

Különjelentés

Az emberkereskedelem elleni küzdelemre nyújtott európai uniós támogatás Dél- és Délkelet-Ázsiában

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második
albekezdése alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Az ellenőrző csoport

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzések eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés kiadási területek ellenőrzéséért felelős III. Kamara végezte, amelyet Karel Pinxten számvevőszéki tag elnököl. Az ellenőrzést Bettina Jakobsen számvevőszéki tag vezette. A jelentés elkészítésében segítségére voltak: Katja Mattfolk kabinetfőnök, Beatrix Lesiewicz ügyvezető, Francisco Javier de Miguel Rodriguez feladatfelelős, Kim Hublé, Alina Milašiūtė és Alexandre Tan számvevők, valamint Kim Størup attasé.



Balról jobbra: Katja Mattfolk, Alina Milašiūtė, Bettina Jakobsen, Kim Størup, Francisco Javier de Miguel Rodriguez, Alexandre Tan.

TARTALOM

	Bekezdés
Betűszók és rövidítések	
Glosszárrium	
Összefoglaló	I–VIII
Bevezetés	1–15
Háttér-információk: emberkereskedelem	1–9
Az emberkereskedelem elleni küzdelem az Unió határain túl: az Unió szerepe és az uniós szereplők	10–15
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	16–20
Észrevételek	21–67
Az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós politikai kerete nagyrészt átfogó módon közelíti meg az emberkereskedelem problémakörét, bár néhány szempontból még nincsen teljesen kidolgozva	21–43
Az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós politikai keretét számos egymással összefüggő dokumentum fejt ki	21–30
Az uniós szakpolitikai keretet különféle eszközök segítik: különösen hasznos eszköz az emberi jogi párbeszéd, míg más eszközöket többet is lehetne alkalmazni a dél- és délkelet-ázsiai emberkereskedelem elleni küzdelemben	31–43
A feltárt hiányosságok ellenére a legtöbb emberkereskedelem elleni projekt hozott pozitív eredményeket, bár tartósságuk kétséges maradt	44–67
A projektkiválasztási keretrendszer nem segítette elő az átfogó megközelítést; a projektek kidolgozása hiányos volt, különösen a célkitűzések és mutatók megfogalmazását illetően.	44–52
A projektvégrehajtást helyi korlátok és késedelmek is gátolták	53–58
A projektek néhány pozitív, bár kétes fenntarthatóságú eredménnyel jártak az emberkereskedelem elleni küzdelemben	59–67
Következtetések és ajánlások	68–72
I. melléklet. A projektek áttekintése	
II. melléklet. A projektek célkitűzései és az egyéni értékelések	
III. melléklet. Az emberkereskedelem elleni webhely adatbázisának hiányosságai	
A Bizottság és az EKSZ válaszai	

BETŰSZÓK ÉS RÖVIDÍTÉSEK

	A határokon átvitelő szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményt kiegészítő jegyzőkönyv az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről
AOP	Intézkedési programdokumentum
ASEAN	A Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége
ASEM	Ázsia–Európa találkozó
Az irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2011. április 5-i 2011/36/EU irányelve az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 101., 2011.4.15., 1. o.).
DCI	Fejlesztési Együttműködési Eszköz
DG DEVCO	A Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága
DG NEAR	Az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága
EIDHR	A demokrácia és az emberi jogok európai eszköze
EKSZ	Európai Külügyi Szolgálat
EUROPOL	Európai Rendőrségi Hivatal
FRONTEX	Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség
ILO	Nemzetközi Munkaügyi Szervezet
THB stratégia	Az emberkereskedelem felszámolására irányuló 2012–2016-os európai uniós stratégia
UNODC	Az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala

GLOSSZÁRIUM

Alaptanulmány: Az alaptanulmány részletes információval szolgál az érintett projekt megkezdése előtt fennálló helyzetről. Az alaptanulmány értékes eszköz a projekt végrehajtása előtti és utáni helyzet összevetésére és más olyan tényezők értékelésére, amelyek befolyásolhatják a végrehajtási időszak során megfigyelt változásokat.

Beépítés (*mainstreaming*): A kifejezés arra utal, hogy bizonyos elveket vagy megfontolásokat integrálnak („beépítenek”) a szakpolitikákba, illetve az uniós program- és projektciklusok különböző szakaszaiba. Az emberi jogok területén arról a folyamatról van szó, ahogy az emberjogi politika alakítja a szakpolitikákat, programokat, projekteket és egyéb beavatkozásokat.

Külső dimenzió: Az Unió belső politikái és fellépései jelentős hatást gyakorolhatnak az uniós határokon túl is, ahogyan a külső események szintén befolyásolhatják az Unió belső dinamikáját. A „belső politikák külső dimenziójáról” általában olyan helyzetben esik szó, amikor a belső uniós szakpolitikák kül- és biztonságpolitikai dimenziója egyre nagyobb jelentőségre tesz szert.

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség Unión belüli fenntartásában szerepük van a bel- és igazságügy globális szintű külső vonatkozásainak is. Például ha egy harmadik országban gyenge a jogállamiság, akkor az Európában aktív emberkereskedők könnyebben tisztára moshatják a bűncselekményeikből származó jövedelmeket, míg tetteik felderítése nehezebbé válhat. Így a jogállamiság harmadik országokban történő előmozdítása az egész Unióra pozitív hatással lehet.

Logikai keret: A logikai keret (vagy logikai keretmátrix) olyan projektirányítási eszköz, amelynek révén szisztematikusan és logikus módon meg lehet határozni egy projekt általános és konkrét célkitűzéseit, illetve tevékenységeit. A logikai keret bemutatja a célkitűzések különböző szintjei közötti ok-okozati összefüggéseket, mutatókkal szolgál a kitűzött célok elérésének ellenőrzéséhez, és világossá teszi az alapfeltevéseket.

Programozás: Az EKSZ és a Bizottság alapvető döntéshozatali folyamata, amelynek révén meghatározzák a támogatási stratégiákat, prioritásokat és juttatásokat.

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az emberkereskedelem rendkívül jövedelmező bűncselekmény, az emberi jogok durva megsértése, és egyben globális biztonsági fenyegetés. Noha az emberkereskedelem elleni küzdelem továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik, az Unió is elkötelezte magát annak felszámolása mellett, és e téren számos, a tagállamokat támogató intézkedést fogadott el.

II. Az emberkereskedelem ugyan világméretű probléma, és egyetlen ország sem mentes tőle, ám az Unió számos különböző országból származó áldozat számára vonzó célpontot jelent, s így különösen ki van téve ennek a jelenségnek. Ázsiából, a világ legnépesebb térségéből származik a régiókon átnyúló emberkereskedelem áldozatainak jelentős része. Az emberkereskedelem nem választható el a szegénységtől, az oktatáshoz és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáféréstől, a nemek közötti megkülönböztetés vagy a kisebbségekkel szembeni igazságtalanságok problémakörétől. Általános nézet, hogy a szegénység, a nemek közötti megkülönböztetés és a konfliktusok az emberkereskedelem talán legfőbb kiváltó okai.

III. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével megerősödött a Bizottságnak az uniós válaszadás koordinálásában és irányításában betöltött szerepe. Ebben a témakörben 2011-ben irányelvet fogadtak el, majd nem sokkal később kibocsátották az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiáját. Ezt a stratégiát számos más szakpolitikai dokumentum is kiegészíti, amelyek együttesen meghatározzák az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós megközelítését. A 2016 utáni időszakra nézve még nem került bemutatásra emberkereskedelem elleni stratégia.

IV. E jelentésünkben az emberkereskedelem elleni küzdelemre Dél- és Délkelet-Ázsiában nyújtott európai uniós támogatás eredményességét vizsgáljuk. Ellenőrzésünk arra vonatkozott, hogy mennyiben volt átfogó az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós megközelítése ezekben a régiókban, és hogy az ezen a téren létrejött dél- és délkelet-ázsiai uniós projektek a 2009–2015-ös időszakban eredményesen járultak-e hozzá az emberkereskedelem elleni küzdelem sikeréhez.

V. Az emberkereskedelem felszámolása csakis hosszú távú folyamatként képzelhető el. Feltétlenül részét képezi ennek több kiváltó ok kezelése (ilyen ok pl. a nemek közötti egyenlőtlenség, a szegénység, a kisebbségi jogok, illetve az oktatásügy és az egészségügy helyzete), valamint a bűnözői hálózatok tevékenységének megghiúsítása. Az emberkereskedelem jellegénél fogva illegális bűncselekmény, elégséges és összevethető statisztikai adat tehát ritkán áll rendelkezésre róla. Tekintetbe véve a helyzet összetettségét, a prioritások széles körét és nagy számát, valamint az erőforrások korlátozott voltát, megállapításunk szerint az Unió részben eredményesen támogatta az emberkereskedelem ellen Dél- és Délkelet-Ázsiában folytatott küzdelmet.

VI. Az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós politikai kerete átfogó módon közelíti meg az emberkereskedelem problémakörét, bár néhány szempontból még nincsen teljesen kidolgozva, illetve egyes szempontjai Dél- és Délkelet-Ázsiában nem relevánsak. A Bizottság és az EKSZ számos különböző eszközt alkalmaz az emberkereskedelem elleni küzdelem terén, akár közvetlenül, akár közvetve: különösen hasznosnak bizonyulnak az emberi jogi párbeszéd; más ilyen eszközök a kétoldalú párbeszéd és a regionális fórumoknak (vagyis Ázsiában az ASEAN-nak és az ASEM-nak) nyújtott támogatás. Ami a partnerségeket illeti, mindeddig az emberkereskedelem elleni küzdelemnek szentelt egyetlen új partnerség sem született az Unió, illetve bármely dél- vagy délkelet-ázsiai ország között.

VII. Bizonyos hiányosságok ellenére a legtöbb megvizsgált dél- és délkelet-ázsiai projekt hozott néhány pozitív eredményt az emberkereskedelem elleni küzdelem terén, azok tartóssága azonban kétséges maradt. 2009 óta az emberkereskedelem elleni küzdelem a régiókban általában véve mindenütt egyre eredményesebb, bár jelentősek az egyes országok közötti különbségek, és nehéz egyértelmű összefüggést megállapítani az általános fejlődés és az egyes konkrét uniós intézkedések által elért eredmények között. A projektkiválasztási keretrendszer nem segítette elő az átfogó megközelítést; a projektek kidolgozása hiányos volt, különösen a célkitűzések és mutatók megfogalmazását illetően. A végrehajtást továbbá helyi korlátok és késedelmek is gátolták.

VIII. Ellenőrzésünk alapján javasoljuk, hogy a Bizottság az EKSZ-szel együttműködve:

- fejlessze tovább az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiai keretét, relevánsabbá téve azt Dél- és Délkelet-Ázsia számára;
 - optimalizálja a projektek hatását azzal, hogy átfogó keretbe integrálja őket.
-

BEVEZETÉS

Háttér-információk: emberkereskedelem

1. Az emberkereskedelem súlyos bűncselekmény, az emberi jogok durva megsértése. Áldozatait hazájukban vagy külföldön saját hasznukat kereső emberkereskedők zsákmányolják ki. A jelenségtől – származási, tranzit- vagy célországként – egyetlen ország sem mentes. Az emberkereskedelem mára globális biztonsági kockázatot jelent, amint azt az EU és az ENSZ által, valamint az Egyesült Államokban készült értékelések is tükrözik¹.
2. Széles körű egyetértés alakult ki arról, hogy az emberkereskedelmet fel kell számolni. Az Egyesült Nemzetek keretében létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni 2000. évi egyezményt kiegészítő, az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló jegyzőkönyvet (palermói jegyzőkönyv) már 170 ország² ratifikálta. A palermói jegyzőkönyv volt az első jogilag kötelező erejű nemzetközi eszköz, amely elfogadott meghatározást adott az emberkereskedelemről.
3. Emberkereskedelemnek minősül személyek kizsákmányolás céljából való toborzása, szállítása, átadása, rejtegetése vagy fogadása erőszakkal, csalással vagy egyéb kényszer

¹ A súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó 2013-as uniós fenyegetettség-értékelési jelentés (EU SOCTA) megállapítása szerint az emberkereskedelem ma súlyos fenyegetés az Unió számára. Az emberkereskedelem a 2015-ös európai biztonsági stratégia egyik témája. Az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala szerint „az emberkereskedelem globális probléma, az egyik legsúlyosabb bűn a világon”, és „az emberkereskedők jelentette fenyegetés miatt a problémakör egyre inkább globális biztonsági kérdésként vetődik fel” (UNODC, An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action, „Emberkereskedelem, bevezetés: kiszolgáltatottság, hatás és fellépés”, háttéranyag). Az emberkereskedelmet az amerikai Nemzetbiztonsági Tanács is a nemzeti és a nemzetközi biztonságot fenyegető bűncselekmények között sorolja fel.

² 2017. januári állapot.

alkalmazásával³. Az emberkereskedelem erősen nemhez kötött jelenség, mivel a legtöbb áldozat nő vagy lány. Ezt tekintetbe kell venni a támogatási intézkedések megtervezésekor. A kényszerszermunka és a szexuális kizsákmányolás a kizsákmányolás világszerte legelterjedtebb fajtája. Az emberek kizsákmányolásának egyéb fajtái a gyermekmunka, a szerveltávolítás és a kényszerházasság.

4. Más bűncselekményekhez hasonlóan az emberkereskedelem is rejtett tevékenység, amelyet nehéz megfigyelni és mérni. Amikor ennek során határokat lépnek át, akkor az gyakran a kevésbé fejlett országokból a fejlettebb országok felé történik. A legtöbben a saját hazájukban (42%) vagy térségükben (36%) esnek emberkereskedők áldozatául: áldozatok és kereskedők gyakran egy helyről származnak, egyazon nyelven beszélnek, vagy az etnikai származásuk azonos. Az emberkereskedelem nem választható el a szegénység, az oktatáshoz és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés, a nemek közötti megkülönböztetés vagy a kisebbségekkel szembeni igazságtalanságok problémakörétől. Általános nézet szerint a probléma talán legfőbb kiváltó okai a szegénység, a nemek közötti megkülönböztetés és a konfliktusok.

5. Az emberkereskedelmet könnyebbé teszi a gazdasági globalizáció. Az olcsó munkaerőhöz és olcsó termékekhez való széles piaci hozzáférés sokkal több alkalmat teremt arra, hogy az emberkereskedők kizsákmányolják kiszolgáltatott áldozataikat. A globalizációval tehát megnőtt annak a valószínűsége, hogy egyes áruk és szolgáltatások fogyasztói közvetett kapcsolatba kerülnek az emberkereskedelemmel, például azzal, hogy gyermekek kényszerszermunkában vannak össze futball-labdákat, hogy migránsok szinte rabszolgaként dolgoznak a halászatban, vagy hogy otthonról elszökött tizenévesek turisztikai célpontok közelében a szexuális célú emberkereskedelem áldozatává válnak.

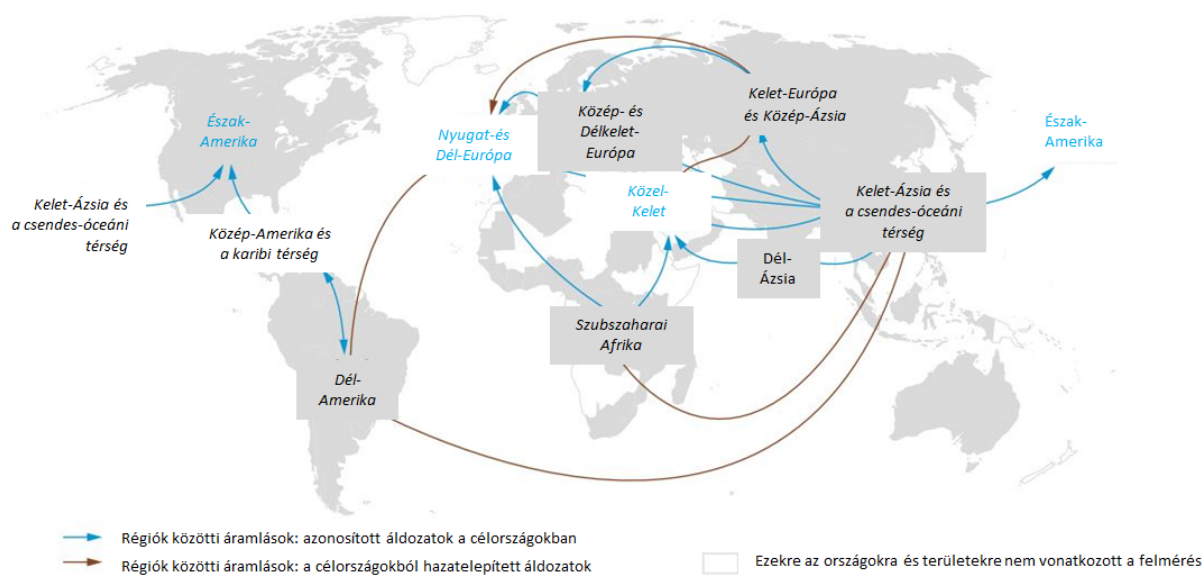
³ A határokon átvitelő szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményt kiegészítő jegyzőkönyv az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről. „Személyek kizsákmányolás céljából való toborzása, szállítása, átadása, rejtegetése vagy fogadása fenyegetéssel, erőszakkal vagy egyéb kényszer alkalmazásával, emberrablással, csalással, megtévesztéssel, hatalommal vagy a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés révén, illetve anyagi ellenszolgáltatásnak vagy előnyöknek valamely személy felett ellenőrzést gyakorló személy beleegyezésének megszerzése érdekében történő nyújtásával vagy elfogadásával.”

6. Mindezen tényezők miatt világszerte nagy médiafigyelem irányul az emberkereskedelem problémájára. 2016-ban a közszolgálati Pulitzer-díjat egy újságírócsoport a délkelet-ázsiai halászat nemzetközi oknyomozó vizsgálatáért kapta, amelynek nyomán több mint 2000 rabszolga szabadult fel. Az utóbbiak munkájából származó tengeri eredetű élelmiszereket fejlett országok áruházainak és állateledel-üzleteinek polcain is fel lehetett fedezni.

7. Az emberkereskedelem tehát rendkívül jövedelmező bűncselekmény. Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) becslése szerint a belőle származó éves bevétel meghaladja a 29 milliárd eurót⁴. Bár megbízható statisztikák híján nehéz biztosat mondani az emberkereskedelem nagyságáról, becslés szerint 46 millió embert sújt a modern rabszolgatartás jelensége⁵.

1. térkép. Az emberkereskedelem régiók közötti áramlásai

A régiók közötti áramlások fő célpontjai és a jelentősebb kiindulási pontok, 2012–2014



Forrás: 2016. évi átfogó jelentés az emberkereskedelemről, UNODC.

⁴ Europol, The THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge („Az emberkereskedelem pénzügyi üzleti modellje: jelenlegi ismereteink”), 2015. július.

⁵ A becslés forrása: Globális rabszolgasági mutató, 2016. Széles körben használják ugyan a „modern rabszolgaság” kifejezést, ám amint azt az emberkereskedelemről szóló 2016. évi átfogó UNODC-jelentés is megjegyzi, nincsen általánosan elfogadott meghatározás vagy közös norma.

8. Becslések szerint Ázsiában, a világ legnépesebb térségében él a modern rabszolgaságban élő összes ember kétharmada. A régiókon átnyúló emberkereskedelem áldozatait tekintve Ázsia jelentős származási térség is⁶. Amikor ennek egyes eseteiről a média is beszámolt, az ráirányította a figyelmet a nemzeti kormányok, nemzetközi és civil szervezetek, illetve adományozók által a térségben az emberkereskedelem ellen folytatott küzdelemre.

9. Az emberkereskedelemmel megbirkózni hosszú távú vállalkozás. Szemléletváltás, a jogállamiság érvényesítése és erős civil társadalom szükséges hozzá. Az emberi jogi indíttatású projektek fenntarthatósága mindig problémás, mivel gyakran az adományozók folyamatos támogatása szükséges hozzá, az elért eredmények fenntartásához pedig nemzeti elkötelezettségre van szükség. Ráadásul az emberkereskedelemben – a bűnüldözők lépéseihez alkalmazkodva – dinamikusan változnak az áramlások és a gyakorlatok. Amint ez az emberi jogok más területein is gyakori, csak hosszú távon lehet majd értékelni, hogy a végrehajtott intézkedések hozzájárultak-e az emberkereskedelem felszámolásához.

Az emberkereskedelem elleni küzdelem az Unió határain túl: az Unió szerepe és az uniós szereplők

10. Az emberkereskedelem ellen harmadik országokban folytatott küzdelem uniós stratégiai keretét 2009-ben hozták létre, amikor a Tanács intézkedési programdokumentumot fogadott el az Unió külső dimenziójának az emberkereskedelem elleni küzdelem terén történő megerősítéséről⁷. A dokumentum arra szólította fel az Uniót és tagállamait, hogy összehangoltan, harmadik országokkal, régiókkal és szervezetekkel partnerségben lépjenek fel nemzetközi szinten az emberkereskedelem megelőzése és az ellene való küzdelem terén. Megerősítette ezt a megközelítést a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén

⁶ A világ legtöbb más táján az áldozatokkal túlnyomórészt egyazon térségen belül kereskednek. Lásd: 2014. évi átfogó jelentés az emberkereskedelemről, UNODC.

⁷ Doc. 11 450/5/09 REV 5.

alapuló térségre vonatkozó tágabb többéves, 2010–2014-re szóló program („a stockholmi program”) is⁸.

11. A Lisszaboni Szerződés az uniós eljárásokat olyan területekre is kiterjesztette, amelyek korábban a rendőrségi és igazságügyi együttműködés pilléréhez tartoztak⁹; e változás nyomán megnőtt a Bizottság szerepe az emberkereskedelem elleni küzdelemben. Az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről és az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv¹⁰ („az irányelv”) ismételten felhív a belső és külső dimenziókat ötvöző átfogó uniós megközelítés kidolgozására. Az irányelv felhívja a tagállamokat, hogy segítsék elő az emberkereskedelem elleni uniós koordinátor munkáját azzal, hogy hozzájárulnak egy „összehangolt és megerősített uniós stratégiához”.

12. 2012-ben a Bizottság elfogadta az emberkereskedelem felszámolására irányuló 2012–2016-os európai uniós stratégiát (az emberkereskelelemről szóló stratégia). Ez az általános politikai keretet meghatározva a következő öt prioritást írta elő az Unió számára: az áldozatok védelme, a kiszolgáltatott személyek kizsákmányolásának megelőzése, az emberkereskedők felelősségre vonása, a koordináció és az együttműködés fokozása, az ismeretek bővítése. Az emberkereskelelemről szóló stratégia 40, az uniós intézmények és tagállamok által végrehajtandó intézkedést tartalmazott. A 2016 utánra szóló, emberkereskedelem elleni stratégia még bemutatásra vár (2017. áprilisi állapot).

