



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.6.2012 r.
COM(2012) 286 final

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

Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012-2016

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

Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012-2016

1. KONTEKST

Handel ludźmi stanowi niewolnictwo naszych czasów. Ofiary są często werbowane, przewożone lub przetrzymywane, z użyciem siły lub przy wykorzystaniu innej formy przymusu lub oszustwa, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje wykorzystanie seksualne, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, żebranie, czyny przestępcze albo usunięcie organów¹. Jest to pogwałcenie wolności i godności jednostki oraz poważne przestępstwo, z którego konsekwencjami poszczególne państwa członkowskie często nie mogą sobie skutecznie poradzić samodzielnie.

Handel ludźmi przybiera różne formy i ewoluuje wraz ze zmianami sytuacji społeczno-gospodarczej. Głównymi ofiarami są kobiety i mężczyźni oraz dziewczęta i chłopcy o słabszej pozycji społecznej. Według najnowszych danych szacunkowych Międzynarodowej Organizacji Pracy z czerwca 2012 r. obejmujących lata 2002-2011 liczba ofiar pracy przymusowej, w tym wykorzystywania seksualnego, sięga 20,9 mln osób na świecie², z czego 5,5 mln stanowią dzieci. Dane te są jednak uważane za zaniżone.

Handel ludźmi jest przestępstwem bardzo dochodowym i każdego roku przynosi sprawcom zyski sięgające dziesiątków miliardów euro³.

Według sprawozdania Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości z 2010 r. 79% zidentyfikowanych ofiar handlu ludźmi na świecie było wykorzystywanych do świadczenia usług seksualnych, 18% było zmuszanych do pracy, a 3% padło ofiarą innych form wykorzystania. Spośród tych ofiar 66% stanowiły kobiety, 13% dziewczęta, 12% mężczyźni i 9% chłopcy⁴.

Dane zgromadzone przez Komisję we wrześniu 2011 r., dotyczące ofiar handlu ludźmi, dochodzeń policyjnych, wniesionych oskarżeń oraz wydanych wyroków skazujących są

¹ Handel ludźmi różni się od przemytu ludzi (ułatwiania migracji), ponieważ wiąże się z użyciem przemocy oraz wykorzystaniem, a także ponieważ nie ma potrzeby przekraczania granicy lub fizycznego przewiezienia.

² Międzynarodowa Organizacja Pracy, *Szacunkowe dane o światowej pracy przymusowej z 2012 r.*, (ang. ILO 2012 Global estimates of forced labour), czerwiec 2012 r. W sprawozdaniu stwierdzono, że handel ludźmi można uznać za pracę przymusową, stąd dane obejmują całą sferę handlu ludźmi w celu wykorzystania seksualnego lub pracy przymusowej (strona 13).

³ Szacowane łączne światowe roczne zyski z wykorzystywania pracy przymusowej w ramach handlu ludźmi wynoszą 31,6 mld USD. W ramach tej kwoty, 15,5 mld USD, tj. 49 %, generowanych jest w gospodarkach uprzemysłowionych (na podstawie Patrick Belser, *Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits*, („Praca przymusowa i handel ludźmi: szacowane zyski”) dokument roboczy, Genewa, Międzynarodowe Biuro Pracy, 2005)

⁴ Globalizacja przestępczości: ocena zagrożenia transgraniczną przestępczością zorganizowaną, UNODC, 2010 r.

obecnie analizowane pod kątem płci, wieku, formy wykorzystania oraz obywatelstwa ofiar⁵. Wstępne wyniki wydają się spójne ze wspomnianymi danymi statystycznymi zawartymi w sprawozdaniu UNODC. W trzech czwartych zgłoszonych przypadków ofiary były sprzedawane w celu wykorzystania seksualnego (wzrost z 70% w 2008 r. do 76% w 2010 r.), w reszcie przypadków celem była praca przymusowa (spadek z 24% w 2008 r. do 14% w 2010 r.), przymusowe zebranie (3%) oraz praca w gospodarstwie domowym (1%). Dwadzieścia jeden państw członkowskich UE było w stanie udzielić informacji w zakresie płci ofiar. Dane te wskazują, że w ciągu trzech lat ofiary handlu ludźmi to głównie kobiety i dziewczęta; ofiary płci żeńskiej stanowią 79% (w tym 12% to dziewczęta), a ofiary płci męskiej 21% (z czego 3% to chłopcy). Większość państw członkowskich poinformowała, że większość ofiar pochodzi z państw UE, głównie z Rumunii, Bułgarii, Polski i Węgier. Jeśli chodzi o ofiary z państw spoza UE, to są to głównie obywatele Nigerii, Wietnamu, Ukrainy, Rosji i Chin.

Handel ludźmi jest złożonym międzynarodowym zjawiskiem, które ma swoje źródła w ubóstwie, braku kultury demokratycznej, nierówności płci oraz przemocy wobec kobiet, konfliktach oraz sytuacjach pokonfliktowych, braku integracji społecznej, braku szans na zatrudnienie oraz bezrobociu, braku dostępu do edukacji, pracy dzieci oraz dyskryminacji.

Zwalczanie handlu ludźmi przez UE

Handel ludźmi jest wyraźnie zakazany na mocy art. 5 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Zobowiązanie polityczne na szczęblu UE do rozwiązania problemu handlu ludźmi znajduje wyraz w licznych inicjatywach, środkach i programach finansowania ustanowionych w tej dziedzinie w ramach UE oraz w państwach trzecich, już począwszy od lat 90-tych⁶.

Wielkim osiągnięciem było niedawne przyjęcie **dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar**⁷. Dyrektywa zapewnia kompleksowe i zintegrowane podejście, w którym nacisk położony jest na prawa człowieka i dobro ofiar i uwzględniające również specyficzne aspekty wynikające z płci. Po 6 kwietnia 2013 r., kiedy dyrektywa zostanie w pełni transponowana przez państwa członkowskie, powinna ona wywierać znaczący wpływ. W dyrektywie skupiono się nie tylko na egzekwowaniu prawa, ale również na zapobieganiu przestępstwom oraz zapewnieniu ofiarom handlu ludźmi możliwości odzyskania równowagi i reintegracji społecznej.

Wiele innych instrumentów UE w różnych obszarach polityki przyczynia się do zwalczania problemu handlu ludźmi⁸. Unijne przepisy dotyczące prawa ofiar handlu ludźmi do pobytu na

⁵ Dane statystyczne zgromadzone przez Eurostat dają ogólny ogląd sytuacji w oparciu o odpowiedzi przekazane przez wszystkie 27 państw członkowskich za lata 2008-2010.

⁶ Komunikat w sprawie handlu kobietami w celu wykorzystania seksualnego (COM(96) 567 wersja ostateczna), Komunikat Komisji - Zwalczanie handlu ludźmi: zintegrowane podejście oraz wnioski dotyczące planu (COM(2005) 514 wersja ostateczna), plan UE dotyczący najlepszych praktyk, standardów i procedur zwalczania handlu ludźmi i zapobiegania mu (2005/C 311/01) oraz dokument roboczy Komisji dotyczący oceny i monitorowania realizacji planu UE (COM(2008)657 wersja ostateczna).

⁷ Dyrektywa 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, Dz.U. L 101 z 15.4.2011 r.

⁸ Wniosek dotyczący dyrektywy w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar (COM(2011) 275 wersja ostateczna), działania w zakresie przemocy wobec kobiet, których podstawowymi elementami są równość płci oraz brak dyskryminacji; agenda UE na rzecz praw dziecka (COM(2011) 0060 wersja

terytorium UE, a także przepisy dotyczące wykorzystywania seksualnego dzieci oraz kar wobec pracodawców świadomie zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, stanowią uzupełnienie dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi. **Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu**⁹ również porusza problem handlu ludźmi.

W nadrzędnych ramach zewnętrznej polityki migracyjnej UE – **globalnym podejściu UE do kwestii migracji i mobilności**¹⁰ – podkreślono znaczenie współpracy z państwami trzecimi pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia oraz uznano prewencję i ograniczanie nielegalnej migracji i handlu ludźmi za jeden z czterech filarów tej polityki. Podobne stanowisko odzwierciedla **dokument dotyczący działań z 2009 r. na temat wzmacniania zewnętrznego wymiaru UE w zakresie działań przeciwko handlowi ludźmi**¹¹.

