

Bruksela, 22 grudnia 2022 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0426(COD)

16322/22
ADD 3

DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	19 grudnia 2022 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2022) 426 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2022) 426 final.

Załącznik: SWD(2022) 426 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.12.2022 r.
SWD(2022) 426 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
zmieniającej dyrektywę 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i
zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar**

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków zmiany dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar
A. Zasadność działań
Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?
Handel ludźmi stanowi główną działalność w ramach poważnej i zorganizowanej przestępczości w UE i przewiduje się, że pozostanie zagrożeniem w dającej się przewidzieć przyszłości. Chociaż dyrektywa w sprawie zwalczania handlu ludźmi (dyrektywa 2011/36/UE) przyczyniła się do stworzenia wspólnej podstawy UE w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, nadal istnieje szereg problemów, w szczególności: • handel ludźmi wciąż się rozwija w UE mimo podejmowanych starań na rzecz zapobiegania temu przestępstwu i wykrywania go, a także wczesnej identyfikacji ofiar. Ponadto gromadzenie danych i monitorowanie tendencji nie pozwala na odzwierciedlenie pełnej skali handlu ludźmi w UE; • liczba prowadzonych dochodzeń, oskarżeń i wyroków skazujących jest niska, co prowadzi do bezkarności handlarzy ludźmi. Dyrektywa nie pozwala rozwiązać niektórych głównych problemów, które pojawiły się i nasiliły od czasu jej przyjęcia, w tym dotyczących nowych form wykorzystywania oraz wykorzystania technologii w celu ułatwiania przestępstw. Sposoby interpretacji przestępstw dotyczących handlu ludźmi i wykorzystywania mogą różnić się w poszczególnych państwach członkowskich, co prowadzi do wyzwań w zakresie współpracy transgranicznej i udowodniania przestępstw. Ponadto osoby prawne nie są w wystarczającym stopniu pociągane do odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa handlu ludźmi, co przyczynia się do tworzenia kultury bezkarności; • ofiary nie zawsze otrzymują pomoc, wsparcie i ochronę na odpowiednim poziomie, dostosowanym do ich szczególnych potrzeb. Zasady odstąpienia od ścigania ofiar lub niestosowania wobec nich sankcji za ich udział w działalności przestępczej, prawa ofiar do odszkodowania oraz środki ochrony ofiar nie są konsekwentnie wdrażane w państwach członkowskich. Istniejące krajowe i międzynarodowe mechanizmy ukierunkowanej pomocy nie są w pełni skuteczne, co może utrudniać wczesną identyfikację ofiar i kierowanie ich do odpowiednich służb pomocy, wsparcia i ochrony; • popyt, który sprzyja handlowi ludźmi, nadal utrzymuje się na wysokim poziomie w UE, co może wynikać z faktu, że kryminalizacja korzystania z usług wymuszanych od ofiar nie jest spójna we wszystkich państwach członkowskich oraz że podejścia służące ograniczeniu popytu nie są powszechnie stosowane.
Jaki jest cel inicjatywy?
Inicjatywa ma na celu wzmocnienie ram prawnych UE dotyczących zwalczania handlu ludźmi. Aby osiągnąć ten ogólny cel, w ramach inicjatywy określono cztery cele szczegółowe: • zapewnienie odpowiedniego zapobiegania handlowi ludźmi, wykrywania tego procederu i poprawy jego monitorowania na szczeblu UE poprzez zwiększenie zdolności wszystkich zainteresowanych stron, które mogą mieć kontakt z (potencjalnymi) ofiarami, do rozpoznawania znamion przestępstwa, jak również zwiększenie wiedzy na temat tego zjawiska i związanych z nim tendencji; • wzmocnienie reakcji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na przypadki handlu ludźmi, w tym w kontekście transgranicznym, w celu zwiększenia zdolności organów ścigania i organów sądowych do zwalczania tego przestępstwa oraz dostosowania działań do nowych sposobów działania i modeli biznesowych handlarzy ludźmi, a także reagowania na pojawiające się zagrożenia; • zapewnienie, aby ofiary handlu ludźmi otrzymywały odpowiednie środki pomocy, wsparcia i ochrony we wszystkich państwach członkowskich, w szczególności poprzez usprawnienie mechanizmów wczesnej identyfikacji i ukierunkowanej pomocy, w tym w kontekście transgranicznym; • zmniejszenie popytu na usługi stanowiące formę wyzysku ofiar handlu ludźmi, który to popyt sprzyja handlowi do celów wszelkich form wykorzystywania, począwszy od wzmocnienia reakcji w zakresie prawa karnego na korzystanie z usług stanowiących formę wyzysku, aż po zwiększenie działań w dziedzinie uświadamiania, kształcenia i szkolenia.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?
Handel ludźmi jest przestępstwem o charakterze transgranicznym, które dotyczy wszystkich państw członkowskich. Ma ono zarówno wymiar transgraniczny wewnątrz UE, jak i wymiar wewnętrzny związany z przekraczaniem granic zewnętrznych UE. Współpraca na szczeblu UE ma kluczowe znaczenie w kontekście transgranicznego wymiaru zapobiegania tym przestępstwom i ich zwalczania, jak również w kontekście zapewnienia, aby ofiary były identyfikowane i otrzymywały odpowiednie środki pomocy,