13. Nincsen olyan uniós finanszírozási eszköz, amely kifejezetten az emberkereskedelemre irányulna. Ennek megfelelően a támogatást egy sor összehangolás nélküli eszköz biztosítja, a

⁸ A stockholmi program a következőkre hívott fel: „harmadik országokkal való partnerségek kiépítése és megszilárdítása, (...) az Unión belüli és az Unió külső dimenziójának mechanizmusaival való koordináció és együttműködés javítása”. A stockholmi programot az Európai Unió Tanácsának svéd elnöksége készítette elő, és azt 2009 júliusában egy informális találkozón vitatták meg. A belügy- és igazságügy-miniszterek által hozott határozatokat követően az Európai Tanács 2009 decemberében elfogadta a programot.

⁹ Az uniós módszer keretében a rendőrségi és igazságügyi kérdéseket hagyományos uniós eszközökkel (rendeletek, irányelvek és határozatok) kezelik, és megnő az Európai Parlament szerepe (korábban csak konzultáltak a Parlamenttel). Korábban a rendőrségi és igazságügyi együttműködés inkább kormányközi, mint uniós szinten zajlott. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 82–86. cikke.

¹⁰ Ez az irányelv volt a Lisszaboni Szerződés alapján elfogadott első uniós büntetőjogi intézkedés.

biztonsági indíttatású programoktól a tisztán fejlesztési célú eszközökig. Mindegyik eszköznek más-más a jogi alapja; míg egyes eszközök célkitűzései között kifejezetten szerepel az emberkereskedelem elleni küzdelem, addig más eszközök hivatkozási alapja szélesebb, mint pl. a szervezett bűnözés elleni küzdelem, a jogállamiság érvényesítése vagy az illegális migráció.

14. Összességében ezért az emberkereskedelem kezelésére nyújtott teljes uniós finanszírozásról nehéz átfogó adatokat előállítani¹¹. Az emberkereskedelem elleni küzdelem terén elért haladásról szóló 2016-os bizottsági jelentés¹² közlése szerint a Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága (DG DEVCO) 2011 és 2013 között 53 projektet támogatott mintegy 37 millió euró értékben. A jelentés nem tájékoztat sem az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (DG NEAR), illetve a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat által irányított projektekről, sem arról, hogy hasznát vették-e harmadik országok a Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatóság által irányított támogatásnak.

15. Dél-/Dél-Kelet-Ázsiát illetően a fejlesztési támogatást kezelő részleg elsősorban a DG DEVCO. Az emberkereskedelem elleni projektek támogatására a DG DEVCO elsősorban két eszközt alkalmaz, ezek: a Fejlesztési Együttműködési Eszköz (DCI), illetve a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze (EIDHR).

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

16. Az Unió számos formában reagálhat az emberkereskedelemre: a válaszadás módjai például a pénzügyi támogatás, a szakpolitikai párbeszéd és a többoldalú fellépések¹³. Az Unió

¹¹ Az Európai Bizottság által támogatott, emberkereskedelem elleni projektekre vonatkozó átfogó szakpolitikai felülvizsgálatról szóló 2016-os tanulmány szerint a Bizottság a 2004–2015-ös időszakban összesen 321 emberkereskedelem elleni projektet támogatott 158 millió euró összegben; a tanulmányban szereplő nyilatkozat azonban azt sugallja, hogy ezek a számadatok esetleg alulbecsülik az uniós támogatás teljes mértékét.

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

¹³ Többoldalú fellépés például az olyan, jellegük szerint többoldalú nemzetközi szervezetek munkájának támogatása, mint az ENSZ vagy a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége (ASEAN), vagy éppen a különböző országok közös célra irányuló törekvéseinek támogatása.

tehát az eszközök, instrumentumok és források széles köréből meríthet a célból, hogy az emberkereskedelem elleni küzdelemben egységesebbé, eredményesebbé és stratégiaibb jellegűvé tegye a külső fellépéseit. Ezt értjük átfogó uniós megközelítés alatt, és ebbe beletartozik az uniós intézmények és a tagállamok által közösen viselt felelősség is¹⁴.

17. Ellenőrzésünket Dél- és Délkelet-Ázsia térségére láttuk jónak összpontosítani, mert ezekben a régiókban igen kiterjedt az emberkereskedelem, és a Tanács is ilyen értelmű prioritásokat szabott meg. A 2016-os globális rabszolgasági mutató szerint a világon mintegy 46 millió az emberkereskedelem áldozatainak száma, és közel kétharmaduk Ázsiában él vagy onnan származik. Dél- és Délkelet-Ázsiában¹⁵ viszonylag sok olyan ország található, amelynek a Tanács szerint prioritást kell kapnia az emberkereskedelem elleni harcban.

18. Ellenőrzésünk azt vizsgálta, hogy eredményes volt-e az emberkereskedelem elleni küzdelemre nyújtott európai uniós támogatás Dél- és Délkelet-Ázsiában. Ebből a célból a következő részkérdésekre kerestünk választ:

- a) Rendelkezett az Unió átfogó megközelítéssel az emberkereskedelem terén Dél- és Délkelet-Ázsiában?
- b) Eredményesen hozzájárultak az uniós projektek az emberkereskedelem kezeléséhez Dél- és Délkelet-Ázsiában?

19. Azonosítottuk és megvizsgáltuk a Dél-/Dél-Kelet-Ázsiában a 2009–2015-ös időszakban végrehajtott valamennyi – összesen 31 millió euró támogatásban részesült – emberkereskedelmi vonatkozású projektet (lásd: **I. melléklet**). 2009-ben fogadta el az Unió az emberkereskedelem ellen harmadik országokban folytatott küzdelem első uniós stratégiai keretét (az intézkedési programdokumentumot, lásd: 10. bekezdés). A Bizottságtól kaptunk egy listát a dél- és délkelet-ázsiai emberkereskedelmi vonatkozású projektekről (22 projekt, összes támogatás: 13 millió euró), és ezt kiegészítettük egyéb dél- és délkelet-ázsiai,

¹⁴ Az átfogó uniós megközelítésről részletesebben lásd még: JOIN(2013) 30 final.

¹⁵ A dél-ázsiai térség országai: Afganisztán, Banglades, Bhután, Maldív-szigetek, Nepál, India, Pakisztán és Srí Lanka. A délkelet-ázsiai térség országai: Brunei, Kambodzsa, Kelet-Timor, Indonézia, Laosz, Malajzia, Mianmar, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld és Vietnam.

egyértelműen emberkereskedelemmel kapcsolatos projektekkel (13 további projekt, összesen 18 millió euró). Az összesen 35 projekt a térségek 19 országa közül tíz országra terjedt ki¹⁶.

20. Ellenőrzési munkánk a következőkből állt: dokumentáció áttekintése a Bizottságnál és az Európai Külügyi Szolgálatnál (EKSZ), interjúk a Bizottság és az EKSZ munkatársaival, és egy helyszíni vizsgálat Thaiföldön, az ENSZ ázsiai és csendes-óceáni térségi tevékenységének központi országában. A helyszíni vizsgálat célja további adatgyűjtésen kívül az volt, hogy ellenőreink interjúkat készítsenek az uniós külképviselet munkatársaival, nemzeti hatóságok képviselőivel, kedvezményezettekkel, más adományozókkal és civil szervezetekkel. A vizsgálat alkalmával sikerült továbbá találkozni az illetékes ENSZ-ügynökségek regionális központjainak képviselőivel.

ÉSZREVÉTELEK

Az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós politikai kerete nagyrészt átfogó módon közelíti meg az emberkereskedelem problémakörét, bár néhány szempontból még nincsen teljesen kidolgozva

Az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós politikai keretét számos egymással összefüggő dokumentum fejt ki

21. Ebben a részben azt vizsgáljuk, hogy az Unió az emberkereskedelemtől szóló releváns és megbízható adatokra alapozta-e stratégiáját; tűzött-e ki célokat és határozott-e meg egyértelmű és releváns prioritásokat a bűnügyi és emberi jogi vonatkozásokra nézve; a nemzeti emberi jogi stratégiákon belül prioritásként foglalkozott-e az emberkereskedelem témakörével.

¹⁶ Banglades, Kambodzsa, India, Indonézia, Mianmar, Nepál, Pakisztán, Fülöp-szigetek, Thaiföld és Vietnam.

Az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiája magas szintű dokumentum, amely kevés iránymutatást ad az emberkereskedelem elleni küzdelem külső dimenziójára nézve

22. Az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiájának kidolgozásához hiányzott az elégséges és összevethető statisztikai adat. Bűncselekményekről amúgy is mindig nehéz adatokat szerezni¹⁷, ráadásul Dél- és Délkelet-Ázsia országaival nem folyik emberkereskedelmi vonatkozású hírszerzési információk megosztása.

23. Az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiája 40 intézkedésből áll, öt prioritási témakörben (áldozatvédelem, megelőzés, az emberkereskedők felelősségre vonása, a koordináció és az együttműködés fokozása, a tudás megosztása). A 40 intézkedés közül csak egy foglalkozik az emberkereskedelem elleni küzdelem külső dimenziójával. 2017 áprilisáig a Bizottság nem tett közzé átfogó értékelést a THB stratégia keretében elért eredményekről, és nem mutatta be az emberkereskedelem elleni küzdelem 2016 utáni időszakra szóló politikai keretet¹⁸.

¹⁷ Az Eurostat Európára és egyes harmadik országokra nézve készít statisztikákat az emberkereskedelem áldozatairól és az emberkereskedőkről, de Dél- és Délkelet-Ázsia országaira nézve nem. Az Eurostat a módszertani megjegyzéseiben hangsúlyozza, hogy milyen nehézségekbe ütközött összevethető és megbízható adatokat beszerezni (lásd: „Trafficking in human beings – Eurostat, 2015” [Emberkereskedelem – Eurostat, 2015]). Ezek a nehézségek a nemzetközi bűnügyi statisztikák ismert problémái. Az UNODC három fő okot jelöl meg: az egyes országok eltérően határozzák meg ugyanazt a bűncselekménytípust; adott bűncselekményre vonatkozóan országonként eltérő mennyiségű bejelentés érkezik és országonként különböző a rendőrök szerepe; az egyes országokat eltérő társadalmi, gazdasági és politikai környezet jellemzi. (Forrás: az UNODC weboldalának a nemzetközi bűnügyi statisztikák összeállításáról és összevetéséről szóló része.)

¹⁸ 2016-ban a Bizottság a THB irányelv 20. cikkének előírása szerint közzétette az emberkereskedelem elleni irányelv elfogadása utáni első, emberkereskedelemről szóló jelentését (COM (2016) 267 final). A jelentés elismeri „az emberkereskedelem elleni intézkedések eredményei és hatásai mérésének nehézségét”, és azt, hogy csak néhány tagállam fejlesztett ki megfelelő mutatókat. A jelentés ezért „rávilágít a tagállamok által tett főbb intézkedésekre az emberkereskedelem elleni irányelvben és az EU stratégiában meghatározott három kulcsfontosságú tematikus területen”. Előzőleg, 2014-ben a Bizottság féldícső jelentést tett közzé a THB stratégia végrehajtásáról. Ez a jelentés információkkal szolgált a Bizottság és a tagállamok különböző intézkedéseiről, nem tartalmazott viszont értékelést a THB stratégia által eddig elért eredményekről, és a jelentést nem is használták fel a THB stratégia olyan hiányosságainak leküzdésére, mint pl. a célértékek hiánya.

24. Az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiája nem tartalmazott konkrét célkitűzéseket és célértékeket, amelyek pedig hasznosak lettek volna helyszíni célzott intézkedések kidolgozásakor és az elért eredmények értékelésekor. Az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiája leszögezte, hogy „ki kell dolgozni a jövőbeli partnerségek szempontjából kiemelt prioritású harmadik országok és térségek listáját. Az együttműködés erősítése, partnerségek létesítése, valamint a koordináció és a koherencia javítása érdekében 2013-ban fontolóra lehetne venni az emberkereskedelemmel kapcsolatos együttműködési mechanizmusok kialakítását a kiemelt prioritású harmadik országokban és térségekben működő uniós küldöttségeken belül”.

25. 2012 decemberében a Tanács a Bizottság javaslatára elfogadta a kiemelt térségek és országok listáját¹⁹. Megállapításunk szerint – tekintetbe véve a források korlátozott voltát – a földrajzi rangsorolás nem volt elég specifikus ahhoz, hogy segítse az intézkedés irányítását, mivel a legtöbb fejlődő ország vagy egyénileg, vagy egy földrajzi térség részeként szerepelt a listán. Ráadásul később nem vizsgálták, hogy ezzel a megközelítéssel milyen eredményeket sikerült elérni. Nem frissítették a listát, illetve nem erősítették meg rendszeresen, hogy továbbra is érvényesek-e ezek a földrajzi prioritások. Dél- és Délkelet-Ázsiát illetően földrajzi prioritásnak minősül Vietnam, a Selyemút térsége²⁰ (különösen India) és Délkelet-Ázsia országai (különösen Thaiföld, Laosz, Kambodzsa és a Fülöp-szigetek).

Az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiáját kiegészítik más szakpolitikai dokumentumok

26. Az emberkereskedelem összetett, több különböző szemszögből szemlélhető jelenség. Emberi jogi szempontból az emberkereskedelem uniós megközelítését kiegészítő releváns

¹⁹ A Tanács 13 661/3/12. sz. következtetései. A lista az emberkereskedelemre nézve különböző forrásokból (pl. Eurostat, Europol, Frontex és ENSZ-ügynökségek) elérhető statisztikákon, illetve a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítésben (GAMM) azonosított földrajzi és operatív prioritásokon alapszik.

²⁰ A történelmi Selyemút, ez a régi kereskedelmi útvonalhálózat, a Keletet és a Nyugatot kötötte össze a Koreai-félszigettől és Japántól a Földközi-tengerig. Nem minden ország esetében egyértelmű, hogy összekapcsolható-e a Selyemút fogalmával, mivel ez a név voltaképpen sok különböző útvonalat jelölt. 2013-ban a Bizottság és a tagállamok együtt indították el a „Selyemút-országokkal” fenntartott migrációs partnerséget. A kezdeményezést támogató Selyemút partnerségi projektnek részese Afganisztán, Banglades, Irán, Irak és Pakisztán.

dokumentumok a következők: az európai migrációs stratégia; az európai biztonsági stratégia; a migráncscsempészet elleni uniós cselekvési terv (2015–2020); az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó, a 2015 és 2019 közötti időszakra szóló cselekvési terv; a 2016–2020-as időszakra szóló, az EU külkapcsolati politikájának segítségével a nemek közötti egyenlőséget és a nők társadalmi szerepvállalásának növelését szolgáló új uniós keret és a „Stratégiai szerepvállalás a nemek közötti egyenlőségért (2016–2019)” című uniós dokumentum.

27. Az Unió elkötelezett az emberi jogok előmozdítása mellett, és külső tevékenységének kivétel nélkül minden területén törekszik erre²¹. Amikor az Unió kétoldalú partnerekkel működik együtt, a preferált mechanizmusa olyan testre szabott megközelítések kifejlesztése, amelyek nyomán helyi emberi jogi országstratégiák születnek²². Ezek a stratégiák úgy vannak kidolgozva, hogy az Unió és tagállamai beépítsék őket szakpolitikáikba, azok az emberi jogi párbeszéd alapjául szolgáljanak, és alakulásukat az uniós külképviselők és a központi részlegek éves előrehaladási jelentésekben és áttekintésekben rendszeresen nyomon kövessék.

28. Az Unió az ellenőrzésünk által érintett valamennyi országra nézve dolgozott ki emberi jogi stratégiát. A tagállamok tevékenyen kivették részüket ebből a munkából, a stratégiák előkészítésétől a jóváhagyásig. E szerepvállalás részeként a tagállamok képviseltették magukat a Tanács Ázsia-Óceánia munkacsoportjában (COASI) és emberi jogi munkacsoportjában (COHOM)²³. A két munkacsoportban való részvétel révén megőrizhető volt a regionális és tematikus egységesség.

²¹ Lásd: az Európai Unióról szóló szerződés 21. cikke.

²² Amint azt az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós stratégiai keret és cselekvési terv (11 855/12) is tükrözi.

²³ Az – uniós külkapcsolatok valamennyi emberi jogi szempontjával foglalkozó – emberi jogi munkacsoportban a tagállamokból érkezett, az emberi jogok témájában illetékes igazgatók és más tagállami küldöttek, valamint az EKSZ és a Bizottság képviselői vesznek részt. Az Ázsia-Óceánia munkacsoport felelős az Unió Ázsiával és Óceániával fenntartott kapcsolataiért. A két bizottság együttes üléseket is tart, ami biztosítja, hogy minden véleményt figyelembe vegyenek, mielőtt dokumentumaik a Politikai és Biztonsági Bizottság elé kerülnének. A COHOM és a COASI együttes ülésein a Bizottság is képviseltette magát.

29. Emberkereskedelemmel kapcsolatos kérdéseket az emberi jogi stratégiák általában olyan módon tartalmazzák, ahogy az EKSZ azt a legmegfelelőbbnek, illetve az Unió és a partnerország számára legelfogadhatóbbnak tartja, hatékony egyensúlyt teremtve így az emberkereskedelem és más kiemelt kérdéskörök között. Az általunk áttekintett emberi jogi stratégiák a nők, a gyermekek és a kisebbségek jogairól szóló részekben megfelelően foglalkoznak a releváns emberkereskedelmi kérdésekkel.

30. Az emberkereskedelem mint bűncselekmény elleni küzdelem szempontjaival elsősorban a 2013-as, súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó uniós fenyegetettség-értékelési jelentés foglalkozott: a jelentés szerint az emberkereskedelem súlyos fenyegetés az Unió számára (ez az értékelés 2017-ben megerősítésre került²⁴). Ennek nyomán a Tanács emberkereskedelem-specifikus többéves stratégiai tervet és éves operatív cselekvési terveket hagyott jóvá. Ezek a dokumentumok bűnügyi szempontból tekintenek az emberkereskedelemre, olyan perspektívát nyitva, amely hiányzott az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiájából. Középpontjukban az emberkereskedelem elleni küzdelem európai bűnüldözési szempontjai állnak, ezért harmadik országokra vonatkozó intézkedést csak keveset tartalmaznak. Ezen intézkedések közül egy sem irányul dél- és délkelet-ázsiai országokra.

Az uniós szakpolitikai keretet különféle eszközök segítik: különösen hasznos eszköz az emberi jogi párbeszéd, míg más eszközöket többet is lehetne alkalmazni a dél- és délkelet-ázsiai emberkereskedelem elleni küzdelemben

31. Ebben a részben azt vizsgáljuk, hogy a különböző eszközök (többek között a programozás, a koordináció és az emberi jogi párbeszéd) alkalmazása elősegítette-e az átfogó fellépést. Értékeljük azt is, hogy került-e sor emberkereskedelmi vonatkozású partnerségek megkötésére Dél- és Délkelet-Ázsiában harmadik országokkal, térségekkel és nemzetközi szervezetekkel.

²⁴ A súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó 2017-es uniós fenyegetettség-értékelés, Europol, 2017.

Az Unió nyújtott ugyan pénzügyi segítséget az emberkereskedelem elleni dél- és délkelet-ázsiai küzdelemhez, de a programozásból hiányzott az általános indoklás és irányultság, és nem is aknázták ki annak teljes potenciálját

32. Nincsen olyan uniós finanszírozási eszköz, amely kifejezetten az emberkereskedelemre irányulna. Ebből következően a meglévő eszközöket kell koordinált módon alkalmazni az e területen zajló tevékenységek finanszírozására. Az általunk vizsgált projektek finanszírozása a fejlesztési együttműködési eszköz (DCI) és az Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért (EIDHR) útján történt, amely eszközökből finanszírozhatók a dél- és délkelet-ázsiai emberkereskedelem emberi jogi dimenziójához kapcsolódó tevékenységek.

A Bizottság jelenleg vizsgálja felül ezeket a külső finanszírozási eszközöket (a DCI és az EIDHR felülvizsgálata), és a felülvizsgálat várhatóan 2017 közepére zárul le.

33. A Bizottság, az EKSZ és a tagállamok a programozási folyamat révén vesznek részt a támogatási stratégiák és prioritások, illetve a pénzügyi eszközöknek juttatott összegek meghatározásában. Valamennyi vizsgált ország elfogadott legalább egy stratégiai dokumentumot a THB stratégiát követően. Az ellenőrzésünk során vizsgált tíz ország programozási dokumentumai nem tartalmaztak semmilyen utalást sem az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiájára, sem a Tanács földrajzi prioritásaira.

34. Arról sincsenek továbbá átfogó adatok, hogy az Unió mennyi pénzügyi támogatást nyújtott az emberkereskedelem elleni küzdelemre a 2009–2015-ös időszakban²⁵. A Bizottság fenntart egy adatbázist az emberkereskedelmi vonatkozású projektekről (az emberkereskedelem elleni webhely adatbázisa). Azt állapítottuk meg azonban, hogy az adatbázis nem teljes körű információforrás a finanszírozásra nézve, s így nem támogathatja hatékonyan az illetékes döntéshozókat és szakembereket a prioritások meghatározásában és az intézkedések irányításában. Ennek az az oka, hogy nincsenek egyértelmű kritériumok arra nézve, hogy mi minősül az emberkereskedelem szempontjából releváns intézkedésnek

²⁵ Az emberkereskedelem elleni küzdelem terén elért haladásról szóló jelentés (2016) nem tartalmaz összesített adatokat, a bemutatott információk vagy eltérő időszakokra vonatkoznak, vagy nem kellően részletesek.

(lásd: III. melléklet)²⁶. Ebből következően nem tudjuk felmérni, hogy a források régiók közti elosztása összhangban van-e a tanácsi prioritásokkal.

35. Az emberkereskedelem elleni küzdelem céljaira Dél- és Délkelet-Ázsiában nyújtott uniós pénzügyi támogatás java vissza nem térítendő uniós támogatás formájában történik (lásd: 46. bekezdés). 2014-ben a Bizottság hivatalosan arra utasította az uniós külképviselőket, hogy a szerződések számának csökkentése érdekében növeljék a nemzeti pályázati felhívásokra minimálisan megítélendő támogatás összegét²⁷. A Bizottság jobb irányítást és jobb kidolgozást remél attól, ha nagyobb és professzionálisabb civil szervezetekkel működik együtt. Ez a döntés azonban nem veszi teljesen figyelembe, hogy az emberkereskedelem elleni küzdelemben tevékeny civil szervezetek száma országonként különböző, és egyes országokban nehézségekbe ütközhet a szükséges tapasztalattal rendelkező csoportok létrehozása.

