

Bruksela, dnia 3.12.2018 r.
COM(2018) 777 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Drugie sprawozdanie z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi (2018) wymagane na mocy art. 20 dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar

{SWD(2018) 473 final}

I. KONTEKST

Handel ludźmi stanowi poważną formę przede wszystkim zorganizowanej działalności przestępczej, której charakter ulega ciągłym zmianom. Przynosi wysokie zyski sprawcom wykorzystującym trudną sytuację ofiar i popyt na świadczone przez nie usługi. Konsekwencją handlu ludźmi są nieodwracalne szkody wyrządzone ofiarom, naszym społeczeństwom i gospodarcom.

Powiązania między handlem ludźmi a innymi poważnymi przestępstwami są coraz lepiej rozumiane. Złożone zależności między popytem i podażą wśród sprawców handlu ludźmi, przestępców biorących udział w tym procederze, osób czerpiących z niego zyski, wyzyskujących ofiary oraz korzystających ze świadczonych przez nie usług tworzą długi łańcuch podmiotów, które świadomie bądź nieświadomie biorą udział w handlu ludźmi. Aby położyć kres temu bestialskiemu przestępstwu i skutecznie mu zapobiegać, ten łańcuch musi być przerwany.

W tym właśnie kontekście Komisja wdrożyła Strategię UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016¹ („strategia UE”). Następnie w grudniu 2017 r. w swoim komunikacie dotyczącym sprawozdania w sprawie działań następczych w związku ze Strategią UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi oraz wskazania kolejnych konkretnych działań („komunikat z 2017 r.”)² Komisja określiła również dalsze konkretne działania mające na celu skuteczniejsze zapobieganie handlowi ludźmi. Komisja stale monitoruje sposób wdrażania przez państwa członkowskie dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar³ („dyrektywa w sprawie zwalczania handlu ludźmi”).

Jest to drugie sprawozdanie Komisji z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi. Jest ono oparte na licznych źródłach, w tym na:

- danych zgromadzonych przez krajowych sprawozdawców lub równoważne mechanizmy oraz przekazanych unijnemu koordynatorowi ds. zwalczania handlu ludźmi⁴ przez państwa członkowskie na podstawie art. 19 i 20 dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi⁵;
- działaniach podjętych przez Komisję i inne zainteresowane podmioty zgodnie ze strategią UE oraz komunikatem z 2017. r.;
- uwagach przekazywanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego uczestniczące w Platformie Społeczeństwa Obywatelskiego oraz e-Platformie przeciwko handlowi ludźmi⁶, a także

¹ COM(2012) 286.

² COM(2017) 728.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz.U. L 101 z 15.4.2011).

⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

⁵ Zgodnie z art. 19 dyrektywy 2011/36/UE zadania krajowych sprawozdawców lub równoważnych mechanizmów powinny obejmować co najmniej „ocenę rezultatów działań służących zwalczaniu tego procederu, w tym gromadzenie danych statystycznych w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego aktywnie działającymi w tym obszarze oraz przedstawianie sprawozdań”. Art. 20 dyrektywy 2011/36/UE stanowi dalej, że „państwa członkowskie przekazują koordynatorowi ds. zwalczania handlu ludźmi informacje, o których mowa w art. 19, na podstawie których koordynator wnosi wkład do przygotowywanego przez Komisję co dwa lata sprawozdania w sprawie postępów w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi”.

⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en

- danych pochodzących od właściwych agencji UE oraz organizacji międzynarodowych i regionalnych.

Niniejsze sprawozdanie wraz z towarzyszącym mu dokumentem roboczym służb Komisji zawiera prezentację nowych modeli opartych na danych i tendencjach, działań prowadzonych w ramach strategii UE oraz postępów w zakresie wdrażania założeń komunikatu z 2017 r. zgodnie ze zobowiązaniem, jakie w nim podjęto. Sprawozdanie zawiera również analizę danych statystycznych przekazanych przez państwa członkowskie oraz prezentację aktualnych informacji dotyczących wdrożenia dyrektywy 2004/81/WE⁷ w sprawie zezwoleń na pobyt dla ofiar handlu. Informacje opisowe przekazane przez państwa członkowskie obejmują przede wszystkim lata 2014–2016, a sprawozdanie oraz dokument roboczy służb Komisji powstały na podstawie informacji ze źródeł takich jak publikacje przygotowane przez państwa członkowskie, społeczeństwo obywatelskie, organizacje międzynarodowe oraz Komisję.

II. NOWE STRUKTURY I TENDENCJE

W trakcie czwartego procesu gromadzenia danych statystycznych dotyczących handlu ludźmi (obejmującego przede wszystkim lata 2015–2016), którego prezentacji dokonano w niniejszym drugim sprawozdaniu z postępów⁸, uzyskano więcej danych niż w trakcie poprzednich procesów. Choć wszystkie państwa członkowskie przekazały dane statystyczne, różniły się one jednak pod względem poziomu szczegółowości. Eurostat opublikował dwa dokumenty robocze dotyczące danych statystycznych na poziomie europejskim w 2013 oraz 2014 r., zaktualizowane w 2015 r. Następnie Komisja przeprowadziła ograniczony proces gromadzenia danych za lata 2013–2014, które zostały przedstawione w pierwszym sprawozdaniu z postępów⁹.

Dane za lata 2015–2016 ujawniają wśród zarejestrowanych ofiar oraz osób dopuszczających się handlu ludźmi będących w kontakcie z policją oraz systemem sądownictwa karnego modele podobne do tych, które stwierdzono w poprzednich okresach sprawozdawczych. Dane te dotyczą osób pozostających w kontakcie z władzami i innymi organizacjami. Istnieją podstawy, by sądzić, że wielu ofiar handlu ludźmi i osób dopuszczających się tego przestępstwa nie wykryto, stąd też nie zostały one uwzględnione w prezentowanych tu statystykach. Ponieważ istnieją istotne różnice w sposobach gromadzenia i rejestracji danych przez poszczególne państwa członkowskie, należy ostrożnie podchodzić do wszelkich porównań między tymi danymi oraz danymi pochodzącymi z różnych okresów.

W latach 2015–2016:

- W UE zarejestrowano 20 532 ofiary handlu ludźmi.
- W związku z handlem ludźmi odnotowano 5 979 postępowań karnych i 2 927 wyroków skazujących.

⁷ Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami, Dz.U. L 261 z 6.8.2004.

⁸ Więcej informacji można znaleźć w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji oraz związanym z nim opracowaniu analitycznym, w którym zaprezentowano zaktualizowane dane statystyczne oraz informacje dotyczące metodyki.

⁹ COM(2016) 267.

- 7 503 osoby miały oficjalny kontakt z policją lub systemem sądownictwa karnego, tzn. były to osoby podejrzane, aresztowane lub oskarżone o przestępstwo związane z handlem ludźmi.
- Celem handlu ludźmi w ponad połowie przypadków (56 %) było seksualne wykorzystywanie i jest to wciąż najbardziej powszechna forma tego przestępstwa. W około jednej czwartej (26 %) przypadków celem handlu ludźmi był wyzysk pracowników, z kolei pozostałą część stanowiły inne formy omawianego przestępstwa (takie jak przymusowe żebractwo, pobieranie narządów) (18 %). Większość (61 %) zarejestrowanych ofiar handlu ludźmi w celu wyzysku pracowników odnotowano w Zjednoczonym Królestwie, stąd też dane ze Zjednoczonego Królestwa znacząco zmieniają proporcję handlu ludźmi w celu wyzysku pracowników dla całej UE. Jeśli dane ze Zjednoczonego Królestwa nie zostałyby uwzględnione, wówczas te proporcje w UE wyglądałyby w następujący sposób: wykorzystywanie seksualne 65 %, praca 15 % i inne 20 %.
- Ponad dwie trzecie (68 %) zarejestrowanych ofiar stanowiły osoby płci żeńskiej (kobiety i dziewczęta) (bez uwzględniania danych ze Zjednoczonego Królestwa wskaźnik ten wzrósłby do 77 %).
- Prawie jedną czwartą (23 %) zarejestrowanych ofiar stanowiły dzieci.
- Obywatele UE stanowili 44 % zarejestrowanych ofiar.
- Najwięcej ofiar handlu ludźmi posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego UE pochodziło z Bułgarii, Węgier, Niderlandów, Polski i Rumunii. Są to te same państwa, które pojawiły się w pierwszym sporządzonym przez Komisję sprawozdaniu z postępów dotyczącym lat 2010–2012.
- Najwięcej zarejestrowanych ofiar handlu ludźmi, które nie posiadały obywatelstwa państwa członkowskiego UE, pochodziło z Nigerii, Albanii, Wietnamu, Chin i Erytrei.

W celu poprawy jakości dostępnych danych Komisja współpracowała z państwami członkowskimi, Eurostatem oraz urzędami statystycznymi. Dane są bardziej szczegółowe, zawierają też nowe informacje dotyczące poszczególnych sposobów zaangażowania służb państwowych, wspierania przez nie ofiar i prowadzenia działań mających na celu ograniczenie bezkarności osób dopuszczających się handlu ludźmi. Współpraca ta obejmowała wnioski o udostępnienie informacji dotyczących ofiar, takich jak informacje na temat korzystania ze statusu ochrony międzynarodowej, oraz informacji dotyczących sposobów ograniczania bezkarności takich jak kryminalizacja działań, które są związane z korzystaniem z usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi. Państwa członkowskie nie przekazują jednak pełnych danych, co ogranicza wiarygodność i porównywalność informacji.

Państwa członkowskie powinny poprawić sposób rejestrowania danych, jak też ich wiarygodność, dostępność i porównywalność oraz zapewnić ich podział ze względu na płeć, wiek, formę wyzysku, obywatelstwo ofiar i przestępców oraz ze względu na udzieloną im pomoc i ochronę, jaką im zapewniono. Wiarygodne dane stanowią warunek niezbędny odpowiedniego monitorowania oraz zapewnienia lepszego kształtowania polityki.

1. Formy wykorzystywania

Handel ludźmi jest złożonym przestępstwem, którego charakter ulega częstym zmianom w zależności od popytu oraz inwencji dopuszczających się go osób, a wykorzystywanie znajdujące się w jego centrum może przybierać różne formy.

- **Handel ludźmi w celu seksualnego wykorzystywania**

Handel ludźmi w celu seksualnego wykorzystywania jest wciąż najczęściej odnotowywaną formą tego przestępstwa. W latach 2015–2016 zarejestrowano 9 759 ofiar wykorzystywania seksualnego. Stanowiły one ponad połowę (56 %) zarejestrowanych ofiar, w przypadku których odnotowano pewną formę wykorzystywania. Ofiarami tego przestępstwa były głównie kobiety i dziewczęta (95 % zarejestrowanych ofiar wykorzystywania seksualnego). Odnotowano gwałtowny wzrost w liczbie kobiet i dziewcząt przemyconych przez szlak środkowoeuropejski w celu wykorzystywania seksualnego na terytorium UE¹⁰. Ofiary są wykorzystywane w branży usług seksualnych oraz branży rozrywkowej. Proceder ten ułatwiają szybki rozwój technologiczny oraz korzystanie z internetu na potrzeby usług reklamowych oraz werbowania ofiar. Nowe zarejestrowane modele obejmowały pornografię, korzystanie z kamer internetowych przekazujących obraz na żywo oraz niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych, transmitowane na odległość w czasie rzeczywistym.

Stwierdzenie Europolu¹¹, że „w niektórych państwach członkowskich prostytucja jest legalna, co ułatwia osobom dopuszczającym się handlu ludźmi działanie w legalnym środowisku w celu wykorzystywania swoich ofiar” powtarza się w sprawozdaniach sporządzanych przez państwa członkowskie. Informuje się w nich, że osoby dopuszczające się handlu ludźmi dążą do transportowania swoich ofiar do państw, w których prostytucja podlega regulacji i jest legalna. Europol¹² ustalił w tym względzie, że w niektórych państwach członkowskich, w których prostytucja jest legalna, podejrzani mogli wykorzystywać zarówno dorosłych, jak i dzieci w legalnej działalności w domach publicznych, dzielnicach czerwonych latarni, seksklubach. Często odbywało się to przy wsparciu kadr zarządzających w biznesie, jako że prostytucja osób nieletnich jest bardzo dochodowa, gdyż „klienci” są zwykle gotowi zapłacić większą kwotę za stosunki seksualne z dzieckiem.

Choć w większości sprawozdań sporządzonych przez państwa członkowskie jako najczęstszą formę wyzysku wymienia się handel ludźmi w celu seksualnego wykorzystywania, informacje dotyczące działań podjętych przez państwa członkowskie wskazują na tendencję do skupiania się ich na innych formach wyzysku.

Państwa członkowskie powinny kontynuować i zintensyfikować wysiłki skierowane na walkę z handlem ludźmi w celu seksualnego wykorzystywania i uczynić ją swoim priorytetem. Muszą wprowadzić środki, które poprawią ich zdolność do wykrywania ofiar wszystkich form wyzysku, jednak nie powinno odbywać się to ze szkodą dla ofiar wykorzystywania seksualnego.

- **Handel ludźmi w celu wyzysku pracowników**

Handel ludźmi w celu wyzysku pracowników dotyczył około jednej czwartej (26 %) zarejestrowanych ofiar. Do wyzysku pracowników dochodzi przede wszystkim w odniesieniu do mężczyzn (80 % zarejestrowanych ofiar), chociaż w niektórych sektorach ofiarami wyzysku pracowników były w większości kobiety (np. jeśli chodzi o prace wykonywane w gospodarstwach domowych). Szereg państw członkowskich poinformowało, że problem handlu ludźmi w celu wyzysku pracowników staje się coraz powszechniejszy.

¹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

¹¹ Sprawozdanie sytuacyjne Europolu w sprawie handlu ludźmi w UE, luty 2016 r.

¹² Sprawozdanie sytuacyjne Europolu w sprawie sieci przestępczych zajmujących się handlem i wyzyskiem nieletnich ofiar w Unii Europejskiej, 2018 r.

Według Europolu¹³, „zorganizowane grupy przestępcze dostosowują swoje działania do rosnącego popytu na tanią siłę roboczą w wielu państwach członkowskich i korzystają z rozbieżności w prawodawstwie w dziedzinie prawa pracy w celu organizacji działań związanych z wykorzystywaniem ofiar w szarej strefie istniejącej na granicy legalnego zatrudnienia i wyzysku pracowników”.

Ofiary są wykorzystywane w branży budowlanej, w sektorach rolnym i leśnym, produkcyjnym, w restauratorstwie, opiece domowej, usługach sprzątania oraz pracach w gospodarstwie domowym, branży rozrywkowej, rybołówstwie, sektorach gastronomii i hotelarstwa, handlu detalicznego i transportu. W licznych sprawozdaniach przekazanych przez państwa członkowskie i opiniach przedstawionych przez społeczeństwo obywatelskie wspomina się o roli inspektorów pracy w wykrywaniu ofiar lub zwraca się uwagę na potrzebę ściślejszej współpracy pomiędzy organami ścigania i inspektoratami pracy.

Jest obiecujące, że widać postęp w identyfikacji ofiar handlu ludźmi w celu wyzysku pracowników, szczególnie w kontekście środków finansowych, jakie zostały przeznaczone przez Komisję na walkę z tą formą handlu ludźmi. Komisja będzie nadal monitorowała, w jaki sposób wdrażane są dyrektywa w sprawie kar wobec pracodawców oraz dyrektywa w sprawie zwalczania handlu ludźmi.

Komisja zauważa jednak, że nie wszystkie sytuacje wyzysku na rynku pracy w UE wynikają z handlu ludźmi.

- **Inne formy wykorzystywania**

W latach 2015–2016 ofiary innych form wykorzystywania stanowiły około jedną czwartą (18 %) zarejestrowanych ofiar. Były to ofiary handlu ludźmi m.in. w celu przymusowego małżeństwa, przymusowego żebractwa czy przymusowej przestępczości. Te „inne formy” związane są z drobną przestępczością, przestępczością przeciwko mieniu i oszustwem zasiłkowym. Odnotowuje się wzrost liczby przypadków handlu ludźmi do celów przymusowej przestępczości lub przymusowego żebractwa.

Państwa członkowskie informują o wzroście liczby ofiar małżeństw dla pozorów lub małżeństw przymusowych. Ofiary tych przestępstw są również wykorzystywane seksualnie, zmuszane do urodzenia dziecka lub poddawane wyzyskowi pracowniczemu albo zmuszane do poślubienia obywateli państw niebędących członkami UE w celu uregulowania ich pobytu. Europol¹⁴ wiąże większą liczbę tego typu przestępstw ze wzrostem w ostatnich latach liczby migrantów o nieuregulowanym statusie, chcących uzyskać status legalnych rezydentów po tym, jak odrzucono ich wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Ofiary tego typu przestępstw związanych z handlem ludźmi są często zmuszane do brania pożyczek i ubiegania się o świadczenia społeczne.

By stawić czoła wszystkim formom wykorzystywania, państwa członkowskie powinny zintensyfikować działania w zakresie organizacji kampanii informacyjnych i kampanii podnoszących świadomość. Powinny również wprowadzić ukierunkowane szkolenia dla

¹³ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

urzędników pracujących w urzędach stanu cywilnego i innych urzędników, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami handlu ludźmi.

2. Nowe modele handlu ludźmi

Rośnie liczba przypadków handlu ludźmi w granicach pojedynczych państw członkowskich. Państwa członkowskie informują, że wiek zidentyfikowanych ofiar jest coraz niższy. Szczególnie narażone są wciąż dzieci z państw Europy Wschodniej oraz ze społeczności Romów, jako że osoby dopuszczające się handlu ludźmi wykorzystują w tych przypadkach pokrewieństwo i powinowactwo.

Inne nowe modele handlu ludźmi to m.in. przypadki handlu kobietami w ciąży w celu sprzedaży ich nowo narodzonych dzieci, handel narządami lub ludzkimi tkankami oraz dziecięce małżeństwa. Coraz więcej ofiar osób dopuszczających się handlu ludźmi stanowią również osoby z niepełnosprawnością intelektualną i fizyczną.

3. Handel ludźmi w kontekście migracji

Zauważa się, że kryzys migracyjny zwiększył ryzyko handlu ludźmi. W swojej analizie ryzyka z 2018 r. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej odnotowuje, że „choć handel ludźmi pochodzącymi z Nigerii od dziesięcioleci zaopatrywał europejski rynek usług seksualnych, nagły wzrost liczby kobiet z Nigerii napływających podczas mieszanych ruchów migracyjnych do Włoch (w mniejszym stopniu do Hiszpanii) wy dobył to zjawisko na światło dzienne”¹⁵.

Państwa członkowskie informują o ofiarach handlu ludźmi odnalezionych w systemach wnioskowania o azyl oraz o zorganizowanych grupach przestępczych, których działania wiążą się z nadużyciami procedur azytowych. Państwa członkowskie donoszą również o osobach dopuszczających się handlu ludźmi, które wymagają od swoich ofiar ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej, by uregulować ich status.

Walka z handlem ludźmi powinna być prowadzona w kontekście migracji, z uwzględnieniem nowych modeli takich jak niewspółmierna liczba kobiet i dziewcząt będących ofiarami handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego. Powinno się kontynuować działania, które zapewnią identyfikację wszystkich ofiar i udzielenie im pomocy oraz ochrony odpowiedniej dla ich płci, wieku i formy wykorzystywania.

4. Profil osób dopuszczających się handlu ludźmi i sposób ich działania

Państwa członkowskie informują, że osoby dopuszczające się handlu ludźmi wciąż zmieniają sposób swojego działania. Rzadziej uciekają się do siły fizycznej, częściej natomiast stosują przemoc psychologiczną i emocjonalną. Odnotowują również, że rośnie liczba osób będących obywatelami państw członkowskich, które są traktowane przez nie jako osoby podejrzane, jak też liczba kobiet, które z ofiar stają się przestępcami. Siatki przestępcze z łatwością się przemieszczają i składają się często z obywateli różnych państw, posiadają też komórki w krajach pochodzenia ofiar, krajach ich tranzytu i przeznaczenia. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od państw członkowskich osoby dopuszczające się handlu ludźmi korzystają z internetu i narzędzi społecznościowych w celu znalezienia ofiar, organizacji ich transportu i wykorzystania. Internet i narzędzia społecznościowe stanowią dla nich również platformę marketingową dla usług związanych z prostytutką. Państwa członkowskie informują ponadto, że wykorzystywanie technik szfrowania utrudnia pracę organów dochodzeniowych.

¹⁵ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

Podkreślają też związki pomiędzy handlem ludźmi a przemytem narkotyków, przestępstwami przeciwko wiarygodności dokumentów, podrabianiem pieniędzy, przestępczością przeciwko mieniu, przemytem migrantów, broni i tytoniu.

Mając na uwadze fakt, że osoby dopuszczające się handlu ludźmi wciąż dostosowują swoje metody działania, państwa członkowskie powinny zapewnić specjalistom, którzy mogą mieć kontakt z ofiarami tego przestępstwa, profesjonalne szkolenia, uwzględniające rolę nowych technologii, jak również podjąć inicjatywy, które pozwolą zapobiegać handlowi ludźmi.

III. PRZECIWDZIAŁANIE KULTURZE BEZKARNOŚCI I ZAPOBIEGANIE HANDLOWI LUDŹMI

Przeciwdziałanie kulturze bezkarności i zapobieganie handlowi ludźmi są kluczowymi priorytetami Komisji zgodnie z jej komunikatem z 2017 r. Komisja będzie również wciąż koncentrowała się na zakłócaniu modelu biznesowego handlu ludźmi, monitorowaniu przepływów pieniężnych i rozwikłaniu łańcucha handlu ludźmi. Niniejsza sekcja zawiera analizę postępów w prowadzeniu dochodzeń, ściganiu i skazywaniu sprawców, jak również działań podjętych w celu lepszego zapobiegania handlowi ludźmi i zmniejszenia popytu w tym zakresie.

1. Zachęcanie do kryminalizacji działań związanych z korzystaniem z usług świadczonych przez ofiary

Dalsze zachęcanie tych państw członkowskich UE, w zakresie, w jakim tego nie zrobiły, do kryminalizacji działań osób, które świadomie skorzystały z usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi, jest jednym z kluczowych priorytetów Komisji, jeśli chodzi o zapobieganie handlowi ludźmi zgodnie z komunikatem z 2017 r. W art. 18 ust. 4 dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi zachęca się państwa członkowskie do uznania za przestępstwo czynów polegających na korzystaniu z usług świadczonych przez ofiarę handlu ludźmi ze świadomością, że dana osoba jest ofiarą przestępstwa. Ponadto, analiza zawarta w sprawozdaniu Komisji dotyczącym osób korzystających z usług ofiar handlu ludźmi¹⁶, w której dokonano oceny wpływu odpowiednich obowiązujących przepisów krajowych, ukazuje bardzo zróżnicowaną sytuację prawną w UE.

Jedynie trzy państwa członkowskie były w stanie przekazać dane statystyczne dotyczące kontaktów z policją, postępowań karnych i wyroków skazujących związanych z penalizacją działań osób korzystających z usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi. W związku z korzystaniem z usług stanowiących formę handlu ludźmi w latach 2015–2016 w UE odnotowano więc przypadki dwóch osób podejrzanych (które miały formalny kontakt z organami ścigania), 135 postępowań karnych oraz 18 wyroków skazujących.

Państwa członkowskie informowały przede wszystkim o działaniach związanych z korzystaniem z usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego i wycisku pracowników. Informowały również o działaniach mających na celu położenie kresu bezkarności osób wykorzystujących ofiary handlu ludźmi w celach związanych z wyciskiem pracowników, w tym podwykonawców, pośredników oraz innych osób działających w ramach w łańcuchów dostaw.

¹⁶ COM(2016) 719.

http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_impact_of_national_legislation_related_to_thb_en.pdf

Podczas gdy organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyrażały zaniepokojenie związane z brakiem woli politycznej do wdrożenia stosownych przepisów prawa, państwa członkowskie poinformowały o nowych przepisach dotyczących kryminalizacji działań osób świadomie korzystających z usług osób będących ofiarami handlu.

Jak odnotowano w poprzednich sprawozdaniach Komisji, konieczne są dalsze działania mające na celu przeciwdziałanie bezkarności poprzez zapewnienie, aby osoby, które wykorzystywały ofiary, zostały postawione przed wymiarem sprawiedliwości. Komisja nieustannie zachęca państwa członkowskie, które jeszcze tego nie zrobiły, do kontynuowania działań mających na celu doprowadzenie do uznania działań osób świadomie korzystających z usług ofiar handlu ludźmi za przestępstwo.

2. Doprowadzenie do zwiększenia liczby postępowań karnych i wyroków skazujących oraz poprawa ich skuteczności

W latach 2015–2016 państwa członkowskie odnotowały 5 979 postępowań karnych oraz 2 927 wyroków skazujących za handel ludźmi. Ogólnie rzecz biorąc współpraca transgraniczna za pośrednictwem Europolu i Eurojustu poprawiła się. W latach 2016–2017 skierowano do Europolu 2 476 nowych spraw i wymieniono z nim 8 411 nowych wiadomości operacyjnych. W latach 2014–2015 w ramach Eurojustu utworzono znaczną liczbę wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych.

Pomimo pewnej poprawy w ubiegłych latach ogólny poziom postępowań karnych oraz wyroków skazujących pozostaje bardzo niski. Ze względu na złożony charakter tego typu dochodzeń bardzo często dochodzi do sytuacji braku wystarczających dowodów do wszczęcia postępowania karnego i skierowania sprawy do sądu. Stąd też oskarżenia przeciwko sprawcom wnoszone są w związku z innymi przestępstwami, takimi jak pranie pieniędzy lub przestępstwa związane z prostytutką.

Odnotowano wzrost świadomości i wykorzystania dochodzeń finansowych oraz zastosowano środki mające na celu zwiększenie ich skuteczności. W analizie 28 spraw Eurojust informuje¹⁷, że 75 % z nich prowadziły wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze i że dotyczyły one kwestii takich jak dochodzenia w sprawie prania pieniędzy i monitorowanie przepływów pieniężnych. Eurojust poinformował również o poprawie i częstszym stosowaniu zamrożenia, zajęcia i konfiskaty korzyści pochodzących z przestępstwa i ich wykorzystaniu do udzielenia wsparcia ofiarom.

W opiniach organizacji społeczeństwa obywatelskiego podkreśla się potrzebę traktowania dochodzeń i postępowań karnych w sprawie handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego jako działań priorytetowych i zajęcia się problemem zbyt dużego obciążenia ofiar w związku ze składaniem przez nie zeznań, a także długością postępowań karnych.

Komisja aktywnie wspiera organy krajowe z myślą o koncentracji wysiłków na zwiększeniu wydajności i skuteczności dochodzeń i postępowań karnych poprzez działania umożliwiające organom monitorowanie przepływów pieniężnych i zysków z handlu ludźmi oraz penalizację działań osób świadomie korzystających z usług ofiar handlu ludźmi.

¹⁷ Wdrożenie planu działania Eurojustu na rzecz zwalczania handlu ludźmi 2012–2016, 2017 r.

3. Wspólne działania i współpraca transgraniczna

Często sieć zorganizowanych grup przestępczych rozciąga się poza granice danego państwa, w związku z czym w trakcie dochodzenia niezbędna jest współpraca na poziomie międzynarodowym.

Agencje UE i państwa członkowskie informują o ściślejszej współpracy transgranicznej i większej liczbie wspólnych dochodzeń, a także o większej liczbie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych tworzonych w państwach niebędących członkami Unii Europejskiej, zwłaszcza w państwach w regionie Bałkanach Zachodnich. Państwa członkowskie podkreślają potrzebę wzmocnienia współpracy międzynarodowej i koordynacji działań między właściwymi organami wywiadowczymi, organami zajmującymi się egzekwowaniem prawa, organami ścigania oraz organami wymiaru sprawiedliwości w celu zintensyfikowania wymiany informacji oraz usprawnienia działań w ramach prowadzonych dochodzeń.

Państwa członkowskie powinny kontynuować działania mające na celu poprawę egzekwowania przepisów prawa międzynarodowego oraz poprawę współpracy wymiarów sprawiedliwości. Należy nadal zacieśniać współpracę z państwami niebędącymi członkami Unii Europejskiej poprzez budowanie zdolności na rzecz funkcjonowania wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych.

4. Podnoszenie świadomości, szkolenia oraz łańcuch handlu ludźmi

W państwach członkowskich organizowany jest szereg inicjatyw, w tym działania na rzecz podnoszenia świadomości, szkolenia, działania o charakterze legislacyjnym oraz inne inicjatywy związane z poradnictwem¹⁸. Państwa członkowskie współpracują z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie szkoleń, ale korzystają również z sieci unijnych, takich jak Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości lub Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania.

W państwach członkowskich organizowano kampanie podnoszące świadomość, które miały na celu ograniczenie popytu na usługi wymuszane od ofiar handlu ludźmi, przedstawiono jednak ograniczone informacje dotyczące ich wpływu. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego koncentrują się jednocześnie na potrzebie prowadzenia kampanii i programów edukacyjnych, których celem jest ograniczenie popytu na usługi związane z wykorzystywaniem seksualnym, oraz apelują o organizowanie kampanii ponoszących świadomość skierowanych do klientów.

Państwa członkowskie informują o podjęciu środków prawnych i innych środków w celu zajęcia się sprawą odpowiedzialności osób prawnych w szerzej postrzeganym łańcuchu handlu ludźmi, w tym o nawiązaniu współpracy z sektorem prywatnym.

Podnoszenie świadomości oraz prowadzenie działań szkoleniowych powinny być ukierunkowane na osiągnięcie konkretnych rezultatów, szczególnie jeśli chodzi o zapobieganie przestępstwom. Państwa członkowskie zachęca się do lepszej oceny wpływu tych działań. Odpowiedzialność względem ofiar oznacza również zapewnienie, aby za swoje działania lub ich brak odpowiedzialność ponosiły przedsiębiorstwa.

¹⁸ Zobowiązanie prawne państw członkowskich zgodnie z art. 18 ust. 3 dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi.

IV. DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I DOCHODZENIE PRAW OFIAR

Chociaż w prawie Unii wprowadzono kompleksowe ramy wsparcia i ochrony ofiar podczas dochodzenia ich praw, wciąż jednak istnieją przeszkody na drodze do ich wdrożenia¹⁹.

Państwa członkowskie informują, że ściślej współpracują z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Te ostatnie podkreślają z kolei potrzebę sformalizowania procedur w celu ułatwienia, propagowania i wzmocnienia wymiany informacji między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami.

Dyrektywa w sprawie zwalczania handlu ludźmi wzmocnia przepisy dotyczące ochrony i wsparcia ofiar ustanowione w dyrektywie 2004/81/WE w sprawie tymczasowych zezwoleń na pobyt. Od czasu ostatniego sprawozdania Komisji z wykonania dyrektywy z 2014 r.²⁰ państwa członkowskie podjęły jednak jedynie ograniczoną liczbę odpowiednich inicjatyw ustawodawczych, które miały na celu przede wszystkim wzmocnienie pewności prawa dla ofiar oraz poprawę funkcjonowania mechanizmu zezwoleń na pobyt²¹.

1. Identyfikacja ofiar handlu ludźmi

W pierwszym sprawozdaniu z postępów zauważa się, że możliwości dochodzenia praw przez ofiary ogranicza fakt, że nie są one identyfikowane lub nie są prawidłowo odsyłane. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od państw członkowskich próg stosowany w celu wstępnej identyfikacji ofiar i długość trwania procedury różni się w poszczególnych państwach członkowskich UE. Państwa członkowskie podkreślają również rolę władz lokalnych w identyfikowaniu ofiar. Szczególne wyzwanie stanowi identyfikacja ofiar, które napłynęły w wyniku mieszanych ruchów migracyjnych, i stosowanie procedur dotyczących ochrony międzynarodowej, w tym w przypadkach, gdy ofiary były wykorzystywane w miejscu niepodlegającym jurysdykcji państwa członkowskiego.

Informacje dotyczące wpływu środków służących do identyfikacji, udzielenia pomocy, wsparcia i ochrony ofiarom są ograniczone. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego informują o trudnościach dotyczących procedur azytowych oraz wydawania zezwoleń na pobyt dla ofiar handlu ludźmi, będących obywatelami państwa trzeciego.

Pomimo tych wyzwań zdaniem państw członkowskich nastąpił postęp w identyfikacji ofiar, zwłaszcza dzięki ściślejszej współpracy między poszczególnymi organami krajowymi oraz sektorami oraz dzięki współpracy transgranicznej.

W zapobieganiu przestępstwom oraz ochronie ofiar istotna jest wczesna identyfikacja ofiar handlu ludźmi przez krajowe systemy odsyłania, które powinny obejmować systemy azytowe.

¹⁹ W przygotowanym przez Komisję sprawozdaniu z transpozycji stwierdzono, że choć organy krajowe włożyły znaczący wysiłek, wciąż jednak istnieje znaczna potrzeba poprawy, szczególnie jeśli chodzi o środki ochrony i wsparcia. Sprawozdanie Komisji oceniające, w jakim stopniu państwa członkowskie podjęły niezbędne działania w celu wykonania dyrektywy 2011/36/UE zgodnie z art. 23 ust. 1, COM(2016) 722 final.

²⁰ COM(2014) 635.

²¹ Więcej informacji dotyczących wdrożenia niniejszej dyrektywy znajduje się w załączniku I do dokumentu roboczego służb Komisji.

2. Krajowe i ponadnarodowe mechanizmy ukierunkowanej pomocy

W państwach członkowskich utworzono liczne sformalizowane i niesformalizowane krajowe mechanizmy ukierunkowanej pomocy. Podejmuje się starania, aby zapewnić sprawniejsze i skuteczniejsze funkcjonowanie tych mechanizmów.

Państwa członkowskie informują o ściślejszej współpracy transnarodowej, w tym z państwami niebędącymi członkami Unii Europejskiej, organizacjami międzynarodowymi oraz społeczeństwem obywatelskim. Co więcej, potwierdzają one, że współpraca oraz utworzone sieci skróciły czas trwania procedur, podkreślając wsparcie udzielone w ramach środków UE.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wskazują na notoryczne niedociągnięcia, jeśli chodzi o zapewnienie wielodyscyplinarnego podejścia. Zauważają również słabe zaangażowanie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, brak odpowiednich szkoleń oraz budowania zdolności dla wszystkich zaangażowanych stron, jak też brak jednolitości w podejmowaniu decyzji związanych z odsyłaniem ofiar.

Zgodnie z komunikatem z 2017 r. Komisja rozpoczęła badanie mające na celu dokonanie przeglądu funkcjonowania krajowych i ponadnarodowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy w państwach członkowskich.

3. Udzielanie pomocy ofiarom handlu ludźmi i ich ochrona

Pomimo tego, że państwa członkowskie odnotowują poprawę w zakresie udzielania pomocy, wsparcia i ochrony ofiarom oraz przyspieszenie procedur, ofiary nie zawsze mają zapewnioną bezwarunkową i skuteczną możliwość korzystania z przysługujących im praw. Zmiany obejmują korzystanie z nowoczesnych technologii w celu uniknięcia wtórnej wiktymizacji w trakcie postępowania karnego oraz tworzenie schronisk i odpowiednich ośrodków zakwaterowania dla ofiar.

Wyzwanie stanowią wciąż identyfikacja dzieci będących ofiarami oraz udzielanie pomocy umożliwiającej im korzystanie ze swoich praw bez względu na kraj pochodzenia. Państwa członkowskie informują, że istnieją szczególne procedury, w tym w ramach prawodawstwa, których celem jest walka z handlem dziećmi, również w przypadkach, gdy miał on miejsce w trakcie mieszanych ruchów migracyjnych. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego podkreślają potrzebę skoncentrowania się na zapewnieniu odpowiedniej wiedzy eksperckiej, szkoleń oraz tworzenia przestrzeni dla wszystkich istotnych podmiotów, w tym dla opiekunów, pracowników społecznych i pracowników służby zdrowia.

Komisja skierowała zalecenia do państw członkowskich, aby wzmocniły ochronę dzieci migrantów.

4. Odszkodowania dla ofiar oraz zasada niekarania

Wyplata odszkodowań dla ofiar jest często utrudniona ze względu na złożoność i różnicowanie krajowych systemów odszkodowań oraz różnice w ich wypłacie w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre państwa członkowskie informują, że ofiary otrzymały odszkodowania. W opiniach podmiotów społeczeństwa obywatelskiego wskazuje się jednak na trudności napotymane przede wszystkim przez ofiary handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego, które nie są w stanie spełnić wymogów dotyczących przedstawienia dowodu możliwych do sprawdzenia wydatków lub strat związanych z zatrudnieniem.

Państwa członkowskie przekazały Komisji ograniczone informacje dotyczące niekarania. W szczególności, zgodnie z opiniami przekazanymi przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego ofiary handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego oraz przymusowej działalności przestępczej narażone są na ogromne ryzyko poniesienia kary za przestępstwa, do których zostały zmuszone.

Państwa członkowskie zachęca się do wprowadzania w życie prawodawstwa krajowego zapewniającego narzędzia umożliwiające ofiarom korzystanie z odszkodowań, w tym organizację odpowiednich szkoleń oraz budowanie zdolności właściwych specjalistów.

V. SKOORDYNOWANE I SPÓJNE REAGOWANIE W OBRĘBIE UE I POZA JEJ GRANICAMI

Koordinator ds. zwalczania handlu ludźmi określa strategiczne kierunki działania, aby zapewnić spójne rozwiązania z zakresu polityki zarówno w obrębie UE, jak i wśród podmiotów znajdujących się poza jej granicami. W komunikacie z 2017 r. za priorytet uznano tworzenie mechanizmów zapewniających skoordynowane i spójne reagowania zarówno w obrębie UE, jak i poza jej granicami²².

W konsekwencji opublikowania komunikatu z 2017 r. 10 agencji unijnych podpisało wspólne oświadczenie, w którym zobowiązują się one do współpracy w celu zwalczania handlu ludźmi²³. Organy krajowe zaprosiły koordynatora ds. zwalczania handlu ludźmi do przeprowadzenia wizytacji krajów. Doszło również do licznych wymian informacji z podmiotami rządowymi i podmiotami z sektora pozarządowego. Rozpoczęto także realizację trzech badań zaplanowanych w komunikacie z 2017 r.²⁴.

UE prowadzi z państwami niebędącymi członkami Unii Europejskiej politykę zewnętrzną w wielu dziedzinach, nawiązuje liczne partnerstwa i prowadzi szereg dialogów, których celem jest walka z handlem ludźmi. Są to np. procesy chartumski i rabacki, działania następcze w odniesieniu do wspólnego planu działania z Valletty oraz wspólna grupa zadaniowa Unii Afrykańskiej, Unii Europejskiej i ONZ, jak również misje oraz operacje w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Co więcej, UE przeznaczyła środki na szereg działań służących zwalczaniu handlu ludźmi w państwach niebędących członkami UE poprzez swoje instrumenty finansowania zewnętrznego.

W ramach prowadzonego przez Komisję kompleksowego przeglądu polityki przeprowadzono badanie przydziału finansowania unijnego w obszarze polityki prowadzonej w dziedzinie

²² Można to osiągnąć poprzez interakcje z unijną siecią krajowych sprawozdawców lub równoważnych mechanizmów, unijną platformą społeczeństwa obywatelskiego przeciwko handlowi ludźmi, instytucjami UE (w ramach Komisji Europejskiej, z Parlamentem Europejskim oraz Radą Unii Europejskiej) oraz agencjami UE, w tym zajmującymi się obszarem sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, jak też strategicznymi partnerami międzynarodowymi w procesach wielostronnych.

²³ Dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en

²⁴ 1) Badanie mające na celu dokonanie przeglądu funkcjonowania krajowych i ponadnarodowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy w państwach członkowskich, 2) badanie na temat kosztów gospodarczych, społecznych i ludzkich handlu ludźmi oraz 3) badanie na temat wpływu przyjęcia unijnego podejścia do kwestii zwalczania handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego. Ogłoszenie o przetargu dostępne pod adresem: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932&locale=pl>

handlu ludźmi²⁵. W ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Funduszu Azylu, Migracji i Integracji Komisja nieustannie publikuje zaproszenia do składania wniosków w sprawie projektów mających na celu eliminację handlu ludźmi. Udostępniono środki UE w programach krajowych w ramach zarządzania dzielonego oraz bezpośrednich dotacji. W swoich sprawozdaniach liczne państwa członkowskie odnoszą się do funduszy krajowych i unijnych przeznaczanych w latach 2014–2017 na inicjatywy związane z walką z handlem ludźmi. Przepisy dotyczące funduszy unijnych przeznaczonych na wsparcie polityki w zakresie walki z handlem ludźmi zostały zawarte we wnioskach Komisji dotyczących rozporządzeń związanych z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027²⁶. Środki krajowe przeznaczane są na działania takie jak udzielanie ofiarom pomocy i wsparcia. Państwa członkowskie informują jednak o trudnościach z oszacowaniem dokładnych kwot. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego krytykują niedobór środków finansowych na programy wsparcia dla ofiar na poziomie krajowym oraz brak stabilności w ich finansowaniu.

Komisja zachęca państwa członkowskie do przeznaczania wystarczających zasobów na usługi w zakresie wsparcia ofiar oraz walkę z handlem ludźmi, który stanowi formę poważnej i zorganizowanej przestępczości. W tym kontekście państwa członkowskie zachęca się wciąż do maksymalnego wykorzystywania finansowania w ramach zarządzania dzielonego oraz dostępnych dotacji bezpośrednich udzielanych przez Komisję w ramach poszczególnych instrumentów finansowania.

VI. WNIOSKI

Informacje, na których opiera się niniejsze sprawozdanie, wskazują na pewne pozytywne zmiany, szczególnie w zakresie współpracy transgranicznej, współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, wykorzystywania dochodzeń finansowych, tworzenia wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych oraz tworzenia krajowych i ponadnarodowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy.

Niemniej jednak handel ludźmi wciąż stanowi przestępstwo, które wiąże się z bezkarnością sprawców i osób wykorzystujących ofiary. Wnioski z niniejszego sprawozdania nie wskazują na zmniejszenie skali handlu ludźmi. Co więcej, analiza danych wciąż ukazuje tendencję do identyfikowania ofiar form wykorzystywania uznawanych za najistotniejsze, wysuwania na pierwszy plan niektórych kategorii ofiar i zaniedbywania pozostałych. Informacje przekazywane przez państwa członkowskie wskazują na nadal istniejące trudności i brak postępów w kluczowych obszarach. Państwa członkowskie muszą w związku z tym uczynić swoim priorytetem podjęcie wszystkich niezbędnych działań.

Niezmiennie zachęca się państwa członkowskie do podejmowania zdecydowanych działań i wdrożenia kompleksowej strategii obejmującej wszystkie aspekty łańcucha handlu ludźmi, w celu przeciwdziałania bezkarności i sprzyjania ograniczeniu popytu, szczególnie poprzez kryminalizację działań osób świadomie korzystających z usług ofiar handlu ludźmi. Ofiary wciąż napotykały ograniczenia, jeśli chodzi o możliwość korzystania z prawa do ochrony i wsparcia, odszkodowania i niekarania gwarantowanych im przez prawo Unii

Niska liczba wyroków skazujących oraz postępowań karnych oraz liczba ofiar handlu ludźmi w Unii Europejskiej wskazują na potrzebę dalszej intensyfikacji działań w zakresie

²⁵ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf

²⁶ https://publications.europa.eu/pl/web/general-publications/eu_budget_for_the_future oraz https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_pl

identyfikacji ofiar, dochodzeń, postępowań karnych, gromadzenia danych i poprawy metod rejestrowania, w zakresie współpracy transgranicznej oraz podnoszenia świadomości.

Komisja podjęła szeroki zakres działań mających na celu walkę z handlem ludźmi, wdrożyła wiele konkretnych działań określonych w komunikacie z 2017 r. i będzie je kontynuowała, aby udzielać wsparcia w każdy możliwy sposób, w tym w drodze wsparcia finansowego na rzecz kształtowania polityki oraz środków operacyjnych mających na celu wyeliminowanie handlu ludźmi.