tvirtos kovos su prekyba žmonėmis ekspertų bendruomenės, darė poveikį keitimosi žiniomis skatinimui. Komisija parengė prekybos žmonėmis centrų sąrašą³¹, tačiau jis nebuvo išbaigtas (Indonezija, Mianmaras, Nepalas, Pakistanas ir Tailandas nebuvo įtraukti). Šiems centrams buvo surengti tik pradiniai mokymai ir pateikti informaciniai

²⁸ Tarybos išvados dėl ES ir ASEAN santykių, 2015 06 22.

²⁹ Konvencija buvo atsakas į regione didėjantį susirūpinimą prekyba žmonėmis, visų pirma atsižvelgiant į tūkstančius perpildytuose laivuose jūroje įstrigusių rohinjų pabėgėlių bei migrantų iš Bangladešo ir į Malaizijos ir Tailando pasienyje rastas masines kapavietes, kurios, manoma, daugiausia yra nuo prekybos žmonėmis nukentėjusių rohinjų.

³⁰ Kambodža, Mianmaras, Filipinai, Singapūras, Tailandas ir Vietnamas. 2017 m. vasario 6 d. konvenciją ratifikavus Filipinams, kurie buvo šeštoji tai padariusi šalis, buvo įvykdytos konvencijos įsigaliojimo sąlygos.

³¹ Parengtas 2014 m., bet nėra reguliariai atnaujinamas.

paketai. ES delegacijos pasinaudojo esamomis žmogaus teisių centrų struktūromis. Nors tai ir turėjo prasmės efektyvumo atžvilgiu, tai taip pat reiškė, kad bus plėtojama mažiau specializuota kovos su prekyba žmonėmis kompetencija.

43. Visos Pietų / Pietryčių Azijos valstybės yra Palermo protokolo šalys (žr. 2 dalį), išskyrus Bangladešą, Butaną, Laosą ir Nepalą³². PŽP strategijoje raginama taikyti partnerystes kovai su prekyba žmonėmis už ES ribų. Be dvišalių dialogų, ES seniai palaiko ryšius ir partnerystę su ASEAN ir Azijos ir Europos susitikimo (ASEM) forumais. ES šiuos forumus taiko kaip kovos su prekyba žmonėmis struktūras. Iki šiol nebuvo sudaryta jokių naujų ES ir kurių nors Pietų / Pietryčių Azijos šalių partnerysčių, skirtų kovai su prekyba žmonėmis.

Nepaisant nustatytų trūkumų, vykdant daugumą kovos su prekyba žmonėmis projektų buvo pasiekta teigiamų rezultatų, nors ir kilo abejonių dėl tvarumo

Projektų atrankos sistema nesudarė geresnių sąlygų visapusiškam metodui ir projektai turėjo koncepcijos trūkumų, ypač formuluojant tikslus ir rodiklius.

44. Šiame skirsnyje mes nagrinėjame, ar projektai atitiko ES politikos strategijos prioritetus ir veiksmus, ar projektuose buvo nustatyti tinkami tikslai ir rodikliai³³ ir ar Komisija laiku atsižvelgė į koncepcijos trūkumus.

Projektai atitiko bendrą PŽP strategiją, tačiau buvo traktuojami kaip vienkartinės užduotys

45. Mes nustatėme, kad visi 35 mūsų nagrinėti projektai atitiko PŽP strategiją (patvirtintą 2012 m.); atitinkamos ES šalies strategiją ir šalies žmogaus teisių strategiją; ir konkrečioms pagalbos priemonėms skirtus programavimo dokumentus. Projektai buvo daugiausia susiję su žmogaus teisių aspektais ir juose buvo nuosekliai pabrėžiama moterų ir vaikų gerovė ir teisės.

³² Padėtis 2017 m. vasario mėn.

³³ Šiai analizei mes naudojome plačiai pripažintus SMART / RACER standartus. SMART tikslai yra konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, svarbūs ir su laiko nuoroda. RACER rodikliai yra svarbūs, priimtini, patikimi, paprasti ir universalūs.

46. Projektai buvo daugiausia atrinkti skelbiant kvietimus teikti pasiūlymus (32 iš 35 projektų atveju). Pasiūlymai buvo įvertinti ir palyginti su kitais pasiūlymais, kurie buvo pateikti pagal tą patį kvietimą teikti pasiūlymus. Taikant palyginimo metodą buvo siekiama atrinkti geriausią projekto pasiūlymą pagal kiekvieną kvietimą, tačiau nebuvo bandoma nustatyti galimos sinergijos ir sąveikos su kitais projektais ir priemonėmis.

47. Projektus atrenkant kvietimais, kiekviena atranka buvo vienkartinė procedūra, kuri Komisijai nesudarė pakankamai galimybių (laiko ir nurodymų atžvilgiu³⁴) užtikrinti, kad jos projektų portfelis atitiktų visus penkis prioritetus, nustatytus PŽP strategijoje (žr. 22 dalį). Mes nustatėme, kad nė vieno iš atrinktų projektų svarbiausias tikslas nebuvo baudžiamasis persekiojimas arba keitimasis žiniomis, vietoj to dauguma projektų buvo daugiausia skirti prevencijai ir / arba apsaugai (iš viso 31 projektas). Tik vienas projektas³⁵ buvo skirtas prekybos žmonėmis kriminaliniam komponentui, įskaitant veiklą, kuria buvo sudarytos galimybės teisėsaugos pareigūnams kovoti su prekybos žmonėmis nusikaltimais nustatant ir nutraukiant kriminalinius tinklus.

Silpnai suformuluoti daugelio projektų tikslai ir / arba rodikliai

48. Daug projektų (23) turėjo problemų, susijusių su jų tikslų ir / arba rodiklių apibrėžtimi³⁶. Tikslai dažnai nebuvo pakankamai konkretūs ar išmatuojami (atitinkamai 14 projektų ir 8 projektai). Rodikliai buvo ypač silpnai suformuluoti universalumo, patikimumo ir paprastumo naudoti atžvilgiu ir retsykais buvo taip kiekybiškai įvertinti, kad tapdavo beprasmiški.

³⁴ Kalbant apie laiką, po to, kai paskelbiamas kvietimas, Komisija neturi galimybių paskatinti pareiškėjus pateikti pasiūlymus, kuriais būtų sprendžiamas konkretus klausimas, kurie būtų skirti tam tikrų tipų naudos gavėjams arba kuriais būtų siekiama tam tikrų tikslų. Nors Komisija gali daryti ir daro poveikį galimiems pareiškėjams parengdama kiekvieno kvietimo užduoties sąlygas, nurodymai negali būti per daug konkretūs, nes gali iškreipti konkurencinio pobūdžio mechanizmą.

³⁵ Regional3, ES ir ASEAN migracijos ir sienų valdymas II su Interpolu.

³⁶ 23 projektai pasiskirstė taip: 11-oje projektų buvo su tikslais ir rodikliais susijusių trūkumų; šešiuose projektuose buvo tik su rodikliais susijusių trūkumų; ir šešiuose projektuose buvo tik su tikslais susijusių trūkumų.

1 langelis. Silpnai suformuluoti tikslai ir rodikliai

Silpnai suformuluotų tikslų pavyzdžiai

Projekte Philippines¹ buvo sprendžiami klausimai, susiję su smurtu šeimoje ir prekyba žmonėmis nepasiturinčiose miestų bendruomenėse. Jame buvo nustatytas jo bendras tikslas „prisidėti prie valdymo aplinkos, kurioje orientuojamasi į žmogaus teises [...] įvykdant vietos valdžios tarnybų įsipareigojimus [...] padidinti moterų gebėjimus apginti savo teises“. Šis tikslas nėra pakankamai išmatuojamas ar konkretus³⁷.

Silpnai suformuluotų rodiklių pavyzdžiai

Projekte Bangladesh⁵ siekiama skatinti „sudėtingoje padėtyje“ esančių arbatos plantacijų darbuotojų teises ir pagrindines laisves. Jame nustatyti tokie rodikliai, kaip „vykdant įvairius veiksmus, arbatos plantacijų darbuotojams sudaroma galimybė susitikti akis į akį su parlamento nariais“, „arbatos plantacijų darbuotojų balsas tampa labiau išgirstamas“ ir „galutiniai naudos gavėjai priima informacija pagrįstus sprendimus pasirinkdami nacionalinių rinkimų kandidatus“. Pirmiau minėti rodikliai nėra RACER, nes jie nėra pakankamai patikimi, paprasti ar universalūs.

Rodiklių, kurie buvo beprasmybi, pavyzdžiai

Projekte India¹ buvo nustatytas rodiklis „sumažinti darbuotojui tenkančias vidutines emigracijos sąnaudas“; tačiau teikiant pasiūlymą vidutinės emigracijos sąnaudos galėjo būti tik labai apytiksliai įvertintos remiantis 2008 m. tyrimu, kurį buvo įvykdžiusi kita agentūra, ir pavieniais pavyzdžiais paremtais įrodymais. Veikla, kuria remiantis turėjo būti apskaičiuotas įvertis (migrantų šeimų apklausa), buvo atidėta ir galiausiai nebuvo įvykdyta, nes projekto koncepcijoje nebuvo numatyta pakankamai laiko ir išteklių, kad galima būtų atlikti tyrimą.

49. Nors 21 projekte buvo numatyti atskaitos padėties tyrimai, šių tyrimų veiksmingumas ir pridėtinė vertė buvo nevienodi. Dviem atvejais atskaitos duomenys nebuvo naudingi vidaus stebėjimo sistemai arba gerinant intervencijos loginį pagrindą, nes jie buvo pavėluoti,

³⁷ Konkretieji tikslai – veiksmų, ribojančių veiksmingą dviejų įstatymų taikymą, nustatymas ir suinteresuotųjų šalių gebėjimų stiprinimas, siekiant atsižvelgti į šiuos veiksmus, – taip pat buvo nepakankamai išmatuojami ar konkretūs.

nepakankamai išsamūs arba nevisiškai atitiko projekto rodiklius³⁸. Tačiau keturiuose projektuose (Bangladesh1, Bangladesh3, Nepal2 ir Nepal3) atskaitos duomenys buvo parengti prieš projekto pradžią ir buvo labai naudingi pradedant stebėti ir vertinti projektų rezultatus.

Komisija laiku neištaisė kai kurių projektų koncepcijos trūkumų, visų pirma prieš pasirašant sutartį dėl dotacijos

50. Į riziką ir įgytą patirtį buvo atsižvelgta rengiant daugelio projektų koncepciją, tačiau tik septyniuose projektuose buvo įvertinti rizikos tikėtumo (t. y. jos pasireiškimo tikimybės ir jos poveikio, jei ji iškiltų) scenarijai³⁹. Kelių projektų atveju vertintojai nustatė loginio pagrindo trūkumų pasiūlymo etape⁴⁰, bet į juos nebuvo pakankamai atsižvelgta įgyvendinant projektą.

- a) Projekte Indonesia1 vienas iš viso pasiūlymo vertintojų atkreipė dėmesį į silpnai suformuluotus rodiklius, tačiau tai neatsispindėjo vertinimo ataskaitoje ir rodikliai nebuvo pakeisti.
- b) Projekto Philippines2 vertintojai pateikė pastabą, kad konkretūs tikslai buvo silpnai suformuluoti („tai tik daugybė veiksmų, kurie labai panašūs į numatomus rezultatus“); tačiau į tai nebuvo atsižvelgta prieš pasirašant sutartį dėl dotacijos.
- c) Projekto Nepal3 vertintojas pažymėjo, kad „nebuvo atliktas joks atskaitos padėties tyrimas ir nebuvo nustatyta palyginimo kriterijų“ ir kad „loginis pagrindas turėtų būti parengtas iš naujo taikant tinkamus kiekybinius rodiklius“. Šiuo atveju atskaitos padėties tyrimas buvo atliktas vykdant projekto veiklą ir loginis pagrindas buvo persvarstytas

³⁸ Projekte Cambodia1 nustatyta atskaitos padėtis nebuvo pakankamai išsami. Projekte India2 atskaitos duomenys nebuvo visiškai suderinti su projekto rodikliais ir buvo gauti per vėlai, kad būtų naudingi vykdant projektą.

³⁹ Projektai, kurių atveju buvo atliktas tam tikras tikėtumo arba rizikos vertinimas: Bangladesh1, Bangladesh2, Cambodia1, Cambodia4, Nepal1, Thailand1 ir Thailand3.

⁴⁰ Vertintojai yra už pasiūlymų vertinimą atsakingi vertinimo komiteto nariai. Juos asmeniškai skiria Komisija. Atrinktų projektų vertintojai buvo Komisijos darbuotojai.

prieš paskelbiant antrą tarpinę ataskaitą; tačiau kai kurie rodikliai išliko kiekybiškai neįvertinami ir subjektyvūs⁴¹.

51. Vienu atveju (Bangladesh5 projektas) ES delegacija ėmėsi priemonių dėl silpno loginio pagrindo, kai projektas jau buvo įgyvendinamas, ir paprašė, kad naudos gavėjas jį ištaisytų. Tačiau pakeitimai buvo padaryti likus tik šešiams mėnesiams iki projekto pabaigos 2016 m. balandžio mėn.; dėl to delegacijos intervencija buvo įvykdyta pavėluotai (projekto trukmė buvo treji metai).

52. Daugumos projektų numatomi rezultatai rengimo etape buvo pagrįstai realistiški⁴². Tačiau buvo išimčių:

- a) Projekte Bangladesh1 vykstant diskusijoms su Komisija dėl projekto pratęsimo, tapo aišku, kad projekto koncepcija buvo pernelyg plataus užmojo, ypač kalbant apie duomenų bazės naudojimą. Kadangi projektas buvo vykdomas atokiose vietovėse, svarbios kliūtys, trukdančios sėkmingai įgyvendinti projekto veiklą, buvo elektros energijos ir interneto ryšio problemos, o tai buvo nepakankamai įvertinta projekto rengimo etape.
- b) Keletas į projektą India1 įtrauktų veiksmų, kurie buvo atšaukti, rengimo etape buvo pernelyg plataus užmojo: vykdant projektą buvo siekiama išnagrinėti numatomas teisės aktų pataisas, kurios jau keletą kartų buvo atidėtos (nuo 2004 m.) ir kurios nebuvo priimtos įgyvendinant projektą (2011–2014 m.).

⁴¹ Vyrų / šeimos narių, kurie palaiko darnius santykius su moterimi migrante paskirties vietoje (JAE, Kuveite ir Saudo Arabijoje) procentinė dalis, didesnis NVO partnerių skaičius (nenurodytas konkretus padidėjimas), NVO partnerės apsiima vykdyti daugiau tikslinių veiksmų judumo kontinuumo (nenurodytas konkretus padidėjimas) arba iš projekto rajonų deportuotų asmenų, kurie buvo reabilituoti, procentinė dalis (nenurodyta procentinė dalis).

⁴² Apskritai, mes nustatėme, kad devynių projektų atveju buvo nustatyti rezultatai, kurie rengimo etape atrodė per daug optimistiški: Bangladesh1, Bangladesh6, Bangladesh8, Cambodia3, India1, India2, Regional1, Thailand4, ir Thailand6.

Projektų įgyvendinimui trukdė vietos apribojimai ir vėlavimai

53. Šiame skirsnyje mes, be kita ko, nagrinėjame, ar Komisija tinkamai stebėjo projektus ir laiku reagavo į nenumatytus pokyčius ir ar projektai buvo įgyvendinti pagal planą (laiko, biudžeto ir veiklos atžvilgiu).

Komisija projektus stebėjo tinkamai, tačiau įgyvendinimui darė neigiamą poveikį ribota atsakomybė nacionaliniu lygmeniu, partnerių įvykdyti veiksmų sekos pakeitimai ir vėlavimai

54. Mes nustatėme, kad Komisija tinkamai stebėjo projektus, visų pirma atliko 26 projektų vizitus vietoje ir keturių projektų atveju vykdė „į rezultatus orientuotą stebėjimą“⁴³. Iš esmės Komisija laiku ėmėsi taisomųjų veiksmų, kad padėtų sklandžiai įgyvendinti projektus⁴⁴.

Tačiau mes nustatėme, kad 14 projektų tęstinis tvarumo vertinimas buvo silpnas (žr. 66 dalį), nepaisant to, kad bent keletu atvejų tai jau buvo aišku rengimo etape.

55. 2016 m. liepos mėn. 27 iš 35 projektų buvo užbaigti. Tačiau 10 projektų⁴⁵ įgyvendinimo laikotarpis buvo pratęstas laikotarpiui nuo trijų iki dvylikos mėnesių. Pusė pratęsimų buvo susiję su išorės veiksniais, kaip antai pavėluotais valdžios institucijų patvirtinimais, politiniais neramumais ir saugumo problemomis; kita pusė buvo aiškinami projektų vidaus sunkumais, susijusiais su partnerių pajėgumu.

56. Aštuoniuose projektuose buvo atlikta pakeitimų, susijusių su jų veiksmų logine seka. Šie pakeitimai padarė poveikį susijusių veiksmų vykdymui, o tai reiškia, kad nebuvo įmanoma visiškai išnaudoti galimos sinergijos. Mes nustatėme, kad atskaitos padėties tyrimais ir

⁴³ Į rezultatus orientuotas stebėjimas sudaro galimybę gauti glaustą intervencijos įgyvendinimo padėties tam tikru momentu apžvalgą. Jis naudojamas ne tik kaip projekto valdymo paramos priemonė, teikianti informaciją suinteresuotiesiems subjektams apie konkrečią intervenciją, bet ir suteikia naudingos patirties programuojant, rengiant ir įgyvendinant tolesnes intervencijas.