Az emberi jogi párbeszéd hasznos eszköznek bizonyult az emberkereskedelem kezelésében

36. A fejlesztési támogatási eszközök is viszonyulhatnak emberi jogi szempontból az emberkereskedelem témaköréhez. Az emberi jogokat előmozdító egyik legfontosabb uniós eszköz a partnerországokkal folytatott rendszeres párbeszéd. Olyan diplomáciai eszközről van szó, amely megkönnyíti a kényes emberi jogi kérdések megvitatását. Az emberi jogi párbeszéd akkor eredményes, ha képes hozzátenni valamit más szakpolitikai területeken, például a fejlesztési együttműködés és a kereskedelem terén elért eredményekhez, illetve hozzájárulni a magasabb szintű politikai párbeszédhez.

²⁶ 2016 szeptemberében a Bizottság közzétett egy tanulmányt az emberkereskedelem elleni projektekre vonatkozó átfogó szakpolitikai felülvizsgálatról, amely ezen az adatbázison alapult. A szerzők ebben megjelent nyilatkozata szerint „Noha az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós koordinátorának hivatala minden erőfeszítést megtett, hogy valamennyi szolgálat által támogatott valamennyi projektről az egész vizsgált időszakra nézve tájékoztatást nyújtson a megbízónak, ez a tanulmány mégsem tekinthető kimerítő áttekintésnek az Európai Bizottság által az emberkereskedelem elleni küzdelem területén finanszírozott projektekről... Az Európai Bizottság nem vállal garanciát a tanulmányban közzétett információk helytállóságáért.”, 2. o.

²⁷ 2008-ban az EIDHR által finanszírozott emberkereskedelmi vonatkozású projekteknek nyújtott támogatás minimális összege 50 000 euró volt. 2015-ben az utasítás értelmében ez az összeg 250 000 euróra nőtt.

37. A szakpolitikai párbeszédnek konkrét támogatást nyújthatnak a technikai segítségnyújtási eszközök: a technikai segítségnyújtás és információcsere eszköze, illetve a szakpolitikai párbeszédet támogató eszköz.

38. Az Európai Unió több mint 40 országgal folytat emberi jogi párbeszédet, köztük az ellenőrzésünk által érintett tíz dél- és délkelet-ázsiai országgal is. Az ilyen párbeszédet az emberi jogi párbeszédre vonatkozó uniós iránymutatással összhangban alakítják ki, amelynek értelmében az uniós külképviseleteknek fontos szerep jut az előkészítési, a végrehajtási és a kommunikációs szakaszban. Az ellenőrzésünk által érintett tíz országban rendszeres időközönként sor került emberi jogi párbeszédre, ami alkalmat adott arra, hogy az Unió fontos emberkereskedelmi vonatkozású kérdéseket vessen fel. Az emberi jogi párbeszéd során folytatott vitákról szóló belső jelentéseket az EKSZ referenciaként felhasználja az EIDHR programozásakor.

39. Az uniós álláspontot minden párbeszéd előtt az adott régió és az emberi jogok témájában illetékes EKSZ-részlegek dolgozzák ki. Ez gyakran szükségessé teszi a témák rangsorolását. Mind a tíz országban legalább egy párbeszéd során felvetődött legalább egy emberkereskedelemmel kapcsolatos szempont. Megállapításunk szerint az EKSZ emberi jogokkal foglalkozó illetékes központi részlegeinek részvétele javította az összhangot az emberkereskedelemmel kapcsolatos többoldalú kezdeményezések és az Unió stratégiai emberi jogi célkitűzései között Dél-/Dél-Kelet-Ázsia országaiban.

Az Unió a legmagasabb szinten támogatja a regionális kezdeményezéseket, de még egy dél-/dél-kelet-ázsiai országgal sem lépett partnerségre az emberkereskedelem elleni küzdelem ügyében

40. A térségben az Unió egyik legfontosabb partnere a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége (ASEAN), amely a Tanács megítélése szerint „jelentősen hozzájárul az ázsiai és csendes-óceáni térség stabilitásához”²⁸. Ezzel összefüggésben az Unió már korábban támogatta az ASEAN emberi jogi mechanizmusának kidolgozását és az ASEAN Kormányközi Emberi Jogi Bizottságának létrehozását. Az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem elleni, jogilag kötelező érvényű ASEAN-egyezményt az ASEAN 27.

²⁸ A Tanács következtetései az EU–ASEAN kapcsolatokról, 2015.6.22.

csúcstalálkozóján hagyták jóvá 2015-ben²⁹. Miután a minimálisan szükséges hat ország³⁰ ratifikálta az egyezményt, az 2017 márciusában hatályba lépett.

41. A Bali-folyamat olyan kezdeményezés, amely a térség embercsempészetével, emberkereskedelemmel és irreguláris migrációval kapcsolatos egyes konkrét kérdéseire irányul. A folyamatot Indonézia és Ausztrália irányítja, több mint 48 tag vesz benne részt, köztük az ENSZ menekültügyi főbiztosa, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) és az UNODC. A Bizottság és 12 tagállam megfigyelőként vesz benne részt. Bár a Bali-folyamat eddig főleg migrációs kérdésekre összpontosított (van névjegyzéke migrációs szakértőkről, míg emberkereskedelmi szakértőkről nincs hasonló jegyzék), mégis felállított egy emberkereskedelem elleni munkacsoportot, amely először 2015 márciusában ült össze.

42. Az, hogy nem jött létre erős szakértői közösség az emberkereskedelem elleni küzdelem témájában, kihatott a tudásmegosztásra is, A Bizottság készített egy listát az emberkereskedelmi szakértői fókuszpontokról³¹, de az nem volt teljes körű (nem szerepelt benne Indonézia, Mianmar, Nepál, Pakisztán és Thaiföld). Ezek a fókuszpontok csak alapszintű képzésben részesültek és információs csomagokat kaptak. Az uniós külképviseletek az emberi jogi fókuszpontok meglévő struktúráit használták fel. A hatékonyság szempontjából ez érthető volt ugyan, viszont kevésbé fejlődhetett ki a kifejezetten az emberkereskedelem elleni küzdelemmel kapcsolatos szakértelem.

43. Banglades, Bhután, Laosz és Nepál kivételével³² valamennyi dél-/dél-kelet-ázsiai ország csatlakozott a palermói jegyzőkönyvhöz (lásd: 2. bekezdés). A THB stratégia felhív arra, hogy az emberkereskedelem ellen az Unió határain kívül folytatott küzdelemben partnerségekhez

²⁹ Az egyezmény regionális válaszként született az emberkereskedelmi vonatkozásban egyre aggasztóbb helyzetre, különösen arra, hogy több ezer rohindza menekült és bangladesi bevándorló rekedt zsúfolt hajókon a tengeren, és hogy Malajzia és Thaiföld határán tömegsírokat fedeztek fel, amelyekben feltehetően főként emberkereskedők rohindza áldozatai nyugszanak.

³⁰ Kambodzsa, Mianmar, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld és Vietnam. Az egyezmény akkor lépett hatályba, amikor hatodik országgént 2017. február 6-án a Fülöp-szigetek is ratifikálta azt.

³¹ A lista 2014-ben készült, de nem frissítik rendszeresen.

³² 2017. februári állapot.

kell folyamodni. Az Unió a kétoldalú párbeszéd mellett hosszú távú kapcsolatokat ápol és partnerséget tart fenn az ASEAN és az Ázsia–Európa találkozó (ASEM) fórumaival. Az Unió mindezen eszközöket az emberkereskedelem leküzdését szolgáló struktúrák gyanánt veszi igénybe. Ami a partnerségeket illeti, mindeddig az emberkereskedelem elleni küzdelemnek szentelt egyetlen új partnerség sem született az Unió, illetve bármely dél- vagy délkelet-ázsiai ország között.

A feltárt hiányosságok ellenére a legtöbb emberkereskedelem elleni projekt hozott pozitív eredményeket, bár tartósságuk kétséges maradt

A projektkiválasztási keretrendszer nem segítette elő az átfogó megközelítést; a projektek kidolgozása hiányos volt, különösen a célkitűzések és mutatók megfogalmazását illetően.

44. Ebben a részben azt vizsgáljuk, hogy a projektek összhangban álltak-e az uniós szakpolitika stratégiai prioritásaival és intézkedéseivel, hogy a projektek rendelkeztek-e megfelelő célkitűzésekkel és mutatókkal³³, és hogy a tervezési hiányosságokkal kellő időben foglalkozott-e a Bizottság.

A projektek összhangban voltak az emberkereskedelem elleni küzdelem átfogó stratégiájával, de egyszeri feladatként kezelték őket

45. Megállapításunk szerint az általunk megvizsgált mind a 35 emberkereskedelemmel kapcsolatos projekt összhangban volt az emberkereskedelem elleni küzdelem (2012-ben jóváhagyott) stratégiájával, a releváns uniós országstratégiával és emberi jogi országstratégiával, valamint az egyes támogatási eszközök programozási dokumentumaival. A projektek túlnyomórészt emberi jogi vonatkozásokra irányultak, és következetesen központba állították a nők és a gyermekek jogait és jólétét.

46. A projekteket túlnyomórészt (35 projektből 32-t) pályázati felhívások útján választották ki. Az egyes javaslatokat az ugyanarra a felhívásra benyújtott más pályázatokkal összevetve értékelték. Ez az összevető mechanizmus az egyes felhívásokra beérkezett legjobb

³³ Az elemzés során a széles körben elfogadott SMART/RACER standardokat alkalmaztuk. A SMART célkitűzések konkrétak, mérhetőek, megvalósíthatóak, relevánsak és határidősek. A RACER mutatók relevánsak, elfogadottak, hitelesek, könnyen megvalósíthatóak és megbízhatóak.

projektpályázat kiválasztását célozta, nem vette viszont figyelembe az egyéb projektekkel és eszközökkel megteremthető szinergiákat és kölcsönhatásokat.

47. A pályázati felhívások révén történő projektkiválasztás egyszeri feladattá tette az egyes kiválasztásokat, és a Bizottságnak kevéssé volt lehetősége annak biztosítására (kevés ideje jutott rá és kevés iránymutatást tudott adni³⁴), hogy projektportfóliója az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiájának mind az öt prioritásával foglalkozzék (lásd: 22. bekezdés). Megállapításunk szerint a mintában szereplő projektek egyike sem irányult fő célként az emberkereskedők felelősségre vonására vagy a tudásmegosztásra; többségüknél a fő cél a megelőzés, illetve a védelem volt (összesen 31 projektnél). Az emberkereskedelem bűnügyi vonatkozásaival csak egy projekt³⁵ foglalkozott: e projekt képességnövelő tevékenységei arra irányulnak, hogy a bűnüldöző szervek a bűnhálózatok feltárása és tevékenységük megghiúsítása révén jobban fel tudják venni a harcot az emberkereskedelmi vonatkozású bűncselekményekkel.

Sok projektnek hiányosságai voltak a célkitűzések, illetve a mutatók tekintetében

48. Sok (23) projektnek problémái voltak a célkitűzések, illetve a mutatók meghatározásával³⁶. A célkitűzések gyakran nem voltak elég konkrétak (14 projekt) vagy elég mérhetőek (8 projekt). A mutatóknak különösen a megbízhatóság, a hitelesség és a könnyű használhatóság szempontjából voltak hiányosságaik, és alkalmanként a számszerűsítésük sem könnyítette meg az értelmezhetőséget.

³⁴ Ami az időtényezőt illeti: a pályázati felhívás közzététele után a Bizottságnak nincs hatásköre olyan pályázatok beadására ösztönözni a résztvevőket, amelyek egy adott kérdéskörre, egy bizonyos kedvezményezett-típusra vagy egy bizonyos célkitűzésfajtára irányulnak. A Bizottság ugyan az egyes pályázatok feladatmeghatározásának kidolgozásával befolyásolhatja a potenciális pályázókat – és ezt meg is teszi –, az iránymutatás azonban nem lehet túl specifikus, máskülönben torzul a versenyjelleg.

³⁵ Regionális3 EU-ASEAN Migráció és határigazgatás II, az Interpollal.

³⁶ A 23 projekt így oszlott meg: 11 projektnek voltak hiányosságai a célkitűzések és a mutatók tekintetében; hat projektnek csak a mutatókat illetően voltak hiányosságai, hat projektnek pedig csak a célkitűzések kapcsán.

1. háttérmagyarázat. Hiányosan meghatározott célkitűzések és mutatók

Példa hiányosan meghatározott célkitűzésekre

A Fülöp-szigetek¹ projekt a szegény városi közösségekben történő, családon belüli erőszak és emberkereskedelem problémakörével foglalkozott. Átfogó célkitűzéseit így határozta meg: „közreműködni az emberijog-központú irányítási környezet kialakításában... a helyi önkormányzati egységek kötelezettségeinek teljesítésében... a nők jogkövetelő képességének növelésében”. Ez a célkitűzés nem eléggé mérhető és nem eléggé konkrét³⁷.

Példa a hiányosan meghatározott mutatókra

A Banglades⁵ projekt azt tűzte célul, hogy előremozdítsa a teaültetvényeken „kényszerhelyzetben” dolgozók jogait és alapvető szabadságjogait. Ennek jegyében ilyen mutatókat alkalmaztak: „a teaültetvényeken dolgozók különböző intézkedések révén személyesen találkoznak parlamenti képviselőkkel”; „a teaültetvényeken dolgozók egyre jobban hallatják hangjukat”; „a végső kedvezményezettek megalapozottan döntenek, amikor jelöltet választanak az országos választásokra”. A fent említett mutatók nem RACER-mutatók, mivel nem hitelesek, nem könnyen megvalósíthatóak és nem elég tartósak.

Példa a nehezen értelmezhető mutatókra

Az India¹ projektben szerepelt a „Munkavállalói kivándorlás átlagos költségének csökkenése” mutató; csak hogy a pályázat idején a kivándorlás átlagos költségére nézve csak egy másik ügynökség által végzett 2008-as kutatásból és meg nem erősített bizonyítékok alapján lehetett tág becslést adni. A tevékenységet, amely a becsült értéket eredményezte volna (migráns családokra irányuló felmérés), előbb elhalasztották, majd végül nem is hajtották végre, mert a projekt úgy volt kialakítva, hogy nem hagyott elegendő időt és forrást a felmérés elvégzésére.

49. 21 projekt esetében terveztek ugyan alaptanulmányokat, ám e vizsgálatok eredményessége és többletértéke kétségesnek mutatkozott. Két esetben az alapértékek nem bizonyultak hasznosnak a belső monitoringrendszer szempontjából, illetve a beavatkozás logikai keretének tökéletesítéséhez, mert túl későn bocsátották rendelkezésre

³⁷ A konkrét célok ezek voltak: annak azonosítása, hogy milyen tényezők korlátozzák két törvény eredményes alkalmazását, valamint az ezen tényezők kezelésére irányuló kapacitás fejlesztése az érdekelteknek; ezek szintén nem eléggé mérhető, illetve konkrét célok.

őket, nem voltak elég részletesek, vagy nem voltak teljesen összhangban a projektmutatókkal³⁸. Négy projekt (Banglades1, Banglades3, Nepál2 és Nepál3) esetében azonban az alapértékek már a projekt kezdetén készen álltak, és hasznos kiindulópontként szolgáltak a projekteredmények monitoringjához és értékeléséhez.

Egyes projektkidolgozási hiányosságokat a Bizottság nem küszöbölt ki kellő időben, vagyis a támogatási megállapodás megkötése előtt

50. A legtöbb projekt kidolgozása tükrözte a kockázatokat és a levont tanulságokat, de csak hét projekt értékelte egyes kockázati forgatókönyvek valószínűségét (vagyis egy kimenetel valószínűségét és bekövetkezése esetén annak hatását)³⁹. Több projekt esetében az értékelők⁴⁰ a javaslati szakaszban ugyan észlelték a logikai keret hiányosságait, ám a projekt végrehajtásakor azokat már nem vették teljesen figyelembe.

- a) Az Indonézia1 projekt esetében a teljes projektjavaslat egyik értékelője felhívta a figyelmet a mutatók hiányosságára, ám ezt az értékelő jelentés nem tükrözte, és a mutatókat nem módosították.
- b) A Fülöp-szigetek2 projekt értékelői megjegyezték, hogy a konkrét célkitűzéseket nem megfelelően fogalmazták meg („pusztán tevékenységek bő lére eresztett felsorolása, mintha csak a várt eredményeket olvasnánk”); ebben azonban a támogatási megállapodás megkötése előtt már nem történt változás.
- c) A Nepál3 projekt értékelője megjegyezte, hogy „nincs az alapértékekre vonatkozó felmérés”, „nincs összehasonlító értékelés”, valamint hogy „a logikai keretet újra ki kellene dolgozni, megfelelő számszerűsített mutatókkal”. Ebben az esetben az alapértékekre vonatkozó felmérést projekttevékenységként elvégezték, és a logikai

³⁸ A Kambodzsa1 projekt esetében a megállapított alapérték nem volt elég részletes. Az India2 projekt esetében az alapadatok nem voltak teljesen szinkronban a projekt mutatóival, és amikor elérhetővé váltak, már nem voltak felhasználhatók a projekt szempontjából.

³⁹ Ezeknél a projekteknél értékelték valamilyen mértékben a kockázatok valószínűségét: Banglades1, Banglades2, Kambodzsa1, Kambodzsa4, Nepál1, Thaiföld1 és Thaiföld3.

⁴⁰ Az értékelők a javaslatok értékeléséért felelős értékelő bizottság tagjai. A Bizottság személy szerint nevezi ki őket. A mintában szereplő projektek értékelői a Bizottság munkatársai voltak.

keretet időben, a második időközi jelentés idejére felülvizsgálták, ám néhány mutató számszerűsíthetetlen és szubjektív maradt⁴¹.

51. Egy esetben (Banglades5 projekt) az uniós külképviselet már a projekt megvalósítása alatt foglalkozott a logikai keret gyengeségével, és felkérte a kedvezményezettet annak kijavítására. A módosításokra azonban csak 2016 áprilisában, a projekt befejezése előtt hat hónappal került sor, vagyis a külképviselet túl későn avatkozott közbe (a projekt időtartama három év volt).

52. A legtöbb projekt esetében a tervezési szakaszban meglehetősen reálisan gondolkodtak a várható eredményekről⁴². Két kivétel azonban akadt:

- a) A Bangladesh1 projektnél a Bizottsággal egy projektmeghosszabbításról folytatott vita során világossá vált, hogy a projekt túl ambiciózus volt, különösen egy adatbázis használatát illetően. Mivel a projektet távoli területeken hajtották végre, az áramellátás hiánya és az internetkapcsolat problémás volta nagy mértékben akadályozta a projekttevékenységek sikeres végrehajtását – ezeket a gondokat a projekt tervezési szakaszában alábecsülték.
- b) Az India1 projektben szereplő több törölt tevékenység túlzottan ambiciózus volt a tervezési szakaszban: a projekt azt tűzte ki céljául, hogy elemezzen olyan várható jogszabályi módosításokat, amelyeket (2004 óta) már többször elhalasztottak, és a projekt megvalósítása (2011–2014) idején sem fogadtak el.

⁴¹ A migráns nők célszágában (Egyesült Arab Emírségek, Kuvait és Szaúd-Arábia) a velük harmonikus kapcsolatot ápoló férjek/családtagok százalékos aránya; a civil partnerszervezetek számának növekedése (a mutató nem határozta meg, mi számít növekedésnek); a civil partnerszervezetek által a mobilitási kontinuum mentén lebonyolított célzott intézkedések számának növekedése (a mutató nem határozta meg, mi számít növekedésnek), vagy a projekt által rehabilitált térségekből származó kitoloncoltak százalékos aránya (a mutató nem határozott meg konkrét százalékos arányszámot).

⁴² Összességében ennél a kilenc projektnél találtuk úgy, hogy a tervezési szakaszban túl derűlátóan becsülték meg egyes eredményeket: Banglades1, Banglades6, Banglades8, Kambodzs3, India1, India2, Regionális1, Thaiföld4 és Thaiföld6.

A projektvégrehajtást helyi korlátok és késedelmek is gátolták

53. Ebben a részben többek között azt vizsgáljuk, hogy a Bizottság megfelelően nyomon követte-e a projekteket és időben reagált-e a váratlan változásokra, valamint hogy a projektek terv szerint valósultak-e meg (az időt, a költségvetést és a tevékenységeket illetően).

A Bizottság megfelelően nyomon követte a projekteket, de a végrehajtást befolyásolta a nemzeti felelősségvállalás csekély szintje, a partnerek tevékenységeinek sorrendjében bekövetkezett változások, valamint a késedelmek

54. Megállapításunk szerint a projekteket a Bizottság megfelelően nyomon követte, ti. 26 projektnél helyszíni vizsgálatot, négy projektnél pedig „eredményorientált monitoringot”⁴³ végzett. Általában véve a Bizottság időben tett korrekciós intézkedésekkel támogatta a projektek zökkenőmentes végrehajtását⁴⁴. Ugyanakkor megállapítottuk azt is, hogy a folyamatban lévő fenntarthatósági értékelés 14 projekt esetében nem volt kielégítő (lásd: 66. bekezdés), noha – legalábbis néhány esetben – ez már a tervezési szakaszban végzett fenntarthatósági értékelésre is érvényes volt.

55. 2016 júliusáig a 35 projekt közül 27 lezárult, 10 projekt⁴⁵ végrehajtási időszakát azonban 3–12 hónappal meghosszabbították. A hosszabbítások fele olyan külső tényezőkkel volt kapcsolatos, mint hatósági jóváhagyások késedelme, politikai feszültségek és biztonsági

⁴³ Az eredményorientált monitoring egy adott pillanatban érvényes pillanatfelvételt készít a beavatkozás végrehajtásáról. Ezzel nemcsak tájékoztatja – a projektirányítás támogató eszközeként – az érintetteket egy adott beavatkozás teljesítményéről, hanem a beavatkozások további programozása, kidolgozása és végrehajtása szempontjából is hasznos tanulságokkal szolgál.

⁴⁴ Négy esetet kivéve, amikor: túl sokáig tartott egy kiegészítési kérelem feldolgozása; a partner jellege szükségessé tette, hogy az ismert problémák kezelése érdekében megvárják egy az eredményorientált monitoringgal foglalkozó kiadvány megjelenését; egy hónappal a szerződés megkötése után formalitásként kezelték egy partner lecserélését, illetve több hónapig nem reagáltak arra, hogy egy projektnek nem volt projektvezetője.

⁴⁵ A következő projektek: Nepál3, Banglades1, Banglades2, Thaiföld2, Vietnam1, India2, India3, Fülöp-szigetek2, Pakisztán1 és Regionális2.

megfontolások, míg a többi esetben a partnerek kapacitásából eredő belső projektkorlátok indokolták azokat.

