



Bruksela, dnia 19.5.2016 r.
COM(2016) 267 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA 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
{SWD(2016) 159 final}**

I. KONTEKST

Handel ludźmi to kupowanie, sprzedawanie oraz wykorzystywanie dorosłych i dzieci. Jest to zjawisko, które ma negatywny wpływ na osoby fizyczne, społeczeństwo i gospodarkę. **Osoby dopuszczające się handlu ludźmi wykorzystują słabszą pozycję społeczną określonych osób**, którą mogą pogarszać takie czynniki, jak ubóstwo, dyskryminacja, różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn, przemoc wobec kobiet, brak dostępu do edukacji, konflikty etniczne oraz katastrofy naturalne.

Handel ludźmi stanowi przestępstwo, którego motorem są popyt i zysk. Zyski – zarówno w ramach działalności gospodarczej prowadzonej zgodnie, jak i niezgodnie z prawem – prowadzą do skomplikowanej, wzajemnej zależności między podażą a popytem; aby wyeliminować omawiane przestępstwo, należy zająć się tą zależnością.

Handel ludźmi to rażąco przypadkowy łamanie praw podstawowych **i jest wyraźnie zabroniony na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.** Został również wskazany jako przestępstwo w art. 83 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przestępstwa wymienione w art. 83 znane są jako „europrzestępstwa”. Są to szczególnie poważne przestępstwa o wymiarze transgranicznym.

Istotne znaczenie ma zatem współpraca państw członkowskich i koordynacja między nimi, jak zostało to określone w **dyrektywie 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar**¹ („dyrektywa w sprawie zwalczania handlu ludźmi”). Artykuł 20 tej dyrektywy stanowi, że w celu przyczynienia się do skoordynowanej i spójnej strategii UE w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi, „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”.

W tym celu Komisja powołała koordynatora ds. zwalczania handlu ludźmi, który jest odpowiedzialny za poprawę koordynacji i spójności między instytucjami UE, agencjami UE, państwami członkowskimi i podmiotami międzynarodowymi, a także za rozwój nowych i ulepszanie istniejących rodzajów polityki UE w celu zwalczania handlu ludźmi².

Niniejszy dokument jest **pierwszym sprawozdaniem Komisji na temat handlu ludźmi od momentu przyjęcia dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi.** Zgodnie z motywem 27 i art. 19 tej dyrektywy niniejsze sprawozdanie podzielono na trzy główne części: tendencje w obszarze handlu ludźmi, rezultaty konkretnych działań służących zwalczaniu tego procederu oraz dane statystyczne dostarczone przez państwa członkowskie. Sprawozdaniu

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0036>

² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

towarzyszy dokument roboczy służb Komisji³, w którym przedstawiono szczegółowe i wyczerpujące informacje faktyczne stanowiące uzupełnienie informacji zawartych w niniejszym sprawozdaniu. Ponadto w sprawozdaniu przeanalizowano działania podjęte przez Komisję i wszelkie inne odpowiednie zainteresowane strony w ramach **strategii UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016**⁴ („strategia UE”). Ustalenia z niniejszego sprawozdania są wykorzystane do wypuklenia kierunku polityki Komisji oraz zostaną uwzględnione w **strategii dotyczącej handlu ludźmi na okres po 2016 r.**, która zostanie opublikowana w 2016 r.

Co więcej, w niniejszym sprawozdaniu zbadano kluczowe polityki UE, które odnoszą się do kwestii handlu ludźmi, w tym Europejski program w zakresie migracji⁵; Europejską agendę bezpieczeństwa⁶; Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020⁷; plan działania dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2015–2019⁸; nowe ramy na potrzeby działań UE w sprawie równouprawnienia płci i wzmocnienia pozycji kobiet w stosunkach zewnętrznych UE na lata 2016-2020⁹ oraz Strategiczne zaangażowanie na rzecz równości płci w latach 2016–2019¹⁰.

W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się na kwestiach, które podkreślają szeroko zakrojone podejście dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi oraz strategii UE. W szczególności zbadano w nim postępy poczynione we wdrażaniu trzech elementów: **postępowań karnych** (z naciskiem na dochodzenia finansowe), **ochrony** (z naciskiem na ustanowienie krajowych mechanizmów ukierunkowanej pomocy) oraz **zapobiegania** (z naciskiem na działania podejmowane przez państwa członkowskie w celu zapobiegania przestępstwom, jak określono w art. 18 dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi).

Niniejsze sprawozdanie oparto na danych z trzech głównych źródeł: danych zgromadzonych przez **krajowych sprawozdawców lub równoważne mechanizmy** oraz dostarczonych unijnemu koordynatorowi ds. zwalczania handlu ludźmi przez państwa członkowskie na podstawie art. 19 i 20 dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi; wkładach wniesionych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego uczestniczące w **unijnej platformie społeczeństwa obywatelskiego mającej na celu walkę z handlem ludźmi**¹¹ oraz **unijnej platformie elektronicznej społeczeństwa obywatelskiego**; a także danych od odpowiednich **agencji UE, organizacji międzynarodowych i regionalnych**.

³ SWD(2016) 159.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52012DC0286>

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&qid=1431421477176&from=PL>

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_pl.pdf

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0016&qid=1460456801413&from=PL>

⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹¹ Wszelkie informacje na temat unijnej platformy społeczeństwa obywatelskiego są dostępne na specjalnej stronie internetowej Komisji: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>.

Dane przedstawione przez państwa członkowskie dotyczą głównie **okresu 2011–2013**. Sprawozdanie zawiera jednak również bardziej aktualne informacje, w tym **dane statystyczne za lata 2013–2014**¹².

II. TENDENCJE I WYZWANIA W ZWIĄZKU ZE ZWALCZANIEM HANDLU LUDŹMI W UE

Trudno jest oszacować dokładną skalę tak złożonego przestępstwa, jakim jest handel ludźmi, na szczeblu UE ze względu na jego związek z innymi rodzajami działalności przestępczej oraz różnice w przepisach krajowych. W ostatnich latach Komisja za pośrednictwem Eurostatu gromadziła stosowne statystyki. Najnowsze sprawozdanie Eurostatu na temat handlu ludźmi¹³ zostało opublikowane w 2015 r. i obejmuje okres 2010–2012.

Tendencje w ramach danych statystycznych za **okres 2013–2014**¹⁴ dostarczonych przez państwa członkowskie na potrzeby niniejszego sprawozdania są spójne z tendencjami w okresie poprzednim. Należy podkreślić, że dane te odnoszą się do „zarejestrowanych ofiar” (zarówno zidentyfikowanych, jak i domniemanych) handlu ludźmi¹⁵. Uwzględniając złożoność tego zjawiska istnieją solidne podstawy, aby oczekiwać, że obecna liczba ofiar handlu ludźmi w UE jest faktycznie znacznie wyższa.

- Ogółem w UE odnotowano **15 846 „zarejestrowanych ofiar”** (zarówno zidentyfikowanych, jak i domniemanych) handlu ludźmi.
- Nadal najbardziej powszechną formą jest handel ludźmi w celu **wykorzystywania seksualnego** (67 % zarejestrowanych ofiar), a następnie – wyzysk w pracy (21 % zarejestrowanych ofiar). Pozostałe 12 % osób zostało zarejestrowane jako ofiary handlu ludźmi do celów innych form wykorzystywania.
- Ponad trzy czwarte zarejestrowanych ofiar stanowiły kobiety (76 %).

¹² W grudniu 2015 r. do państw członkowskich wysłano specjalny wniosek o przedstawienie danych statystycznych za 2013 r. i 2014 r.

¹³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

¹⁴ Dane na potrzeby niniejszego sprawozdania zostały zgromadzone w ramach procedury tymczasowej i uproszczonej, która została przeprowadzona po publikacji dwóch dokumentów roboczych Eurostatu dotyczących handlu ludźmi i przed jakimkolwiek innym oficjalnym gromadzeniem danych w przyszłości. Bardziej szczegółowe informacje na temat sposobu gromadzenia przez Komisję danych dotyczących handlu ludźmi można znaleźć w statystycznym dokumencie roboczym Eurostatu „Trafficking in human beings”, wyd. 2015 r.

¹⁵ Zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie w sprawie zwalczania handlu ludźmi termin „zidentyfikowana ofiara” odnosi się do osoby, która została formalnie zidentyfikowana przez odpowiednie organy jako ofiara handlu ludźmi. Termin „domniemanej ofiary” stosowany jest wobec ofiary handlu ludźmi, która spełnia kryteria wymienione w unijnej dyrektywie lecz nie została formalnie zidentyfikowana przez właściwe organy jako ofiara handlu ludźmi lub która odmówiła formalnego i legalnego uznania ją za ofiarę handlu ludźmi. Niektóre państwa członkowskie włączyły obie kategorie do gromadzenia danych, zaś inne włączają tylko jedną z dwóch kategorii.

- Przynajmniej 15 % zarejestrowanych ofiar stanowiły dzieci¹⁶.
- Wśród zarejestrowanych ofiar **65 %** stanowili **obywatele Unii Europejskiej**.
- Do **pięciu państw UE, z których pochodzi największa liczba obywateli** zarejestrowanych jako ofiary w latach 2013–2014, należą Rumunia, Bułgaria, Niderlandy, Węgry i Polska. Są to te same państwa, co w latach 2010–2012.
- **Pięć państw spoza UE, z których pochodzi największa liczba obywateli** będących ofiarami to Nigeria, Chiny, Albania, Wietnam i Maroko.
- **6 324** osoby miały oficjalny kontakt z policją lub systemem sądownictwa karnego¹⁷ w związku z przestępstwem handlu ludźmi¹⁸.
- Ogółem w UE zgłoszono **4 079** postępowań karnych i **3 129** wyroków skazujących za handel ludźmi.

Bardziej szczegółową analizę danych statystycznych zawarto w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

W przypadku porównania poszczególnych lat całkowita liczba zarejestrowanych ofiar w ramach danych za 2013–2014 jest niższa niż liczba odnotowana w dokumencie roboczym Eurostatu za lata 2010–2012 (8 034 w 2013 r. i 7 812 w 2014; w porównaniu z 9 710 w 2010 r., 9 438 w 2011 r. i 10 998 w 2012 r.). Chociaż w obu tych okresach zastosowano podobne metody gromadzenia danych, na tym etapie nie należy porównywać danych, ani między tymi dwoma okresami ani między poszczególnymi latami, z powodu możliwych różnic w ich rejestrowaniu oraz definicji prawnych. Z tego względu należy zbadać i przeanalizować kwestię rozbieżności w całkowitych rocznych wartościach, a w szczególności przyczyny, dla których zarejestrowano mniejszą liczbę ofiar handlu ludźmi. Co więcej, spójność pod względem państw pochodzenia ofiar, krajów docelowych, form wykorzystywania oraz profilu wiekowego i płci ofiar na przestrzeni pięcioletniego okresu (2010–2014) pokazuje, że mimo wysiłków podjętych w tej kwestii, sytuacja nie uległa zmianie¹⁹.

¹⁶ Na podstawie częściowych danych segregowanych ze względu na wiek, przekazanych przez państwa członkowskie.

¹⁷ Mogą to być osoby podejrzane, aresztowane lub oskarżone o przestępstwo na poziomie krajowym. Definicja podana jest w metadanych Eurostatu dotyczących przestępczości i sądownictwa karnego w strukturze metadanych Euro SDMX (ESMS) http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm

¹⁸ Nie wszystkie państwa członkowskie przekazały dane na temat postępowania karnego. Ponadto, chociaż większość państw członkowskich odnosi się do konkretnych osób, niektóre państwa członkowskie odnoszą się do spraw lub przestępstw, a nie konkretnych osób.

¹⁹ Ustalenia te znajdują również odzwierciedlenie w „[Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU](#)”, luty 2016 r.

Jak wynika z wymienionych dowodów, istotne jest, aby **państwa członkowskie nadal dokładały starań, by poprawić gromadzenie danych (segregowanych ze względu na wiek i płeć) na temat handlu ludźmi w celu monitorowania tego zjawiska**. Gromadzenie danych ma równie duże znaczenie dla pomiaru skutków działań podejmowanych w celu rozwiązania problemu handlu ludźmi. Spójność tendencji statystycznych w obu okresach sugeruje, że **państwa członkowskie powinny zintensyfikować starania w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawie tych przestępstw, ścigania sprawców i identyfikowania potencjalnych ofiar**. Komisja zobowiązuje się wspierać państwa członkowskie w ich wysiłkach w tym względzie. Wsparcie będzie obejmować wydawanie lepszych wytycznych i gromadzenie danych na temat dodatkowych wskaźników w celu zwiększenia wiarygodności i porównywalności danych.

Tendencje w zakresie form wykorzystywania

Handel ludźmi stanowi zjawisko społeczne, które przybiera różne formy. Zmienia się na przestrzeni lat, często zgodnie z popytem i inwencją osób dopuszczających się handlu ludźmi. Wykaz form wykorzystywania zawarty w dyrektywie w sprawie zwalczania handlu ludźmi jest niewyczerpujący, aby możliwe było dodawanie nowych form wykorzystywania w ramach definicji handlu ludźmi.

Państwa członkowskie i inne podmioty powinny przydzielać zasoby w ramach zwalczania handlu ludźmi proporcjonalnie, aby skutecznie zająć się wszystkimi formami handlu ludźmi, w tym pojawiającymi się formami, oraz zapewnić monitorowanie tendencji w zakresie handlu ludźmi.

- **Handel ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego**

Handel ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego jest nadal zdecydowanie przeważającą formą handlu ludźmi w UE. Jak wynika z danych statystycznych za lata 2013–2014, 10 044 zarejestrowane ofiary (67 % ogółu zarejestrowanych ofiar) stanowiły ofiary omawianej formy wykorzystywania, która dotyczy przede wszystkim kobiet i dziewcząt (95 % zarejestrowanych ofiar), chociaż w kilku państwach członkowskich odnotowano wzrost liczby mężczyzn będących ofiarami handlu. Większość ofiar trafia do branży usług seksualnych. Z dostępnych danych wynika, że osoby dopuszczające się handlu ludźmi zamiast form widocznych coraz częściej wybierają mniej widoczne formy handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego oraz że nadużywają statusu „osób samozatrudnionych”.

Według Europolu „w państwach, w których prostytucja jest legalna i podlega regulacji, możliwe jest, iż na usługi seksualne ma wpływ popyt na tanią siłę roboczą”, a zatem w tych państwach „łatwiej jest osobom dopuszczającym się handlu ludźmi, które do tego dążą,

działać w legalnym środowisku w celu wykorzystywania swoich ofiar”²⁰. Zmieniają się również struktury, wraz z przejściem z widocznych na mniej widoczne formy prostytucji.

Z danych zgromadzonych na potrzeby niniejszego sprawozdania wynika, że mimo poczynionych dotychczas starań problem handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego nie został skutecznie rozwiązany ani ograniczony. Państwa członkowskie powinny **kontynuować, a nawet zintensyfikować starania na rzecz zwalczania handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego.**

- **Handel ludźmi w celu wyzysku w pracy**

Kilka państw członkowskich zgłosiło, że odnotowało nasilenie zjawiska handlu ludźmi w celu wyzysku w pracy (21 % ogółu zarejestrowanych ofiar). Państwa członkowskie zgłaszają również wzrost liczby mężczyzn będących ofiarami tego rodzaju handlu ludźmi, na przykład w sektorze rolnictwa. Jak wynika z danych statystycznych za lata 2013–2014, 74 % zarejestrowanych ofiar handlu ludźmi w celu wyzysku w pracy stanowili mężczyźni²¹.

Osoby dopuszczające się handlu ludźmi wykorzystują luki w egzekwowaniu lub kontroli przepisów dotyczących zezwoleń na pracę i wiz oraz w prawodawstwie dotyczącym praw pracowniczych i warunków pracy. Handel ludźmi w celu wyzysku w pracy nie jest w żadnym wypadku zjawiskiem nowym w UE, a na skutek kryzysu ekonomicznego zapotrzebowanie na tanią siłę roboczą tylko wzrosło²² – ofiary są przywożone do UE oraz przewożone w obrębie UE, aby wykonywać pracę bez wynagrodzenia lub pracę bardzo nisko płatną, żyjąc i pracując w warunkach, które łamią zasadę poszanowania godności ludzkiej.

Przymusowa służba domowa to forma handlu ludźmi w celu wyzysku w pracy, która jest szczególnie trudna do wykrycia. Dotyczy przede wszystkim kobiet i dziewcząt. Ponieważ do tego rodzaju wykorzystywania dochodzi w prywatnych gospodarstwach domowych, ofiary są często odizolowane i mają ograniczone możliwości zgłoszenia takiego procederu lub ucieczki przed wykorzystywaniem bądź w ogóle nie mają takiej możliwości.

Chociaż należy podkreślić, że nie wszystkie sytuacje wyzysku na rynku pracy w UE wynikają z handlu ludźmi, niektóre są z nim związane. W takich przypadkach **niezbędne jest odpowiednie identyfikowanie ofiar handlu ludźmi w celu wyzysku w pracy oraz udzielenie im pomocy.**

²⁰ Ibid.

²¹ Według państw członkowskich do sektorów, w których mężczyźni będący ofiarami handlu są wykorzystywani w największym stopniu, należą rolnictwo, budownictwo, usługi hotelarskie i gastronomiczne, produkcja i praca w gospodarstwie domowym. Kobiety będące ofiarami handlu są wykorzystywane przede wszystkim w pracy w gospodarstwie domowym.

²² Zgodnie z informacjami Europolu przedstawionymi w jego sprawozdaniu „Situation Report – Trafficking in human beings in the EU”, luty 2016 r.

- **Handel ludźmi do celów innych form wykorzystywania**

Jak wynika z danych statystycznych za lata 2013–2014, 12 % całkowitej liczby ofiar jest przedmiotem handlu do celów innych form wykorzystywania.

Inne formy wykorzystywania zgłaszane przez państwa członkowskie obejmują handel ludźmi do celów przymusowego żebractwa, handel ludźmi do celów działalności przestępczej, przymusowe małżeństwa, małżeństwa dla pozorów, pozyskiwanie narządów, handel niemowlętami i małymi dziećmi w celu adopcji, handel kobietami w ciąży w celu sprzedaży ich nowo narodzonych dzieci, handel ludźmi w celu produkcji marihuany oraz handel ludźmi w celu przemytu narkotyków lub sprzedaży narkotyków.

Państwa członkowskie zgłaszają również przypadki, w których ludzie stają się ofiarami do celów **kilku form wykorzystywania**, na przykład gdy są przedmiotem handlu ludźmi zarówno w celu wyzysku w pracy, jak i wykorzystywania seksualnego lub gdy są przedmiotem handlu ludźmi w celu wyzysku w pracy i jednocześnie są zmuszani do uczestnictwa w działalności przestępczej.

Jak wynika ze sprawozdań państw członkowskich, **nasila się wykorzystywanie osób niepełnosprawnych fizycznie, umysłowo i rozwojowo**. Zgłoszono także wzmożony **handel osobami pochodzenia romskiego do celów przymusowego żebractwa**. Ofiary handlu ludźmi są również wykorzystywane **jako kurierzy narkotykowi**, przy **uprawie konopi** lub wykorzystywane do popełniania **oszustw zasiłkowych**. Państwa członkowskie zgłaszają również, że **kobiety w ciąży są werbowane i zmuszane do sprzedaży swoich nowo narodzonych dzieci**.

Państwa członkowskie coraz częściej zgłaszają przymusowe małżeństwa²³ i małżeństwa dla pozorów w kontekście handlu ludźmi. Europol wskazuje, iż można oczekiwać, że obecny kryzys migracyjny i uchodźczy będzie skutkował większą liczbą zawieranych przymusowych małżeństw ze względu na wzmożone próby uzyskania przez migrantów i osoby ubiegające się o azyl prawa do legalnego pobytu²⁴.

Tendencje w handlu dziećmi

Państwa członkowskie zgłaszają, że handel dziećmi jest najbardziej nasilającą się w UE formą handlu ludźmi. Jak wynika z danych statystycznych za lata 2013–2014, spośród 15 846 zarejestrowanych ofiar handlu ludźmi w UE co najmniej 2 375 stanowiły dzieci²⁵.

²³ Należy zauważyć, że państwa członkowskie stosują różną terminologię lecz często w celu określenia tego samego zjawiska, zwłaszcza jeśli chodzi o małżeństwa dla pozorów. Definicje stosowane zgodnie z unijnym prawodawstwem w zakresie swobodnego przepływu obywateli UE znajdują się w Podręczniku dotyczącym działań w związku z domniemanymi małżeństwami dla pozorów zawieranymi przez obywateli UE i obywatelami spoza UE w kontekście unijnych przepisów dotyczących prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli UE, SWD(2014) 284 http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_pl.pdf

²⁴ Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU, luty 2016 r.

²⁵ Dane na temat wieku były dostępne jedynie w przypadku 13 841 z 15 846 zarejestrowanych ofiar. W związku z tym rzeczywista liczba może być jeszcze wyższa.

Sieci osób dopuszczających się handlu ludźmi obierają sobie za cel rodziny w niekorzystnej sytuacji społecznej i gospodarczej, a następnie pogrążają je w długach, których rodziny te nie są w stanie spłacić. W tym kontekście dzieci są odbierane rodzicom w ramach spłaty długu.

Dzieci są jedną z najbardziej wrażliwych grup będących celem osób dopuszczających się handlu ludźmi. Zorganizowane grupy przestępcze decydują się na handel dziećmi, ponieważ łatwo je zwerbować i można je szybko zastąpić²⁶. Chociaż handel dziećmi przeważa w sytuacjach niezwiązanych z migracją, z dostarczonych danych wynika, że zjawisko to nasiliło się w wyniku trwającego kryzysu migracyjnego, w trakcie którego gwałtownie wzrosła liczba dzieci przybywających do UE²⁷. Znaczna część tych dzieci jest bez opieki, podróżując do UE i w ramach UE bez odpowiedzialnej za nie osoby dorosłej, lub zostaje pozostawiona bez opieki po wejściu na terytorium UE.

Identyfikowanie dzieci, które padają ofiarą handlu ludźmi, i ustalenie ich prawdziwej tożsamości stanowi coraz poważniejszy problem, ponieważ ich słabsza pozycja sprawia, że są one głównym celem osób dopuszczających się handlu ludźmi.

Nasila się handel dziećmi do celów przymusowej przestępczości oraz w celu wykorzystywania seksualnego. Dzieci będące ofiarami są szczególnie narażone nie tylko na to, że ponownie padną ofiarą handlu, ale także na **wtórny wiktymizację** – bycie traktowanymi jak sprawcy przestępstwa zamiast jako ofiary handlu ludźmi²⁸.

Komisja zaleca podjęcie zdecydowanych i skoordynowanych działań w celu zapobieżenia handlowi dziećmi i zajęcia się nim, ograniczenia szczególnego narażenia zagrożonych dzieci, zapewnienia dzieciom będącym ofiarami odpowiedniego wsparcia a także zapewnienia, aby we wszystkich środkach ukierunkowanych na dzieci uwzględniony został aspekt ochrony dzieci²⁹, w szczególności poprzez wzmacnianie zintegrowanych systemów ochrony dzieci i transgranicznej współpracy tych systemów.

Tendencje w handlu ludźmi i przestępczości zorganizowanej

Handel ludźmi jest **zwykle powiązany z przestępczością zorganizowaną**, chociaż istnieją przypadki, w których niewielka liczba ofiar jest wykorzystywana na poziomie lokalnym i w których **indywidualni przestępcy działają w ramach ograniczonego poziomu organizacji**. Organizacje przestępcze zaangażowane w handel ludźmi charakteryzują się luźnymi, elastycznymi sieciami, które mogą się szybko dostosowywać i opierają się na więziach

²⁶ [Europol, powiadomienie wywiadowcze, „Child trafficking for exploitation in forced criminal activities”, 2014 r.](#)

²⁷ Biuro UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, 22.12.2015.

²⁸ Ibid.

²⁹ Dalsze informacje można znaleźć w badaniu Komisji dotyczącym grup wysokiego ryzyka http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

rodziny lub powiązaniach etnicznych. Członkowie często mogą wymieniać się rolami, a same organizacje zasadniczo działają w szeregu państw.³⁰

Handel ludźmi jako poważna forma przestępczości zorganizowanej i istotne zagrożenie bezpieczeństwa wymaga **skoordynowanej i ukierunkowanej reakcji politycznej na szczeblu UE**, jak wskazano w **Europejskiej agendzie bezpieczeństwa**. Działania w ramach reakcji na to zjawisko powinny również obejmować **uwzględnienie innych przestępstw powiązanych**, takich jak fałszowanie dokumentów, nielegalny obrót środkami odurzającymi, cyberprzestępczość, pornografia dziecięca, przemyt migrantów i oszustwa zasiłkowe. **Występowanie tych przestępstw powiązanych oznacza często, że handel ludźmi jako taki nie jest przedmiotem dochodzenia lub nie jest rejestrowany**³¹. Stale zmieniające się formy handlu ludźmi oraz zdolność dostosowywania się przez osoby dopuszczające się handlu ludźmi do nowych sytuacji jeszcze bardziej utrudniają prowadzenie dochodzeń w tym zakresie i ściganie osób dopuszczających się tego przestępstwa.

Tendencje w handlu ludźmi w kontekście migracji i azylu

Zgodnie z komunikatem Komisji dotyczącym stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji³² istnieją również wyraźne dowody na to, że **kryzys migracyjny jest wykorzystywany przez siatki przestępcze zajmujące się handlem ludźmi – ich ofiarami padają najbardziej bezbronne osoby, zwłaszcza kobiety i dzieci**. Osoby dopuszczające się handlu ludźmi coraz częściej wykorzystują systemy azylowe, które nie zawsze są połączone z krajowymi mechanizmami ukierunkowanej pomocy. **Stwierdzono niepokojąco gwałtowny wzrost liczby kobiet i dziewcząt nigeryjskich**, które opuszczają Libię (szacunkowo 4 371 między styczniem a wrześniem 2015 r. w porównaniu z 1 008 w poprzednim roku, z których 80 %, wg szacunków IOM Włochy, pada ofiarą handlu ludźmi)³³; istnieją obawy odnośnie do rosnącego ryzyka handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego.

Jednym z narzędzi stanowiących odpowiedź na kryzys migracyjny w 2015 r. było znaczące wzmocnienie przez UE współpracy z państwami trzecimi, a handel ludźmi stanowi jeden z głównych obszarów współpracy z państwami Afryki, Bałkanów Zachodnich i Turcją.

³⁰ Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU, luty 2016 r.

³¹ Ibid.

³² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_pl.pdf

³³ IOM Włochy, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46

Należy zagwarantować koordynację na miejscu w ramach podejścia „punktów szybkiej rejestracji migrantów” („hotspot”) między wszystkimi zróżnicowanymi podmiotami zaangażowanymi w proces kontroli przesiewowych, pobierania odcisków palców, identyfikacji i rejestrowania obywateli państw trzecich oraz w innych ośrodkach dla cudzoziemców w ramach pierwszej linii kontroli, aby sprawnie rozpoznawać ofiary handlu ludźmi i kierować je do odpowiednich służb oraz zapewnić im odpowiedni poziom opieki i ochrony. Działania te powinny obejmować zapewnienie odpowiedniego szkolenia pracowników pierwszego kontaktu³⁴.

Tendencje w zakresie wykorzystania internetu i nowych technologii

Internet i nowe technologie umożliwiają zorganizowanym grupom przestępczym uzyskanie dostępu do dużej grupy potencjalnych ofiar, zatajenie swoich działań i prowadzenie szerokiego zakresu przestępstw w krótszym okresie i na dużo większą skalę niż kiedykolwiek wcześniej. Państwa członkowskie zgłaszają, że **wiele ofiar handlu ludźmi, w szczególności wykorzystywanych seksualnie w celu wycisku w pracy, jest werbowanych przez internet.**

Należy podjąć środki, aby **zapobiegać wykorzystywaniu nowych technologii** jako narzędzia do werbowania ofiar do celów handlu ludźmi oraz aby **rozwiązać ten problem.**

III. REZULTATY DZIAŁAŃ MAJĄCYCH NA CELU ZWALCZANIE HANDLU LUDŹMI

Większość państw członkowskich zwróciła uwagę na **trudności z oszacowaniem rezultatów i skutków działań służących zwalczaniu handlu ludźmi.** Jednak jedynie kilka państw opracowało stosowne wskaźniki lub przeprowadziło ocenę swoich strategii krajowych i krajowych planów działania.

Komisja uważa, że do celów zapewnienia skutecznej przyszłościowej polityki i działań duże znaczenie ma **systematyczna ocena strategii i planów działania państw członkowskich oraz oszacowanie rezultatów i skutków podjętych działań.**

W niniejszej sekcji sprawozdania podkreślono najważniejsze działania podjęte przez państwa członkowskie w ramach trzech obszarów tematycznych określonych w dyrektywie w sprawie zwalczania handlu ludźmi i strategii UE. Obszary te zostały omówione dokładniej w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu. Dokument roboczy służb Komisji zawiera również przykłady pochodzące z państw członkowskich oraz działania podjęte przez Komisję w odpowiednich obszarach.

³⁴ Zob. [Wytyczne dotyczące identyfikacji ofiar handlu ludźmi, skierowane w szczególności do służb konsularnych i straży granicznej](#), Komisja Europejska, 2013 r.

1. Prawo karne, dochodzenia i postępowania karne

Zwiększenie liczby dochodzeń i postępowań karnych w obszarze handlu ludźmi jest jednym z kluczowych priorytetów w zakresie unijnych ram prawnych i politycznych.

Liczba postępowań karnych i wyroków skazujących utrzymuje się na niepokojąco niskim poziomie, w szczególności w porównaniu z liczbą zidentyfikowanych ofiar. Chociaż dochodzenia w tym obszarze wymagają znacznych materiałów dowodowych, by zapewnić wyrok skazujący, z informacji zgromadzonych na potrzeby niniejszego sprawozdania wynika, że państwa członkowskie nie stosują wystarczająco skutecznych środków dochodzeniowych. Dochodzenia finansowe są prowadzone głównie w poszczególnych przypadkach, a nie systemowo; ponadto często ograniczają się jedynie do dochodzeń w zakresie odzyskiwania mienia³⁵. Jest to sprzeczne ze standardami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF)³⁶ i zaleceniami Rady³⁷.

Ponadto zgłoszono, że ofiary są nadmiernie obciążane zarówno przed procesem karnym, jak i w jego trakcie. Z niektórych danych wynika, że **ofiaram często odmawia się wsparcia na posterunkach policji lub są one błędnie identyfikowane jako sprawcy, a następnie zostają oskarżone i skazane.**

Otrzymane informacje obejmują dowody świadczące o podejmowaniu starań w celu organizowania **wspólnych dochodzeń i powoływania wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych oraz o zdobywaniu pozytywnych doświadczeń w ramach tych działań**, a także o **zwiększeniu współpracy ogólnounijnej** w tym obszarze.

W informacjach tych podkreślono również problemy praktyczne w zakresie dokonywania **zajęć i konfiskat** w sprawach dotyczących handlu ludźmi, w tym **problemy z wykrywaniem dochodów z przestępstw** oraz **nieskuteczną współpracą międzynarodową** w sytuacji, gdy środki pieniężne zostały wysłane do państwa spoza UE. Jak wynika z dostarczonych informacji, **dochodzenia finansowe** prowadzą do większej liczby przypadków zajęć, a co za tym idzie – większej liczby konfiskat.

Osoby dopuszczające się handlu ludźmi często **wykorzystują legalne struktury przedsiębiorstw, aby ukryć działania nielegalne.** W dyrektywie w sprawie zwalczania handlu ludźmi nakłada się zobowiązanie prawne na przedsiębiorstwa, tj. odpowiedzialność i kary wobec osób prawnych za przestępstwa handlu ludźmi (art. 5). Chociaż działalność gospodarcza może zarówno utrzymywać handel ludźmi, jak i przyczyniać się do jego wyeliminowania, większość przedsiębiorstw nie zdaje sobie sprawy z powiązań; **jedynie kilka państw członkowskich ścigało osoby prawne zgodnie z wymogami art. 5.**

³⁵ Kwestia ta została opisana bardziej szczegółowo w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

³⁶ Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) jest organem międzyrządowym ustanowionym w 1989 r. przez ministrów ich jurysdykcji członków.

³⁷ Wszystkie państwa członkowskie UE zostały w latach 2008–2011 ocenione w zakresie dochodzeń dotyczących przestępstw finansowych i dochodzeń finansowych w kontekście przeprowadzonej przez Radę piątej unijnej rundy wzajemnych ocen.

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.

2. Identyfikacja, ochrona i wsparcie

Centralnym elementem w przepisach i polityce UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi jest podejście zorientowane na ofiarę. Oznacza to konieczność ustanowienia odpowiednich mechanizmów na potrzeby wczesnej identyfikacji ofiar i zapewnienia im wsparcia i pomocy, we współpracy z odpowiednimi organizacjami wspierającymi.

Zapewnienie bezwarunkowego dostępu do wsparcia, pomocy i ochrony ofiarom nadal stanowi duże wyzwanie dla większości państw członkowskich. Handel ludźmi pozostaje „przestępstwem niewidocznym”, w miarę jak **liczba zidentyfikowanych ofiar utrzymuje się na niskim poziomie**. W istocie **wiele ofiar handlu ludźmi nie zostaje zidentyfikowanych, a w związku z tym nie może dochodzić swoich praw**. Wyrażono obawy w kwestii **traktowania ofiar w trakcie procesów karnych**, w ramach których mogą one doświadczać zastraszania i wtórnej wiktyimizacji.

Wsparcie i pomoc uwzględniające płeć i wiek ofiar nadal nie są odpowiednie, a ponadto wciąż brak usług skierowanych do mężczyzn będących ofiarami handlu ludźmi. Schroniska i ośrodki zakwaterowania nie zawsze są odpowiednio wyposażone, aby spełnić potrzeby ofiar, a wiele dzieci i dorosłych znika ze schronisk, które nie zapewniają właściwej opieki.

Chociaż państwa członkowskie informują o środkach ukierunkowanych na uwzględnienie potrzeb dzieci, liczba zgłaszanych ofiar wśród dzieci pozostaje na niskim poziomie, a procedury wprowadzania trwałych rozwiązań są nieodpowiednie. Nadal utrzymują się problemy w zakresie wyznaczania opiekunów dzieci będących ofiarami, a szeroki zakres zróżnicowanych praktyk stosowanych w obrębie UE dodatkowo pogłębia złożoność problemu, w szczególności w przypadku sytuacji transgranicznych.

W ramach szczególnego środka przewidzianego w strategii UE i potwierdzonego w konkluzjach Rady³⁸ zachęca się państwa członkowskie do opracowania lub aktualizowania

³⁸ Rada Unii Europejskiej w konkluzjach w sprawie strategii UE wezwała państwa członkowskie, by „opracowały lub aktualizowały funkcjonalne krajowe mechanizmy ukierunkowanej pomocy – co uzgodniono w cyklu polityki unijnej – które opisują procedury służące lepszemu rozpoznawaniu ofiar handlu

krajowego mechanizmu ukierunkowanej pomocy w celu koordynowania podmiotów zaangażowanych w proces identyfikacji, wsparcia, ochrony i ponownej integracji. Zgodnie z informacjami dostępnymi Komisji **ponad połowa państw członkowskich**³⁹ **sformalizowała krajowe mechanizmy ukierunkowanej pomocy.** Chociaż w strategii UE wzywa się do stosowania podejścia opartego na systemie ochrony dzieci, **zaangażowanie służb odpowiedzialnych za ochronę dzieci w ramach mechanizmu ukierunkowanej pomocy nadal jest ograniczone.** Państwa członkowskie informują, że od czasu wprowadzenia mechanizmów jakość usług świadczonych na rzecz ofiar znacznie się poprawiła. Trudno jest jednak ocenić ich ogólny wpływ.

Współpraca transnarodowa, w tym transnarodowe mechanizmy ukierunkowanej pomocy, również ma istotne znaczenie dla ofiar, które zostały wywiezione ze swojego państwa pochodzenia. W tym względzie najważniejszą rolę w transgranicznej wymianie informacji na temat ofiar handlu ludźmi i osób je wyzyskujących odgrywa **System Informacyjny Schengen**, ponieważ stanowi on główną bazę danych na potrzeby rejestrowania osób zaginionych w całej Europie. Dzięki przechowywaniu danych na temat wjazdu i wyjazdu osób – zarówno tych zwolnionych z obowiązku posiadania wizy, jak i posiadaczy wizy – **przyszły system wjazdu/wyjazdu** będzie pomocny w wykrywaniu i identyfikowaniu obywateli państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi.

Wszystkie ofiary należy traktować równo, a państwa członkowskie powinny na równi dokładać starań w celu zidentyfikowania i ochrony ofiar wszystkich form wykorzystywania oraz pomocy tym ofiarom. Ofiary muszą faktycznie być centralnym elementem polityki w zakresie zwalczania handlu ludźmi. Nie można zaniedbać żadnej formy wykorzystywania; należy też odpowiadać na potrzeby ofiar, po przeprowadzeniu stosownej indywidualnej oceny.

Ofiary należy przede wszystkim postrzegać jako **posiadaczy praw** i muszą one być w stanie zrozumieć oraz wykonywać swoje prawa. W tym kontekście Komisja zaleca podejmowanie wszystkich odpowiednich środków na szczeblu krajowym, aby zapewnić **wczesną identyfikację ofiar handlu ludźmi** zgodnie z obowiązkiem zapewnienia wsparcia i pomocy, gdy tylko zaistnieją uzasadnione podstawy do uznania danych osób za ofiary tego procederu. Ważnym krokiem w tym kierunku jest **sformalizowanie lub ustanowienie krajowego mechanizmu ukierunkowanej pomocy.** Tego rodzaju mechanizmy powinny być regularnie i w sposób istotny **monitorowane i oceniane, we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i środowiskiem akademickim.**

W przypadku dzieci będących ofiarami handlu ludźmi niezbędne jest stosowanie **zintegrowanego podejścia do ochrony dzieci.** Podstawą tego podejścia powinny być

ludźmi, udzielaniu im pomocy, chronieniu ich i wspieraniu i angażują wszelkie stosowne organy publiczne i społeczeństwo obywatelskie”;

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2011838%202012%20REV%206>.

³⁹ Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Węgry, Zjednoczone Królestwo.

standardy określone w Konwencji ONZ o prawach dziecka, w tym interes dziecka, a także wzmocnienie systemu opieki. Co więcej, kluczowym krokiem w kierunku zapewnienia wczesnej identyfikacji dzieci będących ofiarami jest **utworzenie w Systemie Informacyjnym Schengen systemu powiadamiania o zaginięciu dziecka.**

3. Zapobieganie

Dochodzenie, postępowanie karne i wyroki skazujące osoby dopuszczające się handlu ludźmi to istotne narzędzia służące zwalczaniu handlu ludźmi. Narzędzia te stosuje się jednak dopiero wtedy, gdy przestępstwo zostanie już popełnione, a ofiary już ucierpiały w wyniku poważnego naruszenia ich praw podstawowych. Wyeliminowanie 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.

Zapobieganie należy umieścić w szerszym kontekście przestępstw, które są napędzane zyskiem i popytem. **W ramach podejścia opartego na przestrzeganiu praw człowieka należy zapewnić, aby osoby, które czerpią zyski z przestępstw i wykorzystują ofiary, zostały pociągnięte do odpowiedzialności przed wymiarem sprawiedliwości.**

Państwa członkowskie poinformowały o **szeroko zakrojonych działaniach w zakresie środków zapobiegawczych**, takich jak szkolenia i podnoszenie świadomości, zgodnych z art. 18 dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi. Jak poinformowano, **w wyniku szkolenia pracowników pierwszego kontaktu odnotowano wzrost liczby wykrywanych przypadków handlu ludźmi. Niewiele jednak wiadomo na temat rzeczywistego wpływu tego rodzaju działań na popyt i zapobieganie.**

W otrzymanych informacjach poruszono także kwestie **doraźnego charakteru działań szkoleniowych, braku szkolenia specjalistycznego oraz podejścia uwzględniającego płęć i zorientowanego na dzieci.** Należy także podkreślić konieczność prowadzenia działań szkoleniowych dostosowanych do potrzeb, **w szczególności uwzględniając specyfikę różnych form handlu ludźmi.**

Państwa członkowskie zwracają ponadto uwagę na **rolę sektora prywatnego w zapobieganiu handlowi ludźmi.**

Kryminalizacja korzystania z usług świadczonych przez ofiary handlu

Państwa członkowskie w mniejszym stopniu koncentrowały się na kwestii zmiany legislacyjnej ukierunkowanej na osoby, które korzystają z usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi, i zalecanej w **art. 18 ust. 4 dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi.** Obecnie w przybliżeniu **połowa państw członkowskich traktuje korzystanie z**

usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi ze świadomością, że osoby te były przedmiotem handlu ludźmi, za przestępstwo kryminalne⁴⁰.

W **dyrektywie w sprawie kar wobec pracodawców⁴¹**, która ma podobny, chociaż węższy zakres, przewidziano już, że państwa członkowskie muszą nakładać sankcje karne na pracodawców, którzy korzystają z pracy lub usług nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich ze świadomością, że osoby te są ofiarami handlu ludźmi. Wyraźnie konieczne jest zatem zapewnienie spójności i wyeliminowanie jakichkolwiek istniejących luk prawnych, które mogłyby skutkować bezkarnością.

Często kryminalizacja użytkowników usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi dotyczy prostytucji. W przypadku prostytucji nieletnich pomocna w zwalczaniu handlu dziećmi jest również **dyrektywa w sprawie niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych⁴²** poprzez zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia, aby podejmowanie czynności seksualnych z udziałem dziecka związane z korzystaniem z prostytucji było kryminalizowane i podlegało minimalnemu poziomowi kary pozbawienia wolności.

Informacje otrzymane przez Komisję wskazują na wyraźną **potrzebę obowiązywania silnych gwarancji zapewniających, aby to nie ofiary były karane, ale osoby, które je wykorzystują**. Dopóki problem ten nie zostanie rozwiązany, ofiary będą traktowane jak przestępcy i karane, podczas gdy sprawcy i użytkownicy będą odnosić korzyści z takiego braku działań. **W tym celu podstawowe znaczenie ma podjęcie środków, w tym środków prawnych, służących zapewnieniu ograniczenia popytu, który napędza handel ludźmi, w stosunku do wszystkich form wykorzystywania.**

4. Wsparcie finansowe w celu zwalczania handlu ludźmi i wdrożenia zobowiązań prawnych

Jednym z największych wyzwań w zakresie zwalczania handlu ludźmi, jakie zostały zidentyfikowane przez państwa członkowskie i organizacje pozarządowe, są **ograniczone zasoby dostępne na potrzeby środków w zakresie zwalczania handlu ludźmi, wsparcia ofiar i środków zapobiegawczych na szczeblu krajowym**. Negatywny wpływ na przydział tych środków finansowych miał również światowy kryzys gospodarczy.

W większości państw członkowskich praktyczne wsparcie ofiar nie jest zapewniane przez państwo czy samorząd terytorialny, ale przez organizacje pozarządowe. Istotne jest zatem zagwarantowanie finansowania tych organizacji, aby umożliwić im zapewnianie skutecznego krótko- i długoterminowego wsparcia ofiar handlu ludźmi.

⁴⁰ Niniejsze sprawozdanie nie ma na celu badania przestrzegania przez państwa członkowskie ich zobowiązań wynikających z art. 18 dyrektywy, ponieważ taka analiza zostanie przeprowadzona w oddzielnym sprawozdaniu zgodnie z wymogami art. 23. Informacje zawarte w niniejszym sprawozdaniu nie są wyczerpujące i w żaden sposób nie przesądzają o ustaleniach Komisji Europejskiej.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:PL:PDF>

⁴² [Dyrektywa 2011/93/UE w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej.](#)

Przydzielone środki budżetowe muszą być wystarczające, aby umożliwić skuteczne zwalczanie handlu ludźmi we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. Efektywne wykorzystanie przez państwa członkowskie wszystkich funduszy UE istotnych z perspektywy zwalczania handlu ludźmi oraz wdrożenie racjonalnych pod względem kosztów środków krajowych może przynieść wymierne wyniki i wywrzeć długoterminowy wpływ.

WNIOSKI

Wkład wniesiony w niniejsze sprawozdanie przez państwa członkowskie i inne zainteresowane strony umożliwia podkreślenie szeregu **kluczowych wyzwań**, które stanowią priorytet i którym UE i państwa członkowskie muszą sprostać poprzez przeznaczenie właściwych zasobów i podjęcie odpowiednich działań.

W tym względzie państwa członkowskie powinny również **zwalczać i traktować priorytetowo zwalczanie wszystkich form wykorzystywania**; zwiększyć **liczbę i skuteczność dochodzeń i postępowań karnych**; prowadzić prace nad **poprawą gromadzenia danych** w dziedzinie handlu ludźmi; skoncentrować się na **wczesnej identyfikacji wszystkich ofiar**, w tym poprzez wprowadzenie odpowiednich mechanizmów umożliwiających taką identyfikację; zapewnić, aby wszystkim ofiarom zaproponowano **ochronę i wsparcie**; podjąć środki uwzględniające **aspekt płci** oraz przyjąć podejście **ukierunkowane na dzieci** we wszystkich działaniach; skupić się na ofiarach należących do **najbardziej wrażliwych grup**, w tym zagrożonych dzieci; zapewnić **odpowiednie wsparcie dzieciom będącym ofiarami**; **zapobiegać** handlowi ludźmi poprzez rozwiązanie problemu **popytu**, uwzględniając wszystkie formy wykorzystywania; systematycznie **oceniać krajowe strategie i plany działania**; przydzielać **odpowiednie zasoby** w celu zwalczania handlu ludźmi; oraz **prowadzić znaczącą współpracę ze społeczeństwem obywatelskim**.

Istotne jest, aby państwa członkowskie zachęcały **rządy i niezależne organy do rutynowego uczestnictwa w unijnej sieci krajowych sprawozdawców lub równoważnych mechanizmów**, aby umożliwić im pracę w sposób świadomy i skoordynowany **na poziomie operacyjnym, strategicznym i poziomie monitorowania**.

Ratyfikacja wszystkich istotnych instrumentów międzynarodowych i regionalnych przez państwa członkowskie może przyczynić się do promowania skuteczności i spójności wspólnych działań. W tym kontekście należy zachęcać do **wzmocnienia współpracy międzynarodowej** na potrzeby wymiany informacji, gromadzenia danych, badań, monitorowania i oceny, aby zmaksymalizować skutki prowadzonych działań oraz uniknąć dublowania starań, a także aby ograniczyć obciążenie administracyjne państw członkowskich.

Przyjęcie dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi oraz procesy transpozycji na szczeblu krajowym⁴³ stało się impulsem do działań służących podnoszeniu świadomości na temat skali tego zjawiska w UE oraz konieczności zwalczania go przy użyciu szerokiego spektrum narzędzi związanych z zapobieganiem, ochroną i postępowaniem karnym. Dzięki **prawidłowemu i pełnemu wdrożeniu dyrektywy UE państwa członkowskie zapewnią zapobieganie przestępstwom, ściganie sprawców, a co najważniejsze – ochronę ofiar.**

Komisja będzie kontynuować prace nad skoordynowaną i spójną reakcją na zwalczanie handlu ludźmi. Do końca 2016 r. Komisja opublikuje dwa kolejne wymagane na podstawie art. 23 dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi sprawozdania dotyczące zgodności i kryminalizacji, wraz ze strategią dotyczącą handlu ludźmi na okres po 2016 r.

⁴³ Do dziś 26 z 27 państw członkowskich, do których ma zastosowanie dyrektywa, powiadomiło Komisję o pełnej transpozycji tej dyrektywy.