⁴⁴ Išskyrus keturis atvejus, kai per ilgai užtruko prašymo atlikti papildymą išnagrinėjimas; dėl partnerio pobūdžio buvo būtina palaukti „rezultatų stebėjimo“ paskelbimo, kad būtų galima išspręsti žinomas problemas; partnerio pasikeitimas praėjus mėnesiui po sutarties pasirašymo buvo laikomas formalumu; keletą mėnesių nieko nebuvo daroma nesant projekto vadovo.

⁴⁵ Projektai Nepal3, Bangladesh1, Bangladesh2, Thailand2, Vietnam1, India2, India3, Philippines2, Pakistan1 ir Regional2.

vertinimais nebuvo galima pasinaudoti, kai to reikėjo, mokymai vyko per vėlai ir susijusios veiklos prioritetų nustatymas nebuvo tobulas.

2 langelis. Pakeitimų, susijusių su veiklos seka, poveikio pavyzdžiai

Sekos pasikeitimas

Projektas Cambodia2: Veiklos seka iš pradžių buvo ši: 1.1 Žiniasklaidos apžvalga, stebėjimas, spaudos publikacijų apie prekybą vaikais analizė ir tęstinis stebėjimas, 1.2 Žurnalistų sensibilizacija ir mokymas apie prekybą žmonėmis ir vaikų teises ir 1.3 specializuotų žurnalistų nacionalinių tinklų kūrimo skatinimas. Projekto vykdymo metu pakeitus šią seką, buvo padarytas poveikis susijusiai veiklai, nes spaudos analizė turėjo atskleisti žurnalistų mokymo poreikius, o po mokymo turėjo sekti tinklų kūrimas. Vietoj to, projektas prasidėjo nuo tinklų kūrimo veiklos ir tik po to sekė spaudos apžvalga ir mokymas.

Reikšmingas vienos veiklos dalies vėlavimas

Projektas India2: Pažeidžiamumo žemėlapis (pavyzdžiui, vietų, kuriose pažeidžiamiems žmonėms kilo didžiausia prekybos žmonėmis rizika) buvo parengtas 2011 m. kovo mėn., tačiau 2013 m. vasario mėn. jo vis dar nebuvo patvirtinusi atitinkama ministerija. Dėl to sustojo visa veikla, įskaitant atskaitos padėties tyrimus, į kuriuos turėjo būti atsižvelgta įgyvendinant projektą. Galiausiai, peržiūrėta atskaitos padėtis buvo nustatyta per vėlai, kad būtų panaudojama.

57. 10 mūsų išnagrinėtų projektų atveju⁴⁶ kai kurie svarbūs veiksmai nebuvo įvykdyti taip, kaip planuota. Taip atsitiko dėl nepakankamų valdžios institucijų (penkiais atvejais), įgyvendinančio partnerio (keturiais atvejais) arba abiejų šių subjektų įsipareigojimo (vienu atveju), žr. **3 langelį**.

⁴⁶ Šie dešimt projektų yra Philippines2, Bangladesh1, Bangladesh2, Indonesia1, India2, Cambodia3, Nepal2, Myanmar1, India1 ir Bangladesh4. Septyni projektai tebėra įgyvendinami. Analizuota tik tai, kas jau buvo užbaigta.

3 langelis. Nepakankamos atsakomybės / įsipareigojimo pavyzdžiai

Iš valdžios institucijų pusės

Projektas Bangladesh1: Valdžios institucijos neaktyvino vaikų registravimo programinės įrangos iki pat projekto pabaigos. Todėl pareigūnai negalėjo būti mokomi tuo metu, kai buvo vykdomas projektas.

Projektas Indonesia1: Projekto tikslas buvo padėti įgyvendinti nacionalinį kovos su neteisėta prekyba planą. Susitikimai su aukšto lygio valdžios institucijų pareigūnais neįvyko kaip buvo numatyta dėl politinio įsipareigojimo nebuvimo ir turėjo būti pakeisti susitikimais su vietos bendruomenės lygmens pareigūnais.

Iš įgyvendinimo partnerio pusės

Projektas Myanmar1: Vykdamas projektą nebuvo parengta numatyta mokymo medžiaga apie migraciją ir vaikų apsaugą ir nebuvo sistemingai dalijama medžiaga per vaikų apsaugos grupėms skirtus seminarus. Be to, laisvalaikio veikla vaikams nebuvo organizuojama reguliariai, kadangi skatindama informuotumą ir plėtodama žinias apie vaiko teises kiekviena bendruomeninė vaikų apsaugos grupė dirbo savarankiškai. Kai kurios grupės nebuvo pakankamai veiklios (pavyzdžiui, įvykdyti trys veiksmai per vienus metus, palyginti su 20 kitame kaime). Partneris turėjo laiku išspręsti abu klausimus (medžiagos prieinamumo ir įsitraukimo lygio).

Iš abiejų subjektų pusės

Projektas India1: Du ypač svarbūs veiksmai buvo atšaukti. Pirmiausia, pasiūlytos Indijos migracijos politikos analizė iš žmogaus teisių perspektyvos ir galiojančio įstatymo dėl prekybos žmonėmis pakeitimai iš pradžių buvo atidėti ir vėliau atšaukti, nes vyriausybė nepritarė naujai migracijos politikai ir įstatymas dėl prekybos žmonėmis nebuvo pakeistas. Tokio vėlavimo riziką buvo galima numatyti, atsižvelgiant į pirmiau buvusius nesėkmingus bandymus, skirtus teisinės sistemos pakeitimui. Antra, veikla, kuri apėmė oro bendrovių ir bankų korporacinės socialinės atsakomybės prisiėmimą teikiant paslaugas darbuotojams migrantams ir platinant jiems informaciją, nebuvo įgyvendinta dėl lėšų ir logistinių pajėgumų trūkumo. Tai taip pat buvo galima numatyti projekto rengimo etape.

Biudžetą vykdyti trukdė riboti vietos partnerių pajėgumai

58. Nustatėme septynis atvejus, kai buvo panaudojama gerokai per mažai lėšų, ir kitus penkis atvejus, kai biudžeto lėšų panaudojimui reikėjo skirti papildomo laiko⁴⁷. Sutartyse dėl dotacijų buvo nustatytas maksimalus ES įnašas, todėl ne visų lėšų panaudojimas nebūtinai yra neigiamas dalykas, ypač jei visi numatyti rezultatai yra pasiekti. Tačiau, kai pasirinkto kvietimo biudžetas yra įvertinamas reikšmingai per didelė suma ir kai ji nėra ištaisyta prieš sudarant sutartį, Komisija negali visapusiškai pasinaudoti kvietimu teikti pasiūlymus (ir turimomis lėšomis), kad galėtų paremti kitus projektus. Kai kuriais atvejais mes nustatėme, kad partnerių pradinis pasiūlymas buvo nerealistiškas palyginti su jų pajėgumu (pernelyg plataus užmojo / įvertintas per didelė suma). Pavyzdžiui:

- a) Vieno projekto atveju (Regional1) buvo panaudota tik 65 % pradinio biudžeto. Pagrindinis įgyvendinimo partneris sutiko, kad iš pradžių daugelis biudžeto eilučių buvo įvertintos per didelė suma (visų pirma įrangos ir kampanijos išlaidų biudžeto eilutės)⁴⁸.
- b) Beveik pusė projekto India3 sutarties sumos nebuvo panaudota iki pirminės projekto galutinės datos, iš dalies dėl to, kad ilgalaikė pagalbos nusikaltimo aukoms veikla įėjo į galimai patrauklesnio (ilgesnės trukmės, tikslingesnio) valstybinio finansavimo sritį.
- c) Projekte Regional2 prireikė dviejų laikotarpio pratęsimų (nuo 36 iki 48 mėnesių), kad būtų galima panaudoti 90 % planuojamo ES įnašo⁴⁹.

⁴⁷ Projektai, kuriuos vykdant buvo panaudojama gerokai per mažai lėšų: Projektai Thailand2, Bangladesh1, India2, India3, Philippines2, Regional1 ir Regional2. Projektai, kuriems buvo suteikta papildomo laiko: Projektai India1, Nepal3, Pakistan1, Bangladesh2 ir Vietnam3.

⁴⁸ Suteiktas ES finansavimas sudarė 1,7 milijono eurų, o tai yra gerokai daugiau nei nustatyta minimali dotacijos suma – 500 000 eurų. Planuojami rezultatai buvo iš esmės pasiekti.

⁴⁹ Skirtas ES finansavimas sudarė 470 902 eurus, o tai yra gerokai daugiau nei nustatyta minimali dotacijos suma – 300 000 eurų. Planuojami rezultatai buvo iš esmės pasiekti.

Vykdam projektus pasiekta kai kurių teigiamų rezultatų kovojant su prekyba žmonėmis, nors ir kilo abejonių dėl tvarumo

59. Šiame skirsnyje mes nagrinėjame: ar planuojami išdirbiai buvo / yra pateikiami laiku ir neviršijant biudžeto; ar projektai teigiamai prisidėjo prie prekybos žmonėmis panaikinimo; ir ar projektų rezultatai yra tvarūs.

Igyvendinus projektus gauta teigiamų rezultatų prekybos žmonėmis srityje, tačiau juos sudėtinga susieti su bendru kovos su prekyba žmonėmis regione pagerėjimu

60. Nuo 2009 m. kova su prekyba žmonėmis regionuose, kurie buvo nagrinėjami audito metu, apskritai pagerėjo, nors ir yra didelių skirtumų tarp šalių, iš kurių tik dvi visiškai atitinka aukščiausius standartus. Remiantis JAV prekybos žmonėmis ataskaitos duomenimis (žr. **1 lentelę**), padėtį pagerinusios šalys yra Bangladešas, Kambodža, Indija, Filipinai ir Pakistanas; keturios šalys išlieka nepasikeitusios (Indonezija, Nepalas, Mianmaras ir Vietnamas); ir tik vienoje šalyje (Tailandė) padėtis audito laikotarpiu pablogėjo.

1 lentelė. Į imtį įtrauktų šalių pastangos kovoti su prekyba žmonėmis, remiantis JAV prekybos žmonėmis ataskaita (PŽA)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kambodža	2SS	2	2	2	2SS	2SS	2SS	2
Indonezija	2	2	2	2	2	2	2	2
Nepalas	2	2	2	2	2	2	2	2
Mianmaras	3	3	3	2SS	2SS	2SS	2SS	3
Tailandas	2	2SS	2SS	2SS	2SS	3	3	2SS
Vietnamas	2	2SS	2SS	2	2	2	2	2
Indija	2SS	2SS	2	2	2	2	2	2
Filipinai	2SS	2SS	2	2	2	2	2	1
Pakistanas	2SS	2	2	2	2	1	1	1
Bangladešas	2SS	2SS	2SS	2	2	2	2	2

Pastaba: JAV prekybos žmonėmis ataskaitoje (JAV PŽA) šalys skirstomos į keturias kategorijas: 1 lygio (visiškai laikomasi standartų), 2 lygio (nevisiškai laikomasi standartų, tačiau dedamos reikšmingos pastangos), 2 lygio stebėjimo sąrašas (2SS, tas pats, kaip ir 2 lygio, bet poveikį dar sustiprina didelis nukentėjusiųjų skaičius, negalėjimas pateikti didesnių pastangų įrodymų arba įsipareigojimų nesilaikymas) ir 3 lygio (nesilaikoma standartų).

Šaltinis: JAV valstybės departamento ataskaita dėl prekybos žmonėmis, 2016 m.

61. Mes nustatėme, kad visų nagrinėtų projektų atveju mums pavyko nustatyti kai kuriuos teigiamus projektų rezultatus prekybos žmonėmis srityje, kuriais prisidedama prie kovos su prekyba žmonėmis. Mes taip pat nustatėme, kad ES parama, ypač tikslinis EDŽTRP finansavimas, padėjo sustiprinti bendruomenines NVO, skirtas kovai su prekyba žmonėmis. Vis dėlto šie rezultatai negali būti susieti su bendra kovos su prekyba žmonėmis pažanga susijusiuose regionuose. Be to, sunku nustatyti, kokį poveikį daro žmogaus teisėmis pagrįstos iniciatyvos, kadangi jomis yra remiami ilgalaikiai pokyčiai, kuriuos dėl jų pobūdžio dažnai sunku įvertinti.

62. Geras pavyzdys, kaip ES gali prisidėti prie ilgalaikių požiūrio ir vietos įsipareigojimų pokyčių, yra projektas Indonesia¹. Šiuo projektu siekta sustiprinti naujai besiformuojančią vietos nevyriausybinių organizacijų, kurios vykdo veiklą kovos su prekyba žmonėmis srityje, koaliciją stiprinant jos gebėjimus bei gerinant jos tarptautinį matomumą ir veiklos aprėptį. Juo remdamasi, koalicija galėjo suteikti svarbių duomenų apie su prekyba žmonėmis susijusius uždavinius Indonezijos žmogaus teisių padėčiai skirtos JT periodinės peržiūros kontekste⁵⁰.

63. Panašiai, nacionalinių NVO koalicija įgyvendino projektus Cambodia² ir Cambodia³. Šie du projektai padėjo padidinti koalicijos matomumą, gebėjimus ir veiklos aprėptį, ir dėl to koalicija ir jos nariai pagerino savo projektų valdymo įgūdžius ir sugebėjo išlaikyti paramos teikėjų paramą kai kuriai jų veiklai.

64. Kaip aprašyta pirmiau (žr. 47 dalį), projektų atrankos skelbiant kvietimus teikti pasiūlymus suteikė nedaug galimybių Komisijai integruoti projektus į visapusišką metodą. Nepaisant to, mes nustatėme vieną projektą, kurį vykdant pavyko susieti paramą vystymuisi su kitomis ES politikos priemonėmis (žr. **4 langelį**). Kiti paramos teikėjai taip pat kovoja su prekyba žmonėmis, taikydami visapusišką metodą, kuris apima skirtingų rūšių paramą⁵¹.

⁵⁰ Visuotinė periodinė peržiūra yra ypatingas procesas, kuris apima visų 193 JT valstybių narių žmogaus teisių padėties periodinę peržiūrą.

⁵¹ Pagal Australijos ir Azijos kovos su prekyba žmonėmis programą (AATIP: 2013–2018 m.), kurios paramos fondas sudaro 50 milijonų Australijos dolerių, yra teikiama parama ASEAN ir regioninėms ir nacionalinėms institucijoms ir sprendžiama tvirtus įrodymus suteikiančių duomenų trūkumo problema. Agentūra „US Aid“ neseniai pradėjo įgyvendinti kovai su prekyba

4 langelis. Projektas Thailand3. Sėkmingas padalinių bendradarbiavimas ir veiksmingas turimų priemonių panaudojimas vykdant kovos su prekyba žmonėmis tikslus. Tailando žuvininkystės projekto pavyzdys.

ES NNN (neteisėtos, nedeklaruojamos ir nereglamentuojamos žvejybos) reglamentu⁵² siekiama užtikrinti, kad ES rinkoje neatsidurtų neteisėtai sužvejotų žuvų produktai. Komisija 2011 m. pradėjo neoficialų dialogą su Tailandu dėl šio reglamento nuostatų laikymosi.

2015 m. keliuose straipsniuose buvo pavišinta, kad kai kurios Tailando žuvininkystės įmonės turi sąsajų su prekyba žmonėmis. Žiniasklaida „atskleidė svarbų valdžios institucijų, žvejų ir prekeivių žmonėmis vaidmenį paverčiant vergais tūkstančius žmonių“.

Komisija manė, kad neoficialus dialogas su Tailando valdžios institucijomis neužtikrino pakankamos pažangos. Todėl 2015 m. balandžio 21 d. Komisija pateikė oficialų įspėjimą Tailandui (vadinamąją „geltonąją kortelę“) už tai, kad jis nesiėmė pakankamų priemonių tarptautiniu mastu kovojant su neteisėta žvejyba. Buvo nustatyta su tausia žvejyba susijusios Tailando teisinės sistemos trūkumų ir prastas laimikio stebėjimas, kontrolė ir atsekamumas. Be šių problemų, žiniasklaida apkaltino Tailando laivyną sunkiais darbo teisės ir žmogaus teisių pažeidimais (žr. 6 dalį).

Nepaisant to, kad oficialaus įspėjimo nebuvo numatyta naudoti kaip kovos su prekyba žmonėmis priemonės, jis prisidėjo prie paramos kovai su prekyba žmonėmis Tailande. Po sprendimo buvo pradėta formali dialogo su Tailando valdžios institucijomis procedūra siekiant susitarti dėl būtinų taisomųjų priemonių. Neįgyvendinus šių priemonių, ES galėjo uždrausti žvejybos produktų iš Tailando importą, todėl tai buvo papildoma paskata Tailando valdžios institucijoms nedelsiant imtis veiksmų.