56. Nyolc projekt esetében a tevékenységek logikai sorrendjében történt változás. Ezek a változások kihatottak a kapcsolódó tevékenységek végrehajtására, így tehát nem lehetett kiaknázni minden lehetséges szinergiát. Megállapításunk szerint az alaptanulmányok és alapfelmérések nem voltak elérhetőek, amikor szükség volt rájuk, a képzésekre túl későn került sor, és a kapcsolódó tevékenységek rangsorolása nem volt ideális.

2. háttérmagyarázat. A tevékenységek sorrendjét érintő változások hatása: néhány példa

Sorrendváltozás

Kambodzsa2 projekt: A tevékenységeket eredetileg ebben a sorrendben tervezték: 1.1 Sajtószemle, megfigyelés, a gyermekkereskedelem sajtóvisszhangjának elemzése, monitoring; 1.2 Emberkereskedelem és gyermekjogok: ismeretterjesztés és képzés újságírók körében; 1.3 A szakújságírók országos hálózatépítésének előmozdítása. A projekt keretében történt sorrendmódosítás hatással volt a vonatkozó tevékenységek végrehajtására, mivel a sajtóelemzésnek kellett volna feltárnia az újságírók képzési szükségleteit, a hálózatépítésnek pedig a képzés után kellett volna következnie. A projekt ehelyett hálózatépítési tevékenységekkel indult, még mielőtt sor került volna a sajtószemlére és a képzésre.

Egyetlen tevékenység jelentős késése

India2 projekt: A veszélyeztetettségi térkép (pl. az olyan helyeké, ahol a veszélyeztetett személyek leginkább ki vannak téve az emberkereskedelem kockázatának) már 2011 márciusában rendelkezésre állt, de 2013 februárjáig az illetékes minisztérium még nem hagyta jóvá azt. Ezért minden tevékenységet szüneteltetni kellett, köztük az alaptanulmányokat is, pedig azok eredményeinek be kellett volna épülniük a projekt végrehajtásába. Végül az alapérték módosítására már túl későn került sor ahhoz, hogy még hasznos lehessen.

57. Az általunk megvizsgált esetek közül tízben⁴⁶ néhány fontos tevékenységet nem a tervek szerint hajtottak végre. Ezt az okozta, hogy hiányzott az elkötelezettség, vagy

⁴⁶ A tíz projekt a következő: Fülöp-szigetek2, Banglades1, Banglades2, Indonézia1, India2, Kambodzsa3, Nepál2, Mianmar1, India1 és Banglades4. Hét projekt végrehajtása még folyamatban van. Elemzésünk csak a befejezett projekteket öleli fel.

kormányzati oldalon (öt esetben), vagy a végrehajtó partner részéről (négy esetben), vagy mindkettőnél (egy esetben), lásd: **3. háttérmagyarázat.**

3. háttérmagyarázat. A felelősségvállalás/ elkötelezettség hiánya: néhány példa

Kormányzati oldalon

Banglades1 projekt: A gyermekeket nyilvántartó szoftvert a hatóságok a projekt befejezéséig nem aktiválták, ezért a hivatalnokokat nem lehetett a projekt operatív szakaszában kiképezni.

Indonézia1 projekt: A projekt célja egy emberkereskedelem elleni nemzeti szintű terv végrehajtásának támogatása volt. Politikai elkötelezettség hiányában a tervektől eltérően nem került sor találkozókra magas rangú kormánytisztviselőkkel, csak helyi szintű közösségek tisztviselőivel.

A végrehajtó partner részéről

Mianmar1 projekt: A migrációval és gyermekvédelemmel kapcsolatos várt képzési anyagokat nem dolgozták ki a projekt keretében, és a gyermekvédelmi csoportok műhelyfoglalkozásainak alkalmával nem osztottak ki rendszeresen segédanyagokat. Mivel minden helyi szintű közösségi gyermekvédelmi csoport egymástól függetlenül dolgozott a gyermekjogok előmozdításán és tudatosításán, ezért nem szerveztek rendszeres szabadidős tevékenységeket a gyermekek számára. Egyes csoportok nem voltak eléggé aktívak (ezek pl. egy évben három eseményt szerveztek, míg egy másik faluban húszat is). A partnernek időben kellett volna foglalkoznia mindkét problémával (a segédanyagok rendelkezésre állásával és az elkötelezettség szintjével).

Mindkét oldal részéről

India1 projekt: Két kritikus fontosságú tevékenységet töröltek. Az egyik: késedelmet szenvedett a javasolt indiai migrációs politikának és az emberkereskedelemre vonatkozó jelenlegi törvény módosításának emberjogi szempontú elemzése, majd mivel a kormány nem hagyott jóvá új migrációs politikát és az emberkereskedelemre vonatkozó törvényt sem módosították, az elemzést törölték. Ennek a késedelemnek a kockázatával számolni lehetett volna, ha azt tekintjük, hogy korábban már hányszor kísérelték meg sikertelenül a jogi keret módosítását. A másik: forráshiány és logisztikai hiányosságok miatt nem került sor a légitársaságokat és bankokat arra ösztönző tevékenységre, hogy azok vállalati társadalmi felelősségvállalás keretében tájékoztassanak és szolgáltatásokkal lássanak el migráns munkavállalókat. Ezt szintén be lehetett volna tervezni a projekt kidolgozási szakaszában.

A költségvetés végrehajtását gátolta a helyi partnerek korlátozott kapacitása

58. Hét olyan esetet tártunk fel, amikor a források jelentős mértékben kihasználatlanok maradtak, valamint öt egyéb esetet, amikor a költségvetés felhasználásához határidőt kellett hosszabbítani⁴⁷. A támogatási megállapodások megszabják az uniós hozzájárulás maximális mértékét, és nem feltétlenül negatívum, ha nem használták fel minden forrást, különösen, ha amúgy minden várt eredmény teljesült. Ha azonban egy kiválasztott pályázat költségvetését jelentős mértékben túlbecsülték, és ezt a megállapodás kidolgozása előtt nem igazítják ki, a Bizottság nem tudja teljes mértékben kihasználni a pályázati felhívást (és a rendelkezésre álló forrásokat) más projektek támogatására. Egyes esetekben azt állapítottuk meg, hogy a partnerek eredeti javaslata a kapacitásukhoz képest irreális (túl ambiciózus/túlbecsült) volt. Például:

- a) Egy projektnél (Regionális1) az eredeti költségvetésnek csak 65%-át használták fel. A vezető végrehajtó partner egyetértett azzal, hogy eredetileg számos költségvetési sort túlbecsültek (különösen a felszerelések és a kampány kiadásai kapcsán)⁴⁸.
- b) Az India3 projekt szerződéses értékének közel felét a projekt eredeti befejezési időpontjáig nem vették igénybe, részben azért, mert a hosszú távú áldozat-támogatási tevékenységeket potenciálisan kedvezőbb (hosszabb távú, célzottabb) állami finanszírozással fedezték.
- c) Regionális2 projekt: két (36, illetve 48 hónapos) határidő-hosszabbításra volt szükség, hogy sikerüljön felhasználni a terv szerinti uniós hozzájárulás 90%-át⁴⁹.

⁴⁷ A források jelentős mértékben kihasználatlanok maradtak a következő projekteknek: Thaiföld2, Banglades1, India2, India3, Fülöp-szigetek2, Regionális1 és Regionális2. Hosszabbításban részesült projektek: India1, Nepál3, Pakisztán1, Banglades2 és Vietnam3.

⁴⁸ Az uniós támogatás összege 1,7 millió euró volt, ami jóval meghaladta az 500 000 eurós minimális támogatási összeget. A tervezett eredmények zömét sikerült teljesíteni.

⁴⁹ Az uniós támogatás összege 470 902 euró volt, ami jóval meghaladta a 300 000 eurós minimális támogatási összeget. A tervezett eredmények zömét sikerült teljesíteni.

A projektek néhány pozitív, bár kétes fenntarthatóságú eredménnyel jártak az emberkereskedelem elleni küzdelemben

59. Ebben a részben a következőket vizsgáljuk: időben és a költségvetés keretein belül sikerült-e megvalósítani a tervezett outputokat; pozitívan járultak-e hozzá a projektek az emberkereskedelem felszámolásához; fenntarthatóak-e a projektek eredményei.

A projektek néhány pozitív eredménnyel jártak az emberkereskedelem elleni küzdelem terén, de nehéz egyértelműen megállapítani, hogy ez összefügg-e a térségben ezen a téren elért általános javulással

60. 2009 óta az ellenőrzésünkben érintett térségekben mindenütt javulás mutatkozott az emberkereskedelem elleni küzdelem terén, bár jelentősek a különbségek az egyes országok között, és a legszigorúbb előírásokat teljes mértékben csak két ország tartja be. Egy emberkereskedelmi témájú amerikai jelentés („TIP-jelentés”) adatai szerint (lásd: **1. táblázat**) az ellenőrzés tárgyát képező időszakban a következő országokban javult a helyzet: Banglades, Kambodzsa, India, Fülöp-szigetek és Pakisztán; négy országban (Indonézia, Nepál, Mianmar és Vietnam) nem történt változás, és csak egy országban (Thaiföld) súlyosbodott a helyzet.

1. táblázat. A mintában szereplő országoknak az emberkereskedelem elleni küzdelem terén tett erőfeszítései a „TIP-jelentés” szerint

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kambodzsa	2WL	2	2	2	2WL	2WL	2WL	2
Indonézia	2	2	2	2	2	2	2	2
Nepál	2	2	2	2	2	2	2	2
Mianmar	3	3	3	2WL	2WL	2WL	2WL	3
Thaiföld	2	2WL	2WL	2WL	2WL	3	3	2WL
Vietnam	2	2WL	2WL	2	2	2	2	2
India	2WL	2WL	2	2	2	2	2	2
Fülöp-szigetek	2WL	2WL	2	2	2	2	2	1
Pakisztán	2WL	2	2	2	2	1	1	1
Banglades	2WL	2WL	2WL	2	2	2	2	2

Megjegyzés: Az emberkereskedelemtől szóló amerikai jelentés a következő négy kategóriába osztja az országokat: 1. szint (teljesen betartja az előírásokat), 2. szint (nem tartja be teljesen az előírásokat),

de nagy igyekezetet mutat), 2. szint, megfigyelés alatt (Tier 2 Watch List, „2WL”; megfelel a 2. szintnek, de súlyosabb kihatással, vagy az áldozatok száma miatt, vagy mert nem sikerült bizonyítani a fokozott igyekezetet, vagy mert nem tartja be a vállalt kötelezettségeket) és 3. szint (nem tartja be az előírásokat).

Forrás: Az Egyesült Államok Külügyminisztériuma, Trafficking in Persons Report (Jelentés az emberkereskedelemlről), 2016.

61. Megállapításunk szerint az összes vizsgált projektnek voltak olyan pozitív eredményei, amelyek hozzájárulnak az emberkereskedelem elleni küzdelemhez. Megállapítottuk azt is, hogy az uniós támogatás, különösen az EIDHR célzott támogatása, segített erősíteni az emberkereskedelem elleni küzdelemben elkötelezett közösségi alapú civil szervezetek szerepét. Ezeknél az eredményeknél azonban nem lehet egyértelmű összefüggést megállapítani azzal, hogy az érintett térségekben általános előrehaladás történt az emberkereskedelem elleni küzdelem terén. Nehéz továbbá pontosan felmérni az emberi jogi indíttatású kezdeményezések hatását, mivel ezek gyakran hosszú távú, jellegüknél fogva nehezen mérhető változásokat támogatnak.

62. Az Indonézia¹ projekt jó példája annak, hogy az uniós támogatás hogyan járulhat hozzá a hosszú távú szemléletváltozáshoz és a helyi elkötelezettség növeléséhez. Ez a projekt az emberkereskedelem elleni küzdelemben aktív helyi civil szervezetek alakulóban lévő összefogását igyekezett erősíteni kapacitásépítés révén, valamint nemzetközi ismertségük és hatósugaruk javításával. Ennek eredményeként az összefogásban részt vevő szervezetek az emberkereskedelemmel kapcsolatos kihívásokat illetően releváns adatokat tudtak szolgáltatni az indonéziai emberi jogi helyzetnek az ENSZ által vezetett időszakos értékeléséhez⁵⁰.

63. A Kambodzsa² és Kambodzsa³ projekt szintén országos szintű civil szervezetek koalíciója által megvalósított projektek voltak. A két projekt növelte a koalíció ismertségét, kapacitását és hatósugarát, aminek eredményeképp a koalíció és annak tagjai javították projektirányítási készségeiket, és néhány tevékenységükre sikerült további támogatást kapniuk adományozóktól.

⁵⁰ Az időszakos egyetemes emberi jogi helyzetértékelés egyedülálló folyamat, amelynek keretében mind a 193 ENSZ-tagállam emberi jogi helyzetének rendszeres értékelésére sor kerül.

64. Mint fentebb leírtuk (lásd: 47. bekezdés), az, hogy a projekteket pályázati felhívások útján választották ki, korlátozta annak lehetőségét, hogy a Bizottság egy átfogó megközelítésbe integrálja a projekteket. Egy olyan projektet mégis tudtunk azonosítani, amelynek sikerült a fejlesztési támogatást összekötnie más uniós szakpolitikai eszközökkel (lásd: **4. háttérmagyarázat**). Más adományozók is olyan módon foglalkoznak az emberkereskedelem kérdésével, hogy különböző támogatástípusok esetében átfogó megközelítést alkalmaznak⁵¹.

4. háttérmagyarázat. Thaiföld3 projekt. A különböző szervezeti egységek sikeres együttműködése és a rendelkezésre álló eszközök eredményes alkalmazása az emberkereskedelem elleni küzdelem céljaira: egy thaiföldi halászati projekt példája

A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatra vonatkozó uniós rendelet⁵² célja annak biztosítása, hogy illegálisan kifogott halból származó halászati termék ne kerüljön az Unió piacára. A Bizottság 2011-ben informális párbeszédet kezdett Thaifölddel a rendelet rendelkezéseinek való megfelelésről.

2015-ben egy cikksorozat feltárta, hogy egyes thaiföldi halászati vállalkozásoknak milyen közük van az emberkereskedelemhez. A média „fényt derített rá, hogy a hatóságok, a halászok és az emberkereskedők mind alaposan kiveszik részüket ezrek rabszolgasorba taszításából”.

A Bizottság megítélése szerint a thaiföldi hatóságokkal folytatott informális párbeszédben nem sikerült kielégítő előrehaladást elérni. Ezért 2015. április 21-én a Bizottság felszólítást (ún. „sárga lapot”) intézett Thaiföldhöz, amiért az ország nem tesz megfelelő intézkedéseket az illegális halászat elleni nemzetközi küzdelemben. Hiányosságokra derült fény a fenntartható halászatra vonatkozó thaiföldi jogi keretet, illetve a fogások monitoringját, kontrollját és nyomkövethetőségét illetően.

⁵¹ Az 50 millió ausztrál dollár finanszírozású, emberkereskedelem elleni ausztráliai-ázsiai program (AATIP: 2013–2018), mely támogatást nyújt az ASEAN-nak, valamint regionális és nemzeti szervezeteknek, foglalkozik a konkrét bizonyítékok hiányának problémájával. Az USAID a közelmúltban elindított egy emberkereskedelem elleni regionális projektet, amely azt célozza biztosítani, hogy az egyes beavatkozások kölcsönhatása maximalizálja a várt hatást.

⁵² A Tanács 2008. szeptember 29-i 1005/2008/EK rendelete a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat megelőzésére, megakadályozására és felszámolására irányuló közösségi rendszer létrehozásáról, továbbá a 2847/93/EGK, az 1936/2001/EK és a 601/2004/EK rendelet módosításáról és az 1093/94/EK és az 1447/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Emellett a média súlyos munkajogi és emberi jogi visszaélésekkel vádolta a thaiföldi flottát (lásd: 4. bekezdés).

Noha addig nem volt tervben, hogy hivatalos felszólítást bocsássonak ki az emberkereskedelem elleni küzdelem eszközeként, a felszólítás mégis támogatást jelentett az emberkereskedelem elleni thaiföldi küzdelem számára. Ezt a döntést a thaiföldi hatóságokkal folytatott párbeszéd eljárása követte, hogy meg lehessen állapodni a szükséges korrekciós intézkedésekről. Ha Thaiföld nem tenné meg ezeket az intézkedéseket, az Unió megtilthatná a Thaiföldről származó halászati termékek behozatalát; ez további ösztönzést jelent a thaiföldi hatóságoknak a haladéktalan cselekvésre.

A Bizottság határozata lendületet adott a régóta esedékes, például a munkakörülményekkel kapcsolatos reformoknak. A Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság, illetve a Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága felhívta a Bizottság más (kereskedelmi és munkaügyi normákért felelős) részlegeinek figyelmét arra a lehetőségre, hogy olyan beavatkozást lehet kidolgozni, amely támogatja a thaiföldi hatóságokat a kényszermunkának, a gyermekmunkának és a munka egyéb elfogadhatatlan formáinak csökkentésében, és fokozatosan megszünteti a munkások kizsákmányolását a thaiföldi halászatban, illetve a tengeri eredetű élelmiszerek thaiföldi feldolgozóiparában. A létrejött projekt egy nagyobb fellépés része, amelybe beletartozik egy halászati és munkaügyi kérdésekről folytatott EU-Thaiföld párbeszéd is.

A projektet egy 2015. decemberi szerződés értelmében a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) hajtja végre. A tevékenységek 2016 februárjában kezdődtek meg, tervezett időtartamuk 42 hónap. Az elvárások szerint a projekt segíteni fogja a thaiföldi hatóságokat abban, hogy a fő ILO-egyezmények ratifikálásához vezető ütemtervet dolgozzanak ki, aminek a halászati ágazaton túlmutató pozitív hatása is lehet. Folyik a halászati munkavállalók jogait védő intézkedések kiterjesztése a gazdaság egyéb ágazataira, hogy az országon belül egységesítsék a munkavállalói jogokat. Más adományozók jelenleg gyűjtenek információt erről a projektről, hogy értékeljék, át lehet-e azt ültetni Dél- és Délkelet-Ázsia más országaiba is (például a szintén jelentős halászati ágazattal bíró Bangladesbe).

A projekt eredményeinek fenntarthatóságát nem biztosították szisztematikusan

65. Összesen 25 projekt fenntarthatósági kilátásait tudtuk értékelni⁵³. A fennmaradó 10 projektnél vagy még folyamatban volt a projekt, vagy még nem hagyták jóvá a zárójelentést, vagy az nem volt elég részletes. Megállapításunk szerint a fenntarthatóságot 11 projektnél

⁵³ Lásd: II. melléklet.

lehet kimutatni. A fennmaradó 14 projektnél feltehető, hogy a fenntarthatóságra kihatással lesz az, hogy nem kielégítő az adományozók további hozzájárulása (nyolc projekt), illetve a partnerek vagy kormányzati szereplők elkötelezettsége (hat projekt).

5. háttérmagyarázat. Fenntarthatósági problémák: néhány példa

Nem kielégítőek az adományozók további hozzájárulásai

A Nepál¹ projekt esetében a vezető partner már nem dolgozik a három érintett területben, és módosította területi és tematikus prioritásait. Bár egy partner egy másik adományozó támogatásával folytatja a mikrohitelezési tevékenységet, az emberkereskedelem elleni küzdelemhez közvetlenebbül kapcsolódó tevékenységek nem folytatódnak.

Az India¹ projekt esetében egy másik adományozó biztosította a tevékenységek egy részének közvetlen pénzügyi fenntarthatóságát, de nem minden tevékenységet lehetett folytatni.

Nem kielégítő a partnerek elkötelezettsége és a kormányzati felelősségvállalás

Az India² projekt esetében, amely állampolgári bizottságok és akcióközpontok fenntartásában támogatta a pancsajátokat, a végrehajtó partnerek nem gondoskodtak a fenntarthatóságról a rendőrségnél, és a program befejezése után nem lesznek képesek anyagilag támogatni a tevékenységet.

A Banglades³ projekt esetében a projekt csak akkor válhat fenntarthatóvá, ha az ország kormánya változtat a rohindzsa menekültekhez való hozzáállásán (jelenleg nem ismerik el őket, nincs helyük a munkaerőpiacon és a középfokú oktatásban). Az uniós külképviselet mégsem tett további intézkedést. Az elmaradt utánkövetés miatt egyes emberkereskedelemmel kapcsolatos projekttevékenységeket töröltek, illetve elhalasztottak.

66. Annál a 14 projektnél, ahol a fenntarthatóság bizonytalan volt, megállapítottuk, hogy a fenntarthatóságot befolyásoló háttértényezőket jobban lehetett volna kezelni a tervezési szakaszban. Konkrétan a projektciklus-irányításra vonatkozó bizottsági iránymutatás ajánlásai ellenére a projekteknek nem volt a projektgyakorlatok és -outputok átadásával

kapcsolatos kilépési stratégiájuk⁵⁴, a külső tényezőket/fenyegetéseket pedig nem mérsékeltek kellően, ezért azok továbbra is fennálltak a végrehajtás során.

A fenntarthatóság folyamatos bizottsági értékelését hátráltatta az is, hogy nem volt elegendő dokumentáció a változásoknak a végrehajtás során gyakorolt hatásáról.

67. Találtunk olyan követendő példát a fenntartható projektekre, amely jól szemlélteti, miért előnyös már a tervezés korai szakaszában foglalkozni fenntarthatósági kérdésekkel (lásd: **6. háttérmagyarázat**).

6. háttérmagyarázat. Shubha Yatra: Nepáli migráns nők jogainak előmozdítása és védelme (Nepál3)

Bevált gyakorlat

A projekt célja, hogy figyelemfelkeltő kezdeményezésekkel és tudásmegosztás révén támogassa és védje a nepáli migráns nők jogait. A kilépési stratégiát a fő érdekelt felekkel már a tervezési szakaszban alaposan megvitatták, majd a végrehajtás során folyamatosan értékelték. A projektben további adományozói támogatást vonzó tevékenységek is szerepeltek, biztosítandó az elért eredményeknek a projekt befejezését követő fenntarthatóságát.

A figyelemfelkeltő tevékenységek révén elért eredmények fenntarthatónak bizonyultak. Az egyik partner a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) támogatásával működtetett a biztonságos migrációt célzó programot Rupendhi kerületben. A Migráns Nők Szolgáltató Központja (a Shubha Yatra projekt során létrejött Migráns Női Munkavállalók Szövetsége) hasonlóan, helyi hatóságok pénzügyi támogatásával rendszeresen szervez kerületi koordinációs üléseket a migráns nők jogvédelmének témájában.

Ezen túlmenően a kerületi közigazgatási hivatalokban (Hetauda és Bhairāhawā városokban) továbbra is működnek információs központok, amelyek a nők jogaival foglalkozó 22 helyi civil szervezettel működnek együtt. Ugyanígy a nemzetközi repülőtéren és a határátkelőhelyeken található információs pultok is folytatták működésüket, különböző magánadományozók és alapítványok támogatásával. Mindkét partner aktív vezető szerepet tölt be ezekben a kezdeményezésekben.

⁵⁴ Kellene léteznie egy tervnek „a külső támogatások kivezetéséről és az irányítási feladatkörök átadásáról”; Európai Bizottság, Aid Delivery Methods (Támogatás-nyújtási módszerek): 1. kötet, Project Cycle Management Guidelines (Projektciklus-irányítási útmutató), 2004, 45. o.

A tudásmegosztás ösztönzését illetően elmondható, hogy a fő partner, egy nemzetközi civil szervezet azóta is terjeszti a projekt által a biztonságos migráció elősegítésére javasolt modellt, és jelenleg is valósít meg projekteket Rupendhiben és Makwanpurban. Ezek a projektek építenek arra a munkára, amelyet egy a lányok oktatás útján történő emancipációjára és a gyermekházasságok számának csökkentésére irányuló uniós támogatású projekt keretében már elvégeztek.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

68. Ellenőrzésünk megvizsgálta az emberkereskedelem elleni küzdelemre Dél- és Délkelet-Ázsiában nyújtott európai uniós támogatás eredményességét. Az emberkereskedelem felszámolása csakis hosszú távú folyamatként képzelhető el. Feltétlenül részét képezi ennek több kiváltó ok kezelése (ilyen ok pl. a nemek közötti egyenlőtlenség, a szegénység, a kisebbségi jogok, illetve az oktatásügy és az egészségügy helyzete), valamint a bűnözői hálózatok tevékenységének megghiúsítása. Az emberkereskedelem jellegénél fogva illegális bűncselekmény, így elégséges és összehasonlítható statisztikai adat ritkán áll rendelkezésre róla. Tekintetbe véve a helyzet összetettségét, a prioritások széles körét és nagy számát, valamint az erőforrások korlátozott voltát, megállapításunk szerint az Unió részben eredményesen támogatta az emberkereskedelem ellen Dél- és Délkelet-Ázsiában folytatott küzdelmet.

69. Az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós politikai kerete nagyrészt átfogó módon közelíti meg az emberkereskedelem problémakörét, bár néhány szempontból még nincsen teljesen kidolgozva. Az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiája (THB stratégia, 2012–2016) magas szintű dokumentum volt, amely kevés iránymutatást adott az emberkereskedelem elleni küzdelem külső dimenziójára nézve. 2017 áprilisáig a Bizottság nem tett közzé átfogó értékelést a THB stratégia keretében elért eredményekről, és nem mutatta be az emberkereskedelem elleni 2016 utáni politikai keretet.

70. A THB stratégiát más szakpolitikai dokumentumok is kiegészítik, amelyek együttesen felölelik az emberkereskedelemmel kapcsolatos fő szempontokat. A Bizottság és az EKSZ számos különböző eszközt alkalmaz az emberkereskedelem elleni küzdelem terén, akár közvetlenül, akár közvetve: különösen hasznosnak bizonyulnak az emberi jogi párbeszéddek; más ilyen eszközök a kétoldalú párbeszéddek és a regionális fórumoknak (vagyis Ázsiában az

ASEAN-nak és az ASEM-nak) nyújtott támogatás. Ami a partnerségeket illeti, mindeddig az emberkereskedelem elleni küzdelemnek szentelt egyetlen új partnerség sem született az Unió, illetve bármely dél- vagy délkelet-ázsiai ország között (lásd: 22–43. bekezdés).

1. ajánlás. Tovább kell fejleszteni az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiai keretét, relevánsabbá téve azt Dél- és Délkelet-Ázsiára nézve

A Bizottság az EKSZ-szel együttműködve és a félidős felülvizsgálatnak a külső finanszírozási eszközökre gyakorolt hatását figyelembe véve fejlessze tovább az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiai keretét, különösen a következők révén:

- javasoljon a Tanácsnak egy olyan frissített prioritási listát, amely az eddig elért eredményeken, az emberkereskedelemnek az egyes országokban/térségekben való elterjedtségének mértékén és szakpolitikai tematikus prioritásokon alapul;
- biztosítsa, hogy elégséges és összevethető adat álljon a döntéshozók és a gyakorlati szakemberek rendelkezésére az emberkereskedelem elleni támogatott tevékenységekről;
- dolgozzon ki egyértelmű célkitűzéseket és célértékeket az emberkereskedelem elleni küzdelemre nézve, elősegítve ezáltal a kiemeltként elfogadott országokra/térségekre ben vonatkozó megfelelő, koherens és átfogó intézkedések. A célkitűzéseket olyan részletesebb útmutatásként kell megfogalmazni, amely eléggé egyértelmű a helyszíni tevékenységek irányításához, pl. az ország vonatkozó jogi kereteinek, országstratégiáknak, programozásoknak és a meglévő vezetői jelentéseknek a segítségével;
- azonosítsa, hogy mely célokat lehet a legjobban projektek segítségével elérni, melyeket valamely más eszköz (pl. emberi jogi párbeszéd, technikai segítségnyújtási eszközök, az emberkereskedelem elleni partnerségek stb.) révén, melyeket pedig ezen eszközök kombinációjával, majd értékelje ezt a döntést és számoljon be róla.

Céldátum: 2018 közepe

71. A megvizsgált dél- és délkelet-ázsiai projektek bizonyos hiányosságok ellenére néhány pozitív eredménnyel jártak az emberkereskedelem elleni küzdelem terén. Ezeknek az eredményeknek a hatása azonban nagyobb lett volna akkor, ha olyan átfogó megközelítést fogadtak volna el, amely lehetővé teszi a projektek és az emberkereskedelem szempontjából releváns egyéb eszközök közötti nagyobb interakciót és szinergiákat. A mintában szereplő projektek mintegy kétharmadának hiányosságai voltak a célkitűzései, illetve a mutatói

megfogalmazását illetően, és egyes kidolgozási hiányosságokkal nem foglalkoztak időben, a támogatási megállapodás megkötése előtt (lásd: 45–52. bekezdés).

72. A Bizottság megfelelően nyomon követte a projekteket, de a végrehajtást befolyásolta a csekély nemzeti szintű felelősségvállalás, valamint a tevékenységek partnerek általi végrehajtásában és kapacitásában észlelt gyengeségek. Átfogó javulás tapasztalható ugyan az emberkereskedelem elleni dél- és délkelet-ázsiai küzdelemben, de ezt nehéz egyértelmű összefüggésbe hozni konkrét uniós fellépésekkel (mind a finanszírozást, mind az elért eredményeket illetően). Noha még túl korai lenne értékelni az összes projekteredmény fenntarthatóságát, azt már megjegyezhetjük, hogy fenntarthatóságukat nem biztosították szisztematikus módon (25 projekt közül 14-nél volt ez a helyzet) (lásd: 54–67. bekezdés).

2. ajánlás. Optimalizálni kell a projektek hatását azzal, hogy átfogó keretbe integrálják őket

A pályázati felhívások, illetve a kiválasztási és odaítélési eljárás előkészítése során a Bizottság törekedjék arra, hogy a kiemelt térségben/országban az emberkereskedelem elleni küzdelem céljainak elérését legvalószínűbben segítő projekteket támogassa, a következők révén:

- alkalmazzon olyan kiválasztási kritériumokat, amelyek támogatják a térségre/országra érvényes átfogó megközelítést, kellően kiterjednek valamennyi meghatározott prioritásra, és kedveznek a projektek és az egyéb eszközök közötti interakciónak és szinergiáknak;
- mérje fel, hogy milyen fajtájú és nagyságú támogatások illenek legjobban az ország civil társadalmának erejéhez és kapacitásához;
- biztosítsa, hogy a kiválasztott projektek kidolgozása során SMART célkitűzéseket és RACER mutatókat vegyenek figyelembe, és hogy a várt eredmények az időben, valamint a költségvetést és a partnerek kapacitását tekintve reálisak legyenek;
- a kezdeti szakasztól fogva a projekt egész életciklusa során fektessen nagyobb hangsúlyt a várt projekteredmények fenntarthatóságára, például azáltal, hogy megköveteli olyan kilépési stratégiák kidolgozását, amelyek figyelembe vesznek alternatív finanszírozási forrásokat és ösztönzik a nemzeti felelősségvállalást a projekt befejezését követően.

Céldátum: 2018. eleje

A jelentést 2017. május 2-i luxembourgi ülésén fogadta el a Karel PINXTEN számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

elnök

I. melléklet**A projektek áttekintése**

Ország	Felelős külképviselő	CRIS szerződés hiv.	Hivatkozás a szövegben	Projektcím	Teljes tervezett összeg (euró)	Unió támogatás (euró)
Kambodzsza	Kambodzsza	EIDHR/2011/272-402	Kambodzsza1	Biztonságos migráció és az emberkereskedelem visszaszorítása (SMART)	333 261	244 855
Kambodzsza	Kambodzsza	EIDHR/2009/218-621	Kambodzsza2	Az emberkereskedelem, különösen a gyermekkereskedelem elleni küzdelem kapacitásának emberjogi szempontú növelése Kambodzsza kilenc tartományában és Phnom Penh városában	285 580	188 483
Kambodzsza	Kambodzsza	EIDHR/2011/272-403	Kambodzsza3	Az emberkereskedelem – különösen a nő- és gyermekkereskedelem – megelőzése és az emberkereskedelem áldozatainak segítése az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesítésében, a közösség erősítése révén	555 330	299 878
Kambodzsza	Kambodzsza	EIDHR/2015/369-068	Kambodzsza4	MIGRA ACTION – Pártfogás, figyelemmel kísérés és kommunikáció az emberkereskedelem és a veszélyes migráció elleni küzdelemben Kambodzsában	500 000	475 000
Indonézia	Indonézia	EIDHR/2010/253-189	Indonézia1	Az érdekvédelem és a fiatalok részvételének erősítése: Az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása mint bűncselekmények felszámolására irányuló nemzeti cselekvési terv végrehajtását támogató fellépés, 2009–2014	106 564	99 004
Nepál	Nepál	EIDHR/2009/158-139	Nepál1	A közösségi szerepvállalás ösztönzése a nők és gyermekek jogainak védelme és előmozdítása terén	126 080	100 864
Nepál	Nepál	EIDHR/2009/158-158	Nepál2	Kezdeményezés a helyi intézmények kapacitásnövelésére az emberkereskedelem	49 000	49 000

Ország	Felelős külképviselő	CRIS szerződés hiv.	Hivatkozás a szövegben	Projektcím	Teljes tervezett összeg (euró)	Unió támogatás (euró)
				elleni küzdelem terén (ICLICHT)		
Nepál	Nepál	DCI-MIGR/2010/228-798	Nepál3	Shubha Yatra: Nepáli migráns nők jogainak előmozdítása és védelme	700 000	560 000
Mianmar	Thaiföld	DCI-HUM/2009/155-012	Mianmar1	A veszélyeztetett gyermekek emberkereskedelemmel és más ártalmas hatásokkal szembeni védelme Mianmarban	663 293	596 963
Thaiföld	Thaiföld	DCI-HUM/2009/154-928	Thaiföld1	Migráns gyermekek emberkereskedelemmel és kizsákmányolással szembeni védelme a Mekong alrégióban	649 969	584 972
Thaiföld	Thaiföld	DCI-MIGR/2008/153-312	Thaiföld2	Visszatérés – Tovább lépés: Migránsok – köztük az emberkereskedelem uniós országokból visszatért áldozatai – gazdasági és társadalmi szerepvállalásának ösztönzése	2 199 813	1 758 813
Thaiföld	Thaiföld	DCI-HUM/2015/371-801	Thaiföld3	A munkavégzés elfogadhatatlan formái elleni küzdelem Thaiföldön a halászatban és a tengeri eredetű élelmiszerek iparában	4 200 000	3 700 000
Vietnam	Vietnam	EIDHR/ 2010 /248-231	Vietnam1	Állj ki az erőszak ellen! (Stand Up)	205 649	195 366
Vietnam	Vietnam	EIDHR/2010/248-732	Vietnam2	Vesta II	279 902	251 912
India	A DEVCO központja /2011-ben decentralizálták az Unió indiai külképviseletére	DCI-MIGR/2010/224-427	India1	Az indiai migráns munkavállalók védelmének fokozása Ománban tényfeltárás, illetve a kormány és a civil társadalom kapacitásépítése révén	700 410	560 328
India	India	EIDHR/2010/232-393	India2	Az indiai kormány nő- és lánykereskedelem megállíttását célzó erőfeszítéseinek támogatása a pancsajatok szintjén történő közösségi fellépés révén, a Nők Nemzeti Bizottságával együttműködve	300 000	240 000

Ország	Felelős külképviselő	CRIS szerződés hiv.	Hivatkozás a szövegben	Projektcím	Teljes tervezett összeg (euró)	Unió támogatás (euró)
India	India	EIDHR/2012/278-640	India3	A bűnüldözés erősítése és a közösségi fellépések bátorítása a nő- és gyermekkereskedelem elleni küzdelem terén	345 518	293 690
Fülöp-szigetek	Fülöp-szigetek	EIDHR/2009/220-287	Fülöp-szigetek1	A nők elleni erőszak privát és nyilvános arca: A családon belüli erőszak és az emberkereskedelem kezelése a városi szegény közösségekben, illetve Angeles City és Olongapo City „vöröslámpás negyedeiben”	175 151	140 121
Fülöp-szigetek	Fülöp-szigetek	EIDHR/2010/246-141	Fülöp-szigetek2	A gyermekkereskedelem és a gyermekbántalmazás egyéb formái elleni nemzetközi és helyi törvények jobb érvényesítése a Fülöp-szigetek kiválasztott területein	207 557	172 364
Pakisztán	Pakisztán	EIDHR/2011/277-432	Pakisztán1	HRG – "Meri Awaz Suno" (Halld meg a hangom!)	493 949	443 295
India – Nepál – Banglades	India	DCI-MIGR/2009/153-330	Regionális1	SANYUKT, „connected” – Ügykezelési, valamint a dél-ázsiai és az onnan kiinduló emberkereskedelem elleni küzdelemre irányuló regionális projekt	2 199 704	1 759 763
India – Nepál	India	DCI-HUM/2008/155-098	Regionális2	Az ellátás védelme és minősége – Az emberkereskedelem elleni fellépés a Terre des Hommes Child Relief irányításával, a Sanlaap Indiával közösen	592 120	470 902
				Részösszeg (az emberkereskedelem elleni küzdelem alaptevékenységei)	15 868 850	13 185 573
Kambodzsa	Kambodzsa	DCI-MIGR/2013/282-889	Kambodzsa5	MIGRA-SAFE: Kiszolgáltató kambodzsai migráns munkavállalók biztonságos munkavállalási célú migrációja Thaiföldre	714 300	571 000
Banglades	Banglades	DCI-NSAPVD/2011/270-442	Banglades	Vidéki gyermekek városok felé történő migrációjával kapcsolatos projekt	1 349 994	998 996

Ország	Felelős külképviselő	CRIS szerződés hiv.	Hivatkozás a szövegben	Projektcím	Teljes tervezett összeg (euró)	Unió támogatás (euró)
Banglades	Banglades	EIDHR/2011/223-092	Banglades2	A gyermekvédelem, illetve a gyermekek szexuális bántalmazását és kizsákmányolását követő rehabilitáció javítása Bangladesben	1 403 971	1 094 915
Banglades	Banglades	DCI-ASIE/2013/314-090	Banglades3	Védelem, alapvető szolgáltatások és tartós megoldások a Bangladesben élő menekültek számára	3 770 680	1 500 000
Banglades	Banglades	DCI-HUM/2013/323-276	Banglades4	Közösségi fellépések a gyermekek erőszakkal szembeni védelmére	1 854 538	1 483 445
Banglades	Banglades	EIDHR/2013/297-201	Banglades5	A teaültetvényeken dolgozók és a kevésbé ismert etnikai közösségek felderítése és a körükben végzett kapacitásépítés Bangladesben	299 999	239 999
Banglades	Banglades	DCI-ASIE/2014/337-018	Banglades6	Védelem, alapvető szolgáltatások és tartós megoldások a Bangladesben élő menekültek számára, IV. szakasz	10 442 840	6 000 000
Banglades	Banglades	EIDHR/2015/367-497	Banglades7	A gyermekek üzleti célú szexuális kizsákmányolása elleni küzdelem (CCSEC) Bangladesben	839 003	750 000
Banglades	Banglades	EIDHR/2010/254-352	Banglades8	Az emberi jogok előmozdítása a nőkkel és lányokkal szembeni erőszak és diszkrimináció megelőzése végett (PPVD)	300 000	285 000
Thaiföld	Thaiföld	DCI-NSAPVD/2011/280-905	Thaiföld4	A női hálózatok szerepének erősítése a nők jogainak hatékonyabb védelme és a reprodukív egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása érdekében	529 593	476 633
Thaiföld	Thaiföld	DCI-ASIE/2010/254-483	Thaiföld5	Védelmi támogatás a Thaiföldön élő mianmari menekülteknek	1 204 213	963 370
Thaiföld	Thaiföld	DCI-NSAPVD/2011/280-903	Thaiföld6	A Thaiföldön élő burmai migránsok jobb integrációját és jogaik jobb elismerését célzó tevékenységek	665 775	499 331

Ország	Felelős külképviselő	CRIS szerződés hiv.	Hivatkozás a szövegben	Projektcím	Teljes tervezett összeg (euró)	Unió támogatás (euró)
Regionális	Indonézia	DCI-ASIE/2015/360-522	Regionális3	EU-ASEAN Migráció és határigazgatás II	3 200 000	3 200 000
				Részösszeg (az emberkereskedelem elleni küzdelem kiegészítő tevékenységei)	26 574 906	18 062 690
				Mindösszesen	42 443 755	31 248 263

II. melléklet**A projektek célkitűzései és az egyéni értékelések**

			A kidolgozás megfelelősége		Monitoring és végrehajtás		Eredmények és a projekteredmények fenntarthatósága	
Ország	Hivatkozás a szövegben	A projekt célja	SMART célkitűzések/ RACER mutatók	A kidolgozás egyéb szempontjai (pl. alapértékek, tanulságok levonása, költségvetés)	Monitoring	Végrehajtás és egyéb témák	Eredmények	Fenntarthatósági problémák
Kambodzsza	Kambodzsza1	A projekt célja a biztonságos migráció elősegítése a kambodzsai (országban belüli és nemzetközi) emberkereskedelem előfordulásának csökkentése céljából, a civil szervezetek és helyi (községi, kerület, tartományi) hatóságok kapacitáserősítése a veszélyes migráció és az emberkereskedelem megelőzése érdekében, valamint a veszélyeztetett csoportok segítése abban, hogy megalapozott döntéseket hozzanak.						
Kambodzsza	Kambodzsza2	A projekt célja, hogy elősegítse a gyermekjogoknak az emberkereskedelem elleni hatósági tevékenységekbe, valamint a civil szervezetek és közösségek gyakorlatába történő integrációját, támogatva a társadalmi megítélés változását.						
Kambodzsza	Kambodzsza3	Az intézkedés az úton lévő gyermekek rendkívüli kiszolgáltatottsága ellen igyekszik tenni egyrészt kizsákmányolásuk megelőzésével, másrészt azáltal, hogy segít az áldozatul esett gyermekeknek a talpra állásban és életük folytatásában. Az intézkedés célja nemcsak az, hogy növelje a szülők és a közösség tudatosságát a kockázatokat és a kiszolgáltatottságot illetően, hanem lehetőségeket is igyekszik teremteni és ösztönzi a gyermekek személyes fejlődését.						

			A kidolgozás megfelelősége		Monitoring és végrehajtás		Eredmények és a projekteredmények fenntarthatósága	
Ország	Hivatkozás a szövegben	A projekt célja	SMART célkitűzések/ RACER mutatók	A kidolgozás egyéb szempontjai (pl. alapértékek, tanulságok levonása, költségvetés)	Monitoring	Végrehajtás és egyéb témák	Eredmények	Fenntarthatósági problémák
Kambodzsa	Kambodzsa4	A projekt célja az ismeretek növelésével segíteni a civil szervezetek, a helyi hatóságok, a migránsok és családjaik képességét a kizsákmányolás eseteinek felismerésére, valamint érdekképviselési képességüket és kommunikációs készségeiket – mindezt a helyi, nemzeti és nemzetközi szintű közfigyelem növelése céljával. Egy jobban felkészült és több eszközzel bíró civil társadalomnak több lehetősége van a valós helyzet megismerésére, ellentétben a mostani helyzettel, amikor nincs elég kapcsolat, és nem áramlik kellően az információ a helyi és az országos szint között.						
Indonézia	Indonézia1	Az intézkedés célja, hogy fiatalok bevonásával erősítse a civil szervezetek érdekképviselési munkáját az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelem terén.						
Nepál	Nepál1	A projekt célja, hogy Nepál három közép-nyugati kerületében emberi jogi és erőszak elleni védelemhez juttassa a legkiszolgáltatottabb csoportokat.						
Nepál	Nepál2	A kiszolgáltatott közösségek jogainak előmozdítása a nő- és gyermekkereskedelem elleni küzdelem révén Nepál legnyugatibb térségében.						
Nepál	Nepál3	A projekt célja a biztonságos migráció és a migráns nők jogvédelmének elősegítése a civil társadalom mozgósítása és reagálóképességének erősítése révén.						
Mianmar	Mianmar1	Az átfogó cél egy eredményes nemzeti gyermekvédelmi rendszer kialakítása Mianmarban, 6 millió hátrányos helyzetű gyermeket segítendő.						