wsparcia i ochrony. Rosnące znaczenie internetowego wymiaru tego przestępstwa jeszcze bardziej uzasadnia podjęcie nowych działań na szczeblu UE, ponieważ wymiar ten zapewnia handlarzom ludźmi dodatkowe możliwości werbowania, kontrolowania, transportowania i wykorzystywania ofiar, a także przemieszczania zysków i docierania do użytkowników w całej UE i poza nią, bez konieczności przekraczania granic. Organy krajowe i zainteresowane strony powszechnie uznają, że walka z handlem ludźmi wymaga działań na poziomie UE.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Wariant strategiczny 1 koncentruje się na środkach o charakterze nielegislacyjnym.

Wariant strategiczny nr 2 obejmuje wyłącznie środki legislacyjne, które wiązałyby się ze zmianą dyrektywy. W przypadku niektórych środków legislacyjnych w ramach **wariantu strategicznego nr 2** ocenie poddano kilka podwariantów.

Wariant strategiczny nr 3 stanowi połączenie środków o charakterze nielegislacyjnym określonych w wariantcie strategicznym nr 1 oraz niektórych środków legislacyjnych zaproponowanych w ramach wariantu strategicznego nr 2.

Wariant strategiczny nr 3 jest wariantem preferowanym. Stanowi on odpowiedź na wskazane cele horyzontalne i szczegółowe:

- **Cel horyzontalny nr 1: zapewnienie odpowiedniego zapobiegania handlowi ludźmi, wykrywania tego procederu i poprawy jego monitorowania na szczeblu UE:**
 - utworzenie bazy wiedzy ogólnej i eksperckiej na temat zwalczania handlu ludźmi, która m.in. wspiera opracowywanie wytycznych dotyczących gromadzenia danych na temat handlu ludźmi w UE oraz promuje zwiększanie świadomości w zakresie handlu ludźmi (*środki o charakterze nielegislacyjnym*);
 - wprowadzenie w dyrektywie wymogu, aby państwa członkowskie co roku gromadziły i przekazywały Komisji dane na temat handlu ludźmi, w tym poprzez określenie wskaźników służących do gromadzenia takich danych (*środek legislacyjny*).
- **Cel szczegółowy nr 2: wzmocnienie reakcji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na to przestępstwo, w tym w kontekście transgranicznym:**
 - zapewnienie, aby wymiar internetowy został uwzględniony w dyrektywie w odniesieniu do każdego elementu tego przestępstwa (*środek legislacyjny*);
 - zacieśnienie współpracy między Komisją a przedsiębiorstwami internetowymi w ramach Forum UE ds. Internetu (*środek o charakterze nielegislacyjnym*);
 - włączenie przymusowego małżeństwa i nielegalnej adopcji do wykazu form wykorzystywania (*środek legislacyjny*);
 - zapewnienie, aby osoby prawne mogły podlegać niektórym karom, których transpozycja przez państwa członkowskie jest obecnie nieobowiązkowa, w przypadku standardowych przestępstw dotyczących handlu ludźmi po wydaniu wyroku skazującego przez sąd oraz innym karom, jeżeli przestępstwo zostało popełnione i wystąpiły okoliczności obciążające (*środek legislacyjny*);
 - utworzenie grupy dyskusyjnej składającej się z wyspecjalizowanych prokuratorów i ukierunkowanej na walkę z handlem ludźmi (*środek o charakterze nielegislacyjnym*).
- **Cel szczegółowy nr 3: zapewnienie, aby ofiary handlu ludźmi otrzymywały odpowiednie środki pomocy, wsparcia i ochrony we wszystkich państwach członkowskich:**
 - zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia formalnych krajowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy oraz utworzenia krajowych punktów kontaktowych ds. kierowania ofiar (*środek legislacyjny*);
 - opracowanie wytycznych w zakresie minimalnych wymogów i norm dotyczących krajowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy oraz ustanowienie europejskiego mechanizmu ukierunkowanej pomocy w ramach bazy wiedzy ogólnej i eksperckiej na temat zwalczania handlu ludźmi (*środek o charakterze nielegislacyjnym*).
- **Cel szczegółowy nr 4: zmniejszenie popytu na usługi stanowiące formę wyzysku ofiar handlu ludźmi, który to popyt sprzyja handlowi do celów wszelkich form wykorzystywania:**
 - zobowiązanie państw członkowskich do uznania za przestępstwo świadomego korzystania z usług wymuszonych od ofiar handlu ludźmi do celów wszelkich form wykorzystywania (*środek legislacyjny*);
 - zorganizowanie ogólnounijnej kampanii uświadamiającej mającej na celu osłabienie popytu, który sprzyja handlowi ludźmi, w ramach bazy wiedzy ogólnej i eksperckiej na temat zwalczania handlu ludźmi (*środek o charakterze nielegislacyjnym*).

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

W rezolucji z dnia 10 lutego 2021 r. Parlament Europejski wezwał Komisję do **oceny wdrożenia dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi oraz do przedstawienia wniosku dotyczącego jej zmiany**. Komisja przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami, w tym konsultacje publiczne

i spotkania w ramach unijnej sieci krajowych sprawozdawców i równoważnych struktur oraz unijnej platformy społeczeństwa obywatelskiego przeciwko handlowi ludźmi. Komisja uwzględniła również wyniki konsultacji przeprowadzonych przez wykonawcę zewnętrznego z szerokim gronem zainteresowanych stron, w tym z organami krajowymi państw członkowskich, agencjami UE, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a także przedstawicielami sektora prywatnego i organizacji międzynarodowych. Większość zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje, poparła poszczególne środki zaproponowane w ramach preferowanego wariantu. W swojej rezolucji Parlament Europejski wezwał Komisję do **zmiany dyrektywy w celu zapewnienia, aby wszystkie państwa członkowskie uznały za przestępstwo świadome korzystanie z usług wymuszonych od ofiar handlu ludźmi**. Zainteresowane strony są bardziej podzielone w kwestii tej zmiany legislacyjnej, chociaż prawie dwie trzecie respondentów biorących udział w konsultacjach publicznych ją poparło. Ponadto większość zainteresowanych stron, z którymi skonsultowano się w ramach studiów przypadku i wywiadów ukierunkowanych dotyczących wariantów strategicznych, opowiedziała się za wprowadzeniem tej zmiany. Uznano, że ten podwariant zapewnia największą możliwość osiągnięcia konsensusu spośród wszystkich możliwych podwariantów dotyczących kryminalizacji korzystania z usług stanowiących formę wyzysku.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wariant preferowany ma na celu **zwiększenie zdolności państw członkowskich do skutecznego zwalczania przestępstwa handlu ludźmi, w szczególności w odniesieniu do zagrożeń i tendencji, które pojawiły się i rozwinęły w ostatnich latach**. Oczekuje się, że nowe wspólne i zharmonizowane przepisy mające zastosowanie do państw członkowskich pozwolą **wzmocnić współpracę transgraniczną zarówno w zakresie ścigania i oskarżania, jak i udzielania pomocy i wsparcia ofiarom**. Środki o charakterze nielegislacyjnym mają na celu zapewnienie państwom członkowskim wsparcia w dostosowywaniu ich przepisów i dalszym wdrażaniu dyrektywy zgodnie ze **Strategią UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025**.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wariant preferowany wiąże się z ograniczonym obciążeniem państw członkowskich, które jest równoważone przez pozytywny wpływ określonych środków na działania w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar. Preferowany wariant obejmuje głównie **poprawę obowiązujących przepisów, a nie tworzenie nowych zobowiązań**. Wprowadzenie obowiązku uznania za przestępstwo świadomego korzystania z usług wymuszanych od ofiar handlu ludźmi spowodowałoby głównie obciążenie regulacyjne tych państw członkowskich, które nie dokonały jeszcze transpozycji tego środka lub innych środków o szerszym zakresie. Większość państw członkowskich przyjęła już odpowiednie przepisy dotyczące przynajmniej wykorzystywania seksualnego. Wprowadzenie wymogu utworzenia krajowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy również wiązałoby się z pewnym obciążeniem regulacyjnym i administracyjnym państw członkowskich. Nie jest to jednak całkowicie nowy wymóg, ponieważ na podstawie obowiązującej dyrektywy państwa członkowskie musiały już ustanowić mechanizmy służące wczesnej identyfikacji ofiar oraz udzielaniu im pomocy i wsparcia, a wszystkie państwa członkowskie oprócz jednego posiadają już formalny lub nieformalny mechanizm ukierunkowanej pomocy. W związku z tym przewiduje się, że działania niezbędne do sformalizowania procedur identyfikacji i kierowania ofiar będą nieznaczne.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Preferowany wariant strategiczny nie wiąże się z nałożeniem żadnych obowiązków na przedsiębiorstwa, w związku z czym nie ma na nie bezpośredniego wpływu, poza tym, że niektóre środki o charakterze nielegislacyjnym wymagałyby ich dobrowolnego zaangażowania. Osoby prawne mogłyby podlegać karom o skutkach ekonomicznych, takim jak czasowe zamknięcie ich zakładów, jedynie w przypadku skazania za przestępstwo handlu ludźmi popełnione na ich korzyść. Środek ten przyczyniłby się do zapewnienia bardziej sprawiedliwej gospodarki, w której przestępstwo nie popłaca, a przedsiębiorstwa działające zgodnie z zasadami skorzystałyby na ograniczeniu nielejonalnej konkurencji ze strony przedsiębiorstw korzystających z pracy przymusowej. Komisja wspierałaby współpracę z sektorem technologicznym i internetowym, jednak wszelkie zobowiązania regulacyjne związane z odpowiedzialnością platform internetowych i dostawców usług dotyczące wykrywania, monitorowania i usuwania treści związanych z handlem ludźmi byłyby objęte innymi obowiązującymi lub mającymi zostać wkrótce przyjętymi instrumentami prawnymi.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Jak opisano powyżej, wariant preferowany miałby ograniczony wpływ na administracje krajowe, które musiałyby głównie dostosować swoje prawodawstwo do nowych lub zmienionych przepisów dyrektywy, o ile jeszcze tego nie zrobiły. Oczekuje się, że niektóre środki legislacyjne, które są częścią preferowanego

wariantu, w szczególności te dotyczące kryminalizacji, również przyczynią się do zwiększenia liczby prowadzonych postępowań przygotowawczych, wnoszonych aktów oskarżenia i wydawanych wyroków skazujących. Wyższy poziom harmonizacji przepisów UE przyczyniłby się do poprawy sytuacji w zakresie zwalczania handlu ludźmi w UE oraz do zwiększenia zdolności organów ścigania i organów sądowych w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu, ochrony ofiar i ograniczenia popytu sprzyjającego temu przestępstwu.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Wariant preferowany przyczyni się do wzmocnienia walki z handlem ludźmi poprzez zakłócenie modelu przestępczego handlarzy ludźmi oraz do zmniejszenia prawdopodobieństwa wykorzystywania ludzi, co będzie miało pozytywny wpływ na społeczeństwo, prawa podstawowe, praworządność i bezpieczeństwo w UE.

D. Działania następne

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Ocenę skutków zmienionej dyrektywy należy przeprowadzić co do zasady nie wcześniej niż pięć lat po upływie terminu na transpozycję tego aktu, aby zapewnić wystarczająco długi okres na ocenę skutków inicjatywy po jej pełnej transpozycji we wszystkich państwach członkowskich. W szczególności zmieniona dyrektywa zawierałaby przepis zobowiązujący Komisję do oceny wpływu przepisów uznających za przestępstwo świadome korzystanie z usług stanowiących formę wyzysku poprzez przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania po upływie pięciu lat od terminu transpozycji. W międzyczasie Komisja będzie nadal monitorować i oceniać wdrażanie dyrektywy w kontekście sprawozdań sporządzanych przez Komisję co dwa lata dotyczących postępów w zwalczaniu handlu ludźmi.