Komisijos sprendimas suteikė postūmį seniai turėjusioms įvykti reformoms, pavyzdžiui, taikomų darbo sąlygų. Jūrų reikalų ir žuvininkystės generalinis direktoratas ir DG DEVCO atkreipė kitų Komisijos padalinių (atsakingų už prekybos ir darbo standartus) dėmesį į galimybę parengti intervenciją, kuria būtų remiamos Tailando valdžios institucijos, siekiančios sumažinti priverstinį

žmonėmis skirtą regioninį projektą, kuriuo siekiama užtikrinti, kad intervencijų sąveika leistų pasiekti maksimalų numatomą poveikį.

⁵² Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1005/2008 2008 m. rugsėjo 29 d. nustatantis Bendrijos sistemą, kuria siekiama užkirsti kelią neteisėtai, nedeklaruojamai ir nereglamentuojamai žvejybai, atgrasyti nuo jos ir ją panaikinti, iš dalies keičiantis reglamentus (EEB) Nr. 2847/93, (EB) Nr. 1936/2001 ir (EB) Nr. 601/2004 bei panaikinant reglamentus (EB) Nr. 1093/94 ir (EB) Nr. 1447/1999.

darbą, vaikų darbą ir kitų rūšių netinkamą darbą bei palaipsniui panaikinti darbuotojų išnaudojimą Tailando žuvininkystės ir jūros produktų perdirbimo sektoriuose. Iš to atsiradęs projektas yra platesnės iniciatyvos, kuri apima ES ir Tailando dialogą žvejybos ir darbo klausimais, dalis.

Projektą įgyvendina Tarptautinė darbo organizacija (TDO), kuri pasirašė sutartį 2015 m. gruodžio mėn. Ši veikla prasidėjo 2016 m. vasario mėn. ir numatoma, kad ji truks 42 mėnesius. Tikimasi, kad ji padės Tailando valdžios institucijoms parengti veiksmų gaires, skirtas ratifikuoti pagrindines TDO konvencijas, o tai būtų teigiamas šalutinis poveikis, apimantis ne tik žuvininkystės sektorių.

Priemonės, kurių imtasi siekiant apsaugoti žuvininkystės sektoriaus darbininkų teises, dabar išplečiamos į kitus ekonomikos sektorius, siekiant standartizuoti darbuotojų teises šalyje. Panašiai, kiti paramos teikėjai renka informaciją apie projektą, siekdami įvertinti galimybę jį atkartoti kitose Pietų / Pietryčių Azijos šalyse (pavyzdžiui, Bangladeše, kuris taip pat turi panašų žvejybos sektorių).

Nebuvo sistemingai užtikrinamas projektų rezultatų tvarumas

65. Galėjome įvertinti 25 projektų tvarumo perspektyvas⁵³. Likusių 10 projektų atveju projektas buvo vykdomas, jo galutinė ataskaita dar nebuvo patvirtinta arba ji nebuvo pakankamai išsami. Mes nustatėme, kad tvarumas gali būti įrodomas 11 projektų atveju. Likusių 14 projektų atveju tvarumui gali daryti poveikį nepakankami tolesni paramos teikėjų įnašai (aštuoni projektai) ir nepakankamas partnerių ar valdžios institucijų įsipareigojimas (šeši projektai).

5 langelis. Su tvarumu susijusių problemų pavyzdžiai

Nepakankami tolesni paramos teikėjų įnašai

Projekte Nepal1 pagrindinis partneris nebedirba trijuose rajonuose ir pakeitė savo teritorinius ir teminius prioritetus. Nors vienas partneris toliau vykdo mikrokreditų teikimo veiklą remiamas kito paramos teikėjo, veikla, turinti glaudesnę sąsają su prekyba žmonėmis, nebuvo tęsiama.

Projekte India1 dalies veiklos tiesioginį finansinį tęstinumą užtikrino kitas paramos teikėjas, bet ne visa veikla galėjo būti tęsiama.

⁵³ Žr. II priedą.

Nepakankamas partnerių įsipareigojimas ir valdžios sektoriaus atsakomybė

Projekte India² įgyvendinimo partneriai nesudarė tvarumą užtikrinančių susitarimų su policija, kad galėtų paremti pančajatus, kurie palaiko budrumo komitetus ir veiksmų centrus, ir negalės paremti savo veiksmų finansiškai, kai bus baigta vykdyti programa.

Projekto Bangladesh³ atveju, projektas taps tvarus tik nacionalinei vyriausybei pakeitus savo poziciją dėl rohinjų pabėgėlių (t. y. dėl nepripažinimo, neteikiamos prieigos prie darbo rinkos ir vidurinio išsilavinimo). Tačiau ES delegacija nesiėmė jokių tolesnių veiksmų. Dėl šio tolesnių veiksmų nebuvimo dalis su prekyba žmonėmis susijusios projekto veiklos buvo atšaukta / atidėta.

66. Kai dėl 14 projektų, kurių tvarumo perspektyva nebuvo aiški, mes nustatėme, kad į pagrindinius veiksnius, darančius poveikį tvarumui, galėjo būti geriau atsižvelgta rengimo etape. Visų pirma projektai neturėjo pasitraukimo strategijos, skirtos projekto veiklos ir gautų išdirbių perdavimui, kaip rekomenduojama Komisijos projekto ciklo valdymo gairėse⁵⁴, ir nebuvo pakankamai sušvelnintas išorės veiksmų / grėsmių poveikis, todėl jis išliko įgyvendinimo etape. Komisijos tęstinį tvarumo vertinimą taip pat apsunkino nepakankamas pasikeitimų poveikio dokumentavimas įgyvendinimo laikotarpiu.

67. Mes nustatėme gerą tvaraus projekto pavyzdį, kuris parodo ankstyvo tvarumo problemų išsprendimo rengimo etape naudą (žr. **6 langelį**).

6 langelis. Projektas „Shubha Yatra“. Nepalo moterų migrančių teisių skatinimas ir apsauga (Nepal³)

Gera praktika

Projekto tikslas – skatinti ir apsaugoti Nepalo moterų migrančių teises organizuojant informuotumo didinimo iniciatyvas ir skatinant dalijimąsi žiniomis. Pasitraukimo strategija buvo išsamiai aptarta su pagrindinėmis suinteresuotosiomis šalimis rengimo etape ir buvo nuolatos vertinama įgyvendinimo metu. Visų pirma įgyvendinant projektą buvo vykdoma veikla, galinti pritraukti tolesnę paramos teikėjų paramą, siekiant užtikrinti pasiektų rezultatų tvarumą pasibaigus projektui.

⁵⁴ Turėtų būti parengtas „planas laipsniškai nutraukti bet kokią išorės pagalbą ir perduoti valdymo atsakomybę“, Europos Komisija, pagalbos teikimo metodai: Projektų ciklo valdymo gairių 1 tomas, 2004 m., p. 45.

Vykdam informuotumo didinimo veiklą gauti rezultatai buvo tvarūs. Vienas partneris, remiamas Tarptautinės darbo organizacijos (TDO), vykdė saugios migracijos programą Rupendhi rajone. Panašiai, pasinaudodamas vietos valdžios institucijų finansine parama, moterų migrančių paslaugų centras (dirbančių moterų migrančių federacija, įsteigta vykdant Shubha Yatra projektą) reguliariai organizavo rajono koordinavimo susirinkimus, kuriuose daugiausia dėmesio buvo skiriama moterų migrančių teisių gynimui.

Be to, informacijos centrai rajono administraciniuose biuruose (Hetaudos ir Bairavos) vis dar veikia ir bendradarbiauja su daugiau kaip 22 vietinėmis NVO, vykdančioms veiklą moterų teisių srityje. Be to, savo veiklą tęsė informacijos biurai tarptautiniame oro uoste ir pasienyje remiant įvairiems privatiems paramos teikėjams ir fondams. Abu partneriai aktyviai vadovauja šioms iniciatyvoms.

Kalbant apie keitimosi žiniomis skatinimą, pagrindinis partneris, tarptautinė NVO, išplatino vykdant projektą pasiūlytą modelį, skirtą saugios migracijos skatinimui, ir šiuo metu įgyvendina projektus Rupendhi ir Makvanpure. Šie projektai remiasi vykdant ES finansuojamą projektą atliktu darbu, skirtu mergaičių įgalėjimui pasitelkiant švietimą ir vaikų santuokų sumažinimui.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

68. Audito metu buvo nagrinėjamas kovai su prekyba žmonėmis skirtos ES paramos veiksmingumas Pietų / Pietryčių Azijoje. Prekybos žmonėmis panaikinimas neišvengiamai yra ilgas procesas. Jis reikalauja išnagrinėti daugelį pamatinių priežasčių (pavyzdžiui, lyčių nelygybės, ribotų mažumų teisių, nepakankamo švietimo ir sveikatos) ir suardyti kriminalinių tinklų veiklą. Prekyba žmonėmis pagal savo pobūdį yra slapta nusikalstama veikla, apie kurią pakankamų ir palyginamų statistinių duomenų galima gauti tik retu atveju. Atsižvelgdami į sudėtingas aplinkybes, daugelį plataus masto prioritetų ir ribotus išteklius, mes nustatėme, kad ES iš dalies veiksmingai rėmė ES kovą su prekyba žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje.

69. ES kovos su prekyba žmonėmis politikos sistema iš esmės suteikia visapusišką metodą, skirtą prekybos žmonėmis problemai spręsti, nežiūrint į tai, kad kai kurie aspektai dar nėra visiškai išplėtoti. PŽP strategija (2012–2016 m.) buvo aukšto lygio dokumentas, kuriame pateikiama mažai rekomendacijų dėl kovos su prekyba žmonėmis išorės dimensijos. 2017 m. balandžio mėn. Komisija nebuvo paskelbusi pagal PŽP strategiją pasiektų rezultatų išsamaus vertinimo; ji taip pat nebuvo paskelbusi kovos su prekyba žmonėmis po 2016 m. politikos sistemos.

70. PŽP strategiją papildė kiti politikos dokumentai, kurie kartu padeda spręsti pagrindinius prekybos žmonėmis klausimus. Kovai su prekyba žmonėmis Komisija ir EIVT tiesiogiai arba netiesiogiai taiko įvairias priemones: ypač naudingi žmogaus teisių dialogai; kitos priemonės yra dvišaliai dialogai ir parama regioniniams forumams (t. y. ASEAN ir ASEM Azijoje). Iki šiol nebuvo sudaryta jokių naujų ES ir kurių nors Pietų / Pietryčių Azijos šalių partnerystių, skirtų kovai su prekyba žmonėmis (žr. 22–43 dalis).

1 rekomendacija. Toliau plėtoti prekybos žmonėmis strateginę programą, siekiant ją labiau pritaikyti Pietų / Pietryčių Azijai
Komisija, koordinuodama veiklą su EIVT ir atsižvelgdama į laikotarpio vidurio peržiūros poveikį išorės finansavimo priemonėms, turėtų toliau plėtoti kovos su prekyba žmonėmis strateginę programą, būtent: • pasiūlyti Tarybai atnaujintą prioritetų sąrašą, paremtą iki šiol pasiektais rezultatais, prekybos žmonėmis paplitimu konkrečiose šalyse / regionuose ir teminiais politikos prioritetais; • užtikrinti, kad sprendimų priėmėjai ir vykdytojai galėtų naudotis pakankamais ir palyginamais duomenimis apie remiamą kovos su prekyba žmonėmis veiklą; • nustatyti aiškius kovai su prekyba žmonėmis skirtus tikslus ir uždavinius, tokiu būdu sutartose prioritetinėse šalyse / regionuose palengvinant svarbių, nuoseklių ir visapusiškų veiksmų parengimą. Pagal tikslus turėtų būti suformuluotos išsamesnės veiklos gairės, kurios turėtų būti pakankamai aiškos, kad jomis remiantis būtų galima vadovauti veiklai vietoje, pavyzdžiui, naudojant atitinkamas šalių programas, šalių strategijas, programavimo procedūras ir esamas valdymo ataskaitas; • nustatyti ir vėliau įvertinti ir pateikti ataskaitą, kokių tikslų geriausia siekti vykdant projektus, taikant kitą priemonę (pavyzdžiui, žmogaus teisių dialogą, techninės pagalbos priemones, kovai su prekyba žmonėmis skirtas partnerystes ir kt.) arba derinant kelias priemones. Terminas: 2018 m. vidurys

71. Nepaisant konkrečių trūkumų, nagrinėti projektai Pietų / Pietryčių Azijoje pasiekė tam tikrų teigiamų rezultatų kovojant su prekyba žmonėmis. Tačiau šių rezultatų poveikis galėjo būti didesnis, jei būtų taikomas visapusiškas metodas, leidžiantis pasiekti didesnę sąveiką ir

sinergiją tarp projektų ir kitų su prekyba žmonėmis susijusių priemonių. Beveik dviejuose trečdaliuose atrinktų projektų buvo trūkumų, susijusių su tikslų ir / arba rodiklių formulavimu ir kai kurie koncepcijos trūkumai nebuvo sprendžiami laiku, t. y. prieš pasirašant sutartį dėl dotacijos (žr. 45–52 dalis).

72. Komisija projektus stebėjo tinkamai, tačiau įgyvendinimui neigiamą poveikį darė ribota atsakomybė nacionaliniu lygmeniu ir su partnerių vykdoma veikla ir pajėgumais susiję trūkumai. Kova su prekyba žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje apskritai pagerėjo, tačiau šį pagerėjimą sudėtinga susieti su konkrečiais ES veiksmams (tiek kalbant apie lėšų paskirstymą, tiek apie pasiektus rezultatus). Nors dar anksti vertinti visų projektų rezultatų tvarumą, mes pažymėjome, kad jų tvarumas nebuvo sistemingai užtikrinamas (14 projektų iš 25 projektų atveju) (žr. 54–67 dalis).

2 rekomendacija. Optimizuoti projektų poveikį, integruojant juos į visapusišką sistemą

Rengiant kvietimus teikti pasiūlymus ir vykdant atrankos bei laimėtojo nustatymo procedūrą, Komisija turėtų stengtis remti tuos projektus, kurie turi daugiausia galimybių prisidėti prie kovos su prekyba žmonėmis atitinkamame prioritetiniame regione / šalyje tikslų, būtent:

- įtraukti atrankos kriterijus, padedančius taikyti visapusišką metodą regione / šalyje, leidžiančius tinkamai atsižvelgti į visus nustatytus prioritetus ir suteikiančius galimybę pasiekti sąveiką ir sinergiją tarp projektų ir kitų priemonių;
- įvertinti, kokios rūšies ir dydžio dotacijos geriausiai atitinka šalies pilietinės visuomenės galią ir gebėjimus;
- užtikrinti, kad atrinktų projektų koncepcija apimtų SMART tikslus ir RACER rodiklius ir kad numatomi rezultatai būtų realistiški laiko, biudžeto ir partnerių gebėjimų atžvilgiu;
- daugiau dėmesio skirti numatomų projekto rezultatų tvarumui nuo ankstyvo etapo per visą projekto įgyvendinimo ciklą, pavyzdžiui, parengiant pasitraukimo strategijas, kuriose išnagrinėjami alternatyvūs finansavimo šaltiniai ir skatinamas nacionalinės atsakomybės prisiėmimas užbaigus projektą.