			A kidolgozás megfelelősége		Monitoring és végrehajtás		Eredmények és a projekteredmények fenntarthatósága	
Ország	Hivatkozás a szövegben	A projekt célja	SMART célkitűzések/ RACER mutatók	A kidolgozás egyéb szempontjai (pl. alapértékek, tanulságok levonása, költségvetés)	Monitoring	Végrehajtás és egyéb témák	Eredmények	Fenntarthatósági problémák
Thaiföld	Thaiföld1	A konkrét cél – az eredményes nemzeti szintű gyermekvédelmi rendszer kialakításának részeként – a kiszolgáltatott gyermekeknek három településen védelmet nyújtó rendszerek kidolgozása közösségi és települési szinten, az emberkereskedelem, a bántalmazás, az elhanyagolás, az erőszak és a kizsákmányolás megelőzésére.						
Thaiföld	Thaiföld2	A projekt célja, hogy a humánus visszatérés és visszailleszkedés folyamatának támogatása révén, a gazdasági és társadalmi szerepvállalást hangsúlyozva segítsen visszaszorítani a munkaerő-kizsákmányolást és a szexuális kizsákmányolást a migránsok, köztük az emberkereskedelem áldozatai körében. A projekt végére a munkaerő-kizsákmányolást és szexuális kizsákmányolást elszenvedett migránsoknak – köztük az emberkereskedelem áldozatainak – a visszatérését és visszailleszkedését segítő szolgáltatók kapacitása javulni fog Thaiföldön, a Fülöp-szigeteken, az Unióban és annak szomszédos országaiban, az érintett ügynökségek és a főbb érdekelttek közötti fokozott koordinációnak és együttműködésnek köszönhetően.						
Thaiföld	Thaiföld3	A projekt célja, hogy visszaszorítsa a kényszermunkát, a gyermekmunkát és a munka egyéb elfogadhatatlan formáit, és hogy fokozatosan felszámolja a munkások, különösen a thaiföldi halászatban és a tengeri eredetű élelmiszerek thaiföldi feldolgozóiparában dolgozó migráns munkavállalók kizsákmányolását, javítva ezzel az alapvető jogok munkahelyi betartását.						
Vietnam	Vietnam1	A projekt célja, hogy az erőszakot elszenvedett nők védelmének és támogatásának javításával segítse a nők elleni erőszak visszaszorítására irányuló nemzeti						

			A kidolgozás megfelelősége		Monitoring és végrehajtás		Eredmények és a projekteredmények fenntarthatósága	
Ország	Hivatkozás a szövegben	A projekt célja	SMART célkitűzések/ RACER mutatók	A kidolgozás egyéb szempontjai (pl. alapértékek, tanulságok levonása, költségvetés)	Monitoring	Végrehajtás és egyéb témák	Eredmények	Fenntarthatósági problémák
		erőfeszítéseket.						
Vietnam	Vietnam2	A projekt célja, hogy előmozdítsa és megerősítse az emberi jogok és alapvető szabadságok betartását a Vietnam szegény és távoli területein élő nők – különösen az olyan veszélyeztetett csoportok, mint a nemzeti kisebbségek, az iskolázatlan nők és az emberkereskedelem visszatért áldozatai – körében.						
India	India1	A projekt célja segíteni az Öböl-menti országokba bevándorolt vagy azokon belül vándorló indiai migráns munkavállalók jogainak érvényesítését azáltal, hogy részben Indiában, részben az Öböl-menti országokban fejleszt 20 nem állami szereplőnek, valamint az illetékes minisztériumokból (a belügyminisztérium bevándorlási osztálya, a tengerentúli ügyek minisztériuma, a munkaügyi, a nő- és gyermekügyi, valamint a népjóléti minisztérium) 50 kormányzati tisztviselőnek a migráns munkavállalók jogainak előmozdítására irányuló kapacitását.						
India	India2	Az intézkedés átfogó célja az volt, hogy 2015-re közösségi fellépések is támogassák és erősítsék az indiai kormány azon törekvését, hogy intézményesített megelőzési mechanizmusokat létrehozva tudjon megálljt parancsolni az áldozatok származási kerületeiben az emberkereskedelemnek.						
India	India3	A nő- és gyermekkereskedelem elleni küzdelem a bűnüldöző szervek kapacitásfejlesztése, képzése és tudatosságfejlesztése révén; az áldozatoknak biztosított támogatás és védelem; a nő- és gyermekkereskedelemben részes bűnszövetkezetek üldözése és felszámolása azáltal,						

			A kidolgozás megfelelősége		Monitoring és végrehajtás		Eredmények és a projekteredmények fenntarthatósága	
Ország	Hivatkozás a szövegben	A projekt célja	SMART célkitűzések/ RACER mutatók	A kidolgozás egyéb szempontjai (pl. alapértékek, tanulságok levonása, költségvetés)	Monitoring	Végrehajtás és egyéb témák	Eredmények	Fenntarthatósági problémák
		hogyan hálózatokat és partnerségeket hoznak létre az érintett szervezetek között a származási, tranzit- és célterületeken.						
Fülöp-szigetek	Fülöp-szigetek1	Olyan kormányzati környezet elősegítése, ahol középpontban állnak az emberi jogok, különösen mivel a helyi önkormányzati egységek eleget tesznek azon kötelezettségüknek, hogy az emberkereskedelem és az erőszak ellen fellépve védjék és előmozdítsák a veszélyeztetett csoportok jogait és erősítsék a nők jogérvényesítési képességét.						
Fülöp-szigetek	Fülöp-szigetek2	A projekt célja, hogy hozzájáruljon a gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló fakultatív jegyzőkönyv, a 2003. évi emberkereskedelem elleni törvény (Anti-trafficking in Persons Act of 2003, a Köztársaság 9208. sz. törvénye), valamint az egyéb vonatkozó fülöp-szigeteki törvények végrehajtásához.						
Pakisztán	Pakisztán1	E projekt három célt tűz ki: 1) a gyermekek szexuális bántalmazásának, az üzleti célú szexuális kizsákmányolásnak és az országon belüli gyermekkereskedelemnek a mérséklése; 2) a gyermekek bántalmazására való reagálás helyi kapacitásainak fejlesztése; 3) békés demokratikus folyamatok kialakítása a gyermekvédelem előmozdítása érdekében a párbeszéd, a szolidaritás és a méltányosság alapján.						
India – Nepál – Banglades	Regionális1	Az Indiából (Nyugat-Bengál és Andhra Pradesh) és Bangladesből (nagy számú áldozatot kibocsátó kerületek és települések) származó gyermekek és serdülők kockázatos migrációjának és a velük történő kereskedelemnek a megelőzése, az emberkereskedelem Indiából (Nyugat-Bengál és Andhra Pradesh), Nepálból és Bangladesből						

			A kidolgozás megfelelősége		Monitoring és végrehajtás		Eredmények és a projekteredmények fenntarthatósága	
Ország	Hivatkozás a szövegben	A projekt célja	SMART célkitűzések/ RACER mutatók	A kidolgozás egyéb szempontjai (pl. alapértékek, tanulságok levonása, költségvetés)	Monitoring	Végrehajtás és egyéb témák	Eredmények	Fenntarthatósági problémák
		származó áldozatainak rehabilitációja.						
India – Nepál	Regionális2	A gyermekkereskedelmet túlélő áldozatok sikeres integrációja a közösségbe. Külön célkitűzés: javítani Indiában és Nepálban az emberkereskedelem áldozatául esett gyermekek védelmét, ellátásának minőségét és közösségi integrációját.						
Kambodzsa	Kambodzsa5	A projekt általános célja, hogy a kambodzsai migránsok (köztük nők és gyermekek) jogvédelmének érdekében elősegítse biztonságos migrációjukat és csökkentse a munkaerő-kizsákmányolásnak és az emberkereskedelemnek való kitettségüket.						
Banglades	Banglades1	A projekt célja, hogy nem állami szereplőkkel karöltve növelje az önkormányzati intézmények szolgáltatásait, s ezáltal csökkentse a vidéki gyermekek városok felé történő kockázatos migrációját és javítsa a migráns gyermekek helyzetét.						
Banglades	Banglades2	A projekt célja, hogy az általa érintett területen visszaszorítsa a gyermekek szexuális bántalmazását és kizsákmányolását, és hogy sikerrel járjon az érintett gyermekek rehabilitációja és társadalmi visszailleszkedése.						
Banglades	Banglades3	A projekt általános célja annak biztosítása, hogy a menekültek jogait tiszteletben tartsák, ami egyrészt önrendelkezésükhöz vezet, másrészt ahhoz, hogy fel legyenek készítve a jövőbeni tartós megoldásokra. A külön célkitűzés a menekültek önrendelkezésének ösztönzése és segítségnyújtás ahhoz, hogy a szükséges önállóságot elérve konstruktív életet élhessenek biztonságos környezetben.						

			A kidolgozás megfelelősége		Monitoring és végrehajtás		Eredmények és a projekteredmények fenntarthatósága	
Ország	Hivatkozás a szövegben	A projekt célja	SMART célkitűzések/ RACER mutatók	A kidolgozás egyéb szempontjai (pl. alapértékek, tanulságok levonása, költségvetés)	Monitoring	Végrehajtás és egyéb témák	Eredmények	Fenntarthatósági problémák
Banglades	Banglades4	Az intézkedés célja, hogy fokozza az állami és nem állami szereplők azon kapacitását és képességét, hogy a gyermekekkel szembeni erőszak minden formáját fel tudják számolni. Ennek eléréséhez erősíteni kell a közösségnek a közösség képviselői által hozott gyermekvédelmi intézkedéseit, jogi támogatást kell nyújtani, és az erőszak gyermekáldozatainak reintegrációjához szükséges átfogó rehabilitációt kell végezni.						
Banglades	Banglades5	A projekt célja, hogy feltérképezés, kapacitásépítés, tudatosság- és érdekképviselő-fejlesztés útján előmozdítsa a teaültetvényeken kényszerhelyzetben dolgozók és a Banglades tágabb társadalmi-kulturális és politikai-gazdasági kontextusában kevésbé ismert etnikai közösségek jogait, alapvető szabadságjogait és képviselését.						
Banglades	Banglades6	A projekt célja, hogy a tartós megoldás keresése idejére Bangladesben olyan környezetet teremtsen, ahol a rohindza menekültek megfelelő nemzetközi védelemben részesülnek.						
Banglades	Banglades7	A gyermekek üzleti célú szexuális kizsákmányolása elleni fellépés (CCSEC) általános célja Bangladesben az, hogy hozzájáruljon a gyermekek üzleti célú szexuális kizsákmányolásának megszüntetéséhez. A fellépés külön célkitűzése az ilyen kizsákmányolást elszenvedett túlélők és az annak potenciálisan kitett gyermekek jogainak védelme és előmozdítása, a 182. sz. ILO-egyezmény (ILO-C182) és az UNCRC 2. sz. fakultatív jegyzőkönyve (UNCRC-OP-2) bangladesi végrehajtásának megkönnyítése révén.						

			A kidolgozás megfelelősége		Monitoring és végrehajtás		Eredmények és a projekteredmények fenntarthatósága	
Ország	Hivatkozás a szövegben	A projekt célja	SMART célkitűzések/ RACER mutatók	A kidolgozás egyéb szempontjai (pl. alapértékek, tanulságok levonása, költségvetés)	Monitoring	Végrehajtás és egyéb témák	Eredmények	Fenntarthatósági problémák
Banglades	Banglades8	Az általános cél Banglades egyes területein a kiszolgáltatott csoportok, különösen a nők és a lányok elleni erőszak és diszkrimináció minden formájának megelőzése az emberi jogok előmozdítása által.						
Thaiföld	Thaiföld4	A projekt általános célja az, hogy a projekt végére, vagyis négy éven belül Thaiföld 12 északkeleti tartományában javuljon a jogi védelemhez és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés azon nők számára, akik fokozottan ki vannak téve a családon belül történő vagy szexuális erőszak és az emberkereskedelem kockázatának, illetve akik nehezen férnek hozzá az egészségügyi, különösen a reproduktív egészségügyi szolgáltatásokhoz.						
Thaiföld	Thaiföld5	A projekt célja, hogy a Mianmarból érkezett, táborban lakó menekültek és menedékkérők fokozottan védett környezetben élhessenek Thaiföldön.						
Thaiföld	Thaiföld6	Az intézkedés célja a nagyszámú burmai migránst befogadó területeken működő 205 nem állami szereplő kapacitásfejlesztése, ugyanakkor a migránsok jogvédelme, valamint (helyi, tartományi és országos szintű) jogszabályi változások lehetővé tétele a helyi hatóságok, a thaiföldi civil társadalom és a burmai közösségek között folytatott párbeszéd platformjai révén.						
Regionális	Regionális3	A program célja az ASEAN integrációs folyamatának támogatása az ASEAN Összekapcsolási Főtervének végrehajtása révén, különösen az emberek közötti kapcsolatokra nézve, valamint a bűnüldöző szervek hálózatainak és a főbb regionális tranzitközpontokban történő együttműködésnek az erősítése, egy olyan tanulmány alapján, amely az ASEAN-tagállamok, illetve más államok polgáira vonatkozó vízumkötelezettség						

			A kidolgozás megfelelősége		Monitoring és végrehajtás		Eredmények és a projekteredmények fenntarthatósága	
Ország	Hivatkozás a szövegben	A projekt célja	SMART célkitűzések/ RACER mutatók	A kidolgozás egyéb szempontjai (pl. alapértékek, tanulságok levonása, költségvetés)	Monitoring	Végrehajtás és egyéb témák	Eredmények	Fenntarthatósági problémák
		lazításának lehetőségét vizsgálja.						

Megjegyzés: E projektek értékelésekor tekintetbe vettük az emberi jogi projektek eredendő sajátosságait is. Például azt, hogy a fenntarthatóság gyakran az adományozók által biztosított folyamatos támogatást és az elért eredmények fenntartásához szükséges nemzeti szerepvállalást feltételezi.

Megjegyzés: Tíz projekt esetében nem értékeltük a projekteredmények fenntarthatóságát, vagy azért, mert a projekt még folyamatban volt (hét esetben), vagy mert a zárójelentést vizsgálatunk idejéig még nem hagyták jóvá (egy esetben), vagy pedig mert az nem volt kellően részletes (két esetben). E projektek közül jelentős fenntarthatósági problémákat észleltünk a Banglades6 projektnél, ahol a nemzeti kormány nem működött együtt kellően, és a Kambodzsa4 projektnél, ahol a fizetett „közösségi követek” modellje különösen gyengén működött.

Színmagyarázat:

- Az előírások minden lényeges szempontból teljesültek
- Egyes előírások nem teljesültek
- Jelentős az eltérés az előírásoktól

III. melléklet**Az emberkereskedelem elleni weboldal adatbázisának hiányosságai**

1. A Bizottság Közös Relex Információs Rendszere (CRIS) nem rögzíti, hogy valamely projekt releváns-e az emberkereskedelem szempontjából. Az emberkereskedelemmel kapcsolatos projekteket elvileg rendszeresen rögzítik egy emberkereskedelem-specifikus adatbázisban, amely az emberkereskedelem elleni küzdelem weboldalán keresztül érhető el. Ezt az adatbázist elemezve azt állapítottuk meg, hogy nem egységesen történik a projektek emberkereskedelmi vonatkozásúvá minősítése.
2. 2016 szeptemberében a Bizottság közzétett egy tanulmányt az uniós finanszírozású, emberkereskedelem elleni projektekre vonatkozó átfogó szakpolitikai felülvizsgálatról. Ennek a jelentésnek a szerzője olyan fenntartással élt, amely arra enged következtetni, hogy az adatbázis nem tekinthető kellően megalapozottnak és megbízhatónak: „Noha az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós koordinátorának hivatala minden erőfeszítést megtett, hogy valamennyi szolgálat által támogatott valamennyi projektről az egész vizsgált időszakra nézve tájékoztatást nyújtson a megbízónak, ez a tanulmány mégsem tekinthető kimerítő áttekintésnek az Európai Bizottság által az emberkereskedelem elleni küzdelem területén finanszírozott projektekről.”
3. A minta vizsgálatából arra is fény derül, hogy az adatbázisban szereplő projektek megítélése sem koherens. A Kambodzsa5 projektet a Bizottság emberkereskedelmi vonatkozásúnak ítélte, a Kambodzsa4 projektet viszont nem, noha az egyik értékelő szerint az előbbi folytatásának tekinthető.

Az emberkereskedelem elleni küzdelem adatbázisában szereplő/nem szereplő projektek: néhány példa	
Az emberkereskedelem elleni küzdelem weboldalának adatbázisában szereplő projektek	Abban nem szereplő hasonló projektek
<u>A vállalati társadalmi felelősségvállalás ösztönzése az emberkereskedelem elleni küzdelem területén</u>	<u>Partnerség a gyermekmunka elleni küzdelemben a vállalati társadalmi felelősségvállalás révén,</u>

<u>(HOME/2011/ISEC/AG/THB/4 000 001 962)</u> A projekt fő célja, hogy átültesse és megvalósítsa az üzleti vállalkozások emberi jogi felelősségére vonatkozó ENSZ-irányelveket az emberkereskedelem terén, és ezzel segítse megelőzni a munkaerő-kizsákmányolás céljával történő emberkereskedelmet. Az irányelveket három ágazatra ültetik át: a mezőgazdaságra, az építőiparra és az idegenforgalomra (az emberkereskedelem elleni weboldal).	<u>Banglades (CRIS 266 430)</u> A projekt célja, hogy mind a formális, mind az informális magánszektorban javítsa a bangladesi gyermekmunkások életét és megélhetését. „A gyermekek jogait Bangladesben leggyakrabban a gyermekmunka révén sértik meg: mintegy 7,4 millió gyermek dolgozik rendszeresen veszélyes környezetben... Az intézkedés arra az általános problémára irányul, hogy a magánszektorban nem ismerik és nem alkalmazzák eléggé a vállalati társadalmi felelősségvállalást, illetve az érvényesítendő szociális előírásokat, és ennek következménye a veszélyes gyermekmunka.” (Az intézkedés leírása, 1.6.2)
<u>Az emberkereskedelem megelőzése Koszovóban a veszélyeztetett fiatalok és nők körében</u> <u>(EIDHR/2008/168–436)</u> A projekt célja az volt, hogy a Koszovóban emberkereskedelem elleni programokban tevékeny helyi civil szervezetek kapacitásfejlesztésével javítsa az emberkereskedelem megelőzését. A projekt célja volt emellett, hogy Koszovó vidéki területein felhívja a figyelmet az emberkereskedelemre a legkiszolgáltatottabb csoportok – például az általános iskolások, a nemi alapú erőszak áldozatai és az iskolából kimaradó lányok – körében. Cél volt még elősegíteni a fiatal nők szakképzését, hogy kevésbé legyenek kiszolgáltatva az emberkereskedőknek és önállóan tudják alakítani az életüket (az emberkereskedelem elleni weboldal).	<u>A gyermekvédelem, illetve a gyermekek szexuális bántalmazását és kizsákmányolását követő rehabilitáció javítása Bangladesben (CRIS 223–092)</u> A projekt célja, hogy az általa érintett területen visszaszorítsa a gyermekek szexuális bántalmazását és kizsákmányolását, és hogy sikerrel járjon az érintett gyermekek rehabilitációja és társadalmi visszailleszkedése.

Forrás: Az emberkereskedelem elleni weboldal adatbázisa és a CRIS, a Számvevőszék elemzése.

A BIZOTTSÁG ÉS AZ EKSZ VÁLASZA AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE

„AZ EMBERKERESKEDELEM ELLENI KÜZDELEMRE NYÚJTOTT EURÓPAI UNIÓS TÁMOGATÁS DÉL- ÉS DÉLKELET-ÁZSIÁBAN”

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az emberkereskedelem elleni küzdelem az Európai Unió kül- és biztonságpolitika terén tett globális vállalkozásának egyik integráns része, melynek keretében az EU fellép az emberi jogok megsértésének számos esete ellen és szembenéz a biztonsági kihívásokkal. Az emberkereskedelem viszonylag fiatal terület az EU külső tevékenységén belül (2009 óta). E kezdeti időszakban a szerepvállalás megnyilvánult politikai, felső vezetői és technikai szinten, globálisan, továbbá Dél- és Délkelet-Ázsiában.

A Bizottság a következőket nyilatkozta az Európai Parlamentnek: „Jelenleg felmérjük a mostani stratégia tapasztalatait és eredményeit, vizsgáljuk a trendeket és problémákat, továbbá az érintettek bevonásával értékeljük és megvitatjuk, hogy a különböző szakpolitikai területekről milyen jövőbeni intézkedésekre van szükség. Célunk, hogy kezeljük azokat a kihívásokat, melyeket a változó társadalmi-gazdasági környezet hoz létre. Ugyanakkor meg akarjuk őrizni a koordinált, koherens és következetes megközelítést és folytatni kívánjuk azokat az erőfeszítéseket, melyek a bűnözés eme rendkívül veszélyes, ugyanakkor rendkívül jövedelmező formája ellen irányulnak. Az emberkereskedelem elleni küzdelem elengedhetetlen az EU számára, hogy elérje célját: tartozunk ezzel az áldozatoknak és a társadalmunknak.”

II. A Számvevőszék az EU-t az áldozatok számára „vonzó célpontnak” nevezi. Míg az EU „vonzó” célpontnak tekinthető, rá kell mutatni arra a szerepre is, amelyet az EU a migráció gerjesztésében tölt be. Ahogy arra az Europol és az EU a súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelésében (SOCTA 2013) rámutatott: „A szexuális és a munkaerő-kizsákmányolással kapcsolatos szolgáltatások iránti állandó igény, valamint a fejlett és a fejlődő világ között fennálló társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek az emberkereskedelmet kiváltó okok.” (Az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló első bizottsági eredményjelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum [SWD(2016) 159 final]).

III. Azzal az észrevétellel kapcsolatban, miszerint „a 2016 utáni időszakra nézve még nem került bemutatásra emberkereskedelem elleni stratégia”, a Bizottság megemlíti, hogy az európai migrációs és biztonsági stratégiákban foglaltaknak megfelelően folyamatban van a 2016 utáni időszakra vonatkozó szakpolitikai keret kidolgozása.

VI. Az EKSZ hangsúlyozni kívánja, hogy az emberkereskedelem elleni, elkötelezett partnerségekhez az érintett országokkal és a regionális formátumok, mint pl. az ASEAN és az ASEM keretében az olyan átfogó kérdésekről, mint az emberi jogokról és/vagy együttműködési támogatásról folytatott egyre konstruktívabb párbeszéd vezetnek, melyek keretében jelenleg az emberkereskedelemmel kapcsolatos kérdéseket vitatják meg. Ez egy időt, erőforrásokat és a regionális partnerekkel való szoros együttműködést igénylő folyamat.

Érdemes megismételni, hogy tekintettel az emberkereskedelem horizontális jellegére, logikus, hogy ezt a problémát tágabb kontextusban kell kezelni és átfogóbb szakpolitikákat és eszközöket kell alkalmazni, mint pl. az emberi jogok tiszteletben tartása, a szegénység csökkentése, a jogállamiság támogatása, a határigazgatás, a szervezett bűnözés elleni küzdelem vagy a migráció kezelése, ahogy az a Számvevőszék jelentésében szerepel. Az ezeken a területeken folytatott munka az emberkereskedelmet kiváltó különböző okokra és migrációra kényszerítő tényezőkre irányul, ezért döntő fontosságú az ezek elleni fellépés.

VII. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék pozitív értékelését, és bár egyetért azzal, hogy nehéz konkrét projekteket az emberkereskedelem elleni küzdelem javulásához kötni, mégis világos, hogy a politikai párbeszéd, az érdekképviselés és a fontos helyi szereplőkkel közös, egymást kiegészítő intézkedések kombinációja adott lendületet a változásoknak számos országban.

Az említett konkrét hiányosságokat illetően a Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy:

- A projektek a definíciójukból adódóan időben lehatároltak és a projektek fenntarthatóságát a Bizottság kulcsfontosságúnak tekinti.
- A támogatási projekteket a pályázó nem kormányzati szervezetek tervezik, melyek felelősek az intézkedésért és annak végrehajtásáért. A módosításokat a nem kormányzati szervezetekkel együtt kell elfogadni és a módosítások nem változtathatják meg a támogatás odaítélésének feltételeit. A tervezési hiányosságok értékelése kvalitatív értékelés, mely a programirányító vagy a monitoringot végző alkalmazottak egyéni értékelésétől függ. A módosításokat gyakran külső monitoring látogatások vagy értékelések eredményezik, melyek hatására a támogatás kedvezményezettje kiigazítja a projekttervet.

Végezetül, sok projekt nehéz politikai és helyi környezetben valósult meg, a projektmenedzsmentet a helyi viszonyokhoz kell igazítani, ami elkerülhetetlenül késéseket eredményez a végrehajtásban.

BEVEZETÉS

3. A Bizottság hangsúlyozni kívánja az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégiában (2012–2016) foglaltakat, melyek szerint „az emberkereskedelem és a kizsákmányolás különböző formái általi veszélyeztetettség mértéke a nemi hovatartozásnak megfelelően alakul. Míg a nők és lányok sérelmére elkövetett emberkereskedelem célja jellemzően a szexiparban, háztartási munkákban vagy az ápolási ágazatban történő kizsákmányolás, a férfiak és a fiúk elsősorban a kényszermunka áldozatai, különösen a mezőgazdaság, az építőipar, a bányászat és az erdészet ágazatában, valamint a halászati flottákon. Ezenfelül az emberkereskedelem áldozatává vált nőkre és férfiakra gyakorolt rövid és hosszú távú következmények is különbözőek lehetnek, az emberkereskedelem formájától és a nemi hovatartozástól függően.”

7. A Számvevőszék azon megállapításával kapcsolatban, miszerint „46 millió embert sújt a modern rabszolgaság jelensége”, a Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a becslések és a statisztikai adatok óvatosan értelmezendők, figyelembe véve az UNODC emberkereskedelemről szóló legutóbbi globális jelentését (2016).

A modern rabszolgaság által sújtott emberekkel kapcsolatos 46 milliós szám, melyre a Számvevőszék hivatkozik, az emberkereskedelmen kívül más jelenségeket is magában foglal, és nem mutatja az emberkereskedelem valódi méretét vagy az emberkereskedelem áldozatainak számát, akik kapcsolatba kerültek a hatóságokkal. Továbbá, ahogy arra a Számvevőszék az 5. lábjegyzetben rámutat, az emberkereskedelem kifejezésnek nincs jogi minősítése vagy meghatározása.

12. Az európai migrációs és biztonsági stratégiákban foglaltaknak megfelelően a Bizottság a 2016 utáni időszakra vonatkozó szakpolitikai kereten dolgozik.

ÉSZREVÉTELEK

22. A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy az emberkereskedelem felszámolására irányuló, 2012–2016 közötti európai uniós stratégia elfogadása egy olyan eljárás végeredménye volt, melynek keretében célirányos konzultációkra került sor, az alkalmazandó eljárási követelményeknek köszönhetően. Az európai uniós stratégia az érintettek széles körével (tagállamok, nem kormányzati szervezetek, nemzetközi szervezetek, uniós ügynökségek) folytatott konzultációk eredménye. Ennek keretében az emberkereskedelemmel kapcsolatos adatokat gyűjtöttek, ideértve statisztikai

adatokat, helyzetjelentéseket, jogi és gazdasági elemzéseket (pl. SOCTA), valamint uniós ügynökségektől származó adatokat és jelentéseket.

Fontos hangsúlyozni, hogy az európai uniós stratégiát valamennyi érintett üdvözölte, ideértve az emberkereskedelem felszámolására irányuló, 2012–2016 közötti európai uniós stratégiáról szóló tanácsi következtetéseket, melyeket a Bel- és Igazságügyi Tanács 3195. ülésén fogadtak el 2012. október 25-én Luxembourgban.

23. A 23. és 24. bekezdésre adott közös válasz:

A Bizottság részletes jelentésekben ismertette az európai uniós stratégia keretében hozott intézkedéseket, adott esetben szorosan nyomon követte azokat jelentésekkel és tanulmányokkal. A Bizottság felhívja a figyelmet az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégiáról szóló félidős jelentésre (COM (2014) 635 végleges). Bár a Bizottság jogilag nem köteles ilyen jelentést készíteni, segítségével fel lehetett mérni az európai uniós stratégia végrehajtása terén elért eredményeket.

A félidős jelentés egyik szakasza ismerteti azokat a lépéseket, melyeket az emberkereskedelem elleni fellépés uniós külső dimenziójának megerősítéséről szóló, 2009. évi intézkedésorientált dokumentum keretében hoztak 2012 óta. A jelentés nemcsak az uniós intézményekkel, az ügynökségekkel és szervekkel, a tagállamokkal, a civil társadalommal és a magánszférával folytatott együttműködésben elvégzett munkát ismerteti, hanem bemutatja az EU-n belül és a harmadik országokkal – származási, tranzit és célországokkal – való együttműködésben hozott intézkedéseket is. Ezenfelül a jelentés egyik melléklete ismerteti hét uniós bel- és igazságügyi ügynökség (EASO, FRONTEX, Europol, EIGE, FRA, CEPOL, Eurojust) fontos munkáját az emberkereskedelem elleni küzdelem területén, melyet az említett ügynökségek igazgatói által 2011. október 18-án az Emberkereskedelem Elleni Küzdelem Európai Napja keretében aláírt közös nyilatkozat alapján végeznek.

Ezen túlmenően az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló első bizottsági eredményjelentés [COM(2016) 267 final] és a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum [SWD(2016) 159 final] bőségesen tartalmaz információt az emberkereskedelem elleni uniós stratégia keretében hozott intézkedésekről és elért eredményekről.

Az uniós stratégia keretében elért eredményeket közzétették a Bizottság emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló honlapján (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>). Ezek közé tartozik az Európai Bizottság által finanszírozott, emberkereskedelem elleni projektek átfogó szakpolitikai értékeléséről szóló tanulmány (2016), valamint számos más idevágó tanulmány, iránymutatás és kézikönyv.

25. A párhuzamos regionális és bilaterális rangsorolással kapcsolatban nyújtott iránymutatás elégtelenségére vonatkozó észrevétellel kapcsolatban a Bizottság és az EKSZ tisztázni kívánja, hogy ez az átfogó megfogalmazás lehetővé tette azt, hogy a rendelkezésre álló párbeszéd és/vagy partnerségek lehető legszélesebb körét, mind bilaterális, mind multilaterális/regionális értelemben, vehessük igénybe az emberkereskedelemmel kapcsolatos problémák megoldásához a dél- és délkelet-ázsiai országokban. A 2012. évi rangsorolást tágabb értelemben vett iránymutatásként használták, szakpolitikai párbeszédhez és az emberkereskedelem elleni küzdelemmel kapcsolatos, fokozottabb politikai szerepvállaláshoz.

Másfelől, a Bizottság és az EKSZ elismeri, hogy szükség van nyomon követésre és felül kell vizsgálni a rangsorolást. Ez mérlegelhető a 2016 utáni szakpolitikai keret kidolgozásával összefüggésben.

33. A Bizottság emlékeztetni kíván arra, hogy a programozási dokumentumok hossza korlátozott, az emberi jogokat rendszerint a jó kormányzással/jogállamisággal együtt említik, melyeket a legtöbb országban kiemelt területekként kezelnek.

34. A Bizottság emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló honlapot (<https://ec.europa.eu/anti-trafficking/>) üzemeltet és fejleszt, melyen adatbázis található az Európai Bizottság által finanszírozott, emberkereskedelem elleni projektekről, valamint többek között információ az EU jogi és szakpolitikai eszközeiről, a tagállamok emberkereskedelem elleni intézkedéseiről, finanszírozási lehetőségekről és uniós kezdeményezésekről. A projektekkel kapcsolatos információkat a különböző finanszírozási eszközök irányításáért felelős főigazgatóságok szolgáltatják. A felelős szolgálatok értékelik eseti alapon, hogy valamely projekt az emberkereskedelemmel kapcsolatos intézkedést képez-e.

36. Az EKSZ értékeli, hogy a Számvevőszék ebben az összefüggésben elismeri a különböző emberi jogi párbeszéd fontosságát, melyeket az EU a dél- és délkelet-ázsiai országokkal folytat. Az EU az ilyen kérdésekkel egyrészt emberi jogi párbeszéd keretében, másrészt olyan megfelelő szakpolitikai fórumokon foglalkozik, mint pl. a GSP+ megfigyelő missziók, vegyes bizottságok és ad hoc találkozók. Az egyes országokkal folytatott ilyen párbeszédet kiegészítik az egyenértékű, regionális szintű olyan párbeszéd, mint pl. az EU, az ASEAN és az ASEM közötti párbeszéd.

38. Az EKSZ egyetért a következtetéssel és hangsúlyozni kívánja, hogy az emberi jogi kérdések megvitatása történhet a regionális partnerekkel folytatott párbeszéd különböző formátumaiban. Thaifölddel például az emberi jogi kérdéseket vezetői tisztviselői szintű találkozó formátumában vitatják meg, a partnerségi és együttműködési megállapodás végrehajtásáig. Továbbá, néhány emberi jogi kérdés megvitatása a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászatról és munkaügyi kérdésekről szóló, a Bizottság által vezetett megbeszélések keretében történik. Lásd még a fenti 36. bekezdésre adott választ.

40. Az EU valamennyi országgal együttműködik az emberkereskedelem elleni küzdelemben, ahogy azt számos projekt is mutatja. A Bizottság és az EKSZ nagymértékben elkötelezett az EU–ASEAN partnerség mellett és készen áll az abban rejlő potenciál továbbfejlesztésére.

Lásd még a 36., a 38., a 43. és a 70. bekezdésre adott választ.

41. A Bizottság és az EKSZ meg kívánja erősíteni az EU szerepvállalását a Bali-folyamatban, melyben a tagállamai és az Európai Bizottság megfigyelőként vesznek részt, és a továbbiakban is értékelni fogja az e folyamatban rejlő potenciált. A holland külügyminiszter képviselte az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét, a Bizottság alelnökét, a Bali-folyamat 6. miniszeri találkozásán 2016. március 23-án.

42. A Számvevőszék szakértői közösségre vonatkozóan tett észrevételével kapcsolatban a Bizottság és az EKSZ hangsúlyozni kívánja, hogy az emberkereskedelem viszonylag rövid ideje, 2009-ben került az EU figyelmének középpontjába az emberkereskedelem elleni fellépés uniós külső dimenziójának megerősítéséről szóló intézkedésorientált dokumentum elfogadásával. Ezt követően a kezdeti időszakban számos erőfeszítésre került sor ilyen szakértelem létrehozására, pl. az uniós külképviselők alkalmazottjainak nyújtott képzések, valamint az érintett szolgálatok és az összes uniós külképviselő számára információs csomagok kiosztása révén.

Az uniós külképviselők az emberkereskedelemmel kapcsolatos kérdésekkel közösen az emberi jogi fókuszpont és a politikai részleg vezetője foglalkoznak. Emiatt az emberi jogi fókuszpontok, melyek az emberkereskedelemmel kapcsolatos kérdésekkel is foglalkoznak, mindenkor ismertek.

A Bizottság és az EKSZ elkötelezték az információterjesztés folytatása mellett, és amellet, hogy jobban tudatosítsák az alkalmazottjaikban az EU emberkereskedelem elleni politikáját, mely az EU globális stratégiai fellépésének integráns része.

43. Amikor az emberkereskedelem elleni partnerségekkel kapcsolatos mandátum végrehajtásának módjáról döntenek, a legmegfelelőbb megoldás gyakran a már meglévő, vagy tágabb szakpolitikai párbeszéd lehető leggyakoribb igénybe vétele.

Egy legutóbbi fejlemény az európai migrációs összekötő tisztviselők kinevezése az érintett országokban (pl. Pakisztán és Banglades), valamint egy Europol-tisztviselő kinevezése Szingapúrban. E tisztviselők valamennyien többek között emberkereskedelemmel kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak.

46. A Bizottság a szabályai szerint jár el és minden egyes javaslatot ugyanúgy kezel, biztosítandó a tisztességes és egyenlő elbánást. A más projektekkel való szinergiára és interakcióra az uniós külképviselők által elvégzett koordinációs tevékenységek keretében kerül sor.

47. Az Európai Unió Tanácsa 2009 novemberében elfogadta az emberkereskedelem elleni fellépés uniós külső dimenziójának megerősítéséről szóló intézkedésorientált dokumentumot. A Bizottság rá kíván mutatni arra, hogy a Dél-/Délkelet-Ázsiában kiválasztott mintában szereplő projektek túlnyomó többségét még az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012–2016) elfogadása előtti időszakban tervezték. Továbbá célszerű figyelembe venni, hogy az emberkereskedelem elleni küzdelem a különböző projektek számos célkitűzése közül csupán az egyik. Végezetül fontos megemlíteni, hogy a helyszíni információk szerint sokkal nehezebb a nem kormányzati szervezetek számára az emberkereskedelem büntetőjogi eleme elleni fellépés, ezért inkább a megelőzés és a védelem terén tevékenykednek.

48. A mutatók meghatározása többféleképpen történhet, ez egy minőségi folyamat, melyet a projektet indítványozók végeznek el a legjobb tudásuk szerint a projekttervezéskor. A pályázati felhívások keretében a támogatásokat versenyeljárással választják ki, ezt követően kerül sor a legjobb ajánlatok kiválasztására. Mivel nem mindig állnak rendelkezésre emberkereskedelemmel kapcsolatos adatok, nehezebb meghatározni könnyen mérhető célkitűzéseket és mutatókat. Továbbá, nem mindegyik nem kormányzati szervezet tudja magának megengedni a legképzettebb javaslatírókat, ennek ellenére általában jól látják el feladataikat és kézzelfogható eredményeik vannak.

1. háttérmagyarázat

A Fülöp-szigetek¹ projekt esetében a Számvevőszék átfogó célkitűzéseket említ, melyekhez a projektnek csupán hozzá kell járulnia. A projekt által megvalósítandó konkrét célkitűzések kellőképpen specifikusak, az érintett jogszabályok végrehajtási állapotáról szóló tanulmány elkészítésére vonatkozó mutató mérhető.

A Banglades⁵ projekttel kapcsolatban a Bizottság meg kívánja említeni, hogy bár a konkrét mutatók kezdetben gyengék voltak, az uniós külképviselő később módosította a logikai keretet. A megfelelő SMART-célkitűzések és a RACER-mutatók bevezetésének köszönhetően a külképviselő a záró tényismertető és pénzügyi jelentések értékelése során jobban mérhette az eredményeket mind mennyiségi, mind minőségi tekintetben. A projekt sikeresen megvalósította a tervezett eredményeket és outputokat.

Az India¹ projektet illetően a javaslat benyújtásakor rendelkezésre állt a kivándorlás átlagos költségére vonatkozó becslés, mely egy 2008-ban egy másik ügynökség által elvégzett hasonló tanulmányon alapult. Elegendő, nem ellenőrzött információ állt rendelkezésre a migránsok és családjaik eladósodottságáról, mely a migráció magas költségeire vezethető vissza. Ezek a költségek elsősorban a gátlástalan toborzó ügynökségek és közvetítők miatt magasak. Az említett információk relevánssá teszik a javasolt mutatót és a megfelelő tevékenységeket.

Igaz ugyan, hogy a végleges átfogó felmérést nem lehetett elvégezni a terveknek megfelelően a szűkös források és a logisztikai korlátok miatt, azonban a hatás értékelése céljából kisebb csoportokkal interakciókra/visszajelzésekre lehetőséget adó találkozók szerveztek. Ezért a kivándorlás költségére vonatkozó mutató ésszerű, és számos országnak eljárása van arra, hogy csökkentsék a szegény migráns munkavállalók által az ügynökségeknek fizetendő költségeket.

49. A Bizottság egyetért azzal, hogy az alaptanulmányok nem mindig hasznosak vagy eredményesek.

50. A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a logikai keret módosításának korlátai vannak. Nehéz meghatározni mutatószámokat az emberkereskedelem terén, a logikai keret módosításáról a támogatás kedvezményezettjeivel kell megállapodni. Bizonyos mutatók módosítása további költségvetési forrásokat tehet szükségessé, melyek nem állnak rendelkezésre, ezért nem lehet ilyen megállapodásra jutni.

a) Az Indonézia¹ projektet illetően a Bizottság meg kívánja említeni, hogy míg az egyéni értékeléseket az értékelésben ismertetik, addig az értékelési jelentésnek nem kell teljes körűen tartalmaznia az értékelők konkrét észrevételeit. A szerződéskötési szakaszban a projektmenedzser figyelembe veszi az egyéni értékelőlapokat, melyek alapján azonosítja a projekt azon erősségeit és gyengeségeit, melyek az alkalmazandó szabályok keretén belül kezelhetők (Eljárások és gyakorlati útmutató – PRAG). A Bizottság elismeri a mutatók értékelését, de azt is megjegyzi, hogy a projekt kis méretű volt, kis összegű uniós finanszírozással (99 000 EUR) és rövid időtartamú volt (18 hónap).

b) A Fülöp-szigetek² projektet versenyeljárás (pályázati felhívás) keretében választották ki, a javaslatot a terv erősségei és gyengeségei alapján értékelték (ideértve a célkitűzéseit és a logikai keretet). A PRAG 6.5.10.2. szakasza szerint: „Az ajánlatkérő dönthet úgy, hogy az intézkedés leírása vagy a költségvetés pontosítható vagy kismértékben módosítható, amennyiben e módosítások nem kérdőjelezzik meg a döntést a támogatás odaítéléséről és nem sértik a pályázókra érvényes egyenlő elbánás elvét.” A Fülöp-szigetek² projekt esetében a dokumentum részeinek megváltoztatása miatt valószínűleg sérült volna a pályázókra érvényes egyenlő elbánás elve. Ezt a projektet azért választották ki, mert jobb volt az ugyanarra a pályázati felhívásra benyújtott többi projektnél.

c) A Nepál³ projektet illetően a záró értékelési jelentés (20. oldal) kijelenti, hogy a projekt meghatározta a logikai keretben megadott mutatók alapértékét. Az is megemlíti, hogy a logikai keret jól megfogalmazott, a legtöbb mutató és célkitűzés egyértelmű.

51. A Banglades⁵ projektet illetően, bár a konkrét mutatókat hivatalosan csak később vezették be a logikai keretbe, a projekt sikeresen megvalósította a tervezett eredményeket és outputokat. A megfelelő SMART-célkitűzések és a RACER-mutatók bevezetésének köszönhetően a külképviselet a záró tényismertető és pénzügyi jelentések értékelése során jobban mérhette az eredményeket mind mennyiségi, mind minőségi tekintetben.

52.

a) A Banglades¹ projektet illetően meglehet, hogy a projektterv két területe ambiciózus volt, ugyanakkor azonosítottak olyan enyhítő intézkedéseket, mint pl.: kora reggeli munkavégzés, amikor rendelkezésre állt áram, és az adatbázis off-line használata (internetkapcsolat nélkül, de áramhoz való hozzáféréssel). Bár ez kezdetben késésekhez vezetett, a Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a projektciklus végét követően az adatbázist átvette a helyi önkormányzatokkal és szövetkezetekkel foglalkozó minisztérium. Az adatbázist beépítették a helyi önkormányzat honlapjába, használata a helyi önkormányzati reformprogrammal kapcsolatos képzés részévé vált. Ez jól szemlélteti, hogy a projekt sikeresen leküzdötte a kezdeti nehézségeket.

b) A Bizottság egyetért azzal, hogy az India¹ projekt túl ambiciózus volt, mivel megvalósítása egy olyan politikai környezetben történt, mely rendkívül zavaros lehet és a jogalkotás hosszadalmas. Ez a kockázat ismert volt a javaslat értékelése idején, melynek eredménye az volt, hogy a projekt keretében történő lobbizás és az érdekképviselet értékes lehet és történetesen elősegítik a szakpolitikák javítását. Valóban, a projekt számos szakpolitikai kezdeményezést eredményezett,

mint pl. a kivándorlást megelőző képzési modult, melyet a projekt keretében fejlesztettek ki és a kivándorlókat pártfogó hivatal épített be Tamilnadu állam kivándorlás előtt álló, alacsony képzettségű migránsokat célzó orientációs programjába. A Perzsa-öböl menti államokban működő indiai nagykövetségek tisztviselői kezdeményezőbbé váltak és jobban védelmezték a nehéz helyzetbe került migránsokat, többek között úgy, hogy felléptek a Perzsa-öböl menti fogadó államokban az ottrekedt indiaiak biztonságos hazatérésének és a csalárd toborzó ügynökségek elleni eljárások előmozdításának biztosítása érdekében.

„A semminél több: indiai migráns munkavállalók védelmének javítása kétoldalú megállapodások és egyetértési megállapodások révén” [Something is better than nothing: enhancing the protection of Indian migrant workers through bilateral agreements and Memorandum of Understanding (MoUs)] című, az említett projekt eredményeként elkészült tanulmánynak multiplikátor-hatása volt. A tanulmányra felfigyeltek a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet tagállamai és ennek eredményeként több dél-ázsiai kormány a projektpartnerrel képzést tartott a technikai alkalmazottjainak az egyetértési megállapodások elkészítéséről. Az India és Szaúd-Arábia közötti, a háztartási alkalmazottakról szóló egyetértési megállapodás aláírása is a projekt keretében támogatott szakpolitikai érdekképviseletnek tudható be.

54. Sok projekt nehéz politikai és helyi környezetben valósult meg, a projektmenedzsmentet a helyi viszonyokhoz kell igazítani, ezért természetes, hogy bizonyos helyzetek miatt késésekre kerül sor.

A Bizottság ezt azzal az általános információval kívánja még kiegészíteni, hogy a projekteket a pályázók dolgozzák ki a tudásuknak megfelelően, jóval a projekt végrehajtása előtt. Az emberkereskedelem elleni küzdelem sok országban politikailag érzékeny kérdés, és az adott országban kialakult helyzet változása miatt gyakran szükség van módosításokra. Az emberkereskedelem elleni néhány tevékenység, mint pl. az áldozatoknak biztosított segítségnyújtás, önmagában véve, nem fenntartható, de néhány országban ennek ellenére fontos támogatni az ilyen tevékenységeket, mivel nincsenek alternatív támogatási mechanizmusok és az áldozatok segítség nélkül maradnának. Az uniós külképviseletek a végrehajtó partnerekkel folytatott összes interakciójukban megvitatják a fenntarthatóságot, azonban nem mindegyik megbeszélést dokumentálnak.

55. Projekt-meghosszabbításokat hagytak jóvá az eredmények megvalósításának és bizonyos nehéz helyzetekhez való alkalmazkodás biztosítása érdekében, a jó projektmenedzsment gyakorlatának megfelelően.