Kwestia handlu ludźmi jest również ujęta w licznych instrumentach z dziedziny stosunków zewnętrznych, takich jak roczne sprawozdania z postępów krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących, harmonogramy i plany działania dotyczące dialogów z państwami trzecimi w sprawie liberalizacji polityki wizowej, krajowe dokumenty strategiczne oraz krajowe i regionalne programy indykatywne i programy w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa. Jest ona również uwzględniona w dwustronnych planach działania oraz bieżących dialogach politycznych z państwami trzecimi¹².

Przy tak szerokim wachlarzu środków prawnych i politycznych istnieje ryzyko, że inicjatywy będą się pokrywać i dublować. Dlatego celem niniejszej strategii jest zapewnienie spójnych ram dla istniejących i planowanych inicjatyw, określenie priorytetów, wypełnienie luk i w ten sposób uzupełnienie niedawno przyjętej dyrektywy. Komisja mianowała już koordynatora UE ds. przeciwdziałania handlowi ludźmi, który objął urząd w marcu 2011 r.¹³ i będzie nadzorował wdrażanie strategii. Komisja opracowała również stronę internetową¹⁴ poświęconą zwalczaniu handlu ludźmi, która jest regularnie aktualizowana. Strona internetowa pomyślana jest jako wyczerpujące źródło informacji dla osób zawodowo zajmujących się problematyką handlu ludźmi oraz dla ogółu społeczeństwa.

Działania na arenie międzynarodowej

Na arenie międzynarodowej poświęcono już wiele uwagi problemowi handlu ludźmi. Najważniejszymi instrumentami są protokół ONZ z Palermo o handlu ludźmi oraz konwencja

ostateczna); Plan działania w zakresie małoletnich bez opieki (COM(2010) 213 wersja ostateczna); dyrektywa 2009/52/WE przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich; wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej (COM(2010) 379 wersja ostateczna).

⁹ Komunikat dotyczący strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy”, COM(2010)673 wersja ostateczna.

¹⁰ Komunikat pt. *Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności*, COM(2011)743 wersja ostateczna. 11450/5/09 REV 5, 19 listopada 2009 oraz 9501/3/11 REV 3, 4 lipca 2011.

¹² W szczególności w kontekście dialogów dotyczących praw człowieka prowadzonych z ponad 40 państwami na całym świecie, dialogi w kwestiach migracji i mobilności stanowiące siedem procesów regionalnych obejmujących ponad sto państw oraz ponad dwadzieścia procesów dwustronnych.

¹³ Do zadań koordynatora należy zapewnienie spójności i skoordynowanego planowania strategicznego w ramach UE oraz w kontaktach z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi, tak aby kwestie handlu ludźmi były rozpatrywane w szerokiej perspektywie.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>.

Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi¹⁵. **Nie wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały oba instrumenty prawne, a powinny to zrobić.** Komisja wzywa wszystkie państwa członkowskie do ratyfikowania wszystkich odpowiednich instrumentów międzynarodowych, porozumień oraz zobowiązań prawnych, które sprawiają, że zwalczanie handlu ludźmi stanie się skuteczniejsze, spójniejsze i bardziej skoordynowane¹⁶.

2. PRIORYTETY

W ramach niniejszej strategii Komisja Europejska zamierza skupić się na **konkretnych środkach, dzięki którym można wspierać transpozycję i wdrożenie dyrektywy 2011/36/UE, uzyskać wartość dodaną oraz uzupełnić działania podejmowane przez rządy, organizacje międzynarodowe oraz społeczeństwo obywatelskie w UE i państwach trzecich.**

Główna odpowiedzialność za zwalczanie handlu ludźmi spoczywa na państwach członkowskich. Niniejszy komunikat ma wskazać, w jaki sposób Komisja Europejska zamierza wspierać państwa członkowskie w ich działaniach. W wyroku w sprawie *Rantsev przeciwko Cyprowi i Rosji*¹⁷ ustalono ostateczny wzorzec w zakresie praw człowieka i wyraźnie zobowiązano państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych kroków w celu zwalczania różnych aspektów handlu ludźmi. Obejmują one werbowanie, dochodzenia, ściganie, ochronę praw człowieka oraz zapewnianie pomocy ofiarom. Jeśli władze wiedzą o przypadku handlu ludźmi lub o tym, że dana osoba może paść ofiarą handlu ludźmi, mają obowiązek podjąć odpowiednie działania.

Środki zawarte w niniejszej strategii są wynikiem gruntownej analizy już istniejących środków i strategii, prac grupy ekspertów¹⁸, szerokich konsultacji z rządami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, partnerami społecznymi, uczonymi, organizacjami międzynarodowymi, krajowymi sprawozdawcami oraz innymi organami i podmiotami. W strategii uwzględnione zostały również uwagi ofiar handlu ludźmi.

W niniejszej strategii określono **pięć priorytetów**, na których powinna skupić się Unia Europejska w celu zwalczania handlu ludźmi. Wskazano w niej również szereg działań, które Komisja Europejska proponuje wdrożyć w ciągu najbliższych pięciu lat we współpracy z innymi podmiotami, w tym państwami członkowskimi, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, instytucjami UE, agencjami UE, organizacjami międzynarodowymi,

¹⁵ Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, sporządzony w Palermo, vol 2237, s. 319; Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (CETS nr 197), Rada Europy, Warszawa, 16 maja 2005 r.

¹⁶ Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta w Nowym Jorku 18 grudnia 1979 r., *Treaty Series*, vol. 1249, s. 13, Konwencja ONZ o prawach dziecka z 20 listopada 1989, ONZ, *Treaty Series*, vol. 1577, s. 3, Konwencja MOP dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej z 1930 r. (Nr 29), Konwencja MOP o zniesieniu pracy przymusowej z 1957 r. (Nr 105), Konwencja MOP dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci z 1999 r. (Nr 182) oraz Konwencja MOP dotycząca pracowników domowych z 2011 r. (Nr 189).

¹⁷ Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Rantsev przeciwko Cyprowi i Rosji*, skarga nr 25965/04, wyrok (prawomocny) z 10 maja 2010 r.

¹⁸ Grupy ekspertów doradzają Komisji w kwestiach strategii i prawodawstwa i działają w oparciu o decyzje Komisji, ostatnio Dz.U. L 2007 z 12.8.2011, s. 14.

państwami trzecimi, społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym. Są to następujące priorytety:

- A. **Rozpoznawanie ofiar handlu ludźmi, chronienie ich i udzielanie im pomocy**
- B. **Lepsza prewencja w zakresie handlu ludźmi**
- C. **Intensywniejsze ściganie handlarzy**
- D. **Ścisła koordynacja i współpraca z najważniejszymi podmiotami oraz spójność strategii**
- E. **Większa wiedza o pojawiających się nowych problemach związanych ze wszystkimi formami handlu ludźmi oraz skuteczniejsza reakcja na te problemy**

Wielodyscyplinarna i spójna strategia zwalczania handlu ludźmi wymaga zaangażowania w proces kształtowania polityki większej niż dotychczas liczby różnych podmiotów. Powinni się wśród nich znaleźć funkcjonariusze policji, straży granicznej, urzędnicy imigracyjni i azyłowi, prokuratorzy, adwokaci, pracownicy wymiaru sprawiedliwości oraz urzędnicy sądowi, inspektorzy mieszkaniowi, inspektorzy pracy, zdrowia, spraw społecznych i inspektorzy BHP, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, pracownicy socjalni i osoby pracujące z młodzieżą, organizacje konsumenckie, związki zawodowe, organizacje pracodawców, agencje pracy tymczasowej, biura pośrednictwa pracy oraz pracownicy służb konsularnych i dyplomatycznych, jak również osoby, do których trudniej dotrzeć, takie jak opiekunowie prawni i pełnomocnicy, służby zajmujące się prawami dzieci oraz wspieraniem ofiar. Należy również włączyć wolontariuszy oraz osoby działające w sytuacjach konfliktowych.