Terminas: 2018 m. pradžia

Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Karel PINXTEN, 2017 m. gegužės 2 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas
Klaus-Heiner LEHNE

I priedas**Projektų apžvalga**

Šalis	Atsakinga delegacija	CRIS sutarties Nr.	Nuoroda tekste	Projekto pavadinimas	Bendra planuota suma (eurais)	ES lėšos (eurais)
Kambodža	Kambodža	EIDHR/2011/272–402	Cambodia1	Saugi migracija ir mažesnė prekyba žmonėmis (SMART)	333 261	244 855
Kambodža	Kambodža	EIDHR/2009/218–621	Cambodia2	Gebėjimų stiprinimas kovojant su prekyba žmonėmis, ypač vaikais, žvelgiant iš žmogaus teisių perspektyvos, devyniose provincijose ir Pnompenio savivaldybėje Kambodžoje	285 580	188 483
Kambodža	Kambodža	EIDHR/2011/272–403	Cambodia3	Bendruomenės stiprinimas, siekiant užkirsti kelią prekybai žmonėmis, ypač moterimis ir vaikais, ir pagalba prekybos žmonėmis aukoms kreipiantis į teismą	555 330	299 878
Kambodža	Kambodža	EIDHR/2015/369–068	Cambodia4	MIGRA ACTION – gynimas, stebėjimas ir komunikavimas, siekiant kovoti su prekyba žmonėmis ir nesaugia migracija Kambodžoje	500 000	475 000
Indonezija	Indonezija	EIDHR/2010/253–189	Indonesia1	Atstovavimo veiklos ir jaunimo įsitraukimo stiprinimas: Paramos veiksmai, skirti įgyvendinti nacionalinį veiksmų planą dėl nusikalstamos prekybos žmonėmis ir vaikų seksualinio išnaudojimo panaikinimo 2009–2014 m.	106 564	99 004
Nepalas	Nepalas	EIDHR/2009/158–139	Nepal1	Bendruomenės įgalėjimo veiksmai, skirti moterų ir vaikų teisių gynimui ir skatinimui	126 080	100 864
Nepalas	Nepalas	EIDHR/2009/158–158	Nepal2	Iniciatyva, skirta suteikti pajėgumų vietos valdžios institucijoms kovai su prekyba žmonėmis (ICLICHT)	49 000	49 000
Nepalas	Nepalas	DCI-MIGR/2010/228–798	Nepal3	Shubha Yatra: Nepalo moterų migrančių teisių skatinimas ir apsauga	700 000	560 000

Šalis	Atsakinga delegacija	CRIS sutarties Nr.	Nuoroda tekste	Projekto pavadinimas	Bendra planuota suma (eurais)	ES lėšos (eurais)
Mianmaras	Tailandas	DCI-HUM/2009/155–012	Myanmar1	Pažeidžiamų vaikų apsauga nuo prekybos žmonėmis ir kitokios žalingos veikos Mianmare	663 293	596 963
Tailandas	Tailandas	DCI-HUM/2009/154–928	Thailand1	Vaikų migrantų apsauga nuo prekybos žmonėmis ir išnaudojimo Mekongo pareigonyje	649 969	584 972
Tailandas	Tailandas	DCI-HUM/2008/153–312	Thailand2	Sugrįžimas ir judėjimas į priekį: Ekonominis ir socialinis migrantų, įskaitant iš ES šalių grąžintas prekybos žmonėmis aukas, įgalėjimas.	2 199 813	1 758 813
Tailandas	Tailandas	DCI-HUM/2015/371–801	Thailand3	Kova su nepriimtino pobūdžio darbu Tailando žuvininkystės ir jūros gėrybių pramonės sektoriuose	4 200 000	3 700 000
Vietnamas	Vietnamas	EIDHR/2010/248–231	Vietnam1	Pasipriešinimas smurtui (pasipriešink)	205 649	195 366
Vietnamas	Vietnamas	EIDHR/2010/248–732	Vietnam2	Vesta II	279 902	251 912
Indija	DEVCO būstinė / decentralizuota į ES delegaciją Indijoje 2011 m.	DCI-MIGR/2010/224–427	India1	Darbuotojų migrantų iš Indijos apsauga Omane pasitelkiant įrodymais grindžiamą gebėjimų stiprinimą, bendradarbiaujant su valdžios institucijomis ir pilietine visuomene	700 410	560 328
Indija	Indija	EIDHR/2010/232–393	India2	Parama Indijos vyriausybės pastangoms kovojant su prekyba moterimis ir mergaitėmis, įgyvendinant Bendrijos veiksmus pančajatų lygmeniu kartu su partneriu – nacionaline moterų reikalų komisija	300 000	240 000
Indija	Indija	EIDHR/2012/278–640	India3	Teisėsaugos ir bendruomenės veiksmų stiprinimas, siekiant kovoti su prekyba moterimis ir vaikais	345 518	293 690

Šalis	Atsakinga delegacija	CRIS sutarties Nr.	Nuoroda tekste	Projekto pavadinimas	Bendra planuota suma (eurais)	ES lėšos (eurais)
Filipinai	Filipinai	EIDHR/2009/220–287	Philippines1	Privatūs ir vieši smurto prieš moteris aspektai: Smurto šeimoje ir prekybos žmonėmis problemos sprendimas neturtingose miestų bendruomenėse bei Angeles ir Olongapo miestų „raudonų žibintų rajonuose“	175 151	140 121
Filipinai	Filipinai	EIDHR/2010/246–141	Philippines2	Pastangos geriau įgyvendinti tarptautinius ir vietos įstatymus, skirtus kovai su prekyba vaikais ir kitokia prievarta prieš vaikus, pasirinktose Filipinų vietovėse	207 557	172 364
Pakistanas	Pakistanas	EIDHR/2011/277–432	Pakistan1	Aukštos rizikos grupė – „Meri Awaz Suno“ („Išgirk mano balsą“)	493 949	443 295
Indija, Nepalas, Bangladešas	Indija	DCI-MIGR/2009/153–330	Regional1	SANYUKT, „prisijungęs“ – regioninis projektas, skirtas atvejų valdymui ir kovai su prekyba žmonėmis Pietų Azijoje ir iš Pietų Azijos	2 199 704	1 759 763
Indija, Nepalas	Indija	DCI-HUM/2008/155–098	Regional2	Apsauga ir priežiūros kokybė – kovos su prekyba žmonėmis veiksmai, kurių bandomąjį projektą įvykdė paramos vaikams organizacija Terre des hommes kartu su Indijos Sanlaap	592 120	470 902
				Tarpinė suma (prekybos žmonėmis pagrindinė dalis)	15 868 850	13 185 573
Kambodža	Kambodža	DCI-MIGR/2013/282–889	Cambodia5	MIGRA-SAFE: Saugi pažeidžiamų darbuotojų migrantų iš Kambodžos darbo migracija į Tailandą	714 300	571 000
Bangladešas	Bangladešas	DCI-NSAPVD/2011/270–442	Bangladesh1	Vaikų migracijos tarp kaimo ir miesto projektas	1 349 994	998 996
Bangladešas	Bangladešas	EIDHR/2011/223–092	Bangladesh2	Vaikų apsaugos gerinimas ir seksualinę prievartą ir išnaudojimą patyrusių vaikų reabilitacija Bangladeše	1 403 971	1 094 915

Šalis	Atsakinga delegacija	CRIS sutarties Nr.	Nuoroda tekste	Projekto pavadinimas	Bendra planuota suma (eurais)	ES lėšos (eurais)
Bangladešas	Bangladešas	DCI-ASIE/2013/314–090	Bangladesh3	Apsauga, pagrindinės paslaugos ir ilgalaikiai sprendimai pabėgėliams Bangladeše	3 770 680	1 500 000
Bangladešas	Bangladešas	DCI-HUM/2013/323–276	Bangladesh4	Bendruomenės veiksmai, skirti vaikų apsaugai nuo smurto	1 854 538	1 483 445
Bangladešas	Bangladešas	EIDHR/2013/297–201	Bangladesh5	Arbatos plantacijų darbuotojų ir mažai žinomų Bangladešo etninių bendruomenių žemėlapio sudarymas ir gebėjimų stiprinimas	299 999	239 999
Bangladešas	Bangladešas	DCI-ASIE/2014/337–018	Bangladesh6	Apsauga, pagrindinės paslaugos ir ilgalaikiai sprendimai pabėgėliams Bangladeše; IV etapas	10 442 840	6 000 000
Bangladešas	Bangladešas	EIDHR/2015/367–497	Bangladesh7	Kova su vaikų seksualiniu išnaudojimu komerciniais tikslais (CCSEC) Bangladeše	839 003	750 000
Bangladešas	Bangladešas	EIDHR/2010/254–352	Bangladesh8	Žmogaus teisių skatinimas, siekiant užkirsti kelią smurtui ir diskriminacijai prieš moteris ir mergaites (PPVD)	300 000	285 000
Tailandas	Tailandas	DCI-NSAPVD/2011/280–905	Thailand4	Moterų tinklų įgalėjimas, siekiant pagerinti moterų teisių apsaugą ir galimybes naudotis reprodukcinės sveikatos paslaugomis	529 593	476 633
Tailandas	Tailandas	DCI-ASIE/2010/254–483	Thailand5	Pagalba Mianmaro pabėgėlių apsaugai Tailande	1 204 213	963 370
Tailandas	Tailandas	DCI-NSAPVD/2011/280–903	Thailand6	Veiksmai, siekiant geriau integruoti Birmos migrantus ir labiau pripažinti jų teises Tailande	665 775	499 331
Regioninis	Indonezija	DCI-ASIE/2015/360–522	Regional3	ES ir ASEAN migracijos ir sienų valdymas II	3 200 000	3 200 000
				Tarpinė suma (prekybos žmonėmis)	26 574 906	18 062 690

Šalis	Atsakinga delegacija	CRIS sutarties Nr.	Nuoroda tekste	Projekto pavadinimas	Bendra planuota suma (eurais)	ES lėšos (eurais)
				<i>papildoma dalis)</i>		
				<i>Iš viso</i>	42 443 755	31 248 263

II priedas**Projektų tikslai ir atskiri vertinimai**

			Konceptijos tinkamumas		Stebėjimas ir įgyvendinimas		Rezultatai ir projektų rezultatų tvarumas	
Šalis	Nuoroda tekste	Projekto tikslas	SMART tikslai / RACER rodikliai	Kiti koncepcijos aspektai (pavyzdžiui, atskaitos padėtis, įgyta patirtis, biudžetas)	Stebėjimas	Įgyvendinimas ir kiti klausimai	Rezultatai	Tvarumo klausimai
Kambodža	Cambodia1	Projekto tikslas – skatinti saugią migraciją siekiant sumažinti prekybos žmonėmis (vidaus ir tarptautinės) mastą Kambodžoje, sustiprinti pilietinės visuomenės agentūrų ir vietos valdžios institucijų (komunų, apygardų, provincijų) gebėjimus užkirsti kelią nesaugiai migracijai ir prekybai žmonėmis ir sudaryti galimybes rizikos grupėms priimti pagrįstus sprendimus.						
Kambodža	Cambodia2	Projekto tikslas – skatinti vaikų teisių integravimą į valdžios institucijų darbą, susijusį su kova su prekyba žmonėmis, ir į NVO ir bendruomenių praktiką, siekiant sukelti visuomenės požiūrio pokyčius.						
Kambodža	Cambodia3	Veiksmai yra skirti spręsti itin didelio keliaujančių vaikų pažeidžiamumo problemą užkertant kelią jų išnaudojimui ir tinkamai sudarant sąlygas nukentėjusiems vaikams atsigauti ir pradėti įprastą gyvenimą. Šiais veiksmais siekiama ne tik paskatinti tėvų ir bendruomenės veiksmus, atsižvelgiant į riziką ir pažeidžiamumą, bet ir sudaryti naujų galimybių ir sąlygas vaikų asmeniniam tobulėjimui.						
Kambodža	Cambodia4	Projekto tikslas – skleisti žinias, susijusias su išnaudojimo atvejų atpažinimu, atstovavimu ir komunikavimo įgūdžiais, pilietinės visuomenės organizacijoms, vietos valdžios institucijoms, migrantams ir jų šeimoms, didinant informuotumą vietos, nacionaliniu ir tarptautiniu lygmenimis. Geriau pasiruošusi ir aprūpinta pilietinė visuomenė galės padidinti realios padėties vietoje matomumą, pabrėžiant silpnus ryšius ir informacijos srautus tarp vietos ir nacionalinio lygmenų.						
Indonezija	Indonesia1	Šia priemone siekiama sustiprinti pilietinės visuomenės organizacijų atstovavimo veiklą, susijusią su prekyba žmonėmis ir vaikų seksualiniu						

			Konceptijos tinkamumas		Stebėjimas ir įgyvendinimas		Rezultatai ir projektų rezultatų tvarumas	
Šalis	Nuoroda tekste	Projekto tikslas	SMART tikslai / RACER rodikliai	Kiti koncepcijos aspektai (pavyzdžiui, atskaitos padėtis, įgyta patirtis, biudžetas)	Stebėjimas	Įgyvendinimas ir kiti klausimai	Rezultatai	Tvarumo klausimai
		išnaudojimu, pasitelkiant jaunimo dalyvavimą.						
Nepalas	Nepal1	Vykdamas projektą buvo siekiama įgalėti pažeidžiamiausias grupes 3 vidurio vakarų Nepalo rajonuose, sudarant galimybę naudotis žmogaus teisėmis ir apsaugoti nuo smurto.						
Nepalas	Nepal2	Prisidėti prie pažeidžiamų bendruomenių teisių skatinimo kovojant su prekyba moterimis ir mergaitėmis nutolusiame vakarų Nepalo regione.						
Nepalas	Nepal3	Projekto tikslas – skatinti saugią migraciją ir apsaugoti dirbančių moterų migrančių teises, sutelkiant pilietinę visuomenę ir sustiprinant jos atsaką.						
Mianmaras	Myanmar1	Bendras tikslas yra sukurti veiksmingą nacionalinę vaikų apsaugos sistemą Mianmare, duosiančią naudos 6 milijonams pažeidžiamų vaikų.						
Tailandas	Thailand1	Konkretus tikslas yra plėtoti vaikų apsaugos sistemas bendruomenių ir miestelių savivaldybių lygmeniu, užkertančias kelią prekybai žmonėmis ir kitų rūšių prievartai, nepriežiūrai, smurtui ir išnaudojimui, ir apsaugoti pažeidžiamus vaikus trijose miestelių savivaldybėse, prisidedant prie veiksmingos vaikų apsaugos sistemos parengimo nacionaliniu lygmeniu.						
Tailandas	Thailand2	Projekto tikslas – padėti mažinti su prievartiniu darbu ir seksualinėmis paslaugomis susijusį migrantų, įskaitant nukentėjusiųjų nuo prekybos žmonėmis, išnaudojimą, remiant humanišką grąžinimo ir reintegracijos procesą ir pabrėžiant ekonominį ir socialinį įgalėjimą. Pasibaigus projektui, paslaugų teikėjų gebėjimai grąžinti ir reintegruoti migrantus, kurie patyrė su prievartiniu darbu ir seksualinėmis paslaugomis susijusį išnaudojimą, įskaitant prekybos žmonėmis aukas, bus pagerinti Tailande, Filipinuose ir ES bei kaimyninėse šalyse, geriau koordinuojant centrinių agentūrų ir pagrindinių suinteresuotųjų šalių veiklą ir ją dalijantis.						

			Konceptijos tinkamumas		Stebėjimas ir įgyvendinimas		Rezultatai ir projektų rezultatų tvarumas	
Šalis	Nuoroda tekste	Projekto tikslas	SMART tikslai / RACER rodikliai	Kiti koncepcijos aspektai (pavyzdžiui, atskaitos padėtis, įgyta patirtis, biudžetas)	Stebėjimas	Įgyvendinimas ir kiti klausimai	Rezultatai	Tvarumo klausimai
Tailandas	Thailand3	Projekto tikslas – sumažinti priverstinį darbą, vaikų darbą ir kitų nepriimtinių rūšių darbą ir palaipsniui panaikinti darbuotojų išnaudojimą, ypač darbuotojų migrantų Tailando žuvininkystės ir jūros produktų sektoriuose, ir taip pagerinti atitiktį pagrindinėms darbo teisėms.						
Vietnamas	Vietnam1	Projekto tikslas – prisidėti prie nacionalinių pastangų, skirtų smurto prieš moteris mažinimui, pagerinant smurtą patyrusių moterų apsaugą ir paramą joms.						
Vietnamas	Vietnam2	Projekto tikslas – skatinti ir stiprinti moterų, gyvenančių skurdžiose ir atokiose vietovėse Vietname, ypač priklausančių pažeidžiamoms grupėms, kaip antai tautinių mažumų, neišsilavinusių moterų ir sugrįžusių prekybos žmonėmis aukų, žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių laikymąsi.						
Indija	India1	Projekto tikslas – prisidėti prie Indijos darbuotojų migrantų, migruojančių į Persijos įlankos šalis ar iš jų, teisių, stiprinant 20 nevalstybinių subjektų ir 50 vyriausybės pareigūnų iš susijusių ministerijų (Vidaus reikalų ministerijos imigracijos departamento, užjūrio reikalų, darbo, moterų reikalų ir vaikų ugdymo, socialinės gerovės) Indijoje ir Persijos įlankoje gebėjimus, siekiant skatinti darbuotojų migrantų teises.						
Indija	India2	Svarbiausias veiklos tikslas yra pasiekti, kad iki 2015 m. Indijos vyriausybės pastangas siekiant sukurti institucinius apsaugos mechanizmus, skirtus sustabdyti prekybą žmonėmis kilmės vietovėse, paremtų ir pagerintų bendruomenės veiksmams.						
Indija	India3	Kova su prekyba moterimis ir vaikais, pasitelkiant teisėsaugos agentūrų gebėjimų stiprinimą, mokymą ir sensibilizaciją; parama nukentėjusiems ir jų apsauga; kriminalinių tinklų, užsiimančių prekyba moterimis ir vaikais, baudžiamasis persekiojimas ir išardymas, kuriant agentūrų kilmės, tranzito ir paskirties vietovėse tinklus ir partnerystes.						

			Konceptijos tinkamumas		Stebėjimas ir įgyvendinimas		Rezultatai ir projektų rezultatų tvarumas	
Šalis	Nuoroda tekste	Projekto tikslas	SMART tikslai / RACER rodikliai	Kiti koncepcijos aspektai (pavyzdžiui, atskaitos padėtis, įgyta patirtis, biudžetas)	Stebėjimas	Įgyvendinimas ir kiti klausimai	Rezultatai	Tvarumo klausimai
Filipinai	Philippines1	Prisidėti prie valdymo aplinkos, kurioje didžiausia svarba teikiama žmogaus teisių skatinimui, visų pirma įvykdant vietos valdžios institucijų įsipareigojimą apsaugoti ir skatinti pažeidžiamų gyventojų grupių teises kovojant su prekyba žmonėmis ir smurtu, ir padidinti moterų gebėjimus ginti savo teises.						
Filipinai	Philippines2	Projekto tikslas – padėti įgyvendinti fakultatyvinį protokolą dėl vaikų pardavimo, vaikų prostitucijos ir vaikų pornografijos, 2003 m. kovos su prekyba žmonėmis įstatymą (Respublikos įstatymą 9208) ir kitus susijusius teisės aktų Filipinuose.						
Pakistanas	Pakistan1	Šio projekto tikslai yra trys: 1) sumažinti seksualinę prievartą prieš vaikus, vaikų seksualinį išnaudojimą siekiant pasipelnyti ir vidaus prekybą vaikais; 2) plėtoti vietos gebėjimus reaguoti į prievartą prieš vaikus; ir 3) plėtoti taikius demokratinius procesus, paremtus dialogu, solidarumu ir teisingumu, siekiant skatinti vaikų apsaugą.						
Indija, Nepalas, Bangladešas	Regional1	Nesaugios migracijos ir prekybos vaikais ir paaugliais iš Indijos (Vakarų Bengalijos ir Andra Pradešo) ir Bangladešo (svarbių kilmės rajonų ir kaimų) prevencija, prekybos žmonėmis aukų iš Indijos (Vakarų Bengalijos ir Andra Pradešo), Nepalo ir Bangladešo rehabilitacija.						
Indija, Nepalas	Regional2	Sėkminga prekybą žmonėmis išgyvenusių vaikų integracija į bendruomenę. Konkretus tikslas: pagerinti prekybos žmonėmis aukomis tapusių vaikų apsaugą, priežiūros kokybę ir integravimą į bendruomenę Indijoje ir Nepale.						
Kambodža	Cambodia5	Bendras projekto tikslas – skatinti saugią migraciją siekiant apsaugoti Kambodžos migrantų (įskaitant moteris ir vaikus) teises ir sumažinti jų pažeidžiamumą išnaudojimui darbe ir prekybai žmonėmis.						
Bangladešas	Bangladesh1	Projekto tikslas – sustiprinti vietos valdžios institucijų paslaugas, siekiant kartu su nevalstybiniais subjektais sumažinti nesaugų vaikų migravimą tarp kaimo ir miesto ir pagerinti vaikų migrantų padėtį.						

			Konceptijos tinkamumas		Stebėjimas ir įgyvendinimas		Rezultatai ir projektų rezultatų tvarumas	
Šalis	Nuoroda tekste	Projekto tikslas	SMART tikslai / RACER rodikliai	Kiti koncepcijos aspektai (pavyzdžiui, atskaitos padėtis, įgyta patirtis, biudžetas)	Stebėjimas	Įgyvendinimas ir kiti klausimai	Rezultatai	Tvarumo klausimai
Bangladešas	Bangladesh2	Projekto tikslas – sumažinti vaikų seksualinės prievartos ir seksualinio išnaudojimo atvejų skaičių projektų vykdymo vietovėse ir sėkmingai reabilituoti ir reintegruoti vaikus į visuomenę.						
Bangladešas	Bangladesh3	Bendras šio projekto tikslas ir paskirtis yra užtikrinti, kad būtų laikomasi pabėgėlių teisių, taip juos įgalint ir pasirengiant būsimiems ilgalaikiams sprendimams. Konkretus tikslas yra įgalėti pabėgėlius ir padėti jiems pasiekti savarankiškumo lygį, būtiną normaliam gyvenimui saugioje ir patikimoje aplinkoje.						
Bangladešas	Bangladesh4	Šios veiklos tikslas – pagerinti valstybinių ir nevalstybinių subjektų gebėjimus ir pajėgumus, susijusius su visų rūšių smurto prieš vaikus panaikinimu. Jis bus vykdomas remiant bendruomenės narių vykdomus vaikų apsaugai skirtus veiksmus ir teikiant teisinę paramą ir visapusišką reabilitaciją, siekiant reintegruoti smurtą patyrusius vaikus.						
Bangladešas	Bangladesh5	Projekto tikslas – skatinti „sudėtingoje padėtyje“ esančių arbatos plantacijų darbuotojų bei mažai žinomų Bangladešo etninių grupių platesniuose socialiniuose bei kultūriniuose ir politiniuose bei ekonominiuose kontekstuose teises, pasitelkiant veiksmų tyrimus (kartografiją), gebėjimų stiprinimą ir informuotumo didinimą bei atstovavimą.						
Bangladešas	Bangladesh6	Šio projekto tikslas – pagerinti aplinką Bangladeše, sudarant sąlygas rohinjų pabėgėliams gauti tinkamą tarptautinę apsaugą ir tuo pat metu tęsiant ilgalaikio sprendimo paieškas.						
Bangladešas	Bangladesh7	Bendras kovos su vaikų seksualiniu išnaudojimu komerciniais tikslais veiksmų (CCSEC) Bangladeše tikslas yra prisidėti prie vaikų seksualinio išnaudojimo komerciniais tikslais panaikinimo. Konkretus veiksmų tikslas – ginti ir skatinti seksualinį išnaudojimą komerciniais tikslais išgyvenusius ir rizikos grupei priklausančių vaikų teises, sudarant palankesnes sąlygas Bangladeše įgyvendinti TDO konvenciją 182 (ILO-C182) ir JT vaiko teisių konvencijos antrą fakultatyvinį protokolą (UNCRC-OP-2).						

			Konceptijos tinkamumas		Stebėjimas ir įgyvendinimas		Rezultatai ir projektų rezultatų tvarumas	
Šalis	Nuoroda tekste	Projekto tikslas	SMART tikslai / RACER rodikliai	Kiti koncepcijos aspektai (pavyzdžiui, atskaitos padėtis, įgyta patirtis, biudžetas)	Stebėjimas	Įgyvendinimas ir kiti klausimai	Rezultatai	Tvarumo klausimai
Bangladešas	Bangladesh8	Bendras tikslas – užkirsti kelią visų rūšių smurtui prieš pažeidžiamas grupes, ypač moteris ir mergaites, ir jų diskriminacijai, skatinant žmogaus teises konkrečiose srityse Bangladeše.						
Tailandas	Thailand4	Bendras projekto tikslas – pasiekti, kad po 4 metų, kai bus užbaigtas projektas, 12-os šiaurės rytų Tailando provincijų moterys, kurios yra neapsaugotos nuo šeimoje patiriamo ar seksualinio smurto ir nuo prekybos žmonėmis arba kurioms sunku gauti sveikatos priežiūros paslaugų, ypač susijusių su reprodukcinė sveikata, turėtų geresnių galimybių gauti teisinę apsaugą ir sveikatos paslaugas.						
Tailandas	Thailand5	Projekto tikslas – suteikti saugesnę aplinką stovyklose įsikūrusiems pabėgėliams ir prieglobsčio prašytojams iš Mianmaro Tailande.						
Tailandas	Thailand6	Šios veiklos tikslas – padidinti 205 savo veiklos vietą keičiančių nevalstybinių subjektų, dirbančių Birmos migrantų tankiai apgyvendintose vietovėse, gebėjimus, remiant migrantų teises ir sudarant sąlygas teisės aktų pasikeitimui (vietos, provincijos ir nacionaliniu lygmenimis) pasitelkiant dialogo platformas tarp vietos valdžios institucijų, Tailando pilietinės visuomenės organizacijų ir Birmos bendruomenių.						
Regioninis	Regional3	Programos tikslas – paremti ASEAN integracijos procesą įgyvendinant ryšių plėtrai skirtą ASEAN generalinį veiksmų planą, visų pirma susijusį su žmonių tarpusavio ryšiais, ir stiprinti teisėsaugos institucijų tinklus ir bendradarbiavimą pagrindiniuose regionų tranzito centruose, pasitelkiant tyrimą dėl vizų išdavimo reikalavimų supaprastinimo ASEAN ir ne ASEAN šalių piliečiams ASEAN šalyse.						

Pastaba: Vertindami šiuos projektus, mes atsižvelgėme į su žmogaus teisėmis susijusiems projektams būdingas problemas. Pavyzdžiui, kad būtų galima išlaikyti pasiektus rezultatus, tvarumui būtinas nuolatinis paramos teikėjų rėmimas ir atsakomybės nacionaliniu lygmeniu prisiėmimas.

			Konceptijos tinkamumas		Stebėjimas ir įgyvendinimas		Rezultatai ir projektų rezultatų tvarumas	
Šalis	Nuoroda tekste	Projekto tikslas	SMART tikslai / RACER rodikliai	Kiti koncepcijos aspektai (pavyzdžiui, atskaitos padėtis, įgyta patirtis, biudžetas)	Stebėjimas	Įgyvendinimas ir kiti klausimai	Rezultatai	Tvarumo klausimai

Pastaba: Mes neatlikome 10 projektų rezultatų tvarumo vertinimo, nes jie dar buvo vykdomi (septyni) arba mūsų tikrinimo metu nebuvo patvirtinta galutinė ataskaita (vienas) arba ji nebuvo pakankamai išsami (du). Nagrinėdami šiuos projektus, mes nustatėme reikšmingų tvarumo trūkumų projekto Bangladesh⁶ atveju, kuriame nacionalinių valdžios institucijų susidomėjimas bendradarbiavimu nebuvo pakankamas, ir projekto Cambodia⁴ atveju, kuriame buvo taikomas ypač silpnas apmokamų bendruomenės „ambasadorių“ modelis.

Spalvų paaiškinimas:

	Visais reikšmingais atžvilgiais standartų buvo visiškai laikomasi.
	Kai kurių standartų nebuvo laikomasi
	Reikšmingi nukrypimai nuo standartų

III priedas**Kovos su prekyba žmonėmis interneto svetainės duomenų bazės trūkumai**

1. Komisijos bendrojoje RELEX informacinėje sistemoje (CRIS) nėra nustatyta, ar projektas yra susijęs su prekyba žmonėmis. Iš principo, su prekyba žmonėmis susiję projektai yra sistemingai įtraukiami į kovai su prekyba žmonėmis skirtą duomenų bazę, kuri prieinama naudojant kovos su prekyba žmonėmis interneto svetainę. Mes išanalizavome kovos su prekyba žmonėmis interneto svetainės duomenų bazę ir nustatėme, kad kovai su prekyba žmonėmis projektai yra priskiriami nenuosekliai.
2. 2016 m. rugsėjo mėn. Komisija paskelbė „tyrimą dėl Europos Komisijos finansuojamų kovai su prekyba žmonėmis skirtų projektų visapusiškos politikos peržiūros“. Šios ataskaitos autorius įtraukė išlygą, kurioje taip pat nurodoma, kad duomenų bazė negali būti laikoma pakankamai universaliai arba patikima: „nors ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriaus biuras įdėjo visas pastangas, siekdamas pateikti paslaugų teikėjui informaciją apie visus finansuojamus projektus per visą tyrimo laikotarpį, tyrimas negali būti laikomas visiškai išsamia visų projektų, kuriuos Europos Komisija finansavo kovos su prekyba žmonėmis srityje, peržiūra.“
3. Nepakankamą į duomenų bazę įtrauktų projektų nuoseklumą taip pat galima pastebėti išanalizavus imtį. Nors projektas Cambodia5 buvo laikomas su prekyba žmonėmis susijusiu projektu, projektas Cambodia4, kurį vienas vertintojas įvertino kaip jo tąsą – nebuvo tokiu laikomas.

Į kovai su prekyba žmonėmis skirtą duomenų bazę įtrauktų / neįtrauktų projektų pavyzdžiai	
Į kovos su prekyba žmonėmis interneto svetainės duomenų bazę įtraukti projektai	Panašūs neįtraukti projektai
<u>Palankesnių sąlygų korporacijų socialinei atsakomybei prekybos žmonėmis srityje sudarymas (HOME/2011/ISEC/AG/THB/4000001962)</u> Pagrindinis projekto tikslas – pagerinti prekybos žmonėmis išnaudojimo darbe tikslais prevenciją	<u>Partnerystės siekiant kovoti su vaikų darbu, pasitelkiant korporacijų socialinę atsakomybę (KSA) Bangladeše (CRIS 266430)</u> Šio projekto tikslas – pagerinti dirbančių vaikų gyvenimą ir pragyvenimo šaltinius Bangladeše

pritaikant ir įgyvendinant Jungtinių Tautų (JT) verslo ir žmogaus teisių pagrindinius principus (JTPP) prekybos žmonėmis srityje. Bus orientuojamasi į tris sektorius: žemės ūkio, statybos ir turizmo (kovos su prekyba žmonėmis svetainė).	oficialiame ir neoficialiame privačiame sektoriuje. „Vaikų darbas yra laikomas labiausiai paplitusiu vaikų teisių pažeidimu Bangladeše, kur apie 7,4 milijono vaikų reguliariai dirba pavojingomis sąlygomis [...] Bendra problema, kurią siekiama išspręsti šiais veiksmais – nepakankamas informuotumas ir korporacijų socialinės atsakomybės bei socialinių standartų taikymas privačiame sektoriuje, kuris atveria kelią vaikų darbui pavojingomis sąlygomis.“ (Veiksmų aprašymas, 1.6.2)
<u>Prekybos pažeidžiamais jaunuoliais ir moterimis prevencija Kosove (EIDHR/2008/168–436)</u> Projekto tikslas buvo prekybos žmonėmis prevencijos sustiprinimas stiprinant vietos NVO, kurios vykdo kovai su prekyba žmonėmis skirtas programas Kosove, gebėjimus. Be to, vykdant projektą buvo siekiama didinti informuotumą apie prekybą žmonėmis tarp labiausiai pažeidžiamų grupių – pradinių mokyklų mokinių, nuo smurto dėl lyties nukentėjusių asmenų ir mokyklos nebaigusių mergaičių – Kosovo kaimo vietovėse. Juo taip pat buvo siekiama skatinti jaunų moterų profesinį mokymą, siekiant sumažinti jų pažeidžiamumą prekybai žmonėmis ir tuo pačiu sudaryti sąlygas nepriklausomam gyvenimui (kovos su prekyba žmonėmis interneto svetainė).	<u>Vaikų apsaugos gerinimas ir seksualinę prievartą ir išnaudojimą patyrusių vaikų reabilitacija Bangladeše (CRIS 223–092)</u> Projekto tikslas – sumažinti vaikų seksualinės prievartos ir seksualinio išnaudojimo atvejų skaičių projektų vykdymo vietovėse ir sėkmingai reabilituoti ir reintegruoti vaikus į visuomenę.

Šaltinis: Kovos su prekyba žmonėmis interneto svetainės duomenų bazės ir CRIS Audito Rūmų analizė.

KOMISIJOS IR EUROPOS IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI Į AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS

„ES PARAMA KOVAI SU PREKYBA ŽMONĖMIS PIETŲ IR PIETRYČIŲ AZIJOJE“ PASTABAS

SANTRAUKA

I. Prekyba žmonėmis yra vienas iš klausimų, susijusių su Europos Sąjungos užsienio ir saugumo politikos srities pasaulinio masto įsipareigojimu; vykdydama šį įsipareigojimą, ES nagrinėja labai įvairius žmogaus teisių pažeidimus ir sprendžia daugybę saugumo uždavinių. Prekyba žmonėmis yra palyginti nauja ES išorės veiksmų sritis – joje veikla vykdoma nuo 2009 m. Šiuo pradiniu laikotarpiu veiksmai – tiek pasauliniu, tiek Pietų ir Pietryčių Azijos mastu – buvo vykdomi politiniu, vyresniųjų pareigūnų ir techniniu lygmenimis.

Komisijos pranešime Europos Parlamentui teigiama: „Šiuo metu vertiname dabartinės strategijos įgyvendinimo patirtį ir laimėjimus, nagrinėjame tendencijas ir problemas, su suinteresuotaisiais subjektais vertiname ir aptariame, kokių veiksmų visose skirtingose politikos srityse reikėtų imtis ateityje. Mūsų tikslas – spręsti uždavinius, kurie kyla kintančioje socialinėje ir politinėje aplinkoje. Tačiau taip pat norime taikyti koordinuojamą, išsamų ir nuoseklų požiūrį ir toliau dėti pastangas kovojant su šia žalinga, bet labai pelninga nusikalstamos veikos forma. Kovojant su prekyba žmonėmis, būtina užtikrinti, kad ES ir toliau vykdytų savo įsipareigojimus – privalome pateisinti aukų ir mūsų bendruomenių lūkesčius“.

II. Audito Rūmai Europos Sąjungą apibūdina kaip aukoms „patrauklią paskirties vietą“. Kadangi ES galima laikyti „patrauklia“ paskirties vieta, būtina atkreipti dėmesį į ES, kaip paklausos kūrėjos, vaidmenį. Kaip nurodė Europolas ir kaip pažymėta ES Sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo grėsmių vertinime (2013 m. SOCTA), „nuolatinė paslaugų, susijusių su seksualiniu išnaudojimu ir išnaudojimu darbui, paklausa ir nenykstanti išsivysčiusių ir besivystančių šalių socialinė ir ekonominė nelygybė skatina prekybą žmonėmis“ (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, pridėtas prie „Kovos su prekyba žmonėmis pažangos ataskaitos“ (2016 m.), SWD(2016) 159 *final*).

III. Dėl pastabos, kad „laikotarpio po 2016 m. kovos su prekyba žmonėmis strategija dar nėra pateikta“, Komisija nori atkreipti dėmesį, kad, kaip nurodyta Europos migracijos ir saugumo darbotvarkėse, šiuo metu dirbama siekiant parengti laikotarpio po 2016 m. politikos sistemą.

VI. EIVT norėtų pabrėžti, kad specialios partnerystės kovos su prekyba žmonėmis srityje turėtų būti kuriamos plėtojant konstruktyvesnius dialogus su šalimis, o sprendžiant platesnius klausimus, pvz., susijusius su žmogaus teisėmis ir (arba) bendradarbiavimo pagalba, – regioninius formatus, kaip antai ASEAN ir ASEM, kuriuos taikant šiuo metu svarstomi prekybos žmonėmis klausimai. Šiam procesui reikia laiko, išteklių ir aktyvaus bendradarbiavimo su atitinkamais regiono subjektais.

Verta pakartoti, kad, atsižvelgiant į prekybos žmonėmis klausimo kompleksiskumą, būtų logiška jį spręsti atsižvelgiant į platesnį kontekstą ir taikyti platesnes strategijas bei priemones, pvz., kaip nurodyta Audito Rūmų ataskaitoje, sprendžiant žmogaus teisių, skurdo mažinimo, teisinės valstybės rėmimo, sienų valdymo, kovos su organizuotu nusikalstamumu arba migracijos valdymo klausimus. Dirbant šiose srityse, nagrinėjama daugybė pagrindinių priežasčių ir vadinamųjų stūmos veiksnių, kurie skatina prekybą žmonėmis ir kuriuos dėl to būtina valdyti.

VII. Komisija džiaugiasi teigiamu Audito Rūmų įvertinimu ir, nors ir sutinka, kad sunku įvertinti konkrečių projektų ryšį su bendru padėties kovos su prekyba žmonėmis srityje pagerėjimu, visgi aiškiai matyti, kad, į politinį dialogą, palaikymą ir papildomuosius veiksmus įtraukus svarbius vietos dalyvius, padarytas postūmis, lėmęs pokyčius keliose šalyse.

Dėl nurodytų konkrečių trūkumų reikėtų pažymėti, kad:

- projektų trukmė paprastai yra ribota, o projektų tvarumas yra vienas iš labiausiai Komisijai rūpimų klausimų;
- dotacijų projektus rengia paraiškas pateikusias NVO, kurios valdo ir įgyvendina veiksmą. Dėl bet kokių pakeitimų turi būti tariamasi su NVO ir dėl jų neturėtų keistis dotacijos teikimo sąlygos. Rengimo trūkumų vertinimas yra kokybinis vertinimas, kuris priklauso nuo programos vadovo arba stebėsenos personalo individualaus vertinimo. Pakeitimai dažnai daromi atsižvelgiant į išorės stebėsenos misijas arba vertinimus, dėl kurių dotacijos gavėjas turi pataisyti projekto koncepciją.

Galiausiai reikia pasakyti, kad daugelis projektų buvo įgyvendinti sudėtingomis politinėmis ir vietos sąlygomis, be to, projektų valdymas turi būti koreguojamas atsižvelgiant į vietos apribojimus, o dėl to neišvengiamai vėluojama įgyvendinti projektus.

IVADAS

3. Komisija nori labiau atkreipti dėmesį į tai, kad, kaip nurodyta Prekybos žmonėmis panaikinimo ES strategijoje 2012–2016 m., „Rizika tapti prekybos žmonėmis ir įvairių formų išnaudojimo auka priklauso nuo lyties. Moterys ir mergaitės paprastai parduodamos siekiant jas išnaudoti sekso pramonėje, namų ruošos ar sveikatos priežiūros sektoriuje, o vyrai ir berniukai dažniausiai verčiami dirbti, ypač žemės ūkio, statybų, kasybos, miškininkystės sektoriuose ir žvejybos laivuose. Be to, gali skirtis trumpalaikės bei ilgalaikės prekybos moterimis ir vyrais pasekmės, nelygu prekybos žmonėmis forma ir aukos lytis.“

7. Dėl Audito Rūmų pateiktos informacijos, kad „46 milijonai žmonių yra pakliuvę į šiuolaikinę vergiją“ Komisija nori atkreipti dėmesį, kad įverčiai ir statistiniai duomenys turi būti aiškinami atsargiai, atsižvelgiant į naujausią (2016 m.) UNODC pasaulinę ataskaitą dėl prekybos žmonėmis.

Nurodytas skaičius – 46 milijonai į šiuolaikinę vergiją pakliuvusių žmonių – yra ne tik prekybą žmonėmis, bet ir kitus reiškinius apimantis įvertis, todėl jis neparodo tikrojo prekybos žmonėmis masto arba prekybos žmonėmis aukų, kurios kreipėsi į valdžios institucijas, skaičiaus. Be to, kaip Audito Rūmai nurodė 5 išnašoje, šiuolaikinės vergovės sąvoka nėra kaip nors teisiškai įtvirtinta ar apibrėžta.

12. Kaip nurodyta Europos migracijos ir saugumo darbotvarkėse, Komisija šiuo metu rengia laikotarpio po 2016 m. politikos sistemą.

PASTABOS

22. Komisija nori atkreipti dėmesį, kad Prekybos žmonėmis panaikinimo ES strategijos 2012–2016 m. priėmimas buvo galutinis procedūros rezultatas – prieš tai, kaip nustatyta taikomais procedūriniais reikalavimais, buvo surengtos specialios konsultacijos. Ši ES strategija buvo parengta remiantis konsultacijomis su labai įvairiais suinteresuotaisiais subjektais (valstybėmis narėmis, NVO, tarptautinėmis organizacijomis, ES agentūromis). Taikant šią sistemą, buvo surinkti duomenys apie prekybą žmonėmis, įskaitant esamus statistinius duomenis, pranešimus apie padėtį, įvairių teisinę ir ekonominę analizę, pvz., SOCTA ir ES agentūrų duomenis ir ataskaitas.

Svarbu pažymėti, kad visi suinteresuotieji subjektai pritarė šiai ES strategijai, ji palankiai įvertinta ir Tarybos išvadose dėl naujos Prekybos žmonėmis panaikinimo ES strategijos 2012–2016 m., patvirtintose 3195-ajame Teisingumo ir vidaus reikalų tarybos posėdyje, kuris 2012 m. spalio 25 d. buvo surengtas Liuksemburge.

23. Bendras atsakymas į 23 ir 24 dalių pastabas.

Komisija iš esmės pranešė apie veiksmus, kurie buvo įgyvendinti pagal ES strategiją ir atidžiai stebimi, prireikus pateikiant ataskaitas ir atliekant tyrimus. Komisija norėtų atkreipti dėmesį, kad yra parengta Prekybos žmonėmis panaikinimo ES strategijos įgyvendinimo laikotarpio vidurio ataskaita, COM(2014) 635 *final*. Nors teisiškai Komisijos to nebuvo reikalaujama, ji padėjo įvertinti šios ES strategijos įgyvendinimo pažangą.

Pirmiausia reikia pasakyti, kad viena laikotarpio vidurio ataskaitos dalis yra skirta veiksams, kurių nuo 2012 m. buvo imtasi pagal 2009 m. ES išorės aspekto stiprinimo kovos su prekyba žmonėmis srityje veiksmų planą. Šioje ataskaitoje aprašomas ne tik darbas, kuris buvo atliktas tarpusavyje bendradarbiaujant ES institucijoms, agentūroms ir įstaigoms, valstybėms narėms, pilietinės visuomenės organizacijoms ir privačiajam sektoriui, bet ir veiksmai, kurių buvo imtasi Europos Sąjungoje ir bendradarbiaujant su ES nepriklausančiomis kilmės, tranzito ir paskirties šalimis. Be to, ataskaitoje yra pateiktas priedas, kuriame aprašytas svarbus darbas, kurį septynios ES teislingumo ir vidaus reikalų agentūros (EASO, FRONTEX, Europol, EIGE, FRA, CEPOL, Eurojustas), remdamosi 2011 m. spalio 18 d. ES kovos su prekyba žmonėmis dienos proga pasirašytu bendru jų direktorių pareiškimu, atliko siekdamos spręsti prekybos žmonėmis problemą.

Be to, Komisijos pirmojoje kovos su prekyba žmonėmis pažangos ataskaitoje [COM(2016) 267 *final*] ir jos lydimajame Komisijos tarnybų darbiname dokumente [SWD(2016) 159 *final*] pateikta labai daug informacijos apie veiksmus, kurie taip pat buvo įgyvendinti pagal ES kovos su prekyba žmonėmis strategiją, ir jų rezultatus.

Visi rezultatai, kurių buvo siekiama pagal šią ES strategiją, prireikus buvo viešai skelbiami Komisijos svetainėje, skirtoje kovai su prekyba žmonėmis (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>). Tarp jų pateiktas Europos Komisijos finansuojamų kovos su prekyba žmonėmis projektų išsamios politikos peržiūros tyrimas (2016 m.) ir daug kitų susijusių tyrimų, gairių ir vadovų.

25. Dėl pastabos, kad lygiagretus regioninių ir dvišalių prioritetų nustatymas nebuvo pakankamas pagrindas, Komisija ir EIVT norėtų paaiškinti, kad, taikant tokį išsamų formulavimą, suteikta galimybė, kartu su Pietų ir Pietryčių Azijos šalimis sprendžiant prekybos žmonėmis problemas, pasinaudoti kuo daugiau vykstančių dialogų ir (arba) veikiančių partnerystių (dvišalių ir daugiašalių ir (arba) regioninių). 2012 m. prioritetų nustatymo procesu buvo remiamasi platesne prasme – kaip pagrindu politikos dialogui ir didesniai politiniam įsipareigojimui dėl kovos su prekyba žmonėmis.

Kita vertus, Komisija ir EIVT pripažįsta, kad būtina imtis tolesnių veiksmų ir peržiūrėti prioritetų nustatymą. Tai galima būtų padaryti rengiant laikotarpio po 2016 m. politikos sistemą.

33. Komisija norėtų priminti, kad programavimo dokumentų apimtis yra ribota ir kad žmogaus teisės juose nuolat minimos kalbant apie gerą valdymą ir (arba) teisinę valstybę – klausimus, kuriems daugelyje šalių skiriama daugiausia dėmesio.

34. Komisija tvarko ir tobulina kovai su prekyba žmonėmis skirtą svetainę (<https://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), kurioje pateikiama Europos Komisijos finansuojamų kovos su prekyba žmonėmis projektų duomenų bazė, taip pat, be kita ko, informacija apie ES teises ir politikos priemones, valstybių narių įgyvendinamas kovos su prekyba žmonėmis priemones, finansavimo galimybes ir ES iniciatyvas. Informaciją apie projektus teikia įvairūs generaliniai direktoratai, atsakingi už įvairių finansavimo priemonių valdymą. Tai, ar pagal projektą įgyvendinami svarbūs kovos su prekyba žmonėmis veiksmai, kiekvienu konkrečiu atveju vertina atsakingos tarnybos.

36. EIVT palankiai vertina tai, kad šiuo atžvilgiu Audito Rūmai pripažįsta įvairių ES ir Pietų ir Pietryčių Azijos šalių tarpusavio dialogų žmogaus teisių klausimais svarbą. Prireikus ES šiuos klausimus iškelia per konkrečius dialogus žmogaus teisių klausimais ir kituose politikos forumuose, pvz., BLS+ stebėsenos misijose, jungtiniuose komitetuose ir *ad hoc* posėdžiuose. Be šių dialogų su

atskiromis šalimis, rengiami lygiaverčiai dialogai regionų lygmeniu, pvz., ES ir ASEAN bei ASEM tarpusavio dialogai.

38. EIVT sutinka su šia išvada ir norėtų paaiškinti, kad žmogaus teisių klausimai gali būti aptariami per įvairia forma rengiamus dialogus su regiono partneriais. Pavyzdžiui, su Tailandu žmogaus teisių klausimai aptariami vyresniųjų pareigūnų posėdžiuose, rengiamuose įgyvendinant partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimus. Be to, kai kurie žmogaus teisių klausimai aptariami per Komisijos vadovaujamas diskusijas dėl neteisėtos, nedeklaruojamos ir nereglamentuojamos žvejybos ir darbo. Taip pat žr. atsakymą į 36 dalies pastabas.

40. Kaip matyti iš įvairių projektų, ES, siekdama kovoti su prekyba žmonėmis, bendradarbiauja su visomis šalimis. Komisija ir EIVT labai aktyviai dalyvauja ES ir ASEAN partnerystėje ir yra pasirengusios toliau vystyti jos potencialą.

Taip pat žr. atsakymus į 36, 38, 43 ir 70 dalių pastabas.

41. Komisija ir EIVT norėtų patvirtinti, kad ES Balio procese dalyvauja per savo valstybes nares ir Europos Komisiją, kaip stebėtoja, ir toliau vertina šio proceso potencialą. 2016 m. kovo 23 d. vykusiam 6-ajame ministrų posėdyje dėl Balio proceso ES užsienio reikalų ir saugumo politikos vyriausiajam įgaliotiniui ir pirmininko pavaduotojui atstovavo Nyderlandų užsienio reikalų ministras.

42. Dėl Audito Rūmų pastabos dėl ekspertų bendruomenės, Komisija ir EIVT norėtų pabrėžti, kad dėmesys prekybai žmonėmis, kaip ES prioritetinei sričiai, buvo sustiprintas gana neseniai – 2009 m., priėmus ES išorės aspekto stiprinimo kovos su prekyba žmonėmis srityje veiksmų planą. Paskui, pradiniu laikotarpiu, buvo dedamos pastangos, kad būtų užtikrinta tokia kompetencija, pvz., buvo rengiami Sąjungos delegacijų darbuotojų mokymai ir susijusioms tarnyboms bei visoms Sąjungos delegacijoms buvo platinami informaciniai paketai.

Sąjungos delegacijose prekybos žmonėmis klausimus paprastai kartu sprendžia žmogaus teisių pagrindinis centras ir politikos padalinio vadovas. Taigi žmogaus teisių, apimančių ir prekybos žmonėmis klausimus, pagrindiniai centrai visada yra žinomi.

Komisija ir EIVT yra įsipareigojusios toliau platinti informaciją ir gerinti savo darbuotojų supratimą apie ES politiką kovos su prekyba žmonėmis srityje – vienoje iš ES pasaulinės strateginės veiklos sričių.

43. Sprendžiant, kaip įgyvendinti įgaliojimą, susijusį su kovos su prekyba žmonėmis partnerystėmis, dažnai tinkamiausias būdas yra kuo labiau išnaudoti esamus arba pasitelkti platesnius dialogus politikos klausimais.

Vienas iš naujesnių įvykių – Europos migracijos ryšių palaikymo pareigūnų paskyrimas tikslinėse šalyse (pvz., Pakistane ir Bangladeše), taip pat specialaus Europolo pareigūno paskyrimas Singapūre; visi šie pareigūnai, be kitų dalykų, tvarko prekyba žmonėmis klausimus.

46. Komisija, siekdama užtikrinti teisingą ir vienodą požiūrį, laikosi savo taisyklų ir kiekvieną pasiūlymą vertina tokiu pat būdu. Sinergijos ir sąveikos su kitais projektais klausimai sprendžiami Sąjungos delegacijoms vykdant koordinavimo veiklą.

47. 2009 m. lapkričio mėn. Europos Sąjungos Taryba patvirtino ES išorės aspekto stiprinimo kovos su prekyba žmonėmis srityje veiksmų planą. Komisija norėtų atkreipti dėmesį, kad didžioji dauguma Pietų ir Pietryčių Azijoje atrinktų projektų buvo parengti laikotarpiu, kai dar nebuvo patvirtinta Prekybos žmonėmis panaikinimo ES strategija (2012–2016 m.). Be to, reikėtų atsižvelgti į tai, kad prekybos žmonėmis problemos sprendimas buvo tik vienas iš kelių tikslų, kurių buvo siekiama pagal keletą projektų. Galiausiai svarbu paminėti, kad, remiantis vietoje gauta informacija, nevyriausybinės organizacijos yra sunkiau dirbti klausimais, susijusiais su kovos su prekyba

žmonėmis srityje daromais nusikaltimais, todėl jos labiau linkusios dirbti prevencijos ir apsaugos srityse.

48. Nustatyti rodiklius galima įvairiais būdais, tai kokybinis procesas, jį projekto rėmėjai atlieka remdamiesi geriausiomis žiniomis, kurių jie turi rengdami projektą. Kai skelbiami kvietimai teikti pasiūlymus, dotacijų gavėjai atrenkami surengus konkurso procedūrą ir paskui atrinkus geriausius pasiūlymus. Kadangi ne visada turima duomenų apie prekybą žmonėmis, nustatyti nesunkiai įvertinamus tikslus ir rodiklius yra sunkiau. Be to, ne visos NVO gali pasitelkti aukščiausios kvalifikacijos pasiūlymų rengėjus, tačiau, nepaisant to, jos vis tiek paprastai tinkamai vykdo veiklą ir gauna apčiuopiamų rezultatų.

1 langelis

Dėl projekto „Philippines1“ Audito Rūmai nurodo bendrus tikslus, kurių projektas tik turėtų padėti siekti. Konkretūs tikslai, kurie turi būti pasiekti įgyvendinus projektą, yra pakankamai konkretūs, o siekio parengti atskaitos padėties tyrimą, susijusį su atitinkamų teisės aktų įgyvendinimo statusu, rodiklis yra išmatuojamas.