56. Elterjedt gyakorlat, hogy a tevékenységek időzítését a projektmenedzsment a helyi környezet változásaihoz és a partnerek igényeihez igazítják.

2. háttérmagyarázat

A Kambodzsa2 projektet illetően e tevékenységi sorrend kismértékű módosítása nem tekinthető automatikusan úgy, hogy annak negatív hatása lenne a projekt eredményességére. Nevezetesen az újságíróknak az utóbbi félévben megtartott második képzés tekintetében hasznosnak bizonyult a sajtószemle-tevékenység tervek szerinti, teljes körű végrehajtása.

Az India2 projekttel kapcsolatban a Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy az említett késésekre az EU-nak nem volt ráhatása és az EU nem volt abban a helyzetben, hogy beavatkozzon. Az uniós külképviseletek kormányügynökségekkel való együttműködésének tapasztalata, hogy a formális eljárások gyakran hosszú késéseket eredményeznek. Ennek tanulságaként a külképviselet a soron következő tematikus pályázati felhívások pályázóinak körét Indiában kizárólag nem kormányzati szervezetekre korlátozta, az ENSZ-et és más nemzetközi szervezeteket kizárta. Utóbbi szervezeteknek ki kell kérniük az érintett szakminisztérium előzetes jóváhagyását, erre a formalitásra csak ritkán kerül sor időben.

57. Néha szükségesek az emberkereskedelemmel kapcsolatos problémákat kezelő intézkedések, mivel a kormány nem mutat kellő elkötelezettséget a probléma megoldása és az áldozatok segítése iránt. Ezért néhány esetben szükséges a civil társadalommal való együttműködés annak érdekében, hogy meg lehessen változtatni a helyzetet és fokozni lehessen a nemzeti felelősségvállalást.

Következésképpen a projektmenedzsmentnek hozzá kell igazítania a tevékenységek típusát és időzítését a változó igényekhez az adott körülmények szerint.

3. háttérmagyarázat

A Banglades¹ projektet illetően a Bizottság meg kívánja említeni, hogy a képzési tevékenységek csakugyan a szoftver telepítésétől és aktiválásától függött, amihez Banglades kormányának beleegyezésére volt szükség. Több szerződés hosszabbítás ellenére sem lehetett a szoftvert telepíteni és aktiválni a projekt vége előtt. Ezért a partnerek és az uniós külképviselet közös erőfeszítései ellenére sem lehetett megtartani a tisztviselőknek szóló képzést a szoftver használatáról. Röviddel a projekt vége után a gyermekeket regisztráló szoftvert (LINK migrációs szoftver) beépítették a helyi önkormányzat (LGSP-2) szoftverébe, mely a nyugat-bengáli kormány által finanszírozott másik projekt. Az új kormány megkezdte a szoftverért felelős tisztviselők képzését.

Az Indonézia¹ projektet illetően a Bizottság meg kívánja említeni, hogy a projekt keretében sikerült találkozni az érintett kormányzati ügynökségek érintettjeivel a nők társadalmi szerepvállalásának növelésével és a gyermekek védelmével foglalkozó minisztérium által szervezett találkozók keretében, mely minisztérium a nemzeti cselekvési terv végrehajtását irányította. Megjegyzendő az is, hogy a tevékenységek kiigazítása nem hátráltatta a projekt célkitűzéseinek megvalósítását.

A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a Mianmar¹ projekt tevékenységeinek végrehajtása operatív nehézségek közepette történt abban a három, nagy szegénység sújtotta, etnikai kisebbségi régióban, melyek etnikai konfliktusban állnak Mianmar kormányával. További kihívást jelentett a helyi hatóságok (Namkham és Hpa An településeken) ellenállása is. Továbbá, a második évben a tevékenységeket megszakították a nemzeti választások és az új kormány megalakítása. Ezért sok tevékenységet, mint pl. a rekreációs tevékenységeket, nem lehetett rendszeres alapon megszervezni. Tekintettel a közösségek elkötelezettségének és a helyi hatóságok együttműködésének más-más szintjére és az eltérő biztonsági helyzetre, a 33 gyermekvédelmi csoport a különböző településeken különböző kapacitással működtek. Mindezek ellenére a megvalósítás általában kielégítő volt.

Az India¹ projektet illetően, tekintettel a politikai döntéshozatal környezetére, mindig fennáll a kockázata annak, hogy a várt szakpolitikák/jogszabályok nem a projektidőszakban valósulnak meg. Ez egy olyan kockázat, melynek a végrehajtó szervezetek és a külképviselet tudatában vannak és melyet tudatosan vállalnak, tudván, hogy a projektek kapcsán tett erőfeszítéseknek várhatóan pozitív hatása lesz, és adott esetben, ha nem is a közeljövőben, de hosszú távon befolyásolhatják a politikai döntéshozatalt. A projekt keretében intenzív lobbizásra és érdekképviseletre került sor a politikai döntéshozók – kormányok, parlamenti képviselők stb. – irányába.

58. A tervezett eredmények megvalósítása és a fenntarthatóság javítása érdekében mindegyik esetben biztosították a projektek meghosszabbítását. Amennyiben a szerződéskötés szakaszában túlzott költségvetési becsléseket tárnak fel, szükséges módosításokról tárgyalni.

a) A Regionális¹ projekt kapcsán a Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a projekt megvalósítására és abszorpciók kapacitására külső tényezők voltak hatással, és kevésbé a helyi partnerek kapacitása:

i. Az indiai kormány új szabályokat vezetett be az indiai nem kormányzati szervezetekre a külföldi források fogadásával és kezelésével kapcsolatban. Ezt követően a nem kormányzati szervezeteknek újra kellett gondolniuk a stratégiájukat és újra kellett szervezniük a külföldi források fogadását és elosztását az új szabályoknak megfelelően. Továbbá, a partnerek körében és az irányítási struktúrában bekövetkezett változások hosszadalmas párbeszédet és

megbeszéléseket eredményeztek az uniós külképviselettel. Nem mindegyik javasolt módosítás felelt meg az uniós szabályoknak, az egész folyamat sok időt vett igénybe, ami késleltette a megvalósítást. Ennélfogva csökkentették a projekt kapacitását a végrehajtás és a kiadások tekintetében.

ii. Az uniós külképviselet elutasította a projekt költségmentes meghosszabbítása iránti kérelmet, melynek célja az volt, hogy behozzák a fenti késést. Az elutasítás oka az volt, hogy néhány javasolt módosítás nem volt összhangban az érintett eljárásokkal. Ez további hatással volt a végrehajtás szintjére.

b) Az India3 projektet illetően a megnövelt állami hozzájárulás pozitív fejlemény volt és várhatóan hozzájárul a projekt fenntarthatóságához. A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy jóváhagyták a projekt egy további évvel való költségmentes meghosszabbítását azon tevékenységek végrehajtása céljából, melyek politikai okok miatt késedelmet szenvedtek. Fontos azt is megjegyezni, hogy a projekt kezdetén a forrásfelhasználás túl alacsony volt, ezt a problémát a projekt előre haladásával megoldották.

c) A Regionális2 projekt esetében első alkalommal volt szükség az időtartam meghosszabbítására, a következő két okból: a kormány által működtetett menekültotthonokkal való együttműködéshez szükséges engedélyek megszerzése hosszadalmas eljárás, továbbá késett az áldozatok hazaszállítása, mivel az áldozatokat tanúként meg kellett hallgatni a bíróságokon, ami egy további hosszadalmas folyamat.

A második meghosszabbítást azért hagyták jóvá, mert projekt keretében fokozni lehetett a tevékenységeket a más kormányok által jelzett kereslet alapján, ami hozzájárult a projekt sikeréhez és megismételhetőségéhez. Tekintettel arra, hogy a projekt számára források álltak rendelkezésre, az EU ezt jó lehetőségnek tartotta a fellépés megerősítéséhez.

60. A Bizottság véleménye szerint hozzájárult a pozitív fejleményhez.

61. Bár a Bizottság egyetért azzal, hogy nehéz konkrét projekteket az emberkereskedelem elleni küzdelem általános javulásához kötni, mégis világos, hogy a politikai párbeszéd, az érdekképviselő és a fontos helyi szereplőkkel közös, egymást kiegészítő intézkedések kombinációja adott lendületet a változásoknak számos országban.

64. Az uniós külképviselők rendszeresen arra törekednek, hogy összekapcsolják az uniós projekteket a fejlesztési partnerek kezdeményezéseivel és a kormány erőfeszítéseivel.

4. háttérmagyarázat

A Bizottság hangsúlyozni kívánja a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelem fontosságát. A Bizottság e tekintetben hozott intézkedései az EU jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat megelőzéséről, megakadályozásáról és felszámolásáról szóló rendeletének végrehajtására épülnek, mely többek között lehetővé teszi a harmadik országokkal való együttműködést a rendelet végrehajtásával kapcsolatos területeken.

2015. április 21-én a Bizottság értesítette Thaiföldet, hogy fennáll a lehetősége annak, hogy a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelemben nem együttműködő államként fogják azonosítani. Ez a döntés egy részletes elemzés, továbbá a thaiföldi hatóságokkal 2011 óta folytatott megbeszélések egész sorának eredménye. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a döntés a Bizottság azzal kapcsolatos következtetései alapján született, hogy Thaiföld elmulasztotta teljesíteni a nemzetközi jog szerint rá, mint lobogó, kikötő vagy forgalomba hozatal szerinti, illetve parti államra háruló kötelezettségeit, és elmulasztott intézkedéseket hozni a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat megelőzésére, megakadályozására és felszámolására.

A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a jogellenes halászati gyakorlatok elleni, eredményes halászati ellenőrzési politikák és a hatékony szakpolitikai keretek közvetve erősíthetik a munkakörülmények és standardok tiszteletben tartására, továbbá a kényszermunka, a gyermekmunka és a munkavégzés más elfogadhatatlan formáinak visszaszorítására gyakorolt pozitív hatásokat.

65. A Bizottság minden tőle telhetőt megtett a fenntarthatóság biztosítása érdekében, azonban a helyi hátrányos körülmények és a hiányzó alternatív finanszírozás miatt lehetetlen volt folytatni az összes tevékenységet.

Mivel az EU nem tud folyamatosan forrásokat nyújtani az áldozatoknak biztosított segítségnyújtáshoz vagy más aktuális igényekhez, a fenntarthatóság a más fejlesztési partnerektől vagy a nemzeti kormányoktól származó támogatásoktól függ. Erre az EU-nak nincs ráhatása.

5. háttérmagyarázat

A Nepál1 projektet illetően az EU-nak nincs ráhatása a nem kormányzati szervezetek által a feladatkörük módosításával kapcsolatban hozott döntésekre, mivel e feladatkör bizonyos mértékben a támogatások rendelkezésre állásától függ. Megemlítendő, hogy a Nepál1 projekt egyik partnere folytatni tudta a tevékenységet, egy másik finanszírozási forrásnak köszönhetően. Mivel a főpartner már nem dolgozik a három kerületben, feladatai ellátásával a helyi partnert bízták meg. Ez nemzetközi nem kormányzati szervezet által végrehajtott bármilyen projekt pozitív hatásának tekintendő, mivel a fenntarthatóságot illetően erősítette a helyi szervezet vagy a helyi szintű kedvezményezett kapacitásépítését. A helyi partnerek és a helyi csoportok minden lehetséges módon folytatták a projekt által elindított és kezdeményezett tevékenységeket a rendelkezésre álló támogatás függvényében.

Az India2 projekt keretében a községtanácsok a közös vagyonból forrásokat nyújtottak női önszervező csoportoknak az akcióközpontok irányításához és a megélhetési körülmények fejlesztését célzó egyéb tevékenységekhez, melyek a projekt végét követően is folytatandók, és hozzájárulnak az intézményi és a pénzügyi fenntarthatósághoz. Elégséges kapcsolatok jöttek létre a rendőrség, a községtanács és a női csoportok között, melyek a projekt végét követően is fenntartandók.

A Banglades3 projektet illetően az uniós külképviselet szorosan figyelemmel kíséri a rohindzsa menekültek helyzetét, azonban a két érintett kormány nem jutott tartós politikai megoldásra. Erre az EU-nak nincs ráhatása.

66. Az uniós külképviseletek a fenntarthatóságot a projektek megvalósítókval folytatott interakcióik során vitatják meg és követik nyomon. A támogatások kedvezményezettjei teljes mértékben felelősek az intézkedéseikért (a fenntarthatóság és a projektmenedzsment tekintetében is), melyeket rendes esetben társfinanszíroznak.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

68. Az EKSZ és a Bizottság egyetért a Számvevőszékkel, hogy az emberkereskedelem elleni küzdelem összetett és hosszán tartó folyamat, melynek során kezelni kell az emberkereskedelmet kiváltó okokat. Figyelembe kell venni a Számvevőszék által az észrevételeiben említett szegénységet is, mint egyik nagyon fontos kiváltó okot. Az EU a szakpolitikai párbeszédei és támogatási eszközei révén egyértelműen segítette a dél- és délkelet-ázsiai országokat az emberkereskedelem elleni küzdelemben. Ez látható az érintett országokkal a témáról folytatott párbeszéd minőségének fokozatos javulásából, valamint a sokuk által hozott intézkedésekből. Világos ugyanakkor, hogy bár a helyzet javult, az emberkereskedelmet nem sikerült felszámolni és további fellépésekre van szükség.

69. A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy bár jogilag nem köteles jelentést tenni, mégis részletesen beszámolt a stratégia keretében megvalósított intézkedésekről és szorosan nyomon követte az előrelépést, adott esetben jelentésekkel és tanulmányokkal. E tekintetben a Bizottság felhívja a figyelmet az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégiáról szóló félidős jelentésre (COM (2014) 635 végleges). Bár a Bizottság jogilag nem köteles ilyen jelentést készíteni, segítségével fel lehetett mérni a stratégia végrehajtása terén elért eredményeket.

A félidős jelentés egyik szakasza ismerteti azokat a lépéseket, melyeket az emberkereskedelem elleni fellépés uniós külső dimenziójának megerősítéséről szóló, 2009. évi intézkedésorientált dokumentum keretében hoztak 2012 óta.

Ezen túlmenően az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló első bizottsági eredményjelentés [COM(2016) 267 final] és a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum [SWD(2016) 159 final] bőségesen tartalmaz információt az emberkereskedelem elleni uniós stratégia keretében hozott intézkedésekről és elért eredményekről.

A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy az EU emberkereskedelem elleni stratégiájával kapcsolatos néhány indikatív jelentést és eredményt közzétették a Bizottság emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló honlapján:

- Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia végrehajtásáról szóló félidős jelentés (Brüsszel, 2014.10.17., SWD(2014) 318 végleges).
- Az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló első bizottsági eredményjelentés (2016) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv 20. cikke (Brüsszel, 2016.5.19., COM(2016) 267 final) szerinti, kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum (Brüsszel, 2016.5.19., SWD(2016) 159 final).
- A Bizottság jelentése az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről, valamint az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelvnek való megfeleléshez a 23. cikk (1) bekezdése értelmében szükséges intézkedések tagállamok általi meghozatala mértékének értékeléséről, COM(2016) 722.
- A Bizottság jelentése az emberkereskedelem általi kizsákmányolás tárgyát képező szolgáltatások igénybevételét bűncselekménynek nyilvánító hatályos nemzeti jogszabályok által az emberkereskedelem megakadályozására gyakorolt hatásának a 2011/36/EU irányelv 23. cikkének (2) bekezdése szerinti értékeléséről, COM(2016) 719.

Az uniós stratégia keretében elért eredményeket közzétették a Bizottság emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló honlapján (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), mint pl. az Európai Bizottság által finanszírozott, emberkereskedelem elleni projektek átfogó szakpolitikai értékeléséről szóló tanulmányt (2016), valamint számos más idevágó tanulmányt.

70. Az EKSZ hangsúlyozni kívánja, hogy az emberkereskedelem elleni, elkötelezett partnerségekhez az érintett országokkal és a regionális formátumok, mint pl. az ASEAN és az ASEM keretében az olyan átfogó kérdésekről, mint az emberi jogokról és/vagy együttműködési támogatásról folytatott egyre konstruktívabb párbeszéd vezetnek, melyek keretében jelenleg az emberkereskedelemmel kapcsolatos kérdéseket vitatják meg. Ez egy időt, erőforrásokat és a regionális partnerekkel való szoros együttműködést igénylő folyamat.

Érdemes megismételni, hogy tekintettel az emberkereskedelem horizontális jellegére, logikus, hogy ezt a problémát tágabb kontextusokban kell kezelni és átfogóbb szakpolitikákat és eszközöket kell alkalmazni, mint pl. az emberi jogok tiszteletben tartása, a szegénység csökkentése, a jogállamiság támogatása, a határigazgatás, a szervezett bűnözés elleni küzdelem vagy a migráció kezelése, ahogy

az a Számvevőszék jelentésében szerepel. Az ezeken a területeken folytatott munka az emberkereskedelmet kiváltó különböző okokra és migrációra kényszerítő tényezőkre irányul, ezért döntő fontosságú az ezek elleni fellépés.

1. ajánlás

A Bizottság és az EKSZ elfogadja az ajánlást. A 2016 utáni szakpolitikai keret és az emberkereskedelemmel kapcsolatos beavatkozások kidolgozása során elsősorban a (földrajzi vagy tematikus) prioritások aktualizált listájának Tanács részére történő benyújtására irányuló ajánlás kerül majd figyelembe vételre.

Ez a stratégiai alap kerül alkalmazásra a régiót érintő, emberkereskedelemmel kapcsolatos projektek célkitűzéseinek meghatározásakor, a következő pénzügyi programozási ciklus előkészítése keretében 2019-ben. A mellékelt operatív iránymutatások tükrözni fogják a felülvizsgált célkitűzéseket. Továbbá, a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze (EIDHR) keretében az emberkereskedelem felszámolására irányuló erőfeszítéseket a program prioritásai közé lehetne emelni Dél-/Délkelet-Ázsia tekintetében.

A Bizottság és az EKSZ arra törekszik, hogy nagyobb hangsúlyt fektessen az emberkereskedelemre az egyes országokkal jelenleg, pl. az emberi jogokról folytatott párbeszédekben, de más érintett szakpolitikai területeken is. A jelenlegi politikai és technikai jelentéstétel ennek megfelelően javulni fog.

Végezetül, a Bizottság teljes mértékben figyelembe veszi „A nemek közötti egyenlőséget és a nők szerepének erősítését az EU külkapcsolataiban előmozdító uniós fellépések 2016–2020” című közös szolgálati munkadokumentumot, mely kitér a nőkkel és a lányokkal való kereskedelemre, továbbá a pozitív tevékenységeket ismertető mutatókat és példákat tartalmaz.

71. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a konkrét célkitűzések és mutatók meghatározása nehéz és szubjektív, mivel az adatok korlátozottan állnak rendelkezésre és az illegális tevékenységek elleni beavatkozás területe bonyolult és gyakran kapcsolódik a szervezett bűnözéshez. A feltárt hiányosságokat a legtöbb esetben az érintett külképviselet kezelte az akkoriban alkalmazandó uniós eljárásoknak megfelelően. Majdnem mindegyik projektet nem kormányzati szervezetek hajtották végre, a projektszerződések bármilyen módosításához a nem kormányzati szervezetek beleegyezése szükséges, melyek véleménye eltérő lehet. Fontos megismételni, hogy a legtöbb projekt jó eredményeket ért el, a helyenként gyenge mutatók ellenére.

Végezetül, a projektek és az eszközök közötti szinergiát illetően az EKSZ és a Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy az EU emberkereskedelemmel kapcsolatos szakpolitikai párbeszédei nagy mértékben profitálnak az emberkereskedelemmel kapcsolatos uniós támogatási projektekből. Ez egy kölcsönösen erősítő folyamat volt.

72. A Bizottság üdvözlöi a Számvevőszék pozitív értékelését a projektek monitoringjával kapcsolatban, és bár egyetért azzal, hogy nehéz konkrét projekteket az emberkereskedelem elleni küzdelem általános javulásához kötni, mégis világos, hogy a politikai párbeszéd, az érdekképviselet és a fontos helyi szereplőkkel közös, egymást kiegészítő intézkedések kombinációja adott lendületet a változásoknak számos országban.

Tekintettel a kismértékű nemzeti felelősségvállalásra, néha szükségesek az emberkereskedelem elleni küzdelemmel kapcsolatos problémákat kezelő intézkedések, mivel a kormány nem mutat kellő elkötelezettséget a probléma megoldása és az áldozatok segítése iránt. Ezért néhány esetben szükséges a civil társadalommal való együttműködés annak érdekében, hogy meg lehessen változtatni a helyzetet és fokozni lehessen a nemzeti felelősségvállalást.

A Bizottság megtesz minden erőfeszítést, hogy biztosítsa a projektek fenntarthatóságát. Ugyanakkor néhány olyan tevékenységhez, mint az áldozatoknak biztosított segítségnyújtáshoz, a kormányok gyakran nem nyújtanak elegendő forrásokat. Erre az EU-nak nincs ráhatása.

2. ajánlás

A Bizottság és az EKSZ elfogadja az ajánlás vizsgált országokra vonatkozó részét. A Bizottság és az EKSZ igen relevánsnak ítéli meg a Számvevőszék által felsorolt összes intézkedést. Ennél is nagyobb hangsúlyt fogunk fektetni ezekre az operatív lépésekre az emberkereskedelem elleni küzdelem területén hozandó intézkedések előkészítése és végrehajtása során a potenciálisan prioritást élvező dél-/délkelet-ázsiai országokban és régiókban.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	15.3.2016
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	16.3.2017
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2.5.2017
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	8.6.2017

© Európai Unió, 2017

A sokszorosítás a forrás feltüntetésével engedélyezett.

A **1. térkép** bármilyen formában történő felhasználásához vagy sokszorosításához közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az Európai Unió elkötelezte magát amellett, hogy határain belül és azokon túl is küzdeni fog az emberkereskedelem jelentette súlyos fenyegetés ellen. Ellenőrzésünk arra vonatkozott, hogy mennyiben volt átfogó az emberkereskedelem elleni küzdelem uniós megközelítése, és hogy az ezen a téren létrejött dél- és délkelet-ázsiai uniós projektek eredményesen járultak-e hozzá az emberkereskedelem elleni küzdelem sikeréhez. Az emberkereskedelem felszámolása csakis hosszú távú folyamatként képzelhető el, amelynek részét képezi a kiváltó okok kezelése, valamint a bűnözői hálózatok tevékenységének megghiúsítása. Mindezt tekintetbe véve megállapítottuk: az Unió részben eredményesen támogatta az emberkereskedelem ellen Dél- és Délkelet-Ázsiában folytatott küzdelmet. Ajánlásaink többek között a következők: tovább kell fejleszteni az emberkereskedelem elleni küzdelem stratégiai keretét és a projekteket átfogó keretbe integrálva kell optimalizálni hatásukat.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors