

Bruksela, 22 kwietnia 2021 r.
(OR. en)

8090/21

COSI 66
ENFOPOL 146
CRIMORG 32
CYBER 106
ENFOCUSTOM 56
IXIM 72
CORDROGUE 18
CT 52
FRONT 150
CATS 30
COPEN 189
DROIPEN 77
JAIEX 47
EMPL 162
JAI 423

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	19 kwietnia 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2021) 171 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW dotyczący strategii UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 171 final.

Załącznik: COM(2021) 171 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.4.2021 r.
COM(2021) 171 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

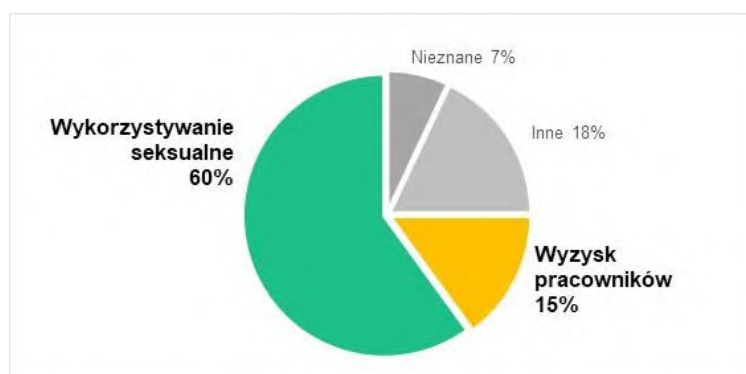
Strategia UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi

na lata 2021–2025

1. Wprowadzenie

Handel ludźmi to proceder, który niszczy życie ludzi, odbierając im godność, wolność i prawa podstawowe¹. Przybiera on często formę przestępstw z użyciem przemocy, popełnianych przez zorganizowane siatki przestępcze. We współczesnym społeczeństwie taka sytuacja nie powinna mieć miejsca.

Mimo to handel ludźmi występuje na całym świecie. Dochodzi do niego w każdym kraju i w każdym regionie. Mamy z nim do czynienia w dalszym ciągu również w Unii Europejskiej. Z najnowszych dostępnych danych wynika, że w latach 2017–2018 było ponad 14 000 ofiar zarejestrowanych² w Unii Europejskiej³. Rzeczywista liczba jest prawdopodobnie znacznie wyższa, ponieważ wiele ofiar pozostaje nieujawnionych⁴. Niemal połowa ofiar handlu ludźmi w UE to obywatele Unii, z których znaczna liczba pada ofiarą procederu w ich własnym państwie członkowskim. Większość ofiar w UE to kobiety i dziewczęta, sprzedawane do celów wykorzystywania seksualnego. Niemal co czwarta ofiara handlu ludźmi w UE jest dzieckiem⁵. Większość handlarzy ludźmi w UE to obywatele Unii, a niemal trzy czwarte sprawców to mężczyźni. Proceder ten jest bardzo zyskowny dla przestępców, a jednocześnie przynosi ogromne koszty w wymiarze ludzkim, społecznym i ekonomicznym. Szacuje się, że w UE koszt ekonomiczny sięga nawet 2,7 mld EUR rocznie⁶.



Ryc. 1 Zarejestrowane ofiary w podziale według formy wykorzystywania w UE w 2017 i 2018 r.

¹ Zob. art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 5 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

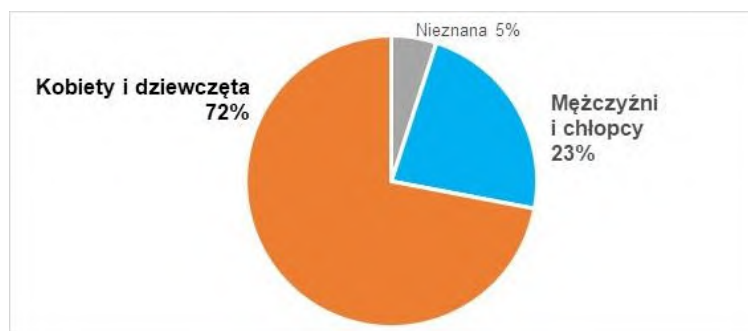
² 63,7 % to ofiary zidentyfikowane, a 36,3 % – ofiary domniemane.

³ Wszystkie dane na poziomie UE-27 dotyczące ofiar, przedstawione w niniejszym dokumencie, dotyczą lat 2017–2018. Źródło: „Data Collection on Trafficking in Human beings in the EU (2020)” [„Gromadzenie danych na temat handlu ludźmi w UE (2020 r.)”], COM(2020) 661 final z 20.10.2020.

⁴ COM(2020) 661 final z 20.10.2020 i SWD(2020) 226 final z 20.10.2020.

⁵ W art. 2 pkt 6 dyrektywy 2011/36/UE zdefiniowano termin „dziecko” jako każdą osobę w wieku poniżej 18 lat.

⁶ „Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU” [„Badanie na temat kosztów gospodarczych, społecznych i ludzkich handlu ludźmi w UE”] (2020 r.), dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_the_economic_social_and_human_costs_of_trafficking_in_human_beings_within_the_eu.pdf.



Ryc. 2 Zarejestrowane ofiary w podziale według płci w UE w 2017 i 2018 r.

Zwalczanie handlu ludźmi od dawna stanowi priorytet dla Unii Europejskiej⁷. Na przestrzeni lat pod wieloma względami poczyniono postępy. Współpraca między kluczowymi podmiotami, w tym na szczeblu politycznym, między organami ścigania i organami wymiaru sprawiedliwości, na poziomie zarówno krajowym, jak i ponadnarodowym, skutkowałą prowadzeniem postępowań karnych i wydawaniem wyroków skazujących, a także poprawą identyfikacji ofiar oraz udzielanej im pomocy i oferowanego wsparcia. Aby ograniczyć narażenie obywateli na ryzyko stania się ofiarą handlu ludźmi, organizowano kampanie informacyjne, programy edukacyjne i inicjatywy szkoleniowe. Dzięki badaniom i sprawozdaniom zwiększyła się baza wiedzy na temat tego procederu, co umożliwiło opracowywanie adekwatniejszych strategii reagowania⁸.

Pomimo poczynionych postępów handel ludźmi pozostaje poważnym zagrożeniem w Unii Europejskiej, a ryzyko stania się ofiarą tego procederu dotyczy tysięcy osób rocznie, szczególnie kobiet i dzieci. Handlarze ludźmi wykorzystują istniejące nierówności społeczne oraz trudną sytuację społeczno-ekonomiczną swoich ofiar, przy czym sytuacja ta uległa pogorszeniu za sprawą pandemii COVID-19, w wyniku czego sprawcom łatwiej jest znaleźć ofiary. Pandemia utrudniła również ofiarom uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz pomocy i wsparcia, a także ograniczyła skuteczność przeciwdziałania temu przestępstwu przez organy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Ponadto handlarze ludźmi przyjęli nowy model biznesowy polegający na werbowaniu i wykorzystywaniu ofiar przez internet⁹, na które to działania trudniej jest reagować organom ścigania i wymiarowi sprawiedliwości.

W niniejszej strategii określa się kluczowe priorytety w celu skuteczniejszego zwalczania handlu ludźmi. Proponuje się w niej konkretne działania prowadzone z pełnym poszanowaniem praw podstawowych, mające na celu: wykrywanie przypadków handlu ludźmi i eliminowanie ich na wczesnym etapie, utrudnianie przestępczego procederu poprzez

⁷ Zob. strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012-2016, COM(2012) 286 final z 19.6.2012, oraz komunikat pt. „Sprawozdanie w sprawie działań następczych w związku ze Strategią UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi oraz wskazanie kolejnych konkretnych działań”, COM(2017) 728 final z 4.12.2017.

⁸ Przy wsparciu ze strony Eurostatu odbywa się regularne ogólnounijne gromadzenie danych na temat ofiar i ich cech charakterystycznych oraz na temat sprawców, w tym na temat postępowań karnych i wyroków skazujących. Wszystkie wymienione publikacje UE są dostępne od adresu: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications>.

⁹ Zob. np.: ICAT, „COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons” [„Pandemia COVID-19 i jej wpływ na ofiary handlu ludźmi”]; UNODC, „Impact of the Covid-19 Pandemic on Trafficking in Persons – Preliminary findings and messaging based on rapid stocktaking” [„Wpływ pandemii COVID-19 na handel ludźmi – Wstępne ustalenia i komunikaty oparte na szybkiej analizie”].

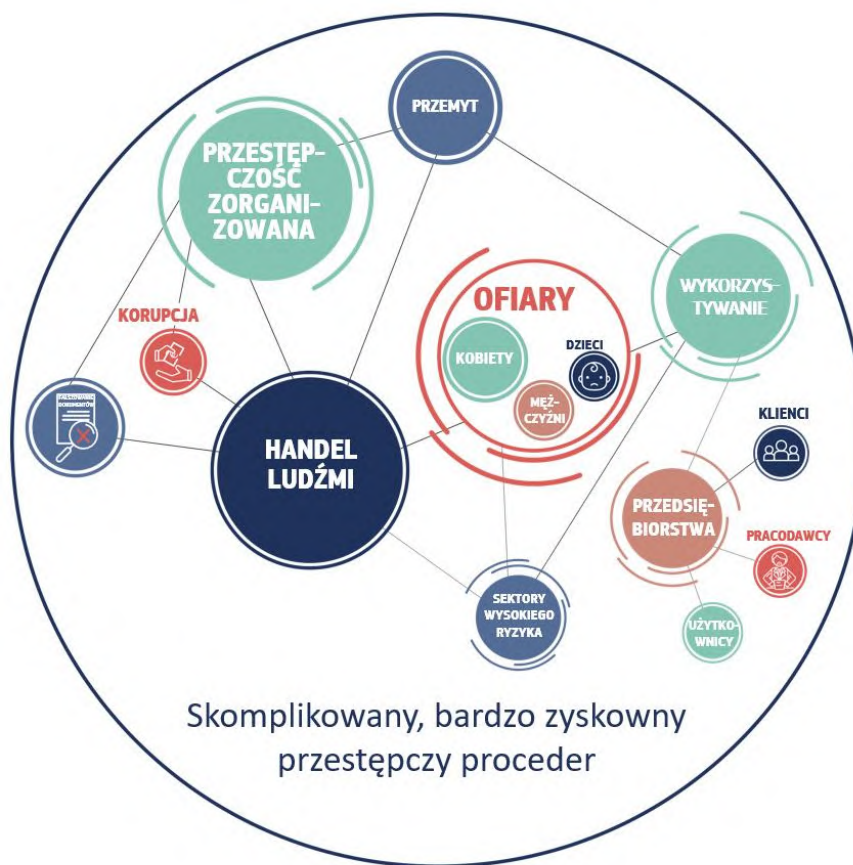
dążenie do tego, aby – odwrotnie niż obecnie – stał się on ryzykowny i nieopłacalny, a także ochronę ofiar i udzielanie im pomocy w odbudowaniu ich życia.

Ponieważ handel ludźmi stanowi szczególnie poważną formę przestępczości zorganizowanej, niniejsza strategia ściśle wiąże się z unijną strategią w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2021–2025. Podczas gdy całościowe priorytety i kluczowe działania określone w strategii w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej mają zastosowanie między innymi do handlu ludźmi, w niniejszej strategii uwzględnia się szczególne aspekty tego konkretnego przestępstwa.

2. Kompleksowe podejście w zakresie zwalczania handlu ludźmi – od działań prewencyjnych poprzez ochronę ofiar po ściganie i skazywanie handlarzy ludźmi

Handel ludźmi to **złożony proceder przestępczy**. Handlarze ludźmi dla zysku wykorzystują trudną sytuację swoich ofiar. Po stronie popytu – w wyniku wykorzystywania ofiar przedsiębiorstwa, pracodawcy, użytkownicy i konsumenci zyskują korzyści w postaci usług, pracy i produktów. Na wszystkich etapach łańcucha handlu ludźmi ofiarom wyrządzana jest dotkliwa krótko- i długotrwała krzywda, przez co takie osoby wymagają niezwłocznego udzielenia pomocy, wsparcia i ochrony, a także muszą mieć perspektywę ponownej reintegracji, aby móc wieść lepsze życie.

Złożoność procederu handlu ludźmi wymaga **kompleksowej reakcji**. Konieczne jest przyjmowanie nadrzędnych inicjatyw prawnych, politycznych i operacyjnych, aby handel ludźmi zwalczano spójnie i na szeroką skalę – od działań prewencyjnych aż po wyroki skazujące dla przestępców, przy czym nacisk należy kłaść na zapewnienie na wszystkich etapach ochrony ofiarom, szczególnie gdy są nimi kobiety i dzieci oraz w przypadku handlu ludźmi w celach wykorzystywania seksualnego.



Jednym z najpotężniejszych dostępnych narzędzi jest **prawodawstwo**, gdyż umożliwia ono zdefiniowanie tego przestępstwa, określanie kar i wspólnych celów na potrzeby ścigania przestępców oraz ochronę ofiar. **Dyrektywa w sprawie zwalczania handlu ludźmi**¹⁰ stanowi podstawę unijnych działań służących zwalczaniu handlu ludźmi. Komisja Europejska monitoruje i wspiera transpozycję i wdrażanie tej dyrektywy w związanych nią państwach członkowskich¹¹. W sprawozdaniu z transpozycji z 2016 r.¹² Komisja stwierdziła, że chociaż państwa członkowskie dołożyły znacznych starań w celu transpozycji dyrektywy, nadal można osiągnąć poprawę, jeżeli chodzi o środki zapobiegawcze, środki w zakresie pomocy ofiarom – w tym dzieciom – oraz ich wsparcia i ochrony. W 2019 r. Komisja zwróciła się do państw członkowskich o przedstawienie dalszych informacji w związku z ustaleniami przedstawionymi w sprawozdaniu Komisji z 2016 r.¹³ Równolegle Komisja wspiera państwa członkowskie w skutecznym wdrażaniu dyrektywy. W tym kontekście Komisja opracowała bazę wiedzy¹⁴, zapewniła wytyczne¹⁵ i sfinansowała specjalne działania, m.in. na rzecz inicjatyw współpracy transgranicznej¹⁶. Wdrożeniu dyrektywy służą również prace Komisji w ramach unijnej sieci krajowych sprawozdawców i równoważnych struktur oraz unijnej platformy społeczeństwa obywatelskiego przeciwko handlowi ludźmi¹⁷. Prawidłowa i całkowita transpozycja oraz pełne wdrożenie dyrektywy pozostaną priorytetem Komisji, gdyż ma to zapewnić, aby handlarze ludźmi nie wykorzystywali faktu obowiązywania różnych podejść w Europie, a ofiary otrzymywały taką samą ochronę w UE niezależnie od tego, gdzie przebywają. Komisja będzie nadal wspierała państwa członkowskie w ich działaniach na rzecz wdrożenia dyrektywy i będzie korzystać z uprawnień powierzonych jej na mocy Traktatów, w tym – w stosownych przypadkach – w zakresie wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Monitorowanie wdrażania dyrektywy w państwach członkowskich, prowadzone przez Komisję m.in. w formie publikowanych co dwa lata sprawozdań z postępów¹⁸ oraz

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW, Dz.U. L 101 z 15.4.2011.

¹¹ Dania nie jest związana dyrektywą w sprawie zwalczania handlu ludźmi.

¹² COM(2016) 722 final z 2.12.2016.

¹³ Więcej informacji na temat wdrażania zob.: COM(2020) 661 final z 20.10.2020. SWD(2020) 226 final z 20.10.2020.

¹⁴ Na podstawie informacji przekazywanych regularnie na potrzeby sprawozdań z postępów przyjmowanych przez Komisję Europejską co dwa lata oraz badań, na przykład: „Study on reviewing Member States’ national and transnational referral mechanism” [„Przegląd krajowych i ponadnarodowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy”] (2020 r.), „Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings” [„Badanie na temat kosztów gospodarczych, społecznych i ludzkich handlu ludźmi”] (2020 r.), „Study on the gender dimension of Trafficking in human beings” [„Analiza aspektu płci w handlu ludźmi”] (2016 r.).

¹⁵ Na przykład: „A guide to enhance child protection focusing on victims of trafficking” [„Poradnik służący poprawie ochrony dzieci ze szczególnym uwzględnieniem ofiar handlu ludźmi”] (2019 r.), „Guidelines for the identification of victims” [„Wytyczne dotyczące identyfikowania ofiar”] (2013 r.), „Handbook on guardianship for children deprived of parental care” [„Podręcznik dotyczący opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki rodzicielskiej”] (2014 r.).

¹⁶ Zob. regularne zaproszenie do składania wniosków w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej, a także Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz „Study on the comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission” [„Kompleksowy przegląd polityki w zakresie projektów na rzecz zwalczania handlu ludźmi finansowanych przez Komisję Europejską”] (2016 r.).

¹⁷ <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/intensifying-coordinated-response/intensifying-coordinated-response>

¹⁸ COM(2020) 661 final z 20.10.2020.

rozmaitych sprawozdań zainteresowanych stron¹⁹, wskazuje na to, że ten dziesięcioletni instrument może nie spełniać już swojego celu. Pomimo podjętych inicjatyw prewencyjnych nie udało się ograniczyć popytu na usługi świadczone przez wykorzystywane ofiary. Bezkarność sprawców w UE utrzymuje się, a liczba postępowań karnych i wyroków skazujących w odniesieniu do handlarzy ludźmi pozostaje niska²⁰. W normach minimalnych ustanowionych dla ofiar ich rzeczywiste potrzeby nie zawsze są w wystarczającym stopniu uwzględnione. Należy zatem przeprowadzić ocenę wdrożenia dyrektywy i w razie potrzeby na podstawie wyników tej oceny przedstawić wniosek dotyczący zmiany dyrektywy tak, aby spełniała ona swój cel²¹.

Na **poziomie politycznym i operacyjnym** podstawowe znaczenie ma zapewnienie współpracy transgranicznej, regionalnej i międzynarodowej, m.in. poprzez rozwój i udostępnianie wiedzy oraz informowanie, a także poprzez interoperacyjność systemów informacyjnych. Dzięki takim praktykom organy ścigania i organy wymiaru sprawiedliwości są lepiej przygotowane do utrudniania działań przestępców oraz do udzielania wsparcia ofiarom. O ile siatki przestępcze działają ponad granicami na terenie państw pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia, prowadzenie dochodzeń oraz ściganie przestępstw podlega kompetencjom państw członkowskich w granicach ich jurysdykcji. Trudno jest prowadzić dochodzenia w sprawach transgranicznych dotyczących handlu ludźmi, gdyż tego typu sprawy wymagają zasobów, koordynacji i dobrej komunikacji między odpowiednimi organami²². Aby móc walczyć z cyfrowym trybem funkcjonowania handlarzy ludźmi, organy ścigania potrzebują także zdolności, narzędzi i zorganizowanej współpracy. Ścisłą współpracę i koordynację między organami krajowymi ułatwiają agencje UE, takie jak Europol i Eurojust, w celu realizacji skutecznych działań operacyjnych umożliwiających postawienie przestępców przed sądem oraz identyfikację i ochronę ofiar.

W przypadku gdy ofiary przebywające w państwie, w którym zostały wykorzystane, zostają sprowadzone do swojego państwa pochodzenia lub wracają do niego dobrowolnie, konieczna jest terminowa współpraca między odpowiednimi podmiotami w celu zapewnienia ukierunkowanych środków w zakresie pomocy, wsparcia i integracji zarówno w miejscu wyjazdu, jak i przyjazdu. Realizację tych procesów mających na celu zapewnienie ofiarom dostępu do ich praw w sprawach transgranicznych mogą ułatwiać ponadnarodowe mechanizmy ukierunkowanej pomocy, takie jak platformy współpracy transgranicznej dla odpowiednich organów publicznych i społeczeństwa obywatelskiego uczestniczących w działaniach następczych w zakresie identyfikacji ofiar handlu ludźmi, udzielaniu im pomocy i zapewnianiu ich ochrony²³.

¹⁹ Np. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, 2020/2029(INI).

²⁰ W latach 2017–2018 w UE-27 odnotowano 6 163 postępowań karne i 2 426 wyroków skazujących.

²¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, 2020/2029(INI).

²² „Eurojust Report on Trafficking in human beings, Best practices and issues in judicial cooperation” [„Sprawozdanie Eurojustu na temat handlu ludźmi. Najlepsze praktyki i kwestie z zakresu współpracy sądowej”] (2021 r.).

²³ Zob. przykłady dostępne w opracowaniu pt. „Study on Reviewing the functioning of National and Transnational Referral Mechanism” [„Przegląd funkcjonowania krajowych i ponadnarodowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy”] (2020 r.) i w ramach projektu TACT opracowanego przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM). W odniesieniu do ponadnarodowego mechanizmu ukierunkowanej pomocy państw Morza Bałtyckiego: <https://bsr-trm.com//>

W celu lepszego uwzględnienia tych transgranicznych i ponadnarodowych wyzwań Komisja zapewni finansowanie i koordynację **zestawu działań** służących dalszej **politycznemu i operacyjnemu usprawnieniu** zwalczania handlu ludźmi²⁴. Działania te będą miały na celu: zwiększenie wymiany najlepszych praktyk, w tym w zakresie współpracy transgranicznej między organami ścigania i organami wymiaru sprawiedliwości; ułatwienie świadczenia usług doradczych przez osoby zawodowo zajmujące się problematyką handlu ludźmi na potrzeby ściślejszej współpracy i koordynacji międzyagencyjnej na szczeblu krajowym i ponadnarodowym; jeszcze skuteczniejsze wspieranie ofiar i wskazywanie im dróg dalszej pomocy w Europie i innych regionach oraz promowanie zwiększania świadomości oraz prowadzenia badań naukowych i analiz danych poprzez wspieranie współpracy między odpowiednimi organami krajowymi, takimi jak instytuty gromadzące dane i centra monitorowania. Ten zestaw działań oznacza w praktyce utworzenie bazy wiedzy ogólnej i eksperckiej na potrzeby państw członkowskich i innych zainteresowanych stron.

Dzięki zapewnieniu odpowiedniego **finansowania** ułatwiono prowadzenie wspólnych dochodzeń i postępowań przez organy krajowe, zwiększono zdolność organów ścigania i innych organów oraz utworzono szerokie sojusze zainteresowanych stron w kwestii międzyagencyjnego i międzydyscyplinarnego podejścia do zwalczania przestępczości. Takie finansowanie umożliwiło również zapewnienie wsparcia ofiarom oraz ich integrację w Europie i w krajach partnerskich²⁵.

Na realizację priorytetów określonych w niniejszej strategii zostaną przeznaczone odpowiednie środki finansowe w celu osiągnięcia **realnego wpływu** i zapewnienia **odpowiedniego reagowania na różne formy wykorzystywania**. Oprócz działań, którymi Komisja zarządza bezpośrednio, zaleci ona państwom członkowskim priorytetowe traktowanie działań w zakresie zwalczania handlu ludźmi w ich krajowych programach realizowanych w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, zgodnie z priorytetami określonymi w niniejszej strategii, biorąc pod uwagę uwarunkowania i potrzeby krajowe. Do realizacji priorytetów określonych w niniejszej strategii przyczyni się również finansowanie badań w dziedzinie bezpieczeństwa w ramach programu „Horyzont Europa”. W celu wsparcia realizacji niniejszej strategii przez państwa członkowskie można także skorzystać z Instrumentu Wsparcia Technicznego.

Aby uporać się z sytuacją panującą w państwach pochodzenia i państwach tranzytu do Europy i innych regionów, zostanie uruchomione tematyczne i geograficzne finansowanie unijne w oparciu o priorytety określone w niniejszej strategii, ze szczególnym uwzględnieniem (i) aspektu płci, (ii) koordynacji darczyńców, (iii) zaangażowania lokalnych podmiotów, (iv) wsparcia na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego i lokalnych podmiotów i aktywistów, (v) szczególnych potrzeb dzieci migrujących w zakresie ich ochrony²⁶.

²⁴ Działania te będą finansowane w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

²⁵ „Study on the comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission” [„Kompleksowy przegląd polityki w zakresie projektów na rzecz zwalczania handlu ludźmi finansowanych przez Komisję Europejską”] (2016 r.).

²⁶ Zob. odniesienie do szczególnego narażenia dzieci migrujących na działania handlarzy ludźmi w komunikacie Komisji „Ochrona migrujących dzieci”, COM(2017) 211 final z 12.4.2017.

Kluczowe działania:

Komisja:

- będzie nadal wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi, w tym za pomocą specjalnego finansowania, w szczególności w odniesieniu do aspektów płci i aspektów dotyczących dzieci;
- zapewni skuteczne wdrożenie dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi, nadając mu priorytetowe znaczenie i korzystając z uprawnień powierzonych jej na mocy Traktatów, w tym – w stosownych przypadkach – w zakresie wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;
- rozpocznie badanie mające na celu ocenę dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi i w oparciu o wyniki tej oceny rozważy zmianę dyrektywy;
- zapewni odpowiednie finansowanie na potrzeby zwalczania handlu ludźmi na terytorium UE i poza UE.

3. Ograniczenie popytu, który sprzyja handlowi ludźmi

W ostatecznym rozrachunku działalność zorganizowanych grup przestępczych opiera się na podstawowej zasadzie ekonomicznej, zgodnie z którą działalność tych grup jest **napędzana wysokim popytem**. Popyt sprzyja wszelkim formom wykorzystywania osób znajdujących się w trudnej sytuacji, co handlarze ludźmi wykorzystują szczególnie w sektorach i środowiskach wysokiego ryzyka²⁷. To z kolei przynosi ogromne zyski zorganizowanym grupom przestępczym oraz osobom, które odnoszą korzyści i czerpią zyski z wykorzystywania ofiar handlu ludźmi dla ich ciał, korzystania ze świadczonych przez nie usług i wykonywanej pracy. W skali światowej roczne zyski z handlu ludźmi w 2015 r. szacowano na 29,4 mld EUR²⁸. Szacuje się, że w UE w ciągu jednego roku dochody z handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego – które jest głównym celem handlu ludźmi – wynoszą około 14 mld EUR²⁹. Kwota ta nie obejmuje dochodów z handlu ludźmi w celu wyzysku pracowników ani do celów innych form wykorzystywania. Skuteczne ograniczenie popytu jest zatem konieczne do pozbawienia handlarzy ludźmi korzyści majątkowej oraz tym samym do zapewnienia, aby przestępstwo to się nie opłacało.

²⁷ W przypadku wykorzystywania seksualnego środowiskami wysokiego ryzyka są prostytutka, agencje towarzyskie, salony masażu, bary i kluby nocne. W przypadku handlu ludźmi w celu wyzysku pracowników takimi środowiskami mogą być: rolnictwo, budownictwo, sektor hotelarsko-gastronomiczny, sektor usług sprzątan, sektor prac domowych, leśnictwo, przemysł włókienniczo-odzieżowy, przemysł produkcji spożywczej. Więcej informacji w dokumentach: COM(2020) 661 final z 20.10.2020 i SWD(2020) 226 final z 20.10.2020, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, „Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union” [„Poważny wyzysk pracowników: pracownicy przemieszczający się lub przybywający na terytorium Unii Europejskiej”] (2015 r.) oraz Europejskie Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów, 4. sprawozdanie roczne, Europol 2020 r.

²⁸ Europol, „The THB financial business model” [„Finansowy model biznesowy handlu ludźmi”] (2015 r.), dostępny pod adresem: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>

²⁹ Badanie na temat mapowania ryzyka przenikania poważnej i zorganizowanej przestępczości do legalnie działających podmiotów gospodarczych, marzec 2021 r., DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

Ograniczanie popytu jako element działań zapobiegawczych uwzględniono w dyrektywie w sprawie zwalczania handlu ludźmi, w której zachęca się państwa członkowskie do rozważenia **kryminalizacji świadomego korzystania z usług, do których świadczenia zmusza się ofiary handlu ludźmi**. Ostateczną decyzję pozostawia się jednak państwom członkowskim. W rezultacie sytuacja prawna w UE jest zróżnicowana, a pracodawcy i użytkownicy ponoszą różne konsekwencje zatrudniania ofiar handlu ludźmi lub wykorzystywania ich ciał, pracy i usług. Wzrost liczby ofiar³⁰ świadczy o pogarszaniu się sytuacji i wymaga bardziej zdecydowanej i zharmonizowanej reakcji w celu ograniczenia popytu na korzystanie z nielegalnych usług, do których świadczenia zmusza się ofiary handlu ludźmi. Mając na uwadze powagę i szeroki zasięg tego przestępstwa w UE oraz zróżnicowaną sytuację prawną, która zmniejsza skuteczność działań służących ograniczeniu popytu, należy szczegółowo przeanalizować kwestię kryminalizacji świadomego korzystania z usług i produktów stanowiących efekt wyzysku ofiar. W ramach oceny dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi Komisja przeprowadzi zatem ocenę możliwości ustanowienia unijnych norm minimalnych dotyczących kryminalizacji korzystania z wymuszonych usług ofiar handlu ludźmi.

Ważnym narzędziem w zakresie **wykrywania handlu ludźmi i zapobiegania mu są kampanie uświadamiające** w zakresie ryzyka związanego z tym przestępstwem. Stanowią one sposób na uświadomienie ogółowi społeczeństwa, pracodawcom i użytkownikom usług świadczonych przez ofiary istnienia problemu handlu ludźmi. Tego typu kampanie najlepiej prowadzić we współpracy z odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też we współpracy z państwami członkowskimi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego Komisja zorganizuje kampanię informacyjną ukierunkowaną na sektory i środowiska wysokiego ryzyka, w tym w kontekście problemu wykorzystywania seksualnego.

Problem wyzysku pracowników dotyczy 15 % wszystkich ofiar handlu ludźmi w Unii Europejskiej, przy czym coraz więcej ofiar pozostaje niewykrytych. Aby zmniejszyć te liczby, wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych musi bardziej zdecydowanie reagować na **handel ludźmi w celu wyzysku pracowników**. W tym kontekście organy krajowe należy zachęcać do intensyfikacji działań podejmowanych wspólnie z **inspektorami pracy lub partnerami społecznymi** i agencjami UE, w szczególności z Europolem, oraz z **Europejskim Urzędem ds. Pracy** w ramach jego kompetencji w celu prowadzenia skoordynowanych i wspólnych inspekcji w sektorach wysokiego ryzyka celem identyfikacji ofiar i osób je wyzyskujących. Ścisła współpraca między odpowiednimi organami państw członkowskich i innymi podmiotami za pośrednictwem **europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej**³¹, dostępnej wkrótce w ramach Europejskiego Urzędu ds. Pracy, przyczyni się do zgromadzenia wiedzy eksperckiej i przykładów możliwych do powielania praktyk, między innymi do celów identyfikacji ofiar handlu ludźmi w celu wyzysku pracowników. W celu wsparcia działań służących zwiększeniu wykrywalności ofiar handlu ludźmi i częstszemu zgłaszaniu przypadków tego przestępstwa władzom należy promować **inicjatywy publiczno-prywatne** z udziałem przedsiębiorstw działających w sektorach i środowiskach wysokiego ryzyka, w tym poprzez angażowanie podmiotów na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Pracodawcy również mogą przyczynić się do zmniejszenia popytu na usługi świadczone przez wykorzystywane ofiary handlu ludźmi. Jednym z głównych czynników napędzających

³⁰ W UE-27: 13 461 w latach 2015 i 2016 oraz 14 145 w latach 2017 i 2018.

³¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=pl>

przemyt ludzi do UE oraz handel ludźmi w obrębie UE jest poszukiwanie zatrudnienia w Unii bez wymaganego statusu prawnego³². W dyrektywie w sprawie kar wobec pracodawców³³ zakazano zatrudniania nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, w tym ofiar handlu ludźmi. Ustanowiono w niej minimalne normy w odniesieniu do kar i innych środków, jakie mają być stosowane w państwach członkowskich wobec pracodawców, którzy naruszają przepisy tej dyrektywy. W tym roku Komisja oceni możliwość zwiększenia skuteczności dyrektywy i konieczność podjęcia dalszych działań.

Zdarza się, że **przedsiębiorstwa** w niektórych sektorach – takich jak sektor hotelarsko-gastronomiczny, przemysł odzieżowy, rybołówstwo, rolnictwo i budownictwo – korzystają z pracy osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Takie przedsiębiorstwa odgrywają zatem istotną rolę i powinny stosować środki zapobiegające naruszaniu praw człowieka. Do takich środków należy ograniczanie popytu poprzez zapewnienie, aby polityka przedsiębiorstwa obejmowała cele w zakresie zwalczania handlu ludźmi, które można osiągnąć dzięki **odpowiedzialnemu zarządzaniu globalnymi łańcuchami dostaw produktów oraz prowadzeniu analiz działalności przedsiębiorstwa pod kątem należytej staranności w zakresie przestrzegania praw człowieka (*human rights due diligence*)**. Planowana inicjatywa ustawodawcza Komisji w sprawie zrównoważonego ładu korporacyjnego, w której Komisja przewiduje obowiązek prowadzenia takich analiz przez przedsiębiorstwa, stanowi jedną z kluczowych inicjatyw promujących poszanowanie praw człowieka. Istotną rolę w zapewnieniu, aby zamówienia publiczne odbywały się na zasadach sprzyjających przejrzystości i dochowaniu należytej staranności w ramach łańcuchów dostaw, odgrywają również instytucje publiczne. Niedługo zostanie opublikowany podręcznik Komisji dotyczący społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, który będzie zawierał wskazówki dotyczące sposobu osiągnięcia tych celów. W tym kontekście Rada wezwała państwa członkowskie do skutecznego wdrożenia **Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka oraz celów zrównoważonego rozwoju**, aby wyeliminować proceder pracy dzieci i pracy przymusowej oraz handlu ludźmi w globalnych łańcuchach dostaw³⁴.

W ramach **nowej unijnej polityki handlowej**³⁵ Komisja będzie promować zrównoważone i odpowiedzialne łańcuchy wartości oparte na obowiązkowych analizach pod kątem należytej staranności, w tym skuteczne mechanizmy działania i egzekwowania w celu zapewnienia, aby w łańcuchach wartości unijnych przedsiębiorstw nie było miejsca dla pracy przymusowej. UE będzie również działać na rzecz wzmoczenia wysiłków dla zapewnienia, by w łańcuchach dostaw unijnych przedsiębiorstw nie korzystano z pracy dzieci. Komisja przedstawi wytyczne mające pomóc unijnym przedsiębiorstwom we wprowadzeniu

³² Definicje handlu i przemytu oraz współzależności między tymi zjawiskami określono w sprawozdaniu „Smuggling and trafficking: rights and intersections” [„Przemyt i handel: prawa i elementy wspólne”], https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/smuggling_and_trafficking_rights_and_intersections_1.pdf

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz.U. L 168 z 30.6.2009.

³⁴ Zob. SWD(2017) 147 final z 24.4.2017; opracowane przez Komisję wytyczne dotyczące sprawozdawczości w zakresie informacji niefinansowych w celu zwiększenia przejrzystości przedsiębiorstw w kwestiach społecznych i środowiskowych (C(2017) 4234; Dz.U. C 215 z 5.7.2017, s. 1); Parlament Europejski, wniosek dotyczący rezolucji w sprawie zrównoważonego ładu korporacyjnego (2020/2137(INI); konkluzje Rady w sprawie praw człowieka i godnej pracy w globalnych łańcuchach dostaw, 13512/20 z dnia 1 grudnia 2020 r.

³⁵ Komunikat Komisji: Przegląd polityki handlowej – otwarta, zrównoważona i asertywna polityka handlowa, COM(2021) 66 final z 18.2.2021.

odpowiednich środków, w zależności od ryzyka, zgodnie z międzynarodowymi wytycznymi i zasadami należytej staranności.

Kluczowe działania:

Komisja:

- przeanalizuje możliwość zmiany przepisów dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi dotyczących kryminalizacji korzystania z wymuszonych usług ofiar handlu ludźmi;
- oceni, w jaki sposób można zwiększyć skuteczność dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców, w tym w zakresie ochrony ofiar handlu ludźmi;
- przedstawi wniosek ustawodawczy dotyczący zrównoważonego ładu korporacyjnego w celu wspierania zrównoważonej i odpowiedzialnej filozofii zarządzania przedsiębiorstwem w perspektywie długoterminowej;
- przedstawi wytyczne dotyczące analiz pod kątem należytej staranności w związku z pracą przymusową zgodnie z międzynarodowymi wytycznymi i zasadami należytej staranności;
- zorganizuje kampanię prewencyjną – którą przeprowadzi wspólnie z państwami członkowskimi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego – ukierunkowaną na sektory i środowiska wysokiego ryzyka.

Komisja zwraca się do państw członkowskich, aby:

- w dalszym ciągu koncentrowały się na reakcjach wymiaru sprawiedliwości i ich inicjatywach zapobiegawczych w odniesieniu do wszelkich form wykorzystywania, w tym handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego;
- w pełni wykorzystały wsparcie odpowiednich agencji UE (takich jak Europol, Eurojust, CEPOL i Frontex) oraz usprawniły budowanie zdolności swoich podmiotów operacyjnych, w tym w celu identyfikacji potencjalnych ofiar handlu ludźmi;
- poprawiły zdolności inspekcji pracy lub partnerów społecznych i ułatwiły współpracę wieloagencyjną pod kątem identyfikacji ofiar handlu ludźmi do celów wyzysku pracowników oraz z myślą o postawieniu sprawców przed sądem;
- współpracowały z agencjami UE, w szczególności z Europolem, oraz z Europejskim Urzędem ds. Pracy w ramach jego kompetencji, aby zwalczać zjawisko wyzysku pracowników;
- rozwijały kolejne inicjatywy publiczno-prywatne z przedsiębiorstwami w sektorach i środowiskach wysokiego ryzyka;
- promowały inicjatywy dotyczące należytej staranności w globalnym łańcuchu dostaw produktów.

4. Udaremnienie działalności przestępczej w celu powstrzymania wykorzystywania ofiar

Grupy zajmujące się handlem ludźmi są dobrze zorganizowanymi i profesjonalnymi siatkami przestępczymi, działającymi także na skalę międzynarodową. Zajmują się specjalistycznymi zadaniami, w tym rekrutacją, transportem, dostarczaniem klientów, pilnowaniem ofiar lub zapewnianiem im zakwaterowania i żywności. Na potrzeby rekrutacji i wykorzystywania ofiar stosuje się przemoc, groźby, manipulację i podstęp. Grupy te są często zaangażowane w przemyt migrantów, pranie pieniędzy, korupcję, przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów oraz inne poważne przestępstwa, które wspierają ich główną działalność³⁶. „Mikrosiatki” działają głównie w obszarze wykorzystywania seksualnego, gdzie stręczycielstwo prowadzi się w grupach do pięciu osób lub indywidualnie.

Dzięki gromadzeniu danych przez Komisję Europejską od 2008 r. dostępne są dane na temat handlu ludźmi na poziomie UE. Dalsze usprawnienie **rejestracji i zgłaszania danych** we wszystkich państwach członkowskich UE na temat handlarzy ludźmi i ofiar, ich narodowości, płci, wieku i form wykorzystywania pomoże w opracowywaniu lepiej ukierunkowanych strategii politycznych o solidniejszych podstawach merytorycznych. Dodatkowa współpraca między krajowymi instytutami gromadzącymi dane może przyczynić się do ułatwienia i usprawnienia zgłaszania danych. Może ona obejmować inne informacje, np. dotyczące działalności przestępczej związanej z handlem ludźmi oraz szlaków przemytu.

4.1 Skuteczne środki operacyjne przeciwko modelowi działalności przestępczej

Zorganizowane grupy przestępcze specjalizujące się w handlu ludźmi w coraz większym stopniu wykorzystują w swoich działaniach **legalnie działające podmioty gospodarcze** (takie jak hotele, kluby nocne i salony masażu), na przykład rekrutując pracowników, wchodząc z nimi w stosunek umowny w kraju pochodzenia i przenosząc ich do kraju, w którym ma miejsce wykorzystywanie³⁷. W celu rozbicia modelu działalności przestępczej w zakresie handlu ludźmi zachęca się państwa członkowskie do wdrożenia narzędzi i podejść określonych w odniesieniu do jednego z priorytetów unijnej strategii w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2021–2025, dotyczącego wyeliminowania zysków z przestępczości zorganizowanej i zapobiegania przenikaniu przestępczości do legalnej gospodarki i społeczeństwa. Obejmuje to systematyczne prowadzenie dochodzeń finansowych w ramach postępowań przygotowawczych prowadzonych przez organy ścigania, a także opracowanie i wdrożenie solidnych ram służących identyfikacji, zajmowaniu i konfiskacie mienia pochodzącego z przestępstwa³⁸. Odzyskane mienie można ponadto wykorzystać do wypłacania ofiarom odszkodowań oraz wspierania ofiar, a także na potrzeby transgranicznej działalności służącej zwalczaniu handlu ludźmi, do czego zachęca się już w ramach dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi.

Działania operacyjne państw członkowskich, przy wsparciu ze strony agencji UE, przynoszą konkretne rezultaty³⁹ w ramach europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko

³⁶ SWD(2020) 226 final z 20.10.2020, Roczne sprawozdanie z działalności Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów (Europol, 2019 r.), UNODC, Global Report on Trafficking in Persons [Globalne sprawozdanie na temat handlu ludźmi, 2020 r.] (2021 r.), Study on Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses [Badanie na temat mapowania ryzyka przenikania poważnej i zorganizowanej przestępczości do legalnie działających podmiotów gospodarczych].

³⁷ Badanie na temat mapowania ryzyka przenikania poważnej i zorganizowanej przestępczości do legalnie działających podmiotów gospodarczych.

³⁸ Zob. konkluzje Rady w sprawie usprawniania dochodzeń finansowych w celu zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości, 8927/20, 17 czerwca 2020 r.

³⁹ Przykładowo w 2019 r. wyniki takich działań były następujące: 825 aresztowań, 8 824 podejrzanych i identyfikacja 1 307 potencjalnych ofiar, w tym 69 dzieci, identyfikacja lub likwidacja 94 zorganizowanych grup przestępczych oraz zamrożenie 1,5 mln EUR środków na rachunkach bankowych, w przedsiębiorstwach i domenach internetowych. Zob. dokumenty pod adresami:

zagrożeniom przestępstwami (EMPACT)⁴⁰. Europol ułatwia prowadzone przez wywiad postępowania przygotowawcze i dochodzenia finansowe państw członkowskich oraz wspiera skuteczną transgraniczną współpracę operacyjną, również w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych oraz dni wspólnego działania.

4.2 Przeciwdziałanie kulturze bezkarności poprzez budowanie zdolności w zakresie zdecydowanej reakcji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych

Niska liczba postępowań karnych i wyroków skazujących dotyczących handlarzy ludźmi⁴¹ oznacza, że proceder ten wciąż jest wysokochodowym przestępstwem o niskim ryzyku. Aby przerwać łańcuch handlu ludźmi, konieczna jest **zdecydowana reakcja wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych**, która ma kluczowe znaczenie dla prowadzenia skutecznych dochodzeń, postępowań karnych i wydawania wyroków skazujących, z uwzględnieniem m.in. charakteru przestępstwa związanego z płcią. Wymaga to budowania wiedzy specjalistycznej i wyznaczenia wyspecjalizowanych ekspertów oraz wydziałów lub jednostek ds. handlu ludźmi we właściwych organach na szczeblu krajowym i lokalnym.

Działalność przestępcza szybko się zmienia. Z tego względu organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości muszą równie szybko rozwijać swoje umiejętności, zdolności oraz wiedzę na temat dostępnych narzędzi, usług i technologii. W unijnej strategii w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2021–2025 zdefiniowano cele, działania i podmioty, które przyczynią się do poprawy dostępu do umiejętności, wiedzy i operacyjnej wiedzy specjalistycznej. W tym kontekście, mając na względzie rozbięcie modelu działalności przestępczej polegającej na dostarczaniu ofiar handlu ludźmi w celu wykorzystywania, należy wzmocnić działania na rzecz **budowania zdolności**.

Systematyczne **szkolenia dla pracowników organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości** dotyczące poszczególnych elementów przestępczości, a także szkolenia obejmujące ćwiczenia praktyczne oparte na symulacji z udziałem wielu zainteresowanych stron w celu testowania procedur postępowania w przypadkach handlu ludźmi podniosą poziom profesjonalizmu i koordynacji działań oraz zapewnią odpowiednie działania następne. Zachęca się, aby w takich działaniach szkoleniowych koncentrować się na szczególnych cechach handlu ludźmi do celów różnych form wykorzystywania (wykorzystywania seksualnego, pracy przymusowej, przymusowej przestępczości i przymusowego żebractwa oraz handlu dziećmi), skomplikowanych dynamicznych powiązaniach pomiędzy handlem ludźmi a innymi bezprawnymi działaniami, metodach wykrywania przestępczości i jej aspektach finansowych, na roli i wykorzystaniu internetu i mediów społecznościowych, a także na rozwijaniu umiejętności w zakresie zarządzania dochodzeniami i prowadzenia ich w kierunku postępowań karnych (gromadzenie środków dowodowych, przesłuchania ofiar, ochrona ofiar, współpraca ponadnarodowa). Poza specjalistycznymi szkoleniami dla organów ścigania pracujących nad przypadkami handlu ludźmi konieczne są szkolenia innych funkcjonariuszy organów ścigania pracujących w innych obszarach przestępczości, a także szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości, aby zwiększyć wykrywalność i liczbę zgłoszeń oraz usprawnić działania w przypadkach handlu ludźmi.

<https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>;

<https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602>

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>.

oraz

Od 2010 r. walka z handlem ludźmi jest priorytetem UE w zakresie zwalczania przestępczości w ramach cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości.

⁴¹ W latach 2017–2018 w odniesieniu do przestępstw dotyczących handlu ludźmi odnotowano w UE 6 163 postępowania karne i 2 426 wyroków skazujących. COM(2020) 661 final z 20.10.2020.

Aby uwzględnić **perspektywę i potrzeby ofiar**, szkolenia powinny odbywać się w środowisku obejmującym wiele zainteresowanych stron, w tym m.in. organy ścigania, organy sądowe, społeczeństwo obywatelskie, pracowników socjalnych, praktyków w zakresie ochrony dzieci oraz instytucje kształcenia i opieki zdrowotnej. Szczególną uwagę należy zwrócić na budowanie zdolności policji, inspektorów pracy, funkcjonariuszy straży granicznej, prokuratorów i sędziów w zakresie pracy z ofiarami podczas postępowania karnego, wykrywania oznak, że dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi, a także kierowania ofiar do usług wsparcia zgodnie z odnośnymi procedurami. Przypadki dotyczące dzieci będących ofiarami handlu ludźmi wymagają przeszkolonych funkcjonariuszy, którzy są świadomi szczególnej wrażliwości dzieci będących ofiarami oraz którzy są dobrze przeszkoleni w zakresie praw dziecka i potrzeb w zakresie ochrony podczas postępowania karnego.

Szkolenie pracowników wymiaru sprawiedliwości w zakresie dostępnych instrumentów współpracy sądowej w prawie karnym przyczyni się do zacieśnienia współpracy między organami ścigania a organami sądowymi, a także innymi właściwymi podmiotami, jak inspektorzy pracy lub partnerzy społeczni.

Komisja będzie finansować i koordynować środki na rzecz budowania zdolności organów ścigania w ramach współpracy transgranicznej i ponadnarodowej, m.in. ćwiczenia symulacyjne. Ponadto Komisja wraz w Eurojustem będzie sprzyjać utworzeniu grupy dyskusyjnej składającej się z wyspecjalizowanych prokuratorów i ukierunkowanej na walkę z handlem ludźmi w celu zacieśnienia współpracy sądowej. Działania te przyczynią się do stworzenia możliwości dalszej współpracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, a także doprowadzą do opracowania wytycznych dotyczących pracy tych organów.

4.3 Walka z cyfrowym modelem biznesowym handlarzy ludźmi

Zorganizowane grupy przestępcze **szybko dostosowują swój tryb funkcjonowania i model biznesowy** do zmieniających się wzorców popytu. Podczas pandemii COVID-19 handlarze ludźmi w coraz większym stopniu przenosili poszczególne etapy handlu do internetu. Wykorzystują oni przestrzeń cyfrową do rekrutowania i wykorzystywania ofiar, organizacji ich transportu i zakwaterowania, reklamowania usług ofiar w internecie i docierania do potencjalnych klientów, kontrolowania ofiar, komunikacji między sprawcami i ukrywania dochodów z przestępstwa⁴². Technologia umożliwia przestępcom handlowanie ludźmi do coraz rozmaitszych celów, w szczególności do celów wykorzystywania seksualnego, ale także wyzysku pracowników, pozyskiwania narządów, nielegalnej adopcji dzieci oraz przymusowych małżeństw. Szczególnie narażone na stanie się ofiarami handlarzy ludźmi w internecie są dzieci. Podczas gdy przestępcy z powodzeniem korzystają z najnowszych możliwości oferowanych w epoce cyfrowej, organy ścigania mają poważne trudności w nadążeniu za nimi, m.in. pod względem wykrywania oznak wykorzystywania w coraz większej liczbie reklam internetowych i uzyskiwania niezbędnych dowodów cyfrowych⁴³.

Wyzwaniom, jakie niesie ze sobą **epoka cyfrowa dla organów ścigania i organów sądowych** w walce z handlem ludźmi, należy stawiać czoła zgodnie z horyzontalnym

⁴² Europol, „The challenges of countering human trafficking in the digital era” [„Wyzwania w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi w epoce cyfrowej”] (2020 r.). Zob. również dokumenty COM(2020) 661 final z 20.10.2020 i SWD(2020) 226 final z 20.10.2020 oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, 2020/2029(INI).

⁴³ Europol, 2021 EU Serious and Organised Threat Assessment Report [Sprawozdanie z 2021 r. z oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością] (EU SOCTA), 12 kwietnia 2021 r.

priorytetem unijnej strategii w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2021–2025, dotyczącym podejmowania nowoczesnych działań przez organy ścigania w odpowiedzi na rozwój technologiczny. Europol może wspierać intensyfikację wykrywania w internecie treści wykorzystywanych przez handlarzy ludźmi. Możliwie najlepsze korzystanie z technologii oraz poleganie na dowodach cyfrowych może przyczynić się poprawy sytuacji ofiar w postępowaniach karnych. Gdyby na przykład znaleziono dowody innego rodzaju, istniałaby mniejsza potrzeba opierania się na zeznaniach ofiar, dzięki czemu unikałyby one traumy związanej ze spotkaniem w sądzie ze swoimi oprawcami.

W związku z już obowiązującymi przepisami dyrektywy o handlu elektronicznym, zobowiązującymi platform do usuwania nielegalnych treści, zastrzonymi we wniosku dotyczącym aktu prawnego o usługach cyfrowych⁴⁴, Komisja zorganizuje **dialog z odpowiednimi przedsiębiorstwami internetowymi i technologicznymi** w celu ograniczenia korzystania z platform internetowych do rekrutowania i wykorzystywania ofiar. Komisja będzie również wspierała ewentualne podobne dialogi prowadzone przez państwa członkowskie na szczeblu krajowym. Dostawcy usług internetowych oraz powiązane przedsiębiorstwa mają własną rolę do odegrania we wspieraniu przeciwdziałania handlu ludźmi za pomocą identyfikacji i usuwania materiałów internetowych związanych z wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem ofiar handlu ludźmi⁴⁵. Zachęca się zatem do współpracy z sektorem prywatnym, aby wykorzystać możliwości płynące z innowacji i wiedzy specjalistycznej na potrzeby opracowywania rozwiązań technologicznych służących wspieraniu zapobiegania handlowi ludźmi i jego zwalczania. Działania w zakresie zapobiegania i podnoszenia świadomości dotyczące m.in. bezpiecznego korzystania z internetu i mediów społecznościowych mogą w jeszcze większym stopniu przyczynić się do ograniczenia ryzyka handlu dziećmi.

Kluczowe działania:

Komisja:

- usprawni rejestrację i gromadzenie danych dotyczących handlu ludźmi w celu zapewnienia wiarygodnych i porównywalnych informacji na potrzeby opracowywania strategii politycznych dostosowanych do potrzeb;
- ułatwi utworzenie grupy dyskusyjnej składającej się z wyspecjalizowanych prokuratorów i ukierunkowanej na walkę z handlem ludźmi;
- usprawni koordynację między organami ścigania w ramach spraw transgranicznych i międzynarodowych oraz będzie wspierać skoordynowane reagowanie wielu zainteresowanych stron, w tym poprzez finansowanie ćwiczeń symulacyjnych;
- usprawni współpracę organów ścigania i organów sądowych między państwami członkowskimi poprzez konkretne projekty operacyjne w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- przeprowadzi dialog z sektorem prywatnym i branżami cyfrowymi oraz będzie promować wymianę najlepszych praktyk przy wsparciu ze strony agencji UE.

Wzywa się państwa członkowskie do:

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

⁴⁵ COM(2020) 661 final z 20.10.2020.

- ulepszenia procesów rejestrowania danych krajowych oraz gromadzenia danych na temat handlu ludźmi;
- pełnego wykorzystywania istniejących instrumentów współpracy operacyjnej, takich jak wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, przy wsparciu ze strony Europolu oraz do współpracy operacyjnej w ramach EMPACT;
- systematycznej wymiany danych na temat dochodzeń w sprawach dotyczących handlu ludźmi przy wsparciu ze strony Europolu;
- zwiększenia zdolności organów ścigania i poszerzenia wiedzy specjalistycznej, aby nadążać za rozwojem technologicznym.

5. Ochrona i wspieranie ofiar, zwłaszcza kobiet i dzieci, i wzmocnienie ich pozycji

Handel ludźmi to szczególnie poważne naruszenie praw podstawowych, które powoduje u ofiar wielkie cierpienie i długotrwałą szkodę. W uzupełnieniu kompleksowych działań przewidzianych w ramach strategii UE w zakresie praw ofiar (2020–2025)⁴⁶ oraz kompleksowej strategii UE na rzecz praw dziecka⁴⁷, w niniejszej strategii proponuje się działania służące poprawie sytuacji ofiar handlu ludźmi. **Handel ludźmi do celów seksualnego wykorzystywania**⁴⁸ – które jest najczęstszą formą wykorzystywania – jest formą przemocy ze względu na płeć, która ma swoje źródło w różnicach w traktowaniu kobiet i mężczyzn. Narażenie kobiet i dziewcząt na bycie przedmiotem handlu ludźmi jest większe ze względu na szereg czynników; należą do nich nierówności płci, ubóstwo, wykluczenie społeczne, pochodzenie etniczne i dyskryminacja⁴⁹. Dane na szczeblu UE uwypuklają wymiar tego przestępstwa związany z płcią. Niemal trzy czwarte (72 %) wszystkich ofiar w UE i 92 % ofiar handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego stanowią **kobiety i dziewczęta**. Wśród wszystkich ofiar w UE niemal co czwarta ofiara to **dziecko**. Większość dzieci będących ofiarami ma obywatelstwo Unii i jest przedmiotem handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego⁵⁰; handlarze ludźmi szczególnie często biorą za cel dzieci migrujące, a zwłaszcza migrujące dzieci bez opieki⁵¹. Proponowane działanie obejmuje uwzględnienie tych wzorców oraz poświęcenie uwagi sytuacji i współzależnościom innych narażonych grup, takich jak osoby LGBTIQ, osoby z niepełnosprawnościami⁵² i osoby pochodzące z mniejszości etnicznych, np. należące do marginalizowanych społeczności romskich. Młode kobiety i osoby nieletnie ze społeczności

⁴⁶ Komunikat Komisji „Strategia UE w zakresie praw ofiar (2020–2025)”, COM(2020) 258 final z 24.6.2020.

⁴⁷ Komunikat Komisji „Strategia UE na rzecz praw dziecka”, COM(2021) 142 final z 24.3.2021.

⁴⁸ W latach 2017–2018 60 % wszystkich zarejestrowanych ofiar padło ofiarą handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego.

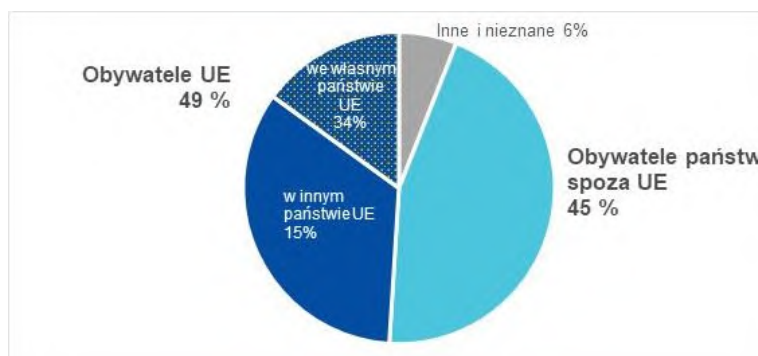
⁴⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2020/2029(INI))

⁵⁰ W latach 2017 i 2018: 78 % spośród dzieci, które padały ofiarą handlu ludźmi, stanowiły dziewczęta; 60 % dzieci padło ofiarą handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego, a trzy czwarte (75 %) wszystkich dzieci będących ofiarami w UE było obywatelami Unii. Przypomina się, że handel chłopcami (m.in. migrującymi) oraz ich wykorzystywanie, zwłaszcza seksualne, jest zjawiskiem, którego przypadki na szczeblu UE są niedostatecznie zgłaszane.

⁵¹ Zob. komunikat Komisji pt. „Ochrona migrujących dzieci”, COM(2017) 211 final z 12.4.2017.

⁵² Jeżeli chodzi o osoby z niepełnosprawnościami, które są szczególnie narażone na to, że padną ofiarą handlu ludźmi, oraz na przemoc i wykorzystywanie, strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030 (COM(2021) 101 final z 3.3.2021) będzie przewidywać działania w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony.

romskich są szczególnie narażone na wykorzystanie i handel ludźmi⁵³ ze względu na szereg czynników społeczno-ekonomicznych, takich jak wielowymiarowe ubóstwo, antycyganizm, niski poziom wykształcenia, niepewne warunki mieszkaniowe, wykluczenie społeczne i dyskryminacja⁵⁴.



Ryc. 3 Zarejestrowane ofiary handlu ludźmi w podziale według obywatelstwa UE lub państw nienależących do UE w 2017 i 2018 r.

Wczesna **identyfikacja ofiar** jest kluczowa, aby niezwłocznie udzielać pomocy, wsparcia i ochrony ofiarom handlu ludźmi, a także pozwala policji i organom ścigania skuteczniej prowadzić dochodzenia i karać handlarzy ludźmi. Funkcjonariusze pierwszej linii, tacy jak funkcjonariusze straży granicznej i policji, pracownicy socjalni i służby inspekcji mają zasadniczą rolę do odegrania w tym zakresie. Zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w identyfikację ofiar i kierowanie ich do otrzymania wsparcia jest wyzwaniem, podobnie jak niedobór szkoleń dla specjalistów zajmujących się udzielaniem wsparcia w sprawach transgranicznych dotyczących ofiar⁵⁵.

Aby poprawić aktualną sytuację, po aktywnym działaniu na rzecz wczesnej identyfikacji ofiar musi następować silne wsparcie dla zaspokojenia ich potrzeb. Zapewnienie **ofiaram pomocy, wsparcia i ochrony** pozostaje jednak wyzwaniem. Ofiary często napotykają trudności w korzystaniu z przysługujących im praw. Ich szczególne potrzeby i okoliczności, zależne od form wykorzystywania, jakim były poddane, ich płci i wieku, nie są systematycznie uwzględniane. Wiele czynników, w tym złożoność postępowania, utrudnia ofiarom handlu ludźmi uzyskanie odszkodowania⁵⁶. Ofiary nie powinny również musieć obawiać się odwetu i wtórnej wiktymizacji w trakcie postępowania karnego, gdy zgłaszają przestępstwo⁵⁷. Ofiar nie należy karać za przestępstwa, do których popełnienia zostały zmuszone w trakcie wykorzystywania⁵⁸. Powinny być traktowane jak posiadacze praw, bez uprzedzeń czy stronniczości. Ponadto szanse ofiar na **odbudowę swojego życia** również pozostają ograniczone, ponieważ programy reintegracji i rehabilitacji wymagają dalszego

⁵³ „Handel dziećmi w narażonych społecznościach romskich” [„Child Trafficking among Vulnerable Roma Communities”] (2015); https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/22588.pdf.

⁵⁴ W dniu 7 października 2020 r. Komisja przyjęła unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów, w celu zapewnienia faktycznej równości, włączenia społeczno-ekonomicznego oraz propagowania udziału największej europejskiej mniejszości etnicznej; COM(2020) 620 final z 7.10.2020. Ich celem jest zwalczanie ubóstwa, antycyganizmu i dyskryminacji.

⁵⁵ Przegląd funkcjonowania krajowych i ponadnarodowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy (2020).

⁵⁶ SWD(2020) 226 final z 20.10.2020.

⁵⁷ Zob. także cele „Strategii UE w zakresie praw ofiar (2020–2025)”; COM(2020) 258 final z 24.6.2020.

⁵⁸ Zob. niedawne orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 lutego 2021 r. dotyczące niekarania ofiar, V.C.L. i A.N. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu

rozwijania, a szanse zapewnienia trwałych rozwiązań, takich jak włączenie do rynku pracy, są niewielkie⁵⁹.

Komisja będzie **wspierać działania państw członkowskich** na rzecz poprawy wczesnej identyfikacji ofiar, jak również kierowania ich do służb zapewniających pomoc, wsparcie i ochronę, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb ofiar i form wykorzystania, którym były poddawane. Szczególną uwagę należy poświęcić dzieciom, które padły ofiarą handlu ludźmi lub są tym procederem zagrożone, zapewniając systematyczne zgłaszanie i alarmowanie o zaginionych dzieciach w celu ich wczesnej identyfikacji, a także procedury ukierunkowanej pomocy dostosowane do potrzeb dzieci będących ofiarami handlu ludźmi, szybkie wyznaczanie opiekunów i skuteczną bezpłatną pomoc prawną. Komisja będzie promować działania takie jak **szkolenia uwzględniające aspekt płci oraz prawa dzieci** dla specjalistów, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami (takich jak organy ścigania, pracownicy wymiaru sprawiedliwości, inspektorzy pracy, urzędnicy imigracyjni i azylowi, straż graniczna, pracownicy socjalni, pracownicy wspierający ofiary lub personel medyczny), opracowywanie **wytycznych, zestawów narzędzi i wymiana najlepszych praktyk** między pracownikami w celu poprawy krajowych struktur i współpracy w zakresie identyfikacji ofiar, udzielania im pomocy i wsparcia, w tym krajowe mechanizmy ukierunkowanej pomocy.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie zwalczania handlu ludźmi państwa członkowskie wprowadziły środki służące ustanowieniu odpowiednich mechanizmów ukierunkowanych na wczesną identyfikację i wsparcie ofiar oraz zapewnienie im pomocy – tzw. mechanizmów ukierunkowanej pomocy. Komisja Europejska przeprowadziła badanie na temat mechanizmów krajowych i ponadnarodowych w państwach członkowskich⁶⁰. W badaniu wskazano obszary, w których można wprowadzić dalsze ulepszenia: wykrywanie potencjalnych ofiar, udostępnienie odpowiedniego zakwaterowania, zwłaszcza dla dzieci będących ofiarami, zacieśnienie współpracy między wszystkimi podmiotami, w tym organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz lepsze monitorowanie wpływu i skutków wprowadzenia środków na wszystkich etapach ukierunkowanej pomocy. Uwzględniając dotychczasową współpracę krajową i ponadnarodową, Komisja zintensyfikuje działania mające na celu poprawę wsparcia dla ofiar i zapewnianie im ukierunkowanej pomocy w kontekście transgranicznym, dążąc do **ustanowienia europejskiego mechanizmu współpracy w zakresie ukierunkowanej pomocy**, przy wsparciu odpowiednich agencji UE (takich jak Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, Agencja Praw Podstawowych, Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn i CEPOL).

Państwa członkowskie otrzymują również wsparcie od dziesięciu agencji UE⁶¹, które w 2018 r. podpisały wspólne oświadczenie o zobowiązaniu się do współpracy w celu zwalczania handlu ludźmi. Komisja koordynuje współpracę tych agencji zgodnie z ich odpowiednimi uprawnieniami, mając na celu sprostanie wyzwaniom związanym z ofiarami

⁵⁹ Przegląd funkcjonowania krajowych i ponadnarodowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy (2020).

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ Sześć: Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), Agencji Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA), Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej (Eurojust), Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE), Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL), Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) podpisali wspólne oświadczenie o zobowiązaniu do współpracy w zwalczaniu handlu ludźmi.

handlu ludźmi. Przedstawia one wspólnie sprawozdanie na temat pełnionych przez nie ról i prowadzonych działań, aby lepiej uświadomić państwom członkowskim potencjał agencji w zakresie pomocy we wczesnej identyfikacji i ochronie ofiar oraz zachęcić państwa członkowskie do bliższej współpracy z agencjami w tym obszarze.

Aby rozwiązać problem handlu ludźmi na szczeblu lokalnym, regionalnym i ponadnarodowym oraz aby skorzystać z dostępnych europejskich instrumentów finansowania, Komisja będzie zachęcać właściwe **organy krajowe i lokalne do współpracy z regionami, miastami i gminami**. Komisja będzie dążyć do zacieśnienia współpracy z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów oraz odpowiednimi partnerami w celu zwalczania handlu ludźmi. Partnerstwo na rzecz integracji, podpisane przez Komisję i Komitet Regionów⁶², zapewni wsparcie w zakresie integracji wszystkich migrantów, w tym ofiar handlu ludźmi spoza UE.

Ofiary handlu ludźmi powinny mieć **dostęp do odpowiedniego i bezpiecznego zakwaterowania**, które umożliwi im ucieczkę przed handlarzami ludźmi i które będzie dostosowane do ich szczególnych potrzeb i okoliczności. Potrzebne są bezpieczne schronienia dla dzieci, kobiet i mężczyzn. Schroniska dla osób tej samej płci, które zapewniają również wsparcie skoncentrowane na traumie, mogą skutecznie pomóc ofiarom w powrocie do zdrowia. W związku z tym Komisja umożliwi **ukierunkowane wsparcie finansowe** dla schronisk dla ofiar handlu ludźmi – w tym specjalistycznych placówek dla kobiet i dzieci – za pośrednictwem Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zgodnie ze szczegółowymi warunkami kwalifikującymi i zakresem każdego z tych funduszy.

Działania społeczne, gospodarcze i edukacyjne są niezbędne, aby ofiary mogły **ponownie zintegrować się ze społeczeństwem**. Komisja będzie ułatwiać i promować programy wspierające ofiary w powrocie do zdrowia i reintegracji, takie jak specjalistyczne usługi zdrowotne, psychologiczne lub prawne, a także programy ułatwiające dostęp do możliwości edukacyjnych i gospodarczych. Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do wprowadzenia programów kierowanych przez społeczność i programów mentoringu partnerskiego z udziałem ofiar handlu ludźmi, oferując możliwości kształcenia, zatrudnienia i wzmocnienia pozycji.

Ofiary, które nie są obywatelami UE, napotykają dodatkowe trudności. Przy wydawaniu dokumentów pobytowych należy zwrócić szczególną uwagę na wyjątkową sytuację ofiar handlu ludźmi. Zgodnie z obowiązującymi przepisami UE przyznanie dokumentu pobytowego może być uzależnione od współpracy ofiary w ramach postępowania karnego⁶³. Ponadto między poszczególnymi państwami członkowskimi występują niespójności w stosowaniu w odniesieniu do ofiar niebędących obywatelami UE okresów przeznaczonych na zastanowienie się⁶⁴, podczas których zapewnia się pomoc ofiarom. Państwa członkowskie powinny zwracać szczególną uwagę na wyjątkową sytuację ofiar handlu ludźmi w kontekście

⁶²https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-commission-committee-regions-partnership-integration_en

⁶³ Zob. art. 6 i 8 dyrektywy Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami, Dz.U. L 261 z 6.8.2004. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zwróciły uwagę na rozbieżność między liczbą ofiar niebędących obywatelami UE a liczbą dokumentów pobytowych wydanych na podstawie dyrektywy.

⁶⁴ Zgodnie z dyrektywą z 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego zainteresowanym obywatelom państw trzecich przyznaje się okres na zastanowienie się, umożliwiający im odzyskanie sił i uniknięcie wpływu ze strony sprawców przestępstw, tak aby mogli podjąć świadomą decyzję co do podjęcia współpracy z właściwymi organami.

odsyłania obywateli państw spoza UE do państwa, do którego przybyli po raz pierwszy⁶⁵. Może to oznaczać narażenie tych osób na to, że ponownie padną ofiarą handlarzy ludźmi. Ponadto w przypadku dzieci migrujących należy wprowadzić konkretne zabezpieczenia – w ramach stosownych procedur – w celu zapewnienia przestrzegania ich praw⁶⁶. W planie działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027⁶⁷ wprowadzono odnośne środki, w tym w odniesieniu do ofiar handlu ludźmi.

W dyrektywie UE w sprawie zwalczania handlu ludźmi określono **minimalne wymagania**, w tym dotyczące wsparcia i ochrony ofiar. Komisja oceni, w jaki sposób można lepiej zaradzić wyżej wymienionym problemom związanym z dyrektywą w sprawie zwalczania handlu ludźmi – w tym przez silne uwzględnianie aspektu płci⁶⁸ we wspieraniu i ochronie ofiar, niekaranie ofiar za przestępstwa, do których popełnienia zostały zmuszone – oraz problemom związanym z dyrektywą Rady z 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego ofiarom handlu ludźmi⁶⁹.

Kluczowe działania:

Komisja:

- wzmocni budowanie zdolności i wymianę najlepszych praktyk w zakresie identyfikacji ofiar handlu ludźmi, w szczególności wśród słabszych grup społecznych, m.in. za pomocą specjalnego finansowania szkoleń policji, pracowników socjalnych, służb kontrolnych, straży granicznej;
- ułatwi realizację programów na rzecz reintegracji i wzmacniania pozycji ofiar oraz wymianę najlepszych praktyk w tym względzie;
- zacieśni współpracę na rzecz europejskiego mechanizmu ukierunkowanej pomocy;
- umożliwi ukierunkowane wsparcie finansowe dla specjalistycznych schronisk dla ofiar handlu ludźmi, w tym specjalistycznych placówek dla kobiet i dzieci będących ofiarami handlu ludźmi, za pośrednictwem Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- w krajach partnerskich niebędących członkami UE zapewni środki finansowe organizacjom pozarządowym i ośrodkom zasobów w zakresie migracji w celu wspierania ofiar, w tym zaspokajania ich potrzeb psychospołecznych, z uwzględnieniem potrzeb związanych z płcią i potrzeb dzieci;
- rozwinie ścisłą współpracę z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów w celu zwiększenia wpływu działań w zakresie zwalczania

⁶⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz.U. L 180 z 29.6.2013.

⁶⁶ Komunikat Komisji „Wzmacnianie współpracy w zakresie powrotów i readmisji w ramach sprawiedliwej, skutecznej i kompleksowej unijnej polityki migracyjnej”, COM(2021) 56 final z 10.2.2021.

⁶⁷ Komunikat Komisji „Plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027”, COM(2020) 758 final z 24.11.2020.

⁶⁸ Komisja realizuje zobowiązania zawarte w europejskiej strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025 (COM(2020) 152 final z 5.3.2020), m.in. występując z inicjatywą ustawodawczą w sprawie zwalczania przemocy ze względu na płeć wobec kobiet i przemocy domowej.

⁶⁹ Dyrektywa Rady 2004/81/WE, Dz.U. L 261 z 6.8.2004.

handlu ludźmi we współdziałaniu z partnerami społecznymi i gospodarczymi, na szczeblu lokalnym i regionalnym;

- zacieśnić partnerstwa z państwami niebędącymi członkami UE w celu zagwarantowania praw ofiar na wszystkich etapach procesu powrotu oraz zapewnienia im szczególnej, dostosowanej do ich potrzeb pomocy i ochrony po powrocie, w tym szczególnych zabezpieczeń dla dzieci.

Komisja zwraca się do państw członkowskich, aby:

- promowały szkolenia uwzględniające aspekt płci oraz prawa dzieci dla funkcjonariuszy i wszystkich praktyków, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami;
- promowały działania uświadamiające skierowane do pracowników pierwszego kontaktu w sektorach i środowiskach wysokiego ryzyka, w których wykorzystywane są ofiary handlu ludźmi;
- stworzyły bezpieczne warunki, w których ofiary mogą zgłaszać przestępstwa bez obawy, że będą ścigane za czyny, do których popełnienia zostały zmuszone przez handlarzy ludźmi, oraz bez obawy, że będą narażone na wtórną wiktymizację, zastraszenie lub odwet w kontekście postępowania karnego;
- usprawniły funkcjonowanie krajowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy;
- zapewniły pracownikom opieki zdrowotnej szkolenia w zakresie zarządzania różnorodnością i potrzeb ofiar handlu ludźmi będących migrantami w ramach unijnych programów w dziedzinie zdrowia;
- umożliwiły finansowanie programów kierowanych przez społeczność i programów mentoringu partnerskiego na rzecz wzmacniania społeczeństwa.

6. Wymiar międzynarodowy

W 2020 r. na całym świecie zidentyfikowano 534 różne przepływy handlu ludźmi, a ponad 120 krajów zgłosiło ofiary z ponad 140 różnych państw pochodzenia⁷⁰. Handel ludźmi jest **przestępstwem transgranicznym**, a połowa ofiar identyfikowanych w Unii Europejskiej to obywatele państw trzecich, głównie z Afryki, Bałkanów Zachodnich i Azji⁷¹. W krajach o niskich dochodach połowa ofiar handlu ludźmi to dzieci, a większość z nich jest zmuszana do pracy⁷². UE musi zatem zintensyfikować wysiłki na rzecz rozwiązania problemów gospodarczych oraz pomóc rodzinom i społecznościom w zwiększeniu odporności na negatywne mechanizmy reagowania. Priorytety w ramach niniejszej strategii, w tym rozbić model działalności przestępczej handlarzy ludźmi, ograniczenie popytu oraz ochrona ofiar

⁷⁰ UNODC, „Global Report on Trafficking in Persons 2020” [„Globalne sprawozdanie na temat handlu ludźmi za 2020 r.”] (2021 r.). UNODC zastosowało pojęcie „przepływ” (ang. *flow*) w odniesieniu do każdej pary jednego państwa pochodzenia i jednego miejsca docelowego, pomiędzy którymi w okresie badanym wykryto co najmniej 5 ofiar. Do ustalenia przepływów wykorzystano dane z roku odniesienia 2018 r. (lub nowsze). W przypadku krajów, dla których dane za 2018 r. nie były dostępne, wykorzystano najnowsze dane z lat 2019, 2017 lub 2016.

⁷¹ Gromadzenie danych na temat handlu ludźmi w UE (2020 r.).

⁷² „Global Report on Trafficking in Persons 2020” [„Globalne sprawozdanie na temat handlu ludźmi za 2020 r.”]

i wzmocnienie ich pozycji, powinny mieć zatem pełne zastosowanie w kontekście zewnętrznych polityk UE.

Handel ludźmi odbywa się także w ramach **mieszanych przepływów migracyjnych** do UE na wszystkich szlakach. Przemyt migrantów jest często powiązany z innymi formami przestępczości zorganizowanej, takimi jak handel ludźmi. Obecna sytuacja migracyjna w skali globalnej i regionalnej potęguje ryzyko handlu ludźmi, a handlarze ludźmi wykorzystują procedury azylowe, w tym poprzez legalizację zarówno własnego statusu, jak i statusu swoich ofiar⁷³. Do rozbicia działalności handlarzy ludźmi w zakresie przemieszczania ofiar do Europy w celu ich wykorzystywania oraz do zwalczania sieci przemytniczych przyczyni się unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów w ramach **nowego paktu o migracji i azylu**⁷⁴. Ponadto kluczowym elementem paktu jest nawiązanie i pogłębienie partnerstw z państwami pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia. Kluczowe znaczenie ma zatem zacieśnianie **współpracy międzynarodowej oraz partnerstw** poprzez jak najlepsze wykorzystywanie instrumentów polityki zewnętrznej, narzędzi współpracy oraz finansowania⁷⁵ na potrzeby wymiany informacji i danych wywiadu kryminalnego na temat handlu ludźmi, związanych z nim przestępstw i siatek przestępczych. Bliższa współpraca państw członkowskich z państwami trzecimi jest ułatwana i wspierana za pomocą wielu różnych **instrumentów unijnej polityki zagranicznej**, w tym globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Planu działania UE dotyczącego praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024, unijnego planu działania w sprawie równości płci w kontekście działań zewnętrznych na lata 2021–2025, wspólnego komunikatu „W kierunku kompleksowej strategii współpracy z Afryką”. Ponadto w kontekście procesu rozszerzenia UE i polityki sąsiedztwa istotne są inne instrumenty, takie jak strategia UE dla Bałkanów Zachodnich, wspólny komunikat „Polityka Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. – Wzmacnianie odporności – Partnerstwo Wschodnie, które służy wszystkim” oraz wspólny komunikat „Odnowione partnerstwo z południowym sąsiedztwem – Nowy program na rzecz regionu śródziemnomorskiego”. Istotny wkład stanowi również podejście UE do bezpieczeństwa zewnętrznego w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). W ramach misji cywilnych i wojskowych będących elementem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony prowadzone są działania mające na celu rozbicie zorganizowanych siatek przestępczych działających w obszarze przemytu migrantów i handlu ludźmi⁷⁶. Kluczowe znaczenie ma również bliższa współpraca w tej dziedzinie z agencjami wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, jak określono w umowie w zakresie cywilnego wymiaru WPBiO⁷⁷.

Instrumenty te mają kluczowe znaczenie dla promowania ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi UE a **państwami pochodzenia i tranzytu ofiar**. W stosownych przypadkach Komisja będzie ułatwiać systematyczne angażowanie delegatur Unii w poszczególnych państwach i dążyć do bliskiej współpracy w ramach misji i operacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Europejska Służba Działań Zewnętrznych będzie

⁷³ Europejskie Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów, 4. roczne sprawozdanie z działalności, Europol, 2020 r.

⁷⁴ Komunikat Komisji dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, COM(2020) 609 final z 23.9.2020.

⁷⁵ Na przykład za pośrednictwem Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

⁷⁶ Na przykład misja EUBAM Libya i operacja EUNAVFOR MED IRINI.

⁷⁷ W dniu 19 listopada 2018 r. Rada i państwa członkowskie przyjęły konkluzje o ustanowieniu umowy w zakresie cywilnego wymiaru wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Zob. konkluzje Rady: <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/11/19/civilian-common-security-and-defence-policy-eu-strengthens-its-capacities-to-act/>

w dalszym ciągu odgrywać kluczową rolę w usprawnianiu strategicznej i operacyjnej współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi poprzez pełne wykorzystanie narzędzi zewnętrznych, takich jak dialogi wysokiego szczebla oraz sieć ekspertów ds. bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu w delegaturach Unii. Współpraca z agencjami ONZ i organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości oraz Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, wzmacnia działania na szczeblu globalnym, w szczególności podejmowane z krajami pochodzenia i tranzytu.

Komisja wspiera państwa członkowskie oraz kraje partnerskie niebędące państwami członkowskimi UE we wdrażaniu Konwencji **Narodów Zjednoczonych** przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz Protokołu o handlu ludźmi, których UE i jej państwa członkowskie są stronami. UE i jej państwa członkowskie należą też do uruchomionego niedawno mechanizmu przeglądu wdrażania Protokołu ONZ o handlu ludźmi. Komisja zacieśni współpracę z właściwymi podmiotami w odniesieniu do protokołu ONZ, w tym m.in. z Międzyagencyjną Grupą Współpracy ONZ ds. Zwalczania Handlu Ludźmi. Komisja będzie też ściśle współpracować z **Radą Europy** i jej grupą ekspertów do spraw działań przeciwko handlowi ludźmi⁷⁸ zgodnie z priorytetami określonymi w niniejszej strategii.

W działaniach zewnętrznych należy uwzględniać odpowiednie **cele zrównoważonego rozwoju** Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące handlu ludźmi⁷⁹. W tym kontekście w ramach **polityki handlowej UE** propaguje się cele zrównoważonego rozwoju, w tym standardy w zakresie praw człowieka i zatrudnienia. Komisja rozważy, czy aktualne normy międzynarodowe przeciwdziałające handlowi ludźmi mogłyby być lepiej odzwierciedlone we wdrażaniu **umów handlowych** i ich egzekwowaniu, w szczególności w odniesieniu do bardziej asertywnego wykorzystania klauzuli dotyczącej zasadniczych elementów.

Komisja przychylnie odnosi się do przyjętego niedawno **globalnego systemu sankcji UE za naruszenia praw człowieka**⁸⁰, który umożliwia Unii Europejskiej podejmowanie działań wobec osób fizycznych, podmiotów i organów odpowiedzialnych za poważne przypadki łamania lub naruszenia praw człowieka na całym świecie, zaangażowanych w nie lub z nimi powiązanych. Ten system sankcji umożliwia Radzie nakładanie zakazu podróży, zamrażanie środków finansowych oraz zakaz udostępniania środków finansowych lub zasobów gospodarczych osobom i podmiotom wymienionym w wykazie.

Kluczowe działania:

Komisja:

- przyjmie unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025;

⁷⁸ Konkluzje Rady w sprawie priorytetów UE w dziedzinie współpracy z Radą Europy w latach 2020–2022, 9283/20, 13 lipca 2020 r.

⁷⁹ Cele zrównoważonego rozwoju: 5.2 (przemoc wobec kobiet i dziewcząt), 8.7 (praca przymusowa i handel ludźmi) oraz 16.2 (wszelkie formy przemocy i tortur wobec dzieci).

⁸⁰ Decyzja Rady (WPZiB) 2020/1999 z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka, Dz.U. L 410I z 7.12.2020, oraz rozporządzenie Rady (UE) 2020/1998 z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka, Dz.U. L 410I z 7.12.2020.

- zintensyfikuje współpracę z państwami pochodzenia i tranzytu ofiar niebędącymi członkami UE, a także z partnerami międzynarodowymi i regionalnymi, w tym z organizacjami międzynarodowymi;
- w stosunkach z krajami partnerskimi podejmie specjalne dialogi na temat praw człowieka i bezpieczeństwa;
- zacieśni współpracę z Radą Europy i jej grupą ekspertów do spraw działań przeciwko handlowi ludźmi;
- wesprze działalność Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w zakresie systematycznego angażowania delegatur Unii w określonych krajach polegającą na prowadzeniu regularnych i ukierunkowanych działań, komunikacji i wymiany informacji.

Komisja zwraca się do państw członkowskich, aby:

- wzmacniały wymianę informacji i danych wywiadowczych dotyczących przestępczości w odniesieniu do przestępstw i siatek przestępczych oraz ułatwiał transgraniczną i międzynarodową współpracę operacyjną i sądową w krajach dotkniętych handlem ludźmi, w szczególności na Bałkanach Zachodnich, w krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa, w Afryce, na Bliskim Wschodzie oraz w Azji Południowo-Wschodniej, korzystając również ze wsparcia agencji UE, takich jak Europol i Eurojust.

7. Podsumowanie

Handel ludźmi jest poważnym i złożonym przestępstwem, którego ofiarami są przeważnie kobiety i dzieci. Przynosi przestępcom bardzo znaczne dochody, powodując jednocześnie ogromne cierpienie ofiar i narażając nasze społeczeństwo na wysokie koszty. Pomimo postępów poczynionych w ciągu ostatnich dziesięciu lat w celu wzmocnienia reakcji Unii na handel ludźmi, zagrożenie bycia ofiarą handlu pozostaje wysokie w przypadku każdej szczególnie narażonej osoby. Handel ludźmi ma wpływ na tkankę społeczeństwa, praworządność i zrównoważony rozwój w państwach członkowskich UE i w naszych krajach partnerskich.

W niniejszej strategii Komisja przedstawia odnowione zobowiązanie i solidne ramy polityki mające na celu ochronę osób narażonych przed handlem ludźmi, wzmocnienie pozycji ofiar, postawienie sprawców przed sądem oraz ochronę naszych społeczności. Zobowiązanie to koncentruje się przede wszystkim wokół kobiet i dzieci.

Priorytety i działania określone w niniejszej strategii zostaną wdrożone w latach 2021–2025. Tymczasem Komisja pozostanie w gotowości, aby w odpowiedzi na wszelkie nowe wydarzenia lub tendencje podejmować szybkie działania w oparciu o stałe monitorowanie i analizowanie ewoluującego zjawiska handlu ludźmi – zarówno w UE, jak i poza nią. Działając wspólnie, UE i jej państwa członkowskie muszą wyprzedzać przestępców oraz osoby wykorzystujące ofiary i korzystające z ich usług.

Komisja zobowiązuje się do terminowego i skutecznego wdrożenia niniejszej strategii. Ponieważ zwalczanie handlu ludźmi wymaga zaangażowania wszystkich stron, Komisja będzie ściśle współpracować z wszystkimi partnerami, aby zmaksymalizować wpływ przewidzianych działań. Koordynator UE ds. zwalczania handlu ludźmi pomoże zapewnić koordynację i spójność między instytucjami i agencjami Unii, jej państwami członkowskimi oraz podmiotami międzynarodowymi we wdrażaniu niniejszej strategii. Połączenie sił w walce z handlem ludźmi ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa

Europejczyków, ochrony osób szczególnie narażonych i gospodarki oraz zagwarantowania praworządności i praw podstawowych.

Komisja będzie również systematycznie monitorować proces wdrażania niniejszej strategii i składać sprawozdania na ten temat m.in. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.