Dėl projekto „Bangladesh5“ Komisija norėtų atkreipti dėmesį, kad, nors apibrėžti rodikliai iš pradžių buvo silpni, vėliau Sąjungos delegacija padarė loginės sistemos pakeitimų. Nustačius tinkamus konkrečius, išmatuojamus, pasiekiamus, realius, per nustatytą laiką įvykdytinus (angl. SMART) tikslus ir svarbius, priimtinius, patikimus, paprastus ir griežtus (angl. RACER) rodiklius, delegacijai tapo lengviau kiekybiškai ir kokybiškai tiksliau įvertinti rezultatus, vertinant galutines aprašomąsias ir finansines ataskaitas. Įgyvendinus šį projektą, sėkmingai pasiekti numatyti rezultatai ir išdirbiai.

Dėl projekto „India1“ reikia pasakyti, kad tuo metu, kai buvo pateiktas pasiūlymas, vidutinių emigracijos sąnaudų įvertis jau buvo žinomas, jis buvo apskaičiuotas remiantis panašiu tyrimu, kurį 2008 m. atliko kita agentūra. Be to, turėta pakankamai netiesioginės informacijos apie migrantų ir jų šeimų įsiskolinimą, susidariusį dėl didelių migracijos sąnaudų, pirmiausia – dėl nesąžiningų įdarbinimo agentūrų ir tarpininkų, todėl siūlomas rodiklis ir atitinkama veikla buvo reikšmingi.

Nors iš tiesų dėl išteklių ir logistinių apribojimų galutinio išsamaus tyrimo nebuvo galima atlikti taip, kaip buvo numatyta, siekiant įvertinti poveikį, buvo bendraujama su mažesnėmis grupėmis ir rengiami nuomonių keitimosi posėdžiai. Taigi, emigracijos sąnaudų rodiklis yra prasmingas, daugelis šalių vykdo politiką, kuria siekiama sumažinti su agentūroms mokėtinomis sumomis susijusias išlaidas, kurios neturtingiems darbo migrantams yra sunki našta.

49. Komisija sutinka, kad atskaitos padėties tyrimai ne visada yra būtini ar veiksmingi.

50. Komisija norėtų pabrėžti, kad yra tam tikrų apribojimų, trukdančių pakeisti loginį pagrindą. Nustatyti prekybos žmonėmis srities rodiklius yra labai sunku, o loginio pagrindo keitimai turi būti derinami su dotacijų gavėjais. Kai kuriems rodikliams pakeisti gali būti reikalingas papildomas biudžetas, kurio gauti nėra galimybės, todėl tokio susitarimo pasiekti neįmanoma.

a) Dėl projekto „Indonesia1“ Komisija norėtų atkreipti dėmesį, kad vertinant yra aptariami atskiri vertinimai, tačiau konkrečios vertintojų pastabos nebūtinai turi būti įtraukiamos į vertinimo ataskaitą. Sutarties sudarymo etape projekto vadovas peržiūri atskirus vertinimo lapus ir išsiaiškina, dėl kokių projekto trūkumų ir pranašumų būtų galima imtis tam tikrų veiksmų, atsižvelgiant į taikomose taisyklėse (procedūrose ir praktiniame vadove, angl. PRAG) nustatytus apribojimus. Nepaisydama to, Komisija sutinka su rodiklių vertinimu, tačiau atkreipia dėmesį, kad tai buvo nedidelis projektas, jam iš ES buvo skirtas nedidelis finansavimas (99 000 EUR), jo trukmė taip pat buvo nedidelė (18 mėnesių).

b) Projektas „Philippines2“ buvo atrinktas pagal konkurso procedūrą (surengus kvietimą teikti paraiškas), pasiūlymas buvo patikrintas atsižvelgiant į jo koncepcijos pranašumus ir trūkumus (įskaitant tikslus ir loginį pagrindą). PRAG 6.5.10.2 skirsnyje teigiama, kad „perkančioji organizacija gali nuspręsti, kad veiksmo aprašymas arba biudžetas gali būti patikslintas arba šiek tiek pataisytas, jei dėl to nekyla abejonių dėl sprendimo, kuriuo skiriama dotacija, ir jei tai neprieštarauja vienodo požiūrio į pareiškėjus principui“. Tačiau projekto „Philippines2“ atveju, pakeitus dokumento dalis, galėjo būti pažeistas vienodo požiūrio į pareiškėjus principas. Šis projektas buvo atrinktas todėl, kad jis buvo geresnis už kitus pagal tą patį kvietimą teikti pasiūlymus pateiktus projektus.

c) Dėl projekto „Nepal3“ reikia pasakyti, kad galutinėje vertinimo ataskaitoje (20 puslapyje) nurodyta, kad pagal šį projektą buvo nustatyta loginiame pagrinde nustatytų rodiklių pradinė reikšmė. Be to, joje nurodyta, kad loginis pagrindas yra tinkamai suformuluotas, daugelis rodiklių ir tikslų yra aiškūs.

51. Dėl projekto „Bangladesh5“ reikia pasakyti, kad, nors aiškūs rodikliai loginiame pagrinde oficialiai buvo nustatyti tik vėliau, įgyvendinant projektą sėkmingai pasiekti numatyti rezultatai ir išdirbiai. Nustačius tinkamus SMART tikslus ir RACER rodiklius, delegacijai tapo lengviau kiekybiškai ir kokybiškai tiksliau įvertinti rezultatus, vertinant galutines aprašomas ir finansines ataskaitas.

52.

a) Dėl projekto „Bangladesh1“ reikia pasakyti, kad dviem aspektais projekto koncepcija galėjo būti pernelyg plataus užmojo, tačiau buvo nustatytos dvi padėties gerinimo priemonės – darbas anksti ryte, kai tiekama elektra, ir duomenų bazės naudojimas atjungtinės prieigos režimu (neprisijungus prie interneto, bet naudojant elektros energiją). Nors iš pradžių dėl to buvo vėluojama, Komisija norėtų pabrėžti, kad pasibaigus šiam projekto ciklui, duomenų bazę perėmė Vietos valdžios ir kooperatyvų ministerija. Duomenų bazė buvo integruota į vietos valdžios interneto svetainę ir naudojama rengiant mokymus pagal vietos valdžios reformos programą. Tai rodo, kad, įgyvendinant projektą, buvo tinkamai atsižvelgta į pradines nesėkmes.

b) Komisija sutinka, kad projektas „India1“ buvo pernelyg plataus užmojo, nes buvo įgyvendinamas politikos aplinkoje, kuri dirbti gali būti labai sudėtinga ir kurioje teisės aktų priėmimas trunka ilgai. Tačiau tuo metu, kai buvo vertinamas pasiūlymas, apie šią riziką jau buvo žinoma, įvertinus padaryta išvada, kad būtų naudinga imtis lobistinių ir rėmimo priemonių šiam projektui paremti ir kad taip galiausiai būtų parengta geresnė politika. Įgyvendinant projektą, ištis paskatinta keletas politinio lygmens iniciatyvų, pvz., pagal projektą buvo sukurtas išvykstančių asmenų mokymo modulis, kurį Emigrantų globos tarnyba įtraukė į Tamilnado valstijos išvykstančių asmenų orientavimo programą, skirtą žemos kvalifikacijos migrantams. Persijos įlankos valstybėse dirbantys Indijos ambasados pareigūnai tapo iniciatyvesni ir aktyviau reagavo į poreikį apsaugoti nelaimės ištiktus migrantus, įskaitant tai, kad bendradarbiavo su Persijos įlankos valstybėmis, siekdami užtikrinti saugų sulaikytų Indijos piliečių grąžinimą ir vykdyti nesąžiningų įdarbinimo agentūrų baudžiamąjį persekiojimą.

Didinamąjį poveikį padarė pagal šį projektą atliktas tyrimas „Something is better than nothing: Enhancing the protection of Indian migrant workers through bilateral agreements and Memorandum of Understanding (MoUs)“ („Kad ir nedidelė, bet pažanga: Indijos migruojančių darbuotojų apsaugos gerinimas dvišaliais susitarimais ir susitarimo memorandumu“). Juo Tarptautinės darbo organizacijos valstybės narės buvo paskatintos imtis veiksmų ir galiausiai kai kurios Pietų Azijos valstybių vyriausybės, pasinaudodamos projekto partnerio paslaugomis, savo techniniam personalui surengė mokymus, kaip rengti susitarimo memorandumus. Indijos ir Saudo Arabijos susitarimo

memorandumo dėl vidaus paslaugų darbuotojų pasirašymą taip pat galima priskirti prie politikos rėmimo rezultatų, kurie buvo gauti pagal šį projektą.

54. Daugelis projektų buvo įgyvendinami sudėtingomis politinėmis ir vietos sąlygomis, be to, projektų valdymas turi būti koreguojamas atsižvelgiant į vietos apribojimus, todėl normalu, kad konkrečiomis aplinkybėmis neišvengiamai vėluojama įgyvendinti projektus.

Apskritai Komisija dar norėtų pridurti, kad pareiškėjai projektus rengia remdamiesi tomis žiniomis, kurias jie turi dar gerokai prieš įgyvendinimą. Daugelyje šalių kova su prekyba žmonėmis yra politiškai jautrus klausimas, o atsižvelgiant į pasikeitusią padėtį šalyje, dažnai reikia daryti pakeitimus. Tam tikra su prekyba žmonėmis susijusi veikla, pvz., pagalba aukoms, iš principo nėra tvari, bet kai kuriose šalyse vis tiek svarbu remti tokią veiklą, nes alternatyvių paramos priemonių nėra ir, neremiant šios veiklos, aukos negautų jokios paramos. Sąjungos delegacijos, bendraudamos su įgyvendinimo partneriais, visada aptaria tvarumo aspektą, tačiau ne visos diskusijos patvirtinamos dokumentais.

55. Laikantis geros projektų valdymo praktikos, projektų įgyvendinimo laikotarpiai buvo pratęsti siekiant užtikrinti, kad būtų pasiekti rezultatai ir išspręsti itin sudėtingi atvejai.

56. Tai, kad projekto vadovai, atsižvelgdami į vietos aplinkybių pokyčius ir partnerių reikalavimus, pakoreguoja veiklos laikotarpį, yra įprasta praktika.

2 langelis

Dėl projekto „Cambodia2“ reikia pasakyti, kad negalima iš karto teigti, kad, padarius nedidelį veiklos sekos pakeitimą, buvo padarytas neigiamas poveikis projekto veiksmingumui. Pažymėtina, kad paskutinįjį ketvirtį surengti žurnalistų antruosius mokymus padėjo tai, kad buvo visiškai įgyvendinta numatyta spaudos apžvalgos veikla.

Dėl projekto „India2“ Komisija norėtų pabrėžti, kad nurodyti vėlavimo atvejai nepriklausė ES įgaliojimų sričiai ir ES negalėjo įsikišti. Remiantis Sąjungos delegacijos darbo su vyriausybės agentūromis patirtimi, atliekant oficialias procedūras, dažnai labai vėluojama. Atsižvelgdama į įgytą patirtį, delegacija nustatė apribojimą, kad teikti paraiškas pagal vėliau Indijoje skelbiamus teminius kvietimus galės tik NVO, o JTO ir kitos tarptautinės organizacijos paraiškų teikti negalės. Pastarosios organizacijos privalo gauti išankstinį ministerijų, kurios jas globoja, sutikimą, o jis retai gaunamas laiku.

57. Veiksmai, kuriais sprendžiami kovos su prekyba žmonėmis susiję klausimai, kartais yra būtini dėl to, kad vyriausybė nepakankamai įsipareigoja spręsti problemą ir padėti aukoms. Todėl, norint pakeisti padėtį ir užtikrinti didesnę nacionalinę atsakomybę, kartais reikia bendradarbiauti su pilietine visuomene.

Dėl to projektų vadovai, atsižvelgdami į konkrečiomis aplinkybėmis kintančius poreikius, turi pakoreguoti veiklos pobūdį ir laiką.

3 langelis

Dėl projekto „Bangladesh1“ Komisija norėtų atkreipti dėmesį, kad galimybė rengti mokymus išties priklausė nuo to, ar bus įdegtas ir aktyvinta programinė įranga, kurią turėjo patvirtinti Bangladešo vyriausybė. Nepaisant to, kad sutartis buvo keletą kartų pratęsta, iki projekto pabaigos programinės įrangos įdiegti ir aktyvinti nepavyko; todėl, nepaisant partnerių ir Sąjungos delegacijos bendrų pastangų, pareigūnams nebuvo įmanoma surengti mokymų, kaip naudotis šia programine įranga. Visgi, netrukus po to, kai projektas buvo baigtas, vaikų registravimo programinė įranga („LINK Migration software“) buvo integruota į vietos valdžios (LGSP-2) programinę įrangą, susijusią su kitu Vakarų Bengalijos vyriausybės finansuojamu projektu. Naujoji vyriausybė ketino pradėti už programinę įrangą atsakingų pareigūnų mokymą.

Dėl projekto „Indonesial“ Komisija norėtų atkreipti dėmesį, kad, įgyvendinant projektą, su suinteresuotaisiais subjektais iš susijusių vyriausybės agentūrų pavyko susitikti per Moterų įgalėjimo ir vaikų apsaugos ministerijos, vadovavusios nacionalinio veiksmų plano įgyvendinimui, surengtus posėdžius. Taip pat pažymėtina, kad, pakoregavus veiklą, nepadaryta neigiamo poveikio projekto tikslų siekimui.

Komisija norėtų paaiškinti, kad, įgyvendinant projektą „Myanmar1“, veiksmai, kuriais buvo sprendžiamos veiklos problemos, buvo vykdomi trijuose etninių mažumų gyvenamuose regionuose, kuriuose vyravo didelis skurdas ir kurios buvo įsitraukusios etninį konfliktą su Mianmaro vyriausybe. Dar viena problema buvo vietos valdžios institucijų (Namkhamo ir Hpa An) priešinimasis. Be to, antraisiais metais veikla buvo laikinai nutraukta dėl šalyje vykusių rinkimų ir naujos vyriausybės sudarymo. Dėl to nebuvo įmanoma reguliariai vykdyti daugelio rūšių veiklos, pvz., pramoginės. Atsižvelgiant į skirtingą bendruomenių dalyvavimo ir vietos valdžios institucijų bendradarbiavimo lygį bei skirtingą saugumo padėtį, 33 vaikų apsaugos grupės veiklą įvairiuose miesteliuose vykdė skirtingu pajėgumu. Atsižvelgiant į visas šias aplinkybes, įgyvendinimas apskritai buvo patenkinamas.

Dėl projekto „India1“ reikia pasakyti, kad, atsižvelgiant į politikos formavimo aplinką, visada gresia rizika, kad projekto įgyvendinimo laikotarpiu nebus patvirtinta reikiama politika ir (arba) teisės aktai. Įgyvendinimo organizacijos ir delegacija žino apie šią riziką ir ją sąmoningai prisiima, suprasdamos, kad įgyvendinant projektus dedamos pastangos veikiausiai padarys teigiamą įtaką ir ilgalaikėje perspektyvoje, o gal ir netolimoje ateityje, galiausiai padės formuoti politiką. Įgyvendinant šį projektą, buvo vykdoma plati lobistinė ir rėmimo veikla, nukreipta į politikos formuotojus – vyriausybes, parlamentarus ir t. t.

58. Visais atvejais projektai buvo pratęsti siekiant užtikrinti, kad būtų pasiekti numatyti rezultatai ir užtikrintas didesnis tvarumas. Jei, sudarant sutartį, bus nustatyta, kad biudžetas yra per didelis, bus deramasi dėl pakeitimų.

a) Dėl projekto „Regional1“ Komisija norėtų pabrėžti, kad projekto įgyvendinimui ir jam skirtu biudžeto panaudojimui įtakos turėjo išorės veiksniai, o vietos partnerio pajėgumas tam turėjo mažiau įtakos:

i) Indijos vyriausybė nustatė naujas taisykles, susijusias su tuo, kaip Indijos NVO turėtų priimti ir valdyti iš užsienio gaunamą finansavimą. Paskui NVO, atsižvelgdamos į šias naujas taisykles, turėjo iš naujo parengti iš užsienio gaunamo finansavimo priėmimo ir paskirstymo strategiją ir tvarką. Be to, dėl partnerių ir valdymo struktūros pokyčių prasidėjo ilgas dialogas ir aptarimas su Sąjungos delegacija. Atsižvelgiant į ES taisykles, ne visi siūlomi pakeitimai buvo priimtini, todėl visas procesas truko ilgai ir buvo vėluojama įgyvendinti projektą. Dėl to sumažėjo galimybės įgyvendinti projektą ir panaudoti jam skirtą biudžetą;

ii) Sąjungos delegacija atmetė dėl pirmiau minėto vėlavimo pateiktą prašymą pratęsti projektą neskiriant papildomų lėšų, nes kai kurios siūlomos priemonės neatitiko susijusių procedūrų. Tai turėjo papildomos įtakos įvykdymo lygiui.

b) Dėl projekto „India3“ reikia pasakyti, kad valstybės įnašo padidėjimas buvo teigiamas postūmis, ir tikimasi, kad dėl to padidės projekto tvarumas. Komisija taip pat norėtų pabrėžti, kad, siekiant įgyvendinti veiksmus, kurie buvo atidėti dėl politinių priežasčių, projektas buvo pratęstas vieneriais metais, neskiriant papildomų lėšų. Taip pat svarbu atkreipti dėmesį, kad projekto įgyvendinimo pradžioje buvo panaudotas ne visas skirtas biudžetas, bet vėliau šis klausimas buvo išspręstas.

c) Dėl projekto „Regional2“ reikia pasakyti, kad pirmąjį kartą projektą reikėjo pratęsti dėl dviejų priežasčių: ilgai trunkančios leidimų vykdyti veiklą, susijusių su valstybės valdomomis

prieglaudomis, gavimo procedūros ir vėlavimo vykdyti aukų repatriaciją, nes daugelis aukų turėjo duoti parodymus teismuose, o šis procesas taip pat ilgai trunka.

