



Bruksela, dnia 2.12.2016 r.
COM(2016) 719 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

oceniające wpływ istniejących przepisów krajowych, na mocy których korzystanie z usług stanowiących formę wycisku ofiar handlu ludźmi uznaje się za przestępstwo, na zapobieganie handlowi ludźmi, zgodnie z art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/36/UE

1. Cel i zakres

Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone w odpowiedzi na wymóg przewidziany w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującej decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW, zgodnie z którym: „w terminie do dnia 6 kwietnia 2016 r. Komisja przedłoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające wpływ, jaki mają istniejące przepisy krajowe penalizujące korzystanie z usług stanowiących formę wyzysku ofiar handlu ludźmi na zapobieganie handlowi ludźmi; do sprawozdania dołączone zostaną w razie potrzeby wnioski ustawodawcze”.

Odniesienie do kryminalizacji korzystania z usług ofiar handlu ludźmi zawarto w art. 18 (zatytułowanym „Zapobieganie”) ust. 1 i ust. 4 dyrektywy 2011/36/UE w następującym brzmieniu: „1. Państwa członkowskie podejmują środki, takie jak działania w dziedzinie kształcenia i szkoleń, niezbędne do osłabienia i ograniczenia popytu sprzyjającego wszelkim formom wyzysku związanym z handlem ludźmi. [...] 4. Z myślą o skuteczniejszym zapobieganiu handlowi ludźmi i zwalczaniu tego procederu poprzez osłabienie popytu, państwa członkowskie dokonują analizy potrzeby **uznania za przestępstwo czynów polegających na korzystaniu z usług** stanowiących formę wyzysku, o których mowa w art. 2, **ze świadomością, że dana osoba jest ofiarą przestępstwa**, o którym mowa w art. 2”.

W niniejszym sprawozdaniu zawarto opis obowiązujących przepisów krajowych, które kryminalizują czyny polegające na korzystaniu z usług ofiar handlu ludźmi, oraz ocenę wpływu wszelkich tego rodzaju środków prawnych. Analiza innych środków o charakterze nielegislacyjnym, które mogą istnieć na poziomie krajowym, lub środków ustawodawczych, które nie dotyczą kryminalizacji korzystania z usług ofiar handlu ludźmi, wykracza poza zakres art. 23 ust. 2. Należy zauważyć, że niniejszy dokument nie jest sprawozdaniem oceniającym zgodność z przepisami dyrektywy 2011/36/UE. Niniejsze sprawozdanie należy czytać w związku ze „Sprawozdaniem oceniającym, w jakim zakresie państwa członkowskie podjęły środki niezbędne do wykonania dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zgodnie z art. 23 ust. 1” (COM(2016) 722). Uwzględniono w nim również pierwsze sprawozdanie Komisji z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi (zwane dalej „sprawozdaniem z postępów”).

Do opracowania niniejszego sprawozdania Komisja wykorzystwała informacje otrzymane od państw członkowskich w ramach kwestionariusza przesłanego w maju 2016 r. oraz przeprowadziła konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim za pośrednictwem unijnej platformy społeczeństwa

obywatelskiego przeciwko handlowi ludźmi¹, a także za pośrednictwem działającej w ramach Komisji Europejskiej Grupy Ekspertów ds. Handlu Ludźmi².

2. Obowiązujące prawo krajowe uznające za przestępstwo czyny polegające na korzystaniu z usług, które stanowią formę wyzysku ofiar handlu ludźmi.

2.1. Podsumowanie odpowiedzi

Poniższa analiza opiera się na odpowiedziach udzielonych przez państwa członkowskie. Komisja nie może wykluczyć, że mogą istnieć inne przepisy krajowe lub rozwiązania na szczeblu krajowym. Mając na uwadze sporządzenie analizy, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o przekazanie sprawozdań dotyczących następujących kwestii: „obowiązujących przepisów krajowych uznających za przestępstwo czyny polegające na korzystaniu z usług, które stanowią formę wyzysku ofiar handlu ludźmi; kogo dokładnie uznaje się za przestępcę; czy przewidziano kryminalizację wszystkich form wyzysku; czy prawodawstwo wymaga udowodnienia posiadania świadomości, że dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi, i w jaki sposób ten fakt wpływa na stosowanie wspomnianego prawodawstwa; jakie środki zostały podjęte w celu zapewnienia, by opinia publiczna była świadoma prawa, aby zagwarantować jego lepsze wykonanie; dostępnych danych statystycznych dotyczących postępowań i wyroków skazujących oraz napotkanych przeszkód; jeżeli nie istnieją żadne przepisy krajowe w tym zakresie – jakie są tego powody i jakie są obowiązujące rozwiązania alternatywne w celu wypełnienia obowiązku rozważenia kryminalizacji; jak oceniają wpływ przedmiotowych przepisów i czy mają odpowiednie sugestie; jakie procesy konsultacyjne obowiązują; oraz czy zlecono jakiegokolwiek badania i ocenę przedmiotowych przepisów”.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że w dostarczonych informacjach państwa członkowskie nie odniosły się szczegółowo do kwestii tego, w jaki sposób spełniły wymóg prawny **rozważenia** kryminalizacji w odniesieniu do osób wykorzystujących ofiarę, o czym mowa w art. 18 ust. 4 dyrektywy 2011/36/UE.

Z analizy odpowiedzi państw członkowskich wynika, że w czasie sporządzania niniejszego sprawozdania **w dziesięciu (10) państwach członkowskich uznano za przestępstwo fakt korzystania z usług stanowiących jakąkolwiek formę wyzysku ofiar handlu ludźmi, a w piętnastu (15) państwach członkowskich kryminalizacja korzystania z usług ofiar handlu ludźmi jest jedynie ograniczona i selektywna.**

W szczególności:

1) Państwa członkowskie, które uznają za takie przestępstwo wszystkie formy wykorzystywania (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK)

¹ Więcej informacji można znaleźć w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Sprawozdanie z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi (2016 r.) zgodnie z wymogami art. 20 dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, COM(2016) 267 final.

² Decyzja Komisji (2011/502/UE) z dnia 10 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Grupy Ekspertów ds. Handlu Ludźmi i uchylająca decyzję 2007/675/WE.

Dziesięć (10) państw członkowskich poinformowało o obowiązującym prawie krajowym, które uznaje za przestępstwo korzystanie z usług stanowiących formę wyzysku ofiar handlu ludźmi (**BG, EL HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK**³), odnosząc się do wszystkich form wyzysku.

Bulgaria poinformowała Komisję, że zgodnie z bułgarskim kodeksem karnym (art. 159c) osoba wykorzystująca ofiarę handlu ludźmi do celów świadczenia usług seksualnych, przymusowej pracy lub żebractwa, pozyskiwania narządów, tkanek, komórek lub płynów ustrojowych albo w celu przymusowego przetrzymywania ofiary, niezależnie od tego, czy wyraziła ona na to zgodę, podlega karze pozbawienia wolności od trzech do dziesięciu lat oraz grzywnie w wysokości od 10 000 do 20 000 BGN. Podobne przepisy obowiązują w **Chorwacji**, jednak idą one jeszcze dalej, ponieważ nakładają taką samą karę na każdą osobę, która świadomie wykorzystuje ofiarę lub korzysta z jej usług, jak na osobę oskarżoną o popełnienie przestępstwa handlu ludźmi. **Cypr** poinformował, że art. 17 ustawy 60(I)/2014 stanowi, iż każda osoba, która może w sposób uzasadniony założyć, że praca lub usługi, z których korzysta, są wykonywane lub świadczone przez ofiarę handlu ludźmi, popełnia przestępstwo zgodnie z prawem dotyczącym zwalczania handlu ludźmi. **Grecja** ustanowiła takie krajowe przepisy prawne w 2013 r. ustawą 4198/2013, która uznaje za przestępcę zarówno osobę świadomie akceptującą pracę wykonywaną przez ofiarę handlu ludźmi, jak i osobę świadomie odbywającą stosunek seksualny z ofiarą handlu ludźmi. **Litwa** poinformowała, że zgodnie z art. 147-2 kodeksu karnego każda osoba, która korzysta z usług świadczonych przez ofiarę handlu ludźmi i ma lub powinna mieć świadomość, że są one ofiarami, podlega karze grzywny lub środkiem ograniczenia wolności. Należy zauważyć, że osoba, która popełnia taki czyn, a następnie, zanim zostanie uznana za podejrzanego, dobrowolnie udzieli informacji organom ścigania i aktywnie z nimi współpracuje, może zostać zwolniona z odpowiedzialności karnej. Ponadto podmioty prawne również ponoszą odpowiedzialność za takie czyny. **Malta** poinformowała Komisję, że każda osoba zaangażowana w określoną pracę lub usługi albo korzystająca z nich, która jest świadoma, że osoba świadcząca te usługi lub wykonująca pracę jest ofiarą handlu ludźmi, popełnia przestępstwo i zostaje pociągnięta do odpowiedzialności oraz – po wyroku skazującym – podlega karze pozbawienia wolności na okres od osiemnastu miesięcy do pięciu lat. Podobne przepisy istnieją w **Portugalii** i **Słowenii** (nakładające karę pozbawienia wolności do trzech lat oraz grzywnę). **Rumunia** poinformowała Komisję, że zgodnie z art. 216 rumuńskiego kodeksu karnego każda osoba, która nie jest handlarzem ludźmi, a korzysta z usług określonych w art. 182 kodeksu karnego (o wyzysku) i ma świadomość, że usługi te są świadczone przez ofiarę handlu ludźmi, podlega karze.

2) Państwa członkowskie, w których nie ustanowiono wyraźnych przepisów krajowych lub w których kryminalizacja korzystania z usług ofiar handlu ludźmi jest ograniczona i selektywna⁴

Czternaście (14) państw członkowskich poinformowało o braku wyraźnych, obowiązujących przepisów prawnych, w których uznawano by za przestępstwo korzystanie z usług stanowiących

³ **Zjednoczone Królestwo** przekazało Komisji informacje, że w Anglii i Walii obowiązują takie środki w odniesieniu do handlu ludźmi, natomiast w Szkocji nie istnieją żadne obowiązujące środki w tym zakresie, a w Irlandii Północnej są one ukierunkowane jedynie na handel ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego.

⁴ **Finlandia, Irlandia, Szwecja** wprowadziły przepisy dotyczące jedynie handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego, a **BE, DE, EE, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, SK** – jedynie w kontekście dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców.

jakąkolwiek formę wyzysku ofiar handlu ludźmi (**BE, CZ, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, SK**). Niektóre państwa członkowskie (**IE, FI, SE**) wprowadziły jednak przepisy dotyczące wykorzystywania ofiar handlu ludźmi jedynie w odniesieniu do konkretnych form wyzysku. W szczególności **Finlandia i Irlandia** poinformowały o obowiązujących w tych państwach przepisach krajowych ukierunkowanych jedynie na wykorzystywanie ofiar handlu ludźmi w celach seksualnych. **Szwecja** informuje, że pomimo braku szczegółowych przepisów uznających za przestępstwo korzystanie z usług ofiar handlu ludźmi, w państwie tym stosuje się przepisy ustawy o zakazie odpłatnego korzystania z usług seksualnych, które mogą obejmować swoim zakresem korzystanie z usług wymuszanych na ofiarach handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez te państwa członkowskie, które nie ustanowiły takich wyraźnych przepisów, w niektórych przypadkach można skorzystać z przepisów odnoszących się do przestępstw seksualnych lub wykorzystywania seksualnego dzieci (np. **BE, ES, IT** i **NL**). Chociaż w przypadku **Włoch** brak jest tego rodzaju wyraźnych przepisów, państwo to poinformowało, że na mocy art. 603 *bis* włoskiego kodeksu karnego ogólnie uznaje się za przestępstwo bezprawne pośrednictwo i wyzysk pracowników. Chociaż w przypadku **Austrii** brak jest wyraźnych przepisów dotyczących ofiar handlu ludźmi, przyjęto w niej niedawno przepisy w sprawie odbywania stosunku seksualnego z daną osobą wbrew jej woli przez wykorzystanie sytuacji lub po wcześniejszym zastraszeniu.

Ponadto niektóre państwa członkowskie poinformowały o obowiązywaniu tylko tych środków, które transponują i wdrażają **dyrektywę 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującą minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich⁵** (tzw. **dyrektywę w sprawie kar wobec pracodawców**) (np. **Polska lub Węgry**). W związku z tym w **komunikacie w sprawie stosowania dyrektywy 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r.** zauważa się, że państwa członkowskie generalnie uznały nielegalne zatrudnienie za przestępstwo we wszystkich okolicznościach wymienionych w art. 9 (również w przypadku gdy pracodawca wie, że pracownik jest ofiarą handlu ludźmi). Zgodnie z tym komunikatem **Czechy i Hiszpania** nie stosują konkretnych kar za nielegalne zatrudnienie w sytuacji, gdy „pracodawca ma świadomość, że pracownik jest ofiarą handlu ludźmi”⁶.

Należy jednak zauważyć, że zakres podmiotowy **dyrektywy 2009/52/WE jest ograniczony jedynie do obywateli państw trzecich, którzy przebywają na terenie UE nielegalnie**. Dlatego też zakres ten nie obejmuje ofiar handlu ludźmi, które są obywatelami UE, ani tych, które są obywatelami państw trzecich, ale przebywają na terenie UE legalnie. Ponadto, chociaż dyrektywa

⁵ Dyrektywa 2009/52/WE przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32009L0052>

⁶ Mając na uwadze czas, jaki upłynął od przyjęcia komunikatu w sprawie stosowania dyrektywy 2009/52/WE, nie można wykluczyć, że odpowiednie przepisy zostały w międzyczasie przyjęte. Więcej informacji można znaleźć w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dyrektywy 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, COM(2014) 286 final.

ma zastosowanie do przypadków zatrudnienia zależnego⁷, nie obejmuje ona przypadków, w których ofiarami są osoby pracujące na własny rachunek lub w których osoba korzystająca z usług ofiar nie jest pracodawcą. W związku z tym kryminalizacja określona w **dyrektywie 2009/52/WE jest dostosowana do jej przedmiotu i zakresu stosowania, który jest ograniczony i nie obejmuje** wszystkich przypadków handlu ludźmi. Stanowi ona jednak dobry przykład środków, jakie można zastosować w kierunku dalszego rozwijania i ujednoczenia ram prawnych zwalczania handlu ludźmi.

3) Rozwiązania alternatywne w stosunku do braku kryminalizacji

Jak wspomniano powyżej, zgodnie z art. 18 ust. 4 dyrektywy państwa członkowskie zobligowane są przynajmniej do rozważenia karania osób, które świadomie korzystają z usług ofiar handlu ludźmi. Państwa członkowskie dostarczyły jednak Komisji ograniczone informacje na temat działań alternatywnych w przypadku, gdy nie istnieją krajowe środki karania osób korzystających z usług ofiar handlu ludźmi. Z odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszu wynika, że tylko **Niderlandy i Hiszpania** dostarczyły informacje w tym zakresie. **Niderlandy** poinformowały o kampaniach informacyjnych na temat anonimowego zgłaszania przestępstw, zwiększaniu świadomości w odniesieniu do postępowań w sprawie niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych za zapłatą i jawności takich postępowań oraz zawieraniu porozumień z sektorem biznesowym na rzecz promocji poszanowania praw człowieka. **Hiszpania** poinformowała, że pomimo braku przepisu wyraźnie dotyczącego kryminalizacji korzystania z usług seksualnych ofiar handlu ludźmi, jeżeli istnieje świadomość bezbronności takiej ofiary, każdy taki czyn może być uznany za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i integralności osoby, a zatem będzie podlegać odpowiednim przepisom kodeksu karnego.

4) Oceny

Niewielka liczba państw członkowskich poinformowała o zleceniu **ocen** takich przepisów lub odpowiednich badań (m.in. **FI, SE**). **Szwecja** poinformowała Komisję, że sprawozdanie z badania zakazu odpłatnego korzystania z usług seksualnych zostało opublikowane w 2010 r. Najważniejsze jego ustalenia to: a) prostytutka uliczna została zredukowana o połowę; b) internet stał się nowym forum prostytutki; c) zakaz odpłatnego korzystania z usług seksualnych przeciwdziała powstawaniu przestępczości zorganizowanej; d) poparcie opinii publicznej dla zakazu wzrosło. Ponadto planowane jest badanie zwalczania handlu ludźmi, w którym oceni się stosowanie przepisów karnych dotyczących handlu ludźmi i zbada się szczegółowo, w jaki sposób organy ścigania prowadzą dochodzenia i jak postępują w przypadku spraw dotyczących handlu ludźmi.

Finlandia zleciła badanie po wydaniu przez Sąd Najwyższy przełomowego wyroku w sprawie tzw. częściowej kryminalizacji odpłatnego korzystania z usług seksualnych osób zmuszanych do

⁷ Według definicji zatrudnienie oznacza wykonywanie działalności obejmującej wszelkie formy pracy, regulowane na mocy prawa krajowego lub zgodnie z ustaloną praktyką, na rzecz pracodawcy albo pod jego kierownictwem lub nadzorem (art. 2 lit. c) dyrektywy 2009/52/WE); w preambule precyzuje się, że jest to niezależne od stosunku prawnego (motyw 7).

prostyucji i ofiar handlu ludźmi. We wnioskach z badania za główny problem w stosowaniu prawa uznano to, że w bardzo niewielkiej liczbie przypadków niegodziwego traktowania ofiar handlu w celach seksualnych dochodzi do ich wykrycia, prowadzenia w ich sprawie dochodzenia, skierowania do sądu i karania. Jak zgłoszono, wymóg *mens rea* w ramach częściowej kryminalizacji osób korzystających odpłatnie z usług seksualnych jest problematyczny. W sprawozdaniu zaznaczono, że sytuacja działa na korzyść osób korzystających odpłatnie z usług seksualnych, które to osoby unikają jakiegokolwiek wiedzy o sytuacji osoby zmuszanej do prostytucji, ale za to są dobrze zaznajomione z literą prawa. Analitycy zaproponowali całkowitą kryminalizację odpłatnego korzystania z usług seksualnych. W następstwie niniejszego sprawozdania rząd zaproponował zmianę zakresu przestępstwa, uwzględniając zaniedbanie osoby korzystającej z usług ofiar⁸.

Zjednoczone Królestwo (Irlandia Północna) przewiduje sporządzenie oceny w 2018 r. i informuje, że **Szkocja** zleciła badanie dotyczące przedmiotowej kwestii w trakcie kontroli ustawy o handlu ludźmi i ich wyzysku z 2015 r. („Human Trafficking and Exploitation Act”).

Ogólnie **dane statystyczne** przedłożone Komisji przez wszystkie państwa członkowskie są niewystarczające i przedstawiają jedynie niewielką liczbę przypadków ścigania przestępstw i wyroków skazujących. Ponadto wątpliwe jest, czy takie zdezagregowane dane dotyczące wspomnianego przestępstwa są dostępne na szczeblu krajowym. Na przykład **Włochy** podkreślają, że obecnie nie dysponują oddzielnymi danymi dotyczącymi korzystania z usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi. Komisja przyjrzy się dokładniej tej kwestii w kontekście działań prowadzonych na rzecz poprawy jakości i porównywalności zgromadzonych na poziomie unijnym danych statystycznych, które dotyczą handlu ludźmi.

2.2. Ocena skutków i stosowania

Przekazane Komisji informacje pokazują, że państwa członkowskie prezentują różne podejścia i stosują różne praktyki. We wszystkich państwach członkowskich, w których istnieją krajowe środki uznające korzystanie z usług stanowiących formę wyzysku ofiar handlu ludźmi za przestępstwo, zakres podmiotowy tych przepisów jest ograniczony jedynie do osób bezpośrednio korzystających z usług lub pracy ofiar.

Państwa członkowskie, w których prawo krajowe uznaje korzystanie z usług stanowiących formę wyzysku ofiar handlu ludźmi za przestępstwo, w znacznej większości twierdzą, że jest zbyt wcześnie na ocenę skutków tych przepisów. Wynika to z faktu, że środki weszły w życie po terminie transpozycji dyrektywy 2011/36/UE w 2013 r., co wynikało z krótkiego okresu przeznaczonego na wdrożenie dyrektywy.

We wszystkich państwach członkowskich posiadających takie przepisy istnieje wymóg, aby osoba korzystająca z usług ofiary handlu ludźmi wiedziała uprzednio o jej statusie jako ofiary. W takich przypadkach zgłaszano ogólną trudność w gromadzeniu dowodów. W większości zainteresowanych państw członkowskich ciężar dowodu spoczywa głównie na prokuratorze: domniemanie

⁸ Więcej informacji można znaleźć w publikacji: Niemi, J., Aaltonen J. „Abuse of a victim of sex trade: Evaluation of the Finnish sex purchase ban”, Ministerstwo Sprawiedliwości Finlandii, 2014, dostępnej pod adresem: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en

niewinności działa na korzyść podejrzanego/oskarżonego, który nie musi udowadniać swojej niewinności. Jedynie w przypadku **Irlandii** ciężar dowodu został przeniesiony i spoczywa na oskarżonym, który musi wykazać, że nie wiedział, iż osoba, przeciw której popełniono przestępstwo, jest ofiarą handlu ludźmi, ani że nie miał żadnych podstaw, by tak sądzić.

W związku z tym w sprawozdaniu objaśniającym do Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi wskazuje się, że „[...] udowodnienie posiadania świadomości może być trudne dla organów ścigania. Podobny problem występuje w przypadku różnych innych rodzajów przepisów prawa karnego wymagających udowodnienia pewnego niematerialnego elementu przestępstwa. **Trudności w znalezieniu dowodów nie są jednak koniecznym argumentem przekonującym do nietraktowania danego typu zachowania jako przestępstwa**”. W tym kontekście trudności w gromadzeniu dowodów przestępstwa nie powinny prowadzić do nieuznania określonego zachowania za przestępstwo.

Chociaż liczba udanych dochodzeń, postępowań i wyroków skazujących ma niewątpliwie efekt odstrasżający, istnieją wątpliwości co do sposobu interpretowania tego rodzaju statystyk, zwłaszcza w odniesieniu do oceny wpływu lub skuteczności stosowanych środków. **Z uwagi na fakt, że największy wpływ tego rodzaju środków polega przede wszystkim na zapobieganiu samemu występowaniu przestępstw, statystyki dotyczące postępowań i wyroków skazujących nie mogą stanowić jednoznacznego wskazania skuteczności omawianych środków.** Jak stwierdzono powyżej, dane statystyczne zgromadzone na potrzeby niniejszego sprawozdania są znikome. **Bulgaria** poinformowała, że w 2014 r. i 2015 r. miały miejsce odpowiednio: cztery (4) oskarżenia i jeden (1) wyrok skazujący; oraz pięć (5) oskarżeń i dwa (2) wyroki skazujące. **Grecja** poinformowała, że zgodnie z danymi statystycznymi greckiej policji od momentu wejścia w życie nowej ustawy przeprowadzono jedno (1) postępowanie. **Rumunia** poinformowała następnie, że w 2015 r. zgłoszono pierwsze sprawy do Dyrekcji ds. Ścigania Przemocności Zorganizowanej i Terroryzmu (DIICOT), a dziewięć (9) osób ścigano za przestępstwo korzystania z usług ofiar handlu ludźmi. Według Najwyższej Rady Sądownictwa do maja 2016 r. za przestępstwo korzystania z usług osoby wykorzystywanej skazano 15 osób. Wyroki te nie były jednak prawomocne i można się było od nich odwołać do Sądu Najwyższego.

W związku z tym Komisja pragnie przypomnieć ustalenia sprawozdania z postępów: „Informacje zgromadzone przez Komisję wyraźnie wskazują na duże znaczenie zintensyfikowania przez państwa członkowskie starań w celu zwiększenia liczby dochodzeń i postępowań karnych oraz zmniejszenia obciążenia ofiar i ich świadków w trakcie postępowań mających na celu gromadzenie środków dowodowych. Państwa członkowskie mogą osiągnąć te cele dzięki przygotowywaniu regularnych, dostosowanych do potrzeb szkoleń dla śledczych, prokuratorów i sędziów oraz dzięki systematycznemu stosowaniu dochodzeń finansowych (zgodnie z zaleceniami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy) i innych skutecznych czynności dochodzeniowych z wykorzystaniem danych wywiadowczych, co może dostarczyć różnych dowodów, które można wykorzystać oprócz zeznań świadków. Powinny one również przeznaczyć wystarczające zasoby finansowe i ludzkie w celu zapewnienia odpowiedniej reakcji na to przestępstwo.”

Ograniczenie odpowiedzialności karnej wyłącznie do sytuacji, w której osoba wykorzystująca ofiarę handlu ludźmi ma bezpośrednią i rzeczywistą świadomość, że jest to ofiara handlu

ludźmi, tworzy bardzo wysoki próg dla osiągnięcia wyników w ramach postępowań karnych. W związku z tym należy dokładnie przeanalizować kwestię rozważenia zakresu świadomości, jaki będzie wymagany do stwierdzenia popełnienia tego przestępstwa.

3. Zapewnienie skutecznego zapobiegania handlowi ludźmi

W tej części przedstawiono treść rozważań⁹ Komisji w przedmiotowej kwestii, opartych na unijnej strategii zwalczania handlu ludźmi¹⁰ oraz innych kluczowych instrumentach polityki¹¹; przedstawiono również podstawę dla analizy powyższego zagadnienia. W ramach wspomnianej analizy wykazano niekompletność i zróżnicowanie ram prawnych na szczeblu krajowym dotyczących traktowania pod względem prawnym osób wykorzystujących ofiary handlu ludźmi, co wpływa na skuteczne zapobieganie temu przestępstwu. Właśnie ze względu na to środowisko handel ludźmi jest nadal rozpowszechniony mimo podejmowanych wysiłków i nic nie wskazuje na zmniejszanie się liczby tych poważnych przestępstw.

W związku z tym **pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców jest podstawą każdego zdecydowanego działania odstrasającego w odniesieniu do handlu ludźmi**. Znajduje to również odzwierciedlenie w innych kluczowych międzynarodowych i europejskich instrumentach prawnych¹². Kwestia ta została następnie poruszona przez **Parlament Europejski**¹³, **Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy**¹⁴ oraz **społeczeństwo obywatelskie**¹⁵.

Jak stwierdziła Komisja w **Europejskiej agendzie bezpieczeństwa** i co podkreślała wielokrotnie w swoich sprawozdaniach i badaniach, handel ludźmi jako poważna, transgraniczna przestępczość zorganizowana powoduje ogromne koszty w wymiarze ludzkim, społecznym i ekonomicznym¹⁶. Motorem handlu ludźmi są **popyt** na wszystkie formy wykorzystywania oraz wysokie **zyski**. Zyski te – zarówno w ramach gospodarki legalnej, jak i nielegalnej – prowadzą do skomplikowanej,

⁹ Np. badania Komisji, w sprawie inicjatyw mających na celu zapobieganie handlowi ludźmi oraz dotyczące aspektu płci w handlu ludźmi, będące wynikiem unijnej strategii zwalczania handlu ludźmi.

¹⁰ Komunikat „Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016”, (COM(2012) 286 final).

¹¹ Takich jak: Europejska agenda bezpieczeństwa, Europejski program w zakresie migracji, Strategiczne zaangażowanie na rzecz równouprawnienia płci, Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji.

¹² Na przykład Protokół Narodów Zjednoczonych o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi z 2000 r. (art. 9) i Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z 2005 r. (art. 6 i 19).

¹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie wdrażania dyrektywy 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar z perspektywy równości płci (2015/2118(INI)), rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi w stosunkach zewnętrznych UE (2015/2340(INI)), rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wykorzystywania seksualnego i prostytucji oraz ich wpływu na równouprawnienie płci (2013/2103(INI)).

¹⁴ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie prostytucji, handlu ludźmi i współczesnego niewolnictwa w Europie; rezolucja 1983 (2014).

Dostępna na stronie internetowej: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en>

¹⁵ Organizacje uczestniczące w unijnej platformie społeczeństwa obywatelskiego przeciwko handlowi ludźmi zwracają uwagę, że prawodawstwo jest najważniejszym środkiem, jaki powinny podjąć państwa członkowskie w celu zapewnienia zapobiegania i ograniczenia popytu. Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący dokumentowi „Sprawozdanie z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi, COM(2016) 267 final”, SWD(2016) 159 final, s. 64.

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Europejska agenda bezpieczeństwa”, COM(2015) 185 final.

wzajemnej zależności między podażą a popytem; aby wyeliminować omawiane przestępstwo, należy zająć się tą zależnością¹⁷. Rozwiązanie kwestii tego popytu oraz jego ograniczenie stanowią zobowiązania prawne przewidziane w dyrektywie 2011/36/UE i mają na celu zapobieganie wystąpieniu szkody poprzez zmianę szeroko pojmowanego środowiska, tak aby zmniejszyć zachęty do handlu ludźmi.

3.1. Identyfikacja osób korzystających z usług wymuszanych na ofiarach handlu ludźmi

W tym kontekście popyt obejmuje wszystkie te jednostki, grupy lub osoby prawne, które działają w celu wykorzystywania ofiar, aby czerpać korzyści na wielu poziomach; tych, którzy bezpośrednio wykorzystują ofiary i dopuszczają się nadużyć wobec ofiar, oraz osoby, które propagują lub ułatwiają ten proceder, a także ogólnie osoby, które tworzą sprzyjające temu warunki lub przyczyniają się do ich tworzenia.

Przedsiębiorstwa wykorzystujące ofiary handlu ludźmi i czerpiące korzyści z tego handlu nie obejmują jedynie organizacji przestępczych; handel ludźmi dotyczy często szeregu legalnych przedsiębiorstw. Zyski z takiego handlu mogą odnosić zarówno krewni ofiar, jak i formalne i nieformalne agencje rekrutacyjne, pośrednicy na rynku pracy, którzy zapewniają siłę roboczą konkretnym sektorom, podwykonawcy w globalnym łańcuchu dostaw, a także biura podróży i przedsiębiorstwa transportowe czy przedsiębiorstwa związane z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi.

Innym źródłem popytu są konsumenci, którzy nieświadomie kupują produkty wyprodukowane przez ofiary handlu ludźmi i nie zdają sobie sprawy z tego, jak je wyprodukowano, lub osoby świadomie wykorzystujące ofiary handlu ludźmi, które ignorują wyraźne oznaki handlu ludźmi i wycisku pracowników lub wykorzystywania seksualnego, takie jak bardzo niskie ceny lub oznaki przemocy i zastraszania. W związku z tym w sprawozdaniu unika się używania takich terminów jak „klient” w kontekście handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego zarówno ofiar dorosłych, jak i dzieci, ponieważ taka terminologia przysłoniłaby cierpienie, nadużycia i naruszenia, których doświadczyły ofiary handlu ludźmi.

Jak stwierdzono w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym dokumentowi „Sprawozdanie z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi”: „Nadrzędny cel wyeliminowania handlu ludźmi można będzie osiągnąć wyłącznie **wtedy, gdy zapobiegnie się przede wszystkim wystąpieniu takich przestępstw dzięki zastosowaniu wszystkich dostępnych narzędzi na szczeblu UE i krajowym. [...] Oznacza to nie tylko zniwelowanie głównych przyczyn, które czynią ludzi podatnymi na handel, takich jak ubóstwo, różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn, przemoc wobec kobiet, dyskryminacja etniczna, marginalizacja społeczna czy nielegalna migracja, ale także zapewnienie, aby osoby, które czerpią zyski z przestępstw i wykorzystują ofiary, zostały pociągnięte do odpowiedzialności przed wymiarem sprawiedliwości**”¹⁸.

¹⁷Sprawozdanie z postępów.

¹⁸ Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący dokumentowi „Sprawozdanie z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi, COM(2016) 267 final”, SWD(2016) 159 final, s. 39.

Oczywiste jest, że handel ludźmi i każdy jego aspekt są zawsze nielegalne. Handel ludźmi jest całkowicie niezgodny z prawem. Wykorzystywanie osoby znajdującej się w sytuacji pod przymusem w każdym systemie sądownictwa karnego jest uznawane za zachowanie naganne. Handel ludźmi nie jest ani legalny, ani moralny. Stanowi poważne przestępstwo i naruszenie godności człowieka zgodnie z zakazem przewidzianym w art. 5 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Brak kryminalizacji korzystania z usług osoby będącej ofiarą handlu ludźmi, **zwłaszcza w przypadku posiadania świadomości, że taka osoba jest ofiarą handlu ludźmi**, sprawia, że ogólna walka z handlem ludzi staje się mniej skuteczna i utrudnia osiągnięcie celów dyrektywy 2011/36/UE. Nawet jeśli w prawodawstwie krajowym nie uznaje się korzystania z usług stanowiących formę wyzysku ofiar handlu ludźmi za przestępstwo, faktem pozostaje, że: ofiary wielokrotnie doświadczały gwałtów oraz znęcania fizycznego i psychicznego; były ofiarami przestępstw naruszających ich wolność, godność, prawo do samostanowienia w kwestii seksualności i integralność cielesną.

4. Uwagi końcowe i dalsze działania

Jak określono w art. 18 ust. 4 dyrektywy 2011/36/UE, z myślą o skuteczniejszym zapobieganiu handlowi ludźmi i zwalczaniu tego procederu, państwa członkowskie dokonują analizy potrzeby uznania za przestępstwo czynów polegających na korzystaniu z usług stanowiących formę wyzysku ofiar handlu ludźmi. Analiza przedstawiona w niniejszym sprawozdaniu w kontekście oceny wpływu odpowiednich obowiązujących przepisów krajowych, zgodnie z art. 23 ust. 2 dyrektywy, ukazuje **dość zróżnicowaną sytuację prawną, która nie sprzyja skutecznemu ograniczeniu popytu na wspomniane usługi.**

Gdy w kontekście handlu ludźmi korzystanie z takich usług nie jest kryminalizowane lub jest kryminalizowane w niedostatecznym stopniu, **handlarze ludźmi, których działalność z definicji zakłada wyzysk ofiar, mogą czuć się nie tylko mniej zniechęceni, ale wręcz przeciwnie – zachęceni – przez kulturę bezkarności.** Ograniczenie popytu jest oczywiście wyzwaniem, które wiąże się ze **skupieniem się w większym stopniu na osobach, które faktycznie korzystają z usług ofiar różnych form handlu ludźmi**, mając świadomość, że dana osoba jest ofiarą przestępstwa.

Obecnie w systemach prawnych kilku państw członkowskich nie uznaje się lub uznaje się tylko częściowo za przestępców osoby, które korzystają z takich usług i są świadome sytuacji, **co skutkuje niepewnością prawa w odniesieniu do** na przykład: odpowiedzialności karnej w związku z relacją między osobą korzystającą a ofiarą; kwalifikacji prawnej osób czerpiących korzyści z wyzysku lub umożliwiających i ułatwiających taki wyzysk; rozróżnienia między osobą korzystającą a wyzyskującą; odpowiedzialności pośredników; a także przypadków, gdy łańcuch dostaw jest dłuższy.

Państwa członkowskie powinny podjąć większy wysiłek, aby zapewnić bardziej ujednolicone i w większym stopniu odstraszące działanie przeciw temu elementowi przestępczości transgranicznej, jakim jest handel ludźmi. Niniejsze sprawozdanie ma przede wszystkim przyczynić się do osiągnięcia celów dyrektywy 2011/36/UE polegających na ograniczeniu popytu na handel ludźmi i zapobieganiu mu, aby fakt, że osoby wykorzystujące ofiary handlu ludźmi są w świetle prawa różnie traktowane, nie działał na korzyść grup przestępczych. W tym względzie Komisja wyciąga

istotne wnioski z procesu monitorowania sytuacji w państwach członkowskich i zamierza dokładniej zbadać potencjalne rozwiązania, a także, jeśli okaże się to konieczne, rozważy w przyszłości odpowiednie wnioski ustawodawcze, zgodnie z art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/36/UE.