2.1. PRIORYTET A: Rozpoznawanie ofiar handlu ludźmi, chronienie ich i udzielanie im pomocy

Rozpoznawanie ofiar jest trudne. Jednak wiele osób w różnych sektorach społeczeństwa może potencjalnie wejść w kontakt z ofiarą. Rozpoznawanie potencjalnych ofiar ma podstawowe znaczenie, aby każdy, kto styka się z ofiarą handlu ludźmi, mógł zabezpieczyć w jak najlepszy sposób „pięć głównych potrzeb ofiary”, tj. godność i szacunek, pomoc, ochronę, dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz kompensację. Ułatwia to również policji i prokuratorze ściganie i karanie handlarzy. Równocześnie należy ustanowić mechanizmy służące ochronie, wsparciu i włączeniu społecznemu ofiar handlu ludźmi. Zgodnie z przepisami dyrektywy z 2011 r. pomoc i wsparcie powinny być dostosowane do indywidualnych potrzeb ofiary i powinny obejmować przynajmniej odpowiednie i bezpieczne zakwaterowanie, pomoc materialną, opiekę zdrowotną, pomoc psychologiczną, poradnictwo i udzielanie informacji, usługi tłumaczenia ustnego i pisemnego.

- (1) Działanie 1: Ustanowienie narodowych i ponadnarodowych systemów opieki nad ofiarami handlu ludźmi.

Państwa członkowskie powinny **zapewnić ustanowienie oficjalnych funkcjonalnych krajowych systemów opieki nad ofiarami handlu ludźmi**. Systemy te powinny określać procedury służące lepszemu rozpoznawaniu ofiar, przekazywaniu ich, chronieniu oraz udzielaniu im pomocy oraz angażować w te działania wszystkie odpowiednie organy publiczne i społeczeństwo obywatelskie. Należy również opracować kryteria rozpoznawania ofiar, z których mogłyby korzystać wszystkie zaangażowane podmioty. Państwa

członkowskie zobowiązały się już do ustanowienia takich systemów **do końca 2012 r.** w ramach cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej¹⁹.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi ofiary powinny otrzymać odpowiednią ochronę i pomoc w oparciu o indywidualną ocenę zagrożeń i potrzeb. Ocena taka powinna być przeprowadzana w ramach krajowego systemu opieki nad ofiarami. W oparciu o początkowe wdrożenie przez państwa członkowskie tych krajowych systemów opieki nad ofiarami Komisja **opracuje wytyczne** służące ich dalszemu rozwinięciu do 2015 r. Systemy te powinny również uwzględniać takie kwestie jak kompensata oraz bezpieczny powrót. Należy wyraźnie określić obowiązki i rolę wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Obecnie w przypadku gdy ofiary przekraczają granice, problemy są zwykle rozwiązywane na zasadzie doraźnej, w ramach stosunków dwustronnych. Jest to często czasochłonne i nieskuteczne. Zgodnie z nowym podejściem, kierującym się dobrem ofiary, Komisja do 2015 r. **opracuje model ponadnarodowego unijnego systemu opieki nad ofiarami**, który będzie ogniwem łączącym krajowe systemy opieki nad ofiarami i pozwoli lepiej rozpoznawać ofiary, przekazywać je, chronić oraz udzielać im pomocy.

(2) Działanie 2: Rozpoznawanie ofiar

Komisja obecnie finansuje projekt, który pozwoli **opracować wytyczne służące lepszemu rozpoznawaniu ofiar handlu ludźmi** w 2014 r., uwzględniające przygotowany w 2009 r. przez KE i MOP wykaz wskaźników, które pomagają zidentyfikować ofiary handlu ludźmi. Wytyczne te ułatwią harmonizację podejścia oraz rozpoznawanie ofiar. Powinny one również pomóc w rozpoznawaniu ofiar w praktyce, zwłaszcza ofiar handlu ludźmi w celu wykorzystania seksualnego, pracy przymusowej i usunięcia organów oraz dzieci będących ofiarami handlu ludźmi.

Ponadto, jak wspomniano w komunikacie Komisji w sprawie planu działań służącego realizacji programu sztokholmskiego, w 2012 r. Komisja **opracuje szczegółowe wytyczne dla służb konsularnych oraz straży granicznej** dotyczące rozpoznawania ofiar handlu ludźmi.

(3) Działanie 3: Ochrona dzieci będących ofiarami handlu ludźmi

Dzieci są szczególnie narażone na bycie ofiarami oraz na ponowne stanie się ofiarami handlu ludźmi. Badania przeprowadzone w 2010 r. przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM) pokazują, że w 79 przeanalizowanych, losowo wybranych przypadkach ponownego handlu ludźmi 84 % dotyczyło dzieci lub młodych osób poniżej 25 roku życia. Ponadto w 18% przypadków osoba nieletnia ponownie padała ofiarą handlu ludźmi po osiągnięciu pełnoletniości. Pokazuje to, że nieletnie ofiary handlu ludźmi są zagrożone powtórным byciem ofiarą handlu ludźmi w dorosłym życiu²⁰.

¹⁹ Dokument 15358/10 COSI 69.

²⁰ Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji „Przyczyny i konsekwencje ponownego bycia ofiarą handlu ludźmi: na podstawie bazy danych dotyczących handlu ludźmi Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji”, 2010 r.

Prawodawstwo UE ustanawia ochronę praw dzieci będących ofiarami handlu ludźmi oraz pomoc i wsparcie dla tych ofiar²¹. Wszechstronny system ochrony uwzględniający potrzeby dzieci, zapewniający koordynację między różnymi instytucjami i dziedzinami działań jest niezbędny, aby uwzględnić różnorakie potrzeby różnych grup dzieci, w tym ofiar handlu ludźmi. Aby lepiej chronić dzieci, Komisja w 2014 r. sfinansuje opracowanie wytycznych dotyczących systemów ochrony dzieci.

Państwa członkowskie powinny **wzmocnić systemy ochrony dzieci** w kontekście handlu ludźmi oraz zapewnić w tych przypadkach, w których powrót wydaje się leżeć w interesie dziecka, bezpieczny i trwały powrót dziecka do państwa pochodzenia leżącego na terytorium UE lub poza Unią, a także zapobiec powtórnemu byciu ofiarą.

Ponadto w odniesieniu do handlu dziećmi nie ma dotąd w państwach członkowskich jednolitej definicji opiekuna lub pełnomocnika²², a ich rola, kwalifikacje i dorozumiane kompetencje różnią się w poszczególnych państwach członkowskich²³. W 2014 r. Komisja wraz z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej zamierza **opracować wzorzec najlepszych praktyk w zakresie roli opiekunów prawnych** i pełnomocników dzieci będących ofiarami handlu ludźmi.

(4) Działanie 4: Zapewnianie informacji na temat praw ofiar

Korespondencja otrzymywana latami przez Komisję unaocznia problemy, z jakimi borykają się osoby zwracające się do odpowiednich organów lub organizacji w celu otrzymania jasnych informacji na temat praw do pomocy i opieki zdrowotnej, praw do zezwolenia na pobyt oraz prawa do pracy, praw dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości i adwokata, a także możliwości wystąpienia o kompensację.

Aby ofiary otrzymywały informację o swoich prawach i aby pomóc im skutecznie korzystać z tych praw, Komisja w 2013 r. ogłosi jasne, przystępnie sformułowane informacje na temat praw do pracy, praw socjalnych, praw ofiary oraz praw migracyjnych, jakie przysługują ofiarom handlu ludźmi na mocy przepisów UE²⁴. Następnie w 2014 r. Komisja pomoże państwom członkowskim w przygotowaniu i rozpowszechnianiu podobnych informacji na szczeblu krajowym.

²¹ Dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi oraz 2011/92/UE w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW.

²² Grupa ekspertów UE ds. małoletnich bez opieki, posiedzenie dotyczące opieki prawnej nad dziećmi bez opieki z dnia 21 czerwca 2011 r.

²³ Zob. również Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Handel dziećmi w UE - Wyzwania, perspektywy i dobre praktyki*, lipiec 2009 r.

²⁴ Informacja ta będzie uwzględniać prawa na mocy dyrektywy 2004/81/WE w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi. Możliwości wynikające z tej dyrektywy nie są obecnie w pełni wykorzystywane, a fakt, że ofiary nie posiadają informacji o swoich prawach, został uznany za jeden z głównych problemów. Komisja rozpoczęła badanie, w ramach którego przeanalizowane zostaną obecnie istniejące środki i programy ochrony ofiar handlu ludźmi wdrożone w poszczególnych państwach członkowskich na mocy dyrektywy, aby przekonać się, czy obecne rozbieżne rozwiązania między poszczególnymi państwami członkowskimi utrudniają spójne i skuteczne podejście do problemu handlu ludźmi. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>, <http://ec.europa.eu/immigration> oraz <http://e-justice.europa.eu>.

2.2. PRIORYTET B: Lepsza prewencja w zakresie handlu ludźmi

Spójne podejście do prewencji musi uwzględniać ściganie i ochronę, a także obejmować wszystkie obszary handlu ludźmi. Prewencję należy zintensyfikować w kontekście przyczyn, które sprawiają, że ludzie stają się podatni na handel ludźmi, a eliminacja tych przyczyn powinna być głównym aspektem prewencji w UE oraz państwach trzecich.

(1) Działanie 1: Wiedza na temat popytu oraz jego ograniczenie

Wymiana najlepszych praktyk może przyczynić się do obniżenia popytu na wszelkie formy handlu ludźmi, w tym handel w celu wykorzystania seksualnego. Powinna ona opierać się na działaniach prowadzonych w obszarach takich jak: kampanie informacyjne skierowane do klientów i konsumentów usług, społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw, kodeksy postępowania²⁵, prawa przedsiębiorców i prawa człowieka oraz inicjatywy mające na celu eliminację handlu ludźmi z łańcuchów zaopatrzenia dla przedsiębiorstw.

Aby wzmocnić prozumienie co do ograniczenia popytu, w 2013 r. w ramach siódmego programu ramowego Komisja sfinansuje **badania naukowe dotyczące ograniczenia popytu na usługi i towary stanowiące formę wyzysku ofiar handlu ludźmi**, w tym ofiar handlu ludźmi w celu wykorzystania seksualnego i szczególnych grup ofiar, takich jak dzieci, **oraz podaży takich usług i towarów**. Badanie to dostarczy materiałów do sprawozdania Komisji w 2016 r. na temat środków prawnych, które niektóre państwa członkowskie podjęły w celu penalizacji korzystania z usług stanowiących formę wyzysku ofiar handlu ludźmi²⁶.

(2) Działanie 2: Propagowanie ustanowienia platformy dla sektora prywatnego

Współpraca z sektorem prywatnym również odgrywa zasadniczą rolę, jeżeli chodzi o zmniejszenie popytu na handel ludźmi oraz stworzenie łańcuchów zaopatrzenia, w których nie ma miejsca na handel ludźmi.

W 2014 r. **ustanowiona zostanie europejska koalicja przedsiębiorców przeciwko handlowi ludźmi**. Koalicja ta powinna poprawić współpracę z przedsiębiorcami i innymi podmiotami i pozwolić na reagowanie na nowe zagrożenia oraz przedyskutowanie środków pozwalających zapobiegać handlowi ludźmi, w szczególności w obszarach wysokiego ryzyka. W 2016 r. Komisja zamierza we współpracy z koalicją **opracować modele i wytyczne w zakresie ograniczania popytu na usługi** będące formą wyzysku ofiar handlu ludźmi, w szczególności w obszarach wysokiego ryzyka, takich jak usługi seksualne, rolnictwo, budownictwo oraz turystyka.

(3) Działanie 3: Ogólnounijne programy prewencji i działania informacyjne

Na poziomie lokalnym, krajowym, międzynarodowym oraz w państwach trzecich przeprowadzono wiele programów prewencyjnych dotyczących handlu ludźmi, a szczególnie kampanii informacyjnych. Niewiele jednak zrobiono w celu systematycznego oceniania wpływu takich programów prewencyjnych, tj. osiągania założonych celów, takich jak zmiany w zachowaniu i postawach, a tym samym obniżenie zagrożenia handlem ludźmi. Niewiele

²⁵ Takich jak kampania *Buy Responsibly* („Kupuj odpowiedzialnie”) Międzynarodowego Biura ds. Migracji <http://www.buyresponsibly.org>.

²⁶ Artykuł 23 dyrektywy 2011/36/UE w sprawie handlu ludźmi.

również wiadomo o wartości dodanej i spójności (w stosownych przypadkach) takich inicjatyw oraz ich wzajemnych powiązaniach.

W 2013 r. w ramach programów finansowania w dziedzinie spraw wewnętrznych Komisja **gruntownie przeanalizuje istniejące już inicjatywy prewencyjne skierowane do potencjalnych ofiar handlu ludźmi, realizowane przez różne podmioty**. Komisja opracuje następnie ogólnounijne wytyczne dotyczące przyszłych działań prewencyjnych oraz kampanii informacyjnych w państwach członkowskich, uwzględniających aspekty płci. W oparciu o analizę już istniejących działań prewencyjnych w 2015 r. stworzone zostaną **powiązania z istniejącymi kampaniami informacyjnymi**²⁷.

W 2014 r. Komisja **rozpocznie działania informacyjne na poziomie całej UE** skierowane do najbardziej narażonych grup społecznych, takich jak kobiety i dzieci w grupie ryzyka, osoby pracujące w gospodarstwach domowych, Romowie, niezgłoszeni pracownicy, oraz sytuacji takich jak duże imprezy sportowe, przy wykorzystaniu programów finansowanych w dziedzinie spraw wewnętrznych. Internet oraz portale społecznościowe będą wykorzystywane jako środki skutecznego informowania określonych grup społecznych.

2.3. PRIORYTET C: Intensywniejsze ściganie handlarzy

Handel ludźmi to proceder prowadzony ponad granicami poszczególnych państw członkowskich. Większość handlarzy działa w oparciu o dobrze funkcjonujące siatki, co pozwala im przewozić ofiary przez granice lub w różne miejsca na terytorium jednego państwa. Zjawisko handlu ludźmi wewnątrz Unii, którego ofiarami są często obywatele UE sprzedawani we własnym państwie lub do innego państwa członkowskiego, występuje na coraz większą skalę. Chociaż ostatnio było więcej przypadków dochodzeń i ścigania przestępstw handlu ludźmi, ogólna liczba prowadzonych w UE spraw pozostaje niska. Porównywalne dane pokazują faktyczny spadek liczby wyroków skazujących za handel ludźmi, z 1534 wyroków w 2008 r. do 1445 w 2009 r. i 1144 w 2010 r.

(1) Działanie 1: Ustanowienie krajowych wielodyscyplinarnych zespołów ścigania

W ramach cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej państwa członkowskie uznały w strategicznych celach i działaniach operacyjnych znaczenie innowacyjności, wielodyscyplinarności i proaktywności dla sprawniejszego prowadzenia dochodzeń i ścigania przypadków handlu ludźmi.

Aby usprawnić prowadzenie dochodzeń i ściganie handlarzy, a także zacieśnić współpracę transgraniczną i zgromadzić w jednym miejscu informacje o handlu ludźmi, państwa członkowskie powinny ustanowić **krajowe wielodyscyplinarne zespoły ścigania handlu ludźmi**. Zespoły powinny funkcjonować jako punkty kontaktowe dla agencji UE, w szczególności Europolu²⁸, oraz przekazywać zgromadzone informacje do narodowych jednostek Europolu w celu dalszego przekazania do Europolu. Zespoły powinny skupiać

²⁷ Takimi jak kampania *Blue Heart* („błękitne serce”) Biura Narodów Zjednoczonych ds. narkotyków i przestępczości (UNODC) czy kampania *Blue Blindfold* („błękitna opaska na oczy”) w Zjednoczonym Królestwie.

²⁸ Zespoły te powinny działać jako punkty kontaktowe dla organów wymiaru sprawiedliwości w innych państwach oraz poza granicami UE, a eksperci z zespołów powinni uczestniczyć w posiedzeniach takich jak posiedzenia grupy ds. plików analitycznych dotyczących handlu ludźmi, posiedzenia związane z cyklem polityki UE oraz posiedzenia punktów kontaktowych wymienionych w instrukcjach kontaktowych Europolu w zakresie handlu ludźmi.

działania na wszelkich formach handlu ludźmi, a także zwiększyć wykrywalność handlu ludźmi oraz usprawnić gromadzenie i analizowanie informacji na ten temat. Należy opracować procedury regulujące wymianę informacji między lokalnymi i regionalnymi zespołami ścigania oraz zespołami krajowymi. Zespoły powinny również uwzględniać zmieniające się wzorce działania, jak np. werbowanie ofiar handlu ludźmi oraz reklamowanie ich usług w internecie.

(2) Działanie 2: Zapewnienie proaktywnego dochodzenia finansowego

Zgodnie z zaleceniami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju²⁹ **państwa członkowskie powinny proaktywnie prowadzić dochodzenia finansowe w sprawach handlu ludźmi w 2013 r.**, dostarczać informacji do kartoteki analitycznej Europolu oraz współpracować z agencjami UE, takimi jak Eurojust oraz Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL).

Europol przeprowadzi analizę na podstawie informacji otrzymanych z państw członkowskich na temat dochodzeń finansowych w sprawach handlu ludźmi do 2015 r. Analiza ta powinna doprowadzić do określenia najlepszych praktyk oraz wzorców policyjnych dochodzeń finansowych. Dochodzenia finansowe uznano za narzędzie gromadzenia dowodów. Gromadzenie dowodów w celu ścigania handlarzy ludźmi w wielu dochodzeniach nadal w dużej mierze uzależnione jest od zeznań ofiar. Dowody zebrane dzięki przepływowi pieniędzy mogą stanowić dodatkowy niezbędny dowód, zwłaszcza w sektorach wysokiego ryzyka, tym samym zwalniając ofiary z ciężaru zeznawania w sądzie³⁰. Dochodzenia finansowe mogą również być przydatne do oceny ryzyka, pogłębiania wiedzy o sposobach działania osób popełniających przestępstwa związane z handlem ludźmi oraz doskonalenia metod wykrywania tych przestępstw.

(3) Działanie 3: Zacieśnienie transgranicznej współpracy policyjnej i sądowej

Komisja dostrzega znaczenie zacieśnienia współpracy sądowej w dziedzinie handlu ludźmi. Dlatego zachęca władze krajowe oraz agencje UE **do powoływania w stosownych przypadkach wspólnych zespołów dochodzeniowych oraz angażowania Europolu i Eurojustu we wszystkich transgranicznych przypadkach handlu ludźmi. Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać agencje UE** oraz wymieniać informacje w celu zwiększenia liczby oraz poprawy jakości dochodzeń transgranicznych na poziomie organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości. Agencje UE powinny zgodnie ze swoimi kompetencjami aktywnie wymieniać informacje między sobą oraz z państwami członkowskimi. **Państwa członkowskie powinny również współpracować z Eurojustem przy wdrażaniu przyszłego planu działania Eurojustu na rzecz zwalczania handlu ludźmi.**

(4) Działanie 4: Ściślejsza współpraca poza granicami

EU sfinansuje w 2012 r. projekt pilotażowy mający na celu zacieśnienie **współpracy regionalnej w zakresie handlu ludźmi wzdłuż szlaków ze Wschodu do UE**, przy wykorzystaniu Instrumentu na rzecz Stabilności.

²⁹ Międzynarodowe standardy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu i rozprzestrzeniania broni, zalecenia Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy OECD, luty 2012 r.

³⁰ Europol, *Ocena zagrożenia przestępczością zorganizowaną (OCTA) przeprowadzona przez UE w 2011 r.* Te sektory to rolnictwo, budownictwo, przemysł odzieżowy, opieka zdrowotna, praca w gospodarstwach domowych oraz usługi seksualne, s. 19.

Przyszłe inicjatywy przeciwko przestępczości zorganizowanej oraz handlowi ludźmi przyczynią się również do większej spójności między wewnętrznymi i zewnętrznymi aspektami polityki bezpieczeństwa UE. Zwiększą one również wiedzę na temat wzajemnych powiązań między siatkami przestępczymi zaangażowanymi w handel ludźmi i inne przestępstwa. Celem tych inicjatyw powinno być usprawnienie systemów gromadzenia danych, ich analizowania i wymiany na szczeblach krajowym i narodowym, propagowanie wymiany informacji i koordynacji regionalnej oraz pomoc w tym zakresie, a także wzmacnianie krajowej i międzynarodowej współpracy organów ścigania oraz rozszerzanie uprawnień prokuratorów i służb konsularnych oraz pracowników organizacji pozarządowych.

2.4. Priorytet D: Ścisła koordynacja i współpraca z najważniejszymi podmiotami oraz spójność strategii

Istnieje potrzeba lepszej, opartej na podejściu wielosektorowym i wielodyscyplinarnym, koordynacji i współpracy między najważniejszymi podmiotami prowadzącymi działania w obszarze handlu ludźmi. Zasadnicze znaczenie ma także zachowanie spójności, aby ***zapewnić uwzględnienie strategii zwalczania handlu ludźmi także w pokrewnych obszarach polityki.***

Współpraca między różnymi podmiotami mogłyby najlepiej funkcjonować w ramach sformalizowanych mechanizmów i procedur jasno określających zobowiązania oraz funkcje i zadania zaangażowanych podmiotów. W dniu 18 października 2011 r., z okazji 5. Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi, agencje UE działające w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych podpisały wspólne oświadczenie. Porozumienie to dotyczy lepszego zapobiegania handlowi ludźmi, poprawy skuteczności dochodzeń i metod ścigania sprawców oraz efektywniejszej ochrony ofiar w zgodzie z prawami podstawowymi i przy uwzględnieniu płci ofiar³¹. Komisja będzie **koordynować i nadzorować wykonanie przyjętych uzgodnień.**

- (1) Działanie 1: Wzmocnienie nieformalnej sieci UE sprawozdawców krajowych lub równoważnych struktur

Nieformalną sieć UE sprawozdawców krajowych lub równoważnych struktur powołano w 2009 r., a jej członkowie spotykają się raz na pół roku. Na mocy artykułu 19 dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar wszystkie państwa członkowskie powołują sprawozdawców krajowych lub ustanawiają równoważne struktury, do zadań których należy ocena tendencji w obszarze handlu ludźmi, ocena rezultatów działań służących zwalczaniu tego procederu oraz gromadzenie danych. W 2013 r. Komisja **wzmocni ogólnounijny mechanizm koordynacji, aby ułatwić sprawozdawcom krajowym** monitorowanie wywiązywania się przez państwa członkowskie ze swoich zobowiązań w ramach UE i na arenie międzynarodowej, gromadzenie danych, analizę i badanie tendencji w obszarze handlu ludźmi na poziomie krajowym oraz ocenę osiągnięć w dziedzinie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu, a także ochronę ofiar, jak również zapewnienie udziału społeczeństwa obywatelskiego.

- (2) Działanie 2: Koordynacja działań w ramach zewnętrznych strategii politycznych UE

³¹ Przedmiotowe agencje to CEPOL, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, Europol, Eurojust, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (APP) oraz Frontex. Tekst oświadczenia: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?id=55a48066-dcf5-4e71-b191-cedcf0caa97a>.

Dokument dotyczący działań na temat wzmacniania zewnętrznego wymiaru UE w zakresie działań przeciwko handlowi ludźmi oraz komunikat Komisji „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności” pozwalają na lepszą koordynację działań w ramach polityki zewnętrznej UE i gwarantują spójne podejście oparte na porozumieniach UE, partnerstwach strategicznych i dialogu politycznym. Należy opracować listę priorytetowych państw trzecich oraz regionów, z którymi w przyszłości należałoby zawrzeć umowy o partnerstwie. **Można byłoby rozważyć ustanowienie w 2013 r. w delegaturach UE w priorytetowych państwach trzecich i regionach mechanizmów współpracy w obszarze handlu ludźmi** w celu wzmocnienia współpracy, utworzenia partnerstwa oraz poprawy koordynacji i spójności.

Komisja będzie również podejmowała wysiłki na rzecz **wzmocnienia i sformalizowania partnerstw z organizacjami międzynarodowymi**³² działającymi w obszarze handlu ludźmi, aby poprawić wymianę informacji i zapewnić współpracę, zwłaszcza w zakresie planowania polityki, określania priorytetów, gromadzenia danych, badań oraz monitorowania i oceny.

Handel ludźmi stanowi zgodnie z Kartą praw podstawowych poważne naruszenie praw człowieka i będzie w dalszym ciągu uwzględniany w **klauzulach dotyczących praw człowieka w umowach zawieranych przez UE z państwami trzecimi, w tym w umowach o wolnym handlu**, co będzie stanowiło podstawę do współpracy w dziedzinie praw człowieka i promowania tych praw³³.

Komisja **będzie nadal finansować**, w ramach współpracy na rzecz rozwoju oraz innych programów finansowania działań w obszarze stosunków zewnętrznych, ukierunkowane na prewencję, ochronę i ściganie **projekty** we wszystkich odnośnych aspektach handlu ludźmi w **państwach trzecich i w regionach**, włączając w to handel ludźmi na osi południe-południe.

(3) Działanie 3: Promowanie ustanowienia platformy społeczeństwa obywatelskiego

W 2013 r. **utworzona zostanie platforma UE obejmująca organizacje społeczeństwa obywatelskiego i usługodawców działające** w państwach członkowskich i wybranych państwach trzecich w obszarze ochrony ofiar i pomocy dla nich. Komisja zagwarantuje, aby środki finansowe na ten cel były dostępne w ramach programów finansujących działania w obszarze spraw wewnętrznych.

(4) Działanie 4: Przegląd projektów finansowanych przez UE

Od wielu lat Komisja Europejska finansuje liczne projekty na rzecz zwalczania handlu ludźmi³⁴. Projekty te ukierunkowane były na różne grupy docelowe i dotyczyły różnych kwestii w obszarze handlu ludźmi. Komisja zagwarantuje, że informacje o wszystkich finansowanych przez UE projektach z zakresu wewnętrznych i zewnętrznych aspektów handlu ludźmi będą zamieszczane na stronie internetowej poświęconej kwestiom zapobiegania handlowi ludźmi. W dalszej kolejności Komisja **dokona** w 2014 r. **kompleksowego przeglądu tych projektów** w celu sporządzenia rejestru obszarów

³² Komisja sformalizowała różne rodzaje partnerstwa z ONZ, Radą Europy, Międzynarodową Organizacją ds. Migracji, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Światową Organizacją Zdrowia i Międzynarodową Organizacją Pracy. Stała współpraca z tymi organizacjami będzie szczególnie istotna dla zwalczania handlu ludźmi w celu usuwania organów.

³³ Wspólny komunikat: *Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE – Dążenie do bardziej skutecznego podejścia*, COM(2011) 886 wersja ostateczna.

³⁴ Bliższe informacje o większości projektów można znaleźć na stronie internetowej Komisji poświęconej zwalczaniu handlu ludźmi.

geograficznych, dziedzin, różnych podmiotów zaangażowanych w projekty i różnych rodzajów projektów, a także ich wyników oraz związanym z nimi zaleceń. **Przegląd ten ma na celu wzmocnienie przyszłych projektów i zapewnienie solidnych podstaw dla spójnych, opłacalnych i strategicznych inicjatyw w zakresie finansowania oraz polityki UE.**

(5) Działanie 5: Wzmocnienie praw podstawowych w ramach polityki zwalczania handlu ludźmi i pokrewnych działań

Włączenie kwestii dotyczących praw podstawowych do polityki zwalczania handlu ludźmi oraz prawodawstwa ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia spójności działań w obszarze zwalczania handlu ludźmi. Strategia Komisji na rzecz skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych³⁵ zobowiązuje Komisję do zagwarantowania na wczesnym etapie, za pomocą specjalnej listy kontrolnej dotyczącej praw podstawowych, że jej wnioski ustawodawcze i inne akty pozostają zawsze w pełnej zgodności z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w Karcie³⁶.

Istotne działania podejmują także rozmaite organizacje i instytucje, mianowicie Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka oraz Rada Europy. Ponadto opracowano instrument dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego pozwalający na ocenę polityki i przepisów prawnych w dziedzinie handlu ludźmi³⁷, jak również wytyczne dotyczące uwzględniania praw podstawowych w przygotowywanych przez Komisję ocenach skutków.

Aby wzmocnić istniejące instrumenty, w 2014 r. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, uwzględniając swoje wcześniejsze, jak i bieżące działania w obszarze handlu ludźmi, **rozpocznie prace nad nowym narzędziem, na przykład podręcznikiem lub przewodnikiem, służącym państwom członkowskim pomocą przy rozwiązywaniu kwestii dotyczących praw podstawowych ściśle związanych z polityką zapobiegania handlowi ludźmi i pokrewnymi działaniami.** Przy opracowywaniu tego narzędzia zostaną wzięte pod uwagę odpowiednie struktury, procesy oraz rezultaty, a szczególny nacisk będzie położony na prawa ofiar, przy uwzględnieniu aspektów płci oraz dobra dziecka. Następnie Komisja w ramach przyszłych programów finansowania dotyczących wymiaru sprawiedliwości wesprze państwa członkowskie **przy wdrażaniu tego narzędzia.**

(6) Działanie 6: Koordynacja potrzeb szkoleniowych w kontekście wielodyscyplinarnym

Potrzeba zapewnienia szkoleń dla osób pracujących w obszarze handlu ludźmi jest jedną z kluczową kwestii dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi, jak również istnienie takiej potrzeby jasno wynika z większości odpowiedzi uzyskanych w toku konsultacji dotyczących niniejszej strategii. Konieczne jest ujednolicenie i uspoźnienie mechanizmów szkoleniowych oraz ukierunkowanych, specjalistycznych programów

³⁵ Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską, COM(2010) 573 wersja ostateczna z 19 października 2010, dostępna na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:PL:PDF>.

³⁶ Dokument roboczy służb Komisji - wytyczne operacyjne w sprawie uwzględniania praw podstawowych w ocenach skutków przeprowadzanych przez Komisję, SEC(2011) 567 wersja ostateczna z 6.5.2011 r.

³⁷ The Right Guide, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity?id=7dbb0353-cb8a-4bcc-a3fa-34dfbe01bbca>.

szkoleniowych w obszarze handlu ludźmi³⁸. Osoby, które regularnie zajmują się kwestiami dotyczącymi handlu ludźmi, muszą odbyć odpowiednie szkolenia. W oparciu o komunikat "Budowanie zaufania do europejskiego wymiaru sprawiedliwości" oraz planowany na koniec 2012 r. komunikat dotyczący europejskiego programu szkoleniowego **Komisja położy większy nacisk na szkolenia z zakresu sądownictwa i egzekwowania prawa w wymiarze transgranicznym**. Zasadniczym celem Komisji będzie **bliższe współdziałanie różnych podmiotów** w celu uspołnienienia inicjatyw politycznych oraz, w stosownych przypadkach, lepszego ukierunkowania działań na konkretne dziedziny lub podmioty.

Rozpatrzona zostanie możliwość opracowania ram szkoleniowych dla krajów będących w okresie transformacji i krajów rozwijających się, w tym w ramach Europejskiej Fundacji Kształcenia. Europejskie Kolegium Policyjne, Frontex i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azyłu będą kontynuować prace nad potrzebami szkoleniowymi swoich odpowiednich grup docelowych³⁹. Komisja rozważy współpracę z delegaturami UE w celu zapewnienia im, a za ich pośrednictwem także państwom trzecim, szkoleń z zakresu rozwiązywania problemów dotyczących handlu ludźmi.

2.5. PRIORYTET E: Większa wiedza o pojawiających się nowych problemach związanych ze wszystkimi formami handlu ludźmi oraz skuteczniejsza reakcja na te problemy

Tendencje, wzorce i metody działań handlarzy ludźmi zmieniają się w przypadku wszystkich rodzajów handlu ludźmi w zależności od popytu i podaży. Często różne rodzaje wyzysku występują jednocześnie lub są ze sobą powiązane, w związku z czym trudno jest określić dokładnie, jakiej formie wyzysku zostały poddane ofiary. Tym samym jeszcze trudniejsza jest identyfikacja ofiar. Niezbędne jest szybkie spostrzeganie takich tendencji i zapewnienie skutecznej reakcji.

(1) Działanie 1: Opracowanie ogólnounijnego systemu gromadzenia danych

Komisja **opracuje** we współpracy z państwami członkowskimi **ogólnounijny system gromadzenia i publikacji danych w podziale na wiek i płeć**. Ważną częścią tej pracy będą informacje o przepływach oraz tendencjach w obszarze wewnętrznego handlu ludźmi. W oparciu o wyniki analizy danych zgromadzonych w ramach pierwszej inicjatywy, w 2012 r. Komisja podejmie wspólnie ze sprawozdawcami krajowymi działania na rzecz **zapewnienia, że w ramach inicjatywy następczej obejmującej lata 2011 i 2012 zostaną zgromadzone porównywalne, rzetelne dane**. Wyniki spodziewane są w 2014 r.

W swoim komunikacie na temat statystyk dotyczących przestępczości w UE Komisja podkreśliła potrzebę gromadzenia rzetelnych i porównywalnych danych na rzecz opartej na dowodach naukowych polityki w obszarze handlu ludźmi. Komunikat ten zawiera plan

³⁸ Komunikat Komisji: Budowanie zaufania do europejskiego wymiaru sprawiedliwości nowy wymiar europejskiego szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, COM(2011) 551 wersja ostateczna.

³⁹ CEPOL oferuje szkolenia w obszarze handlu ludźmi oraz wspólny program szkoleń i moduł do nauki on-line dla funkcjonariuszy policji. Frontex opracował fachowy podręcznik szkoleniowy w obszarze handlu ludźmi dla straży granicznej. Narzędzia i informacje dotyczące ustalania ofiar i kierowania ich do właściwych władz będą stanowiły część instrumentów Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azyłu (EASO), i będą uwzględniane na przykład w modułach szkoleniowych i podręcznikach.

działania na lata 2011-2015⁴⁰ w celu przeprowadzenia pierwszego zbioru danych dotyczących niewielkiej liczby wskaźników.

(2) Działanie 2: Rozwój wiedzy na temat aspektów handlu ludźmi wynikających z płci oraz słabszych grup społecznych

W 2013 r. Komisja zajmie się **rozwijaniem wiedzy na temat aspektów handlu ludźmi wynikających z płci**, w tym specyficznych sposobów werbowania i wykorzystywania mężczyzn i kobiet, związanych z płcią konsekwencji różnych form handlu ludźmi i potencjalnych różnic dotyczących narażenia mężczyzn i kobiet na bycie ofiarą handlu ludźmi, a także konsekwencji tych różnic.

Ryzyko narażenia na handel ludźmi oraz na różne sposoby wykorzystania jest różne w zależności od płci. W przypadku kobiet i dziewcząt zazwyczaj ma miejsce handel ludźmi w celu wyzysku w sektorze usług seksualnych, do pracy w gospodarstwie domowym lub sektorze opieki zdrowotnej, natomiast mężczyźni i chłopcy najczęściej padają ofiarami pracy przymusowej, w szczególności w rolnictwie, budownictwie, przemyśle wydobywczym, leśnictwie oraz we flotach rybackich. Ponadto różne dla mężczyzn i kobiet – ofiar omawianego procederu - mogą także być krótko- i długoterminowe skutki, w zależności od rodzaju handlu ludźmi i od płci.

Słabsze grupy społeczne w większym stopniu narażone są na handel ludźmi. Do grup tych należą dzieci, zwłaszcza zbyt wcześnie porzucające naukę, dzieci pozostawione samym sobie⁴¹, dzieci pozbawione opieki oraz dzieci niepełnosprawne, jak również społeczność romska⁴². W 2014 r. Komisja, uwzględniając aspekty wynikające z płci, **zagwarantuje** także fundusze w ramach programu finansowania badań, aby **zwiększyć wiedzę o wspomnianych szczególnie narażonych grupach** oraz będzie w przyszłości podejmować działania w sposób bardziej spójny i we współpracy z państwami członkowskimi.

(3) Działanie 3: Wiedza na temat werbowania za pośrednictwem Internetu

W 2014 r. Komisja, w ramach programu „Bezpieczniejszy Internet”, udzieli wsparcia finansowego projektom mającym **propagować wiedzę na temat werbowania przez Internet i za pośrednictwem portali społecznościowych, w tym werbowania z pomocą pośredników**. Internet dociera do szerokiej grupy odbiorców, oferując tym samym wiele możliwości werbowania ofiar⁴³. Oferuje się tam poprzez proste wyszukiwarki, wyskakujące okienka, tzw. pokoje rozmów (EN: chat rooms) czy spam możliwości zatrudnienia (najczęściej promując atrakcyjne miejsca pracy za granicą, w modelingu, dla tancerzy i tancerek, w kabaretach itp.). Coraz popularniejszym narzędziem werbunku stają się portale społecznościowe.

(4) Działanie 4: Zwalczanie handlu ludźmi do celów pracy przymusowej

⁴⁰ Komunikat: „Statystyki dotyczące przestępczości UE: plan działania w zakresie statystyk na lata 2011-2015”, COM(2011) 713 wersja ostateczna.

⁴¹ Chodzi tutaj o dzieci, których rodzice pracują w innym państwie członkowskim, pozostawiając swoje dzieci w kraju pochodzenia.

⁴² Uwzględniając badania na ten temat, jak na przykład badanie dotyczące typologii i inicjatyw politycznych w odniesieniu do żebractwa dzieci w UE (EN: *Study on the Typology of and Policy Responses to Child Begging in the EU*) JLS/2009/ISEC/PR/008-F2.

⁴³ Zob. badania przeprowadzone przez Radę Europy, dotyczące wykorzystywania Internetu do werbowania ofiar handlu ludźmi, 2007 r.

Aby zwiększyć liczbę przypadków, w których handel ludźmi do celów pracy przymusowej jest przedmiotem dochodzenia i ścigania, oraz aby poprawić jakość dochodzeń w omawianych sprawach i ulepszyć ściganie takich przestępstw, w 2013 r. Komisja w ramach programu finansowania działań z zakresu spraw wewnętrznych sfinansuje **badanie dotyczące orzecznictwa we wszystkich państwach członkowskich**. W wielu sprawozdaniach zwraca się uwagę na różnice w podejściu w państwach członkowskich do kwestii zwalczania handlu ludźmi do celów pracy przymusowej. Wydaje się, państwa członkowskie mają różne przepisy prawa karnego i różnie je wdrażają. To może utrudniać współpracę transgraniczną. Większa wiedza o orzecznictwie w państwach członkowskich może ułatwić zrozumienie różnic w podejściu.

Przepisy dotyczące (rynku) pracy oraz regulujące kwestie migrantów pracujących w UE również pomogą, przy ich prawidłowym wdrożeniu, zapobiegać różnym formom handlu ludźmi. Należy położyć większy nacisk na administracyjne aspekty handlu ludźmi, przykładowo dotyczące wykonawców i podwykonawców oraz agencji pośrednictwa pracy, w szczególności w obszarach, w których ryzyko narażenia na handel ludźmi jest szczególnie duże. W krajach pochodzenia należy także promować program UE dotyczący godnej pracy⁴⁴ oraz poprawę ochrony socjalnej.

W 2015 r. Komisja wspólnie z Europejską Fundacją na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) **opracuje podręcznik najlepszych praktyk dla organów publicznych** w zakresie monitorowania i wzmocnienia agencji pracy czasowej oraz biur pośrednictwa, takich jak agencji pośrednictwa pracy, aby zapobiegać handlowi ludźmi. Podręcznik ten powinien uwzględniać systemy udzielania licencji i zezwoleń w powiązaniu z odpowiedzialnością tego rodzaju agencji.

Komisja **zintensyfikuje także współpracę z inspektorami pracy, spraw społecznych, zdrowia i bezpieczeństwa, jak również inspektorami ds. rybołówstwa** w odniesieniu do identyfikacji ofiar handlu ludźmi i opieki nad nimi oraz w zakresie podnoszenia świadomości oraz szkoleń, włączając ten temat do programu prac sieci UE w 2013 r.

3. OCENA I MONITOROWANIE

Biorąc pod uwagę różnorodność mechanizmów sprawozdawczych w obszarze handlu ludźmi istniejących w UE⁴⁵ oraz powiązania między niniejszym komunikatem i dyrektywą w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi, Komisja zamierza ustanowić skuteczne procedury monitorowania i oceny, unikając tworzenia powielających się mechanizmów sprawozdawczych. Zachęca się państwa członkowskie do dokonania własnej oceny i monitoringu strategii i działań krajowych ukierunkowanych na zwalczanie handlu ludźmi.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi do kwietnia 2015 r. w sprawozdaniu dla Parlamentu Europejskiego i Rady Komisja oceni, w jakim stopniu państwa członkowskie podjęły środki niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy.

⁴⁴ Komunikat: „Upowszechnianie godnej pracy dla wszystkich - wkład Unii w realizację programu godnej pracy na świecie”, COM(2006) 249 wersja ostateczna.

⁴⁵ Chodzi o wykorzystanie w maksymalnym stopniu funkcjonujących mechanizmów sprawozdawczych w obszarze handlu ludźmi, takich jak sprawozdawczość w ramach cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz sprawozdań grupy ekspertów ds. działań przeciwko handlowi ludźmi (GRETA) Rady Europy.

Następnie, zgodnie ze wspomnianą dyrektywą, Komisja, przy wsparciu ze strony państw członkowskich, **będzie co dwa lata składała** Parlamentowi Europejskiemu i Radzie **sprawozdanie w sprawie postępów** poczynionych w walce przeciwko handlowi ludźmi. Pierwsze sprawozdanie ma zostać opublikowane w **2014 r. i będzie zawierało pierwszą ocenę niniejszego komunikatu.**

Następnie w 2016 r. Komisja przedłoży sprawozdanie **oceniające wpływ, jaki mają przepisy krajowe penalizujące korzystanie z usług stanowiących formę wyzysku ofiar handlu ludźmi na zapobieganie handlowi ludźmi.** Jeżeli zaistnieje taka konieczność, w sprawozdaniu tym znajdą się odpowiednie propozycje.

Biorąc pod uwagę środki opisane w niniejszym komunikacie, nieformalna sieć sprawozdawców krajowych lub równoważnych struktur będzie miała zasadnicze znaczenie w odniesieniu do monitorowania i oceny tych środków. Sprawozdania publikowane przez członków tej sieci na poziomie krajowym będą brane pod uwagę. **Komisja usilnie zaleca sprawozdawcom krajowym lub równoważnym strukturom konsultowanie się z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego** w toku przygotowywania swoich sprawozdań.

Zagwarantowanie, że niniejsza strategia na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012-2016 przyniesie zamierzone rezultaty, będzie zależało w znacznym stopniu od dostępności środków finansowych oraz zaangażowania wszystkich wspomnianych w niniejszym komunikacie podmiotów.

Wykaz działań przewidzianych w strategii UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012-2016

PRIORYTETY I DZIAŁANIE	PODMIOT ODPOWIEDZIALNY	TERMIN
PRIORYTET A: Rozpoznawanie ofiar handlu ludźmi, chronienie ich i udzielanie im pomocy		
Opracowanie krajowych systemów opieki nad ofiarami	PCz/KOM	2012
Wytyczne dotyczące ochrony ofiar	KOM	2015
Model unijnego transgranicznego systemu opieki nad ofiarami	KOM	2015
Wytyczne dotyczące lepszego rozpoznawania ofiar handlu ludźmi	KOM	2014
Wytyczne dla służb konsularnych i straży granicznej dotyczące rozpoznawania ofiar handlu ludźmi	KOM	2012
Wytyczne dotyczące systemów ochrony dzieci	KOM	2014
Wzmocnienie systemów ochrony dzieci w celu zapewnienia bezpiecznego powrotu i zapobieżenia powtórnemu padnięciu ofiarą handlu ludźmi	PCz	2015
Wzorzec najlepszych praktyk w zakresie roli opiekunów prawnych i pełnomocników dzieci będących ofiarami handlu ludźmi	KOM/APP	2014
Informacje o przewidzianych w prawodawstwie UE prawach do pracy, prawach socjalnych, prawach ofiary i prawach migracyjnych	KOM	2013
Rozpowszechnianie informacji o prawach do pracy, prawach socjalnych, prawach ofiary i prawach migracyjnych na poziomie krajowym	PCz/KOM	2014

PRIORYTETY I DZIAŁANIA	PODMIOT ODPOWIEDZIALNY	TERMIN
PRIORYTET B: Lepsza prewencja w zakresie handlu ludźmi		
Badania naukowe dotyczące ograniczenia popytu na usługi świadczone przez ofiary handlu ludźmi	KOM	2013
Ustanowienie europejskiej koalicji przedsiębiorców przeciwko handlowi ludźmi	KOM	2014
Wzorce i wytyczne dotyczące ograniczenia popytu	KOM/europejska koalicja przedsiębiorców	2016
Analiza istniejących już inicjatyw prewencyjnych realizowanych przez różne organy i podmioty	KOM	2013
Działania informacyjne na poziomie całej UE skierowane do najbardziej narażonych grup społecznych	KOM	2014

PRIORYTETY I DZIAŁANIE	PODMIOT ODPOWIEDZIALNY	TERMIN
PRIORYTET C: Intensywniejsze ściganie handlarzy		
Ustanowienie krajowych wielodyscyplinarnych zespołów ścigania handlu ludźmi	PCz	W trakcie realizacji
Proaktywne dochodzenia finansowe w sprawach dotyczących handlu ludźmi i współpraca z agencjami UE	PCz	2013

Analiza informacji otrzymanych z państw członkowskich na temat dochodzeń finansowych w sprawach handlu ludźmi	Europol/PCz	2015
Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze	PCz/agencje UE	W trakcie realizacji
Pełne wykorzystanie agencji UE	PCz/agencje UE	W trakcie realizacji
Wdrożenie planu działania Eurojustu na rzecz zwalczania handlu ludźmi	Eurojust/PCz	2013
Współpraca regionalna w zakresie handlu ludźmi wzdłuż szlaków ze Wschodu do UE	KOM	2012

PRIORYTETY I DZIAŁANIA	PODMIOT ODPOWIEDZIALNY	TERMIN
Priorytet D: Ścisła koordynacja i współpraca z najważniejszymi podmiotami oraz spójność strategii		
Koordynacja i monitoring wdrożenia wspólnego oświadczenia podpisanego przez unijne agencje WSiSW	KOM	W trakcie realizacji
Wzmocnienie ogólnounijnego mechanizmu koordynacji w celu wsparcia nieformalnej sieci sprawozdawców krajowych lub równoważnych struktur	KOM/PCz	2013
Możliwe ustanowienie mechanizmów współpracy w delegaturach UE w priorytetowych państwach trzecich i regionach	KOM/ESDZ/PCz	2013
Zacieśnienie i sformalizowanie partnerstw z organizacjami międzynarodowymi	KOM/organizacje	W trakcie

	międzynarodowe/ ESDZ	realizacji
Uwzględnianie kwestii związanych z handlem ludźmi w klauzulach dotyczących praw człowieka	KOM/ESDZ	W trakcie realizacji
Finansowanie projektów w obszarze handlu ludźmi w państwach trzecich i w regionach	KOM/ESDZ	W trakcie realizacji
Platforma UE obejmująca organizacje społeczeństwa obywatelskiego i podmioty świadczące usługi	KOM	2013
Przegląd finansowanych przez UE projektów w obszarze handlu ludźmi	KOM	2014
Narzędzie do oceny praw podstawowych w ramach polityki zwalczania handlu ludźmi i pokrewnych działań	KOM/APP	2014
Pomoc dla państw członkowskich przy wdrażaniu narzędzia do oceny praw podstawowych	KOM/PCz	W trakcie realizacji
Propagowanie szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w wymiarze transgranicznym	KOM/agencje UE/PCz	2012
Uspójnienie polityki poprzez programy szkoleniowe	KOM/PCz	W trakcie realizacji

PRIORYTETY I DZIAŁANIA	PODMIOT ODPOWIEDZIALNY	TERMIN
PRIORYTET E: Większa wiedza o zmieniających się tendencjach w obszarze handlu ludźmi i skuteczna reakcja na te tendencje		

Ogólnounijny system gromadzenia i publikacji danych posegregowanych według kryterium płci i wieku	KOM/PCz	2012
Porównywalne i rzetelne dane w ramach inicjatywy następczej w latach 2011 i 2012	KOM/PCz/sprawozdawcy krajowi	2014
Badania naukowe dotyczące aspektów handlu ludźmi wynikających z płci	KOM	2013
Badania naukowe dotyczące grup najbardziej narażonych na handel ludźmi	KOM	2014
Badania naukowe dotyczące werbunku za pośrednictwem Internetu i portali społecznościowych	KOM/PCz	2014
Badanie orzecznictwa w obszarze handlu ludźmi lub pracy przymusowej	KOM/PCz	2013
Podręcznik najlepszych praktyk dla organów publicznych w zakresie monitorowania i wzmocnienia agencji pracy czasowej oraz biur pośrednictwa	EUROFOUND/KOM	2015
Współpraca z inspektorami pracy, spraw społecznych, zdrowia i bezpieczeństwa oraz inspektorami ds. rybołówstwa	KOM	2013