Antrasis projekto pratęsimas buvo patvirtintas dėl to, kad, atsižvelgiant į kitų regiono valdžios institucijų poreikius, atsirado galimybė išplėsti pagal projektą vykdomą veiklą ir padėti sėkmingai įgyvendinti šį projektą bei užtikrinti jo atkartojamumą. Kadangi, įgyvendinant šį projektą, turėta pakankamai lėšų, ES nusprendė, kad tai gera proga sustiprinti veiksmus.

60. Komisijos nuomone, tai padėjo siekti teigiamų pokyčių.

61. Komisija sutinka, kad sunku įvertinti konkrečių projektų ryšį su bendru padėties kovos su prekyba žmonėmis srityje pagerėjimu, tačiau aiškiai matyti, kad, į politinį dialogą, palaikymą ir papildomuosius veiksmus įtraukus svarbius vietos dalyvius, padarytas postūmis, lėmęs pokyčius keliose šalyse.

64. Sąjungos delegacijos nuolat mėgina ES projektus susieti su kitomis plėtos partnerių iniciatyvomis ir vyriausybės pastangomis.

4 langelis

Komisija nori atkreipti dėmesį į kovos su neteisėta, nedeklaruojama ir nereglamentuojama žvejyba svarbą. Komisijos veiksmai šioje srityje grindžiami ES Neteisėtos, nedeklaruojamos ir nereglamentuojamos žvejybos reglamentu, kuriame, be kita ko, numatyta galimybė bendradarbiauti su trečiosiomis šalimis srityse, susijusiose su šio reglamento įgyvendinimu.

2015 m. balandžio 21 d. Komisija Tailandui pranešė, kad jis gali būti įvardytas kaip šalis, kuri nebendradarbiauja kovojant su neteisėta, nedeklaruojama ir nereglamentuojama žvejyba. Šis sprendimas buvo priimtas atlikus išsamią analizę ir nuo 2011 m. surengus ne vienas diskusijas su Tailando institucijomis. Svarbu pažymėti, kad šis sprendimas buvo priimtas atsižvelgiant į Komisijos padarytas išvadas, susijusias su tuo, kad Tailandas, kaip vėliavos, uosto, pajūrio arba rinkos šalis, nevykdo su tuo susijusių tarptautinių įsipareigojimų ir nesiima veiksmų, kad užtikrintų neteisėtos, nedeklaruojamos ir nereglamentuojamos žvejybos prevenciją, atgrasytų nuo tokios žvejybos arba ją eliminuotų.

Komisija nori atkreipti dėmesį, kad, vykdant veiksmingą žvejybos kontrolės politiką ir taikant veiksmingas kovos su neteisėta žvejyba politikos sistemas, galima suteikti netiesioginę paramą ir taip pagerinti darbuotojų darbo sąlygas ir standartus, sumažinti priverstinį, vaikų ir kitų nepriimtinių formų darbą.

65. Komisija padarė viską, kad užtikrintų tvarumą, tačiau dėl nepalankių vietos aplinkybių ir alternatyvaus finansavimo trūkumo nebuvo įmanoma toliau tęsti visų rūšių veiklą.

Kadangi ES negali visą laiką skirti lėšų pagalbai aukoms arba kitiems nuolatiniais poreikiais, tvarumas priklauso nuo kitų subsidijų, kurias finansuoja kiti vystymo partneriai arba nacionalinės vyriausybės, o jų ES nekontroliuoja.

5 langelis

Dėl projekto „Nepal1“ reikia pasakyti, kad ES niekaip nekontroliuoja NVO sprendimų, susijusių su jų darbo srities keitimu, – tai iš dalies priklauso nuo subsidijų finansavimo galimybių. Reikėtų pažymėti, kad vienas projekto „Nepal1“ partneris, naudodamasis kitu finansavimu, sugebėjo toliau tęsti veiklą. Nors pagrindinis partneris trijuose regionuose nebedirba, tai daryti įgaliotas vietos partneris. Toks vietos organizacijos arba visuomeninio paramos gavėjo gebėjimų stiprinimas siekiant tvarumo turėtų būti laikomas teigiamu poveikiu, kurio turėtų būti siekiama bet koku tarptautinės NVO įgyvendinamu projektu. Vietos partneris ir vietos grupės, priklausomai nuo teikiamos paramos, visomis išgalėmis tęsė pagal projektą numatytą ir pradėtą veiklą.

Dėl projekto „India2“ reikia pasakyti, kad pančajatų bendrieji turto ištekliai buvo skirti moterų pagalbos sau grupėms, kad jos galėtų išlaikyti veiklos centrus ir vykdyti kitokią veiklą, kuri padėtų pragyventi; ši veikla turėtų būti tęsiama ir pasibaigus projektui ir padėti užtikrinti institucinį ir finansinį tvarumą. Policija ir pančajatai bei moterų grupės užmezgė pakankamus ryšius, jie turėtų būti išsaugoti ir pasibaigus projektui.

Dėl projekto „Bangladesh3“ reikia pasakyti, kad Sąjungos delegacija atidžiai stebi rohinjų pabėgėlių padėtį, tačiau nustatyta, kad susijusios vyriausybės neužtikrino tvarios politinės padėties, o ES šio klausimo nekontroliuoja.

66. Sąjungos delegacijos tvarumą aptaria ir stebi bendraudamos su projektus įgyvendinančiais subjektais. Tačiau dotacijų gavėjai visiškai atsako už savo veiksmus (taigi, ir už tvarumo bei projektų valdymo aspektus), kuriuos jie bendrai finansuoja.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

68. EIVT ir Komisija sutinka su Audito Rūmais, kad prekybos žmonėmis naikinimas yra sudėtingas ir ilgas procesas, kurį vykdant turi būti šalinamos pagrindinės priežastys. Tačiau skurdas, kurį Audito Rūmai mini savo pastabose, taip pat turėtų būti vertinamas kaip labai svarbi pagrindinė priežastis. ES, vykdydama politikos dialogus ir įgyvendindama pagalbos priemones, akivaizdžiai padėjo Pietų ir Pietryčių Azijos šalims kovoti su prekyba žmonėmis. Tai matyti iš to, kad nuolat gerėja šiuo klausimu rengiamų dialogų su šiomis šalimis kokybė, ir to, kad daugelis šalių imasi tam tikrų priemonių. Tačiau akivaizdu, kad, nors padėtis ir pagerėjo, prekyba žmonėmis nepanaikinta, būtina toliau tęsti veiksmus.

69. Komisija norėtų pabrėžti, kad, nors teisiškai to nebuvo reikalaujama, ji iš esmės pranešė apie veiksmus, kurie buvo įgyvendinti pagal strategiją ir atidžiai stebimi, prireikus pateikiant ataskaitas ir atliekant tyrimus. Šiuo klausimu yra parengta Prekybos žmonėmis panaikinimo ES strategijos įgyvendinimo laikotarpio vidurio ataskaita (COM (2014) 635 *final*). Nors teisiškai Komisijos to nebuvo reikalaujama, ji padėjo įvertinti šios strategijos įgyvendinimo pažangą.

Pirmiausia reikia pasakyti, kad viena laikotarpio vidurio ataskaitos dalis yra skirta veiksams, kurių nuo 2012 m. buvo imtasi pagal 2009 m. ES išorės aspekto stiprinimo kovos su prekyba žmonėmis srityje veiksmų planą.

Be to, Komisijos pirmojoje kovos su prekyba žmonėmis pažangos ataskaitoje [COM(2016) 267 *final*] ir jos lydimajame Komisijos tarnybų darbiname dokumente [SWD(2016) 159 *final*] pateikta labai daug informacijos apie veiksmus, kurie taip pat buvo įgyvendinti pagal ES kovos su prekyba žmonėmis strategiją, ir jų rezultatus.

Komisija nori atkreipti dėmesį, kad kovai su prekyba žmonėmis skirtoje Komisijos svetainėje viešai paskelbtos kai kurios orientacinės ataskaitos ir rezultatai, susiję su ES kovos su prekyba žmonėmis strategija:

- Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings“ („Prekybos žmonėmis panaikinimo ES strategijos įgyvendinimo laikotarpio vidurio ataskaita“) (Briuselis, 2014 10 17, SWD(2014) 318 *final*);
- 2016 m. kovos su prekyba žmonėmis pažangos ataskaita, parengta pagal Direktyvos 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos 20 straipsnio reikalavimus, Briuselis, 2016 5 19, COM(2016) 267 *final*, ir lydimasis Komisijos tarnybų darbinis dokumentas (Briuselis, 2016 5 19, SWD(2016) 159 *final*);

- Komisijos ataskaita, kurioje įvertinama, koku mastu valstybės narės ėmėsi būtinų priemonių, kad būtų laikomasi Direktyvos 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, pagal 23 straipsnio 1 dalį (COM(2016) 722);
- Komisijos ataskaita, kurioje įvertinamas galiojančių nacionalinės teisės aktų, pagal kuriuos kaip nusikalstama veika numatomas naudojimas paslaugomis, kurias teikia prekybos žmonėmis aukos, poveikis prekybos žmonėmis prevencijai, parengta pagal Direktyvos 2011/36/ES 23 straipsnio 2 dalį, COM(2016) 719.

Visi rezultatai, kurių buvo siekiama pagal šią strategiją, prireikus buvo viešai paskelbti Komisijos svetainėje, skirtoje kovai su prekyba žmonėmis (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), pvz., joje paskelbtas Europos Komisijos finansuojamų kovos su prekyba žmonėmis projektų išsamios politikos peržiūros tyrimas (2016 m.) ir kai kurie kiti susiję tyrimai.

70. EIVT norėtų pabrėžti, kad specialios partnerystės kovos su prekyba žmonėmis srityje turėtų būti kuriamos plėtojant konstruktyvesnius dialogus su šalimis, o sprendžiant platesnius klausimus, pvz., susijusius su žmogaus teisėmis ir (arba) bendradarbiavimo pagalba, – regioninius formatus, kaip antai ASEAN ir ASEM, kuriuos taikant šiuo metu svarstomi prekybos žmonėmis klausimai. Šiam procesui reikia laiko, išteklių ir aktyvaus bendradarbiavimo su atitinkamais regiono subjektais.

Verta pakartoti, kad, atsižvelgiant į prekybos žmonėmis klausimo kompleksiskumą, būtų logiška jį spręsti atsižvelgiant į platesnius kontekstus ir taikyti platesnes strategijas bei priemones, pvz., kaip nurodyta Audito Rūmų ataskaitoje, sprendžiant žmogaus teisių, skurdo mažinimo, teisinės valstybės rėmimo, sienų valdymo, kovos su organizuotu nusikalstamumu arba migracijos valdymo klausimus. Dirbant šiose srityse, nagrinėjama daugybė pagrindinių priežasčių ir vadinamųjų stūmos veiksnių, kurie skatina prekybą žmonėmis ir kuriuos dėl to būtina valdyti.

1 rekomendacija

Komisija ir EIVT sutinka su šia rekomendacija. Pirmiausia reikia pasakyti, kad rekomendacija pasiūlyti Tarybai galimą atnaujintą prioritetų (geografinių arba teminių) sąrašą bus svarstoma rengiant laikotarpio po 2016 m. politikos sistemą ir intervencijas, susijusias su prekyba žmonėmis.

Šis strateginis pagrindas bus taikomas svarstant regiono kovos su prekyba žmonėmis uždavinius ir tikslus, kai 2019 m. bus rengiamas kitas finansinio programavimo ciklas. Bus pridėtos veiklos gairės, kuriose bus aptarti šie uždaviniai ir tikslai. Be to, Europos demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo priemonėje (EDŽTRP) galėtų būti nustatyta, kad vienas iš programos prioritetų Pietų ir Pietryčių Azijoje yra pastangos naikinti prekybą žmonėmis.

Komisija ir EIVT sieks, kad šiuo metu vykstančiuose dialoguose su atskiromis šalimis, pvz., žmogaus teisių klausimais, taip pat kitų susijusių politikos krypčių klausimais, daugiau dėmesio būtų skiriama kovai su prekyba žmonėmis. Atitinkamai bus patobulintas dabartinis politinių ir techninių ataskaitų teikimas.

Galiausiai reikia pasakyti, kad Komisija visapusiškai atsižvelgs į bendrą tarnybų dokumentą „EU's activities on gender equality and women's empowerment in the EU's external relations“ („ES veikla siekiant lyčių lygybės ir moterų įgalėjimo ES išorės santykiuose“), kuriame taip pat aptariamas kovos su prekyba moterimis ir mergaitėmis klausimas bei pateikiama tinkamos veiklos pavyzdžių ir rodiklių.

71. Komisija primena, kad konkrečių tikslų ir rodiklių nustatymas yra sunkus ir subjektyvus procesas, nes duomenų turima nedaug, ir kad šioje srityje sunku imtis intervencinių veiksmų, kuriais būtų kovojama su neteisėta veikla, dažnai susijusia su organizuotu nusikalstamumu. Atitinkama delegacijai pagal tuo metu taikytas ES procedūras nustatius trūkumų, jie dažniausiai būdavo pašalinami. Beveik visus projektus įgyvendino NVO; norint padaryti projekto įgyvendinimo

sutarčių pakeitimų, juos būtina suderinti su NVO, o jų nuomonės gali būti skirtingos. Svarbu dar kartą pažymėti, kad, nepaisant to, kad retkarčiais pasitaikydavo silpnų rodiklių, įgyvendinant daugelį projektų buvo pasiekta gerų rezultatų.

Galiausiai dėl sinergijos tarp projektų ir kitų priemonių EIVT ir Komisija norėtų pabrėžti, kad ES dialogams politikos klausimais, susijusiais su prekyba žmonėmis, yra labai naudingi su prekyba žmonėmis susiję ES paramos projektai. Tai abipusiškai naudingas procesas.

72. Komisija džiaugiasi, kad Audito Rūmai teigiamai įvertino projektų stebėseną, ir, nors ir sutinka, kad sunku įvertinti konkrečių projektų ryšį su bendru padėties kovos su prekyba žmonėmis srityje pagerėjimu, visgi aiškiai matyti, kad, į politinį dialogą, palaikymą ir papildomuosius veiksmus įtraukus svarbius vietos dalyvius, padarytas postūmis, lėmęs pokyčius keliose šalyse.

Dėl ribotos nacionalinės atsakomybės reikia pasakyti, kad veiksmai, kuriais kovojama su prekyba žmonėmis, kartais yra būtini dėl to, kad vyriausybė nepakankamai įsipareigoja spręsti problemą ir padėti aukoms. Todėl, norint pakeisti padėtį ir užtikrinti didesnę nacionalinę atsakomybę, kartais reikia bendradarbiauti su pilietine visuomene.

Komisija deda visas pastangas, kad užtikrintų projektų tvarumą. Tačiau tam tikrai veiklai, pvz., pagalbai aukoms, reikalingas finansavimas, kurio vyriausybės dažnai suteikia nepakankamai, tačiau ES to nekontroliuoja.

2 rekomendacija

Komisija ir EIVT sutinka su rekomendacija, kiek tai susiję su tikrintomis šalimis. Komisijos ir EIVT nuomone, visos Audito Rūmų nurodytos priemonės yra labai aktualios. Potencialiose prioritetinėse Pietų ir Pietryčių Azijos šalyse ir regionuose rengiant ir įgyvendinant kovos su prekyba žmonėmis veiksmus, šiems veiksmams bus skirta dar daugiau dėmesio.

Etapas	Data
APM patvirtinimas / audito pradžia	15.3.2016
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	16.3.2017
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	2.5.2017
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	8.6.2017

© European Union, 2017

Atgaminti leidžiama, jei nurodomas šaltinis.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti **1 žemėlapij** reikia tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektą.

Prekyba žmonėmis buvo pripažinta svarbia grėsme Europos Sąjungai, kuri prisiėmė įsipareigojimus kovoti su ja tiek ES viduje, tiek už jos ribų. Audito metu buvo nagrinėjamas ES metodo, skirto kovoti su prekyba žmonėmis, išsamumas ir tai, ar ES projektai veiksmingai prisidėjo prie kovos su prekyba žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje. Prekybos žmonėmis panaikinimas neišvengiamai yra ilgalaikis procesas, kuris reikalauja spręsti pamatines priežastis ir suardyti kriminalinių tinklų veiklą. Atsižvelgdami į tai, mes nustatėme, kad ES iš dalies veiksmingai rėmė kovą su prekyba žmonėmis Pietų / Pietryčių Azijoje. Mes pateikiame rekomendacijas toliau plėtoti kovos su prekyba žmonėmis strateginę programą ir optimizuoti projektų poveikį, integruojant juos į visapusišką sistemą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors