



**RADA
UNII EUROPEJSKIEJ**

**Bruksela, 22 października 2008 r. (27.10)
(OR. en)**

14602/08

**CRIMORG 170
MIGR 93**

PISMO PRZEWODNIE

od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,
podpisano przez pana dyrektora Jordiego AYETA PUIGARNAUA

data otrzymania: 20 października 2008 r.

do: Pan Javier SOLANA, Sekretarz Generalny/Wysoki Przedstawiciel

Dotyczy: Dokument roboczy Komisji dotyczący oceny i monitorowania realizacji
planu UE dotyczącego najlepszych praktyk, standardów i procedur
zwalczania handlu ludźmi i zapobiegania mu

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument Komisji COM(2008) 657 wersja ostateczna.

Zał.: COM(2008) 657 wersja ostateczna



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 17.10.2008
KOM(2008) 657 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY KOMISJI

**Ocena i monitorowanie realizacji planu UE dotyczącego najlepszych praktyk,
standardów i procedur zwalczania handlu ludźmi i zapobiegania mu**

DOKUMENT ROBOCZY KOMISJI

Ocena i monitorowanie realizacji planu UE dotyczącego najlepszych praktyk, standardów i procedur zwalczania handlu ludźmi i zapobiegania mu

Niniejszy dokument został sporządzony w odpowiedzi na wniosek Rady, zawarty w konkluzjach z posiedzenia Rady WSiSW w dniach 8-9 listopada 2007 r., w którym Rada zwraca się do Komisji o przedstawienie „sprawozdania z oceny i monitorowania planu UE”¹ w celu zapewnienia, że działania przeciwko handlowi ludźmi będą kontynuowane w 2008 r. W grudniu 2007 r. Komisja rozesłała do państw członkowskich kwestionariusz w celu uzyskania aktualnych informacji dotyczących wdrażania krajowych strategii przeciwko handlowi ludźmi. Skonsultowano również inne organy odpowiedzialne za realizację niektórych działań określonych w planie działania.

Niniejszy dokument przedstawia ogólny zarys działań przeciwko handlowi ludźmi na obszarze UE i w Norwegii. W pierwszym rozdziale przeanalizowano obecny stan rzeczy w zakresie strategii przeciwko handlowi ludźmi w państwach członkowskich; drugi rozdział poświęcony jest wdrażaniu działań w tej dziedzinie przez organy UE, a trzeci zawiera propozycje dalszych działań przeciwko handlowi ludźmi.

1. OBECNY STAN STRATEGII PRZECIWKO HANDLOWI LUDŹMI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE I W NORWEGII

Poniżej przedstawiono analizę odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu rozesłanym przez Komisję. Odpowiedzi udzieliły 23 państwa członkowskie i Norwegia².

1.1. Ustawodawstwo krajowe

Handel ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego jest przedmiotem inicjatyw ustawodawczych od 1997 r. Obecnie we wszystkich państwach UE ta forma handlu ludźmi uznawana jest za szczególny rodzaj przestępstwa, odmienny od czerpania korzyści z prostytucji, i jest surowiej karana.

Trwają również prace nad harmonizacją ustawodawstw w zakresie handlu ludźmi w celu wyzysku ich pracy, polegającym na werbowaniu i przewozie ludzi w celu ich wykorzystania w przymusowych lub nieludzkich warunkach.

Wiele państw wprowadziło również regulacje prawne dotyczące wsparcia dla ofiar. Jednak mimo tego ochrona ofiar przed ściganiem lub sankcjami karnymi za

¹ Plan UE dotyczący najlepszych praktyk, standardów i procedur zwalczania handlu ludźmi i zapobiegania mu, Dz.U. C 311 z 9.12.2005.

² Wszystkie dane pochodzące z odpowiedzi przedstawione są w załączniku. Z nielicznymi wyjątkami (Szwecja i Belgia), dane nie uwzględniają odrębnie płci. Liczne kraje nie dysponują również odrębnymi danymi dotyczącymi dzieci. Nie zawsze wiadomo, czy požądane dane nie są dostępne, czy też nie zarejestrowano żadnych przypadków.

przestępstwa popełnione przez te osoby w sytuacji, gdy były one ofiarami handlu ludźmi jest nadal niewystarczająca. Brak programów wsparcia dla ofiar dodatkowo uwidacznia potrzebę wprowadzenia skuteczniejszych regulacji (zob. rozdział 1.4.).

1.2. Prewencja

Liczne kraje – niektóre przy współpracy z organizacjami pozarządowymi (NGO) – podjęły działania o charakterze prewencyjnym: kampanie informacyjne i uświadamiające oraz szkolenia dla organów ścigania, przy czym wydaje się, że radio i telewizja stanowią narzędzia stosowane na mniejszą skalę. Zakres podjętych działań był dużo mniejszy w krajach pochodzenia ofiar. Długoterminowe środki prewencyjne są nadal niewystarczające, w szczególności jeżeli chodzi o środki promujące równouprawnienie płci.

1.3. Dochodzenie i ściganie

W 2006 r. najwyższą liczbę dochodzeń w sprawie handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego oraz przypadków ścigania tego przestępstwa zarejestrowano w AT (128), BE (291), BG (291), DE (353), IT (214), PT (65) oraz UK (54). Łączna liczba przypadków, w których przeprowadzono dochodzenie na obszarze UE, wyniosła w 2001 r. 195, w 2003 r. 453, w 2005 r. 1 060 oraz w 2006 r. 1 569.³ Mimo tendencji wzrostowej, liczba postępowań karnych nadal nie jest na tyle wysoka, aby odzwierciedlić domniemaną skalę tego przestępstwa, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z szacunkami Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) liczba osób, które jako ofiary handlu ludźmi trafiają do Europy, może wynosić rocznie 500 000. W 2006 r. zarejestrowano 180 przypadków handlu dziećmi⁴. Ponieważ tworzenie ram prawnych dotyczących handlu ludźmi w celu wyzysku ich pracy zakończono dopiero w ostatnim czasie, wdrażanie jest na jeszcze mniej zaawansowanym etapie. Prowadzi to do nieuchronnego wniosku, że handel ludźmi – zarówno w celu wykorzystywania seksualnego jak i w celu wyzysku pracy – nadal stanowi przestępstwo charakteryzujące się niskim stopniem ryzyka.

Wiele państw zawarło umowy dwustronne w sprawie wymiany informacji dochodzeniowych oraz ogólnej współpracy policji. Wspólne zespoły dochodzeniowe należą do rzadkości. Jednak w ostatnich latach wprowadzono inne formy współpracy policyjnej (CY, HU, IT, LV, LT, NL, SI, SE, UK), m.in. w ramach Europolu i Interpolu.

Stan informacji dotyczących ochrony ofiar przez policję jest niezadowalający. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie oświadczają, że programy ochrony ofiar istnieją, a ofiary handlu ludźmi mają dostęp do takich programów. Jednak bardzo nieliczne kraje są w stanie podać liczbę ofiar, które zostały objęte ochroną, a podane liczby są bardzo niskie (FI 5, LV 1, PL 11). Jedyne szczególne, a jednocześnie pozytywne przykłady stanowią Włochy, gdzie wszystkie ofiary, które zostały objęte

³ W niektórych państwach dane te obejmują również przypadki handlu ludźmi w celu wyzysku ich pracy. Prawdopodobne jest, że z powodu trudności w zbieraniu dowodów niektóre przypadki handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego nadal ściga się jako przypadki wykorzystywania prostytutki.

⁴ Te dane liczbowe są z pewnością zaniżone, ponieważ wiele państw nie dysponuje danymi uwzględniającymi oddzielnie dzieci.

programami integracji społecznej (2 039 w 2005 r. oraz 2 143 w 2006 r.), otrzymały również ochronę policji.

Odpowiedzi udzielone na pytania dotyczące kompensaty wykazują również, że również w tym obszarze istnieje rozbieżność między ustawodawstwem a jego praktycznym wdrażaniem. Mimo faktu, że poszczególne ustawodawstwa zapewniają prawo do kompensaty, a liczne państwa utworzyły nawet publiczny fundusz kompensacyjny (AT, BE, BG, CZ, DK, FI, FR, HU, LV, LU, MT, NL, PT, SK, SE, UK), z nielicznych dostępnych danych wynika, że liczba ofiar handlu ludźmi, które otrzymały kompensatę, jest bardzo niska (DK 1, FR 5, NL 18, UK 4, NO 2).

1.4. Wsparcie dla ofiar

W większości państw wsparcie dla ofiar jest uregulowane prawnie. W szczególności wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem ES i LU) zawiadomiły o pełnej transpozycji dyrektywy 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich⁵. Zgodnie z dyrektywą ustawodawstwa krajowe przewidują obecnie „okres na zastanowienie się” Włochy wprowadziły system, który pozwala ofiarom na bezpośrednie uzyskanie dokumentu pobytowego. Długość okresu na zastanowienie się wynosi od 30 dni do 6 miesięcy. Jednak jedynie pięć państw dysponuje odpowiednimi danymi w tym zakresie. Łącznie w latach 2006-2007 zarejestrowano 56 przypadków, z tego 30 w Norwegii. Nawet jeśli się uwzględni wysoką liczbę ofiar we Włoszech, którym bezpośrednio wydano dokument pobytowy oraz szacunkową liczbę osób w UK (155), którym w latach 2003-2006 przyznano okres na zastanowienie się, w większości państw przepis dotyczący okresu na zastanowienie się nadal nie jest stosowany.⁶ Może to oznaczać, że większość zidentyfikowanych ofiar jest natychmiast deportowana, co jest niezgodne ze standardami w zakresie praw człowieka; oznacza to również utratę ważnego źródła materiału dowodowego i stanowi jasne naruszenie dyrektywy.

Jeżeli chodzi o wydawanie dokumentów pobytowych, we wszystkich państwach, z wyjątkiem DK, LU, PL i UK, przepisy przewidują wydanie takiego dokumentu ofiarom handlu ludźmi. Okres ważności wynosi od 40 dni (UK) do 1 roku (NL, SI, ES, PT, NO). W większości państw okres ważności dokumentu pobytowego wynosi 6 miesięcy (AT, CY, CZ, FI, FR, PL, SE, IT) i może – zazwyczaj w zależności od osobistej sytuacji ofiary – zostać przedłużony o różne okresy czasu. We wszystkich państwach z wyjątkiem PL ofiary mają w okresie ważności dokumentu pobytowego dostęp do rynku pracy, zgodnie z dyrektywą.

Nadal nie ma odpowiednich danych co do ilości ofiar, którym udzielono wsparcia. Przeważająca większość państw nawet nie dysponuje takimi danymi. Dokładne liczby dotyczące ofiar, które otrzymały wsparcie w ostatnich latach, zostały

⁵ Dz.U. L 261 z 6.8.2004. DK, IE i UK nie są związane tą dyrektywą.

⁶ To zdaje się dotyczyć nie tylko państw, w których odpowiednie akty prawne przyjęto dopiero w ostatnim czasie (CY, FR, DK, DE, HU, LV, MT, PT), lecz również państw, w których stosowne przepisy obowiązują od kilku lat. Należy przypomnieć, że niniejszy rozdział stanowi jedynie pierwszą wstępną ocenę, opartą na kwestionariuszach wypełnionych przez państwa członkowskie. Niebawem zostanie zakończone badanie dotyczące wdrożenia dziesięciu dyrektyw, w tym dyrektywy 2994/81/WE, a następnie zostanie przeprowadzona bardziej dogłębna ocena.

przekazane jedynie przez AT (162), BE (121), BG (81), CZ (14), FI (9) IT (2 143), LT (96), PL (10), SL (40) i NO (37). Nieliczne państwa podjęły środki, które można uważać za adekwatną reakcję, jednak ogólnie na poziomie UE sytuacja nadal jest niezadowolająca. Z drugiej strony w państwach takich jak AT, BE, IT, BG i UK, w których znaczna liczba ofiar otrzymała wsparcie, dane wykazują również wyższą liczbę postępowań karnych (zob. 1.3). Dlatego też wprowadzenie dalszych regulacji może być konieczne, aby zapewnić skuteczne mechanizmy ochrony ofiar.

1.5. Bezpieczny i wspierany powrót

Zaledwie kilka państw jest w stanie podać dane dotyczące powrotów ofiar, w których ofiarom udzielono wsparcia. Niektóre państwa (BE, CZ, DK, FR, IT, NL, SI, SE, UK, NO) finansują różne programy mające na celu umożliwienie ofiarom reintegracji społecznej w krajach ich pochodzenia. Przeprowadzanie analizy ryzyka przez organy ścigania przed powrotem ofiary do kraju pochodzenia, nie jest uregulowane, lub jest stosowane jedynie w bardzo ograniczonym zakresie (BE 3, CZ 6, SI 2).

1.6. Krajowe mechanizmy koordynacji

Koordynacja na poziomie krajowym w każdym państwie przebiega inaczej. W większości państw został powołany międzyresortowy organ koordynujący, co w efekcie zazwyczaj zapewnia wielodyscyplinarne podejście na szczeblu rządowym. Jednak jeżeli chodzi o mechanizmy monitorowania, instrumentarium krajowe nadal zdaje się wykazywać braki. Dwa państwa (NL i SE) powołały krajowych sprawozdawców, a osiem państw podaje, że przyjęło podobne środki (BE, BG, CY, CZ, DK, FI, PT, UK). Ta sytuacja może mieć negatywny wpływ na jakość gromadzonych danych.

1.7. Wnioski

W ostatnich latach można było zaobserwować dynamiczny proces harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich, zarówno w obszarze prawa karnego jak i ochrony ofiar. Jednak z dostępnych danych wynika, że istnieje duża rozbieżność między obowiązującym ustawodawstwem a jego faktycznym wdrażaniem. Z danych wynika, że postępowanie karne wszczynane są nadal za rzadko. Należy podkreślić, że w szczególności w zakresie wsparcia dla ofiar i ich ochrony nadal istnieją poważne braki w skutecznym wdrażaniu przepisów.

Z drugiej strony dane wykazują, że w państwach, gdzie znaczna liczba ofiar otrzymała wsparcie, wyższa jest również liczba postępowań karnych. Oznacza to, że podejście koncentrujące się na prawach człowieka konieczne jest nie tylko po to, aby chronić prawa ofiar, lecz również w interesie wymiaru sprawiedliwości. Komisja rozważa wprowadzenie zmian do decyzji ramowej w sprawie handlu ludźmi, również w celu zapewnienia bardziej skutecznych mechanizmów ochrony ofiar.

Tendencję w kierunku egzekwowania prawa na skalę międzynarodową i współpracy sądowej należy ocenić pozytywnie, nawet jeśli nadal istnieje potrzeba istotnych usprawnień w tym zakresie. Słabymi punktami nadal są:

ochrona ofiar przez policję, kompensata oraz przeprowadzanie przez policję analizy ryzyka przed powrotem.

Państwa członkowskie dysponują obecnie mechanizmami koordynacji na poziomie rządowym, jednak nadal istnieje potrzeba tworzenia lub usprawniania mechanizmów monitorowania.

2. REALIZACJA PLANU DZIAŁANIA UE

Poniższy rozdział, którego struktura opiera się na planie działania UE, zawiera analizę wdrażania przez organy UE środków ukierunkowanych na osiągnięcie poszczególnych celów.

2.1. Koordynacja działań UE

2.1.1. Ustalenie wspólnych priorytetów i zwiększenie skuteczności działań UE

W odniesieniu do przekazywania informacji dotyczących głównych krajów pochodzenia i tranzytu, w październiku 2006 r. Europol przesłał plan wywiadowczy gromadzenia danych, a następnie przedstawił sprawozdanie strategiczne.

Finansowanie na szczeblu europejskim stanowi istotne narzędzie promowania skuteczności działań UE. Handel ludźmi stanowi jedną z głównych kwestii programu „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości” (ISEC) na lata 2007 i 2008. Dziewięć propozycji związanych bezpośrednio z handlem ludźmi zostało wybranych do sfinansowania w 2007 r., a trzy inne dotyczyły podobnych kwestii. Łączna kwota przeznaczonych środków wyniosła 3 102 484, 78 EUR.

Ponadto sfinansowano dwa badania, które będą dostępne w 2009 r. Pierwsze z nich ma na celu analizę związku między ustawodawstwem dotyczącym prostytucji a handlem ludźmi. Celem drugiego badania jest zbadanie skali różnych form handlu ludźmi, w tym w celu wyzysku ich pracy, do żebractwa lub w celu usunięcia organów. W następstwie zalecenia Parlamentu Europejskiego⁷ rozpoczęto kolejne badanie, aby zbadać możliwość utworzenia ogólnoeuropejskiego numeru interwencyjnego. Na pokrycie kosztów takiego numeru Parlament Europejski przeznaczył 2 mln EUR w ramach programu ISEC. „Badanie działań podejmowanych w reakcji na handel ludźmi w Unii Europejskiej - Podręcznik do przeprowadzania oceny” („Measuring Responses to Trafficking in Human Beings in the European Union – Assessment Manual”) również powstał w wyniku badania sfinansowanego przez Komisję w 2007 r.

2.1.2. Zapewnienie ciągłej debaty na ten temat, obejmującej problematykę praw człowieka

18 października będzie corocznie obchodzony jako Dzień UE przeciwko Handlowi Ludźmi. Dzień ten stworzy okazję do podnoszenia świadomości społecznej, jak

⁷ 16 listopad 2006, P6-TA(2006)0498

również do nawiązywania i umacniania kontaktów między wszystkimi organizacjami działającymi na rzecz zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania go. Tematem przewodnim pierwszego Dnia UE przeciwko Handlowi Ludźmi w 2007 r. było podejście do handlu ludźmi koncentrujące się na prawach człowieka.

2.1.3. *Zagwarantowanie wspólnych standardów w całej UE*

W dniu 24 lipca 2006 r. została przyjęta decyzja Rady w sprawie zawarcia – w imieniu Wspólnoty Europejskiej – Protokołu w sprawie zapobiegania, likwidacji i karania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.⁸

Dotychczas 10 państw członkowskich UE ratyfikowało Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi⁹. Konwencję podpisało 15 państw członkowskich UE (BE, FI, DE, GR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SI, SE, ES, UK).

2.2. **Określenie zakresu tematyki**

2.2.1. *Poszerzenie wiedzy na temat skali i charakteru zjawiska handlu ludźmi w UE*

Podjęto różne inicjatywy w celu stworzenia warunków do przyjęcia wytycznych w sprawie gromadzenia danych. W tym kontekście wymienić należy w szczególności powołanie Grupy Ekspertów ds. Statystyki Kryminalnej¹⁰, która zajmuje się przestępstwami przeciwko osobom. Komisja połączyła siły z Międzynarodowym Biurem Pracy w celu wprowadzenia metody DELPHI do określenia wspólnych wskaźników dla każdej formy handlu ludźmi. EUROSTAT zostanie włączony w późniejszej fazie.

Europol bierze obecnie udział w dwóch inicjatywach: w projekcie prowadzonym przez Międzynarodowy Ośrodek ds. Rozwoju Polityki Migracyjnej ICMPD, koncentrującym się na gromadzeniu danych w Europie Południowo-Wschodniej oraz w projekcie realizowanym przez rząd austriacki we współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji, mającym na celu opracowanie wytycznych w sprawie gromadzenia danych¹¹.

Europejska Sieć Migracji (ESM) przeprowadziła doraźną ankietę wśród państw członkowskich i opracowała wspólny szablon badawczy¹².

⁸ Dz.U. L 262 z 22.9.2006.

⁹ Podpisana w Warszawie w 2005 r., weszła w życie dnia 1 lutego 2008 r.

¹⁰ 2006/581/WE Decyzja Komisji z dnia 7 sierpnia 2006 r. ustanawiająca grupę ekspertów ds. potrzeb politycznych w zakresie danych dotyczących przestępczości i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Dz.U. L 234 z 29.8.2006.

¹¹ Wyniki inicjatywy związanej z DELPHI oraz projektu austriackiego zostaną uwzględnione przez Komisję przy opracowywaniu wytycznych w sprawie gromadzenia danych.

¹² MIGRAPOL –Europejska Sieć Migracji – Dok 142.

2.3. Zapobieganie handlowi ludźmi

2.3.1. Zwalczenie pierwotnych przyczyn handlu ludźmi

Komisja finansuje szereg inicjatyw mających na celu zwalczenie pierwotnych przyczyn handlu ludźmi, takich jak: bieda, wykluczenie, nierówności społeczne oraz dyskryminacja płci. Finansowane są również projekty, które koncentrują się bezpośrednio na zapobieganiu handlowi ludźmi w licznych krajach trzecich i są często realizowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto Komisja sfinansowała szereg inicjatyw mających na celu poprawę sytuacji gospodarczej, prawnej i politycznej oraz promowanie praw grup najbardziej zagrożonych, czyli dzieci, kobiet, migrantów i ludności autochtonicznej.

2.3.2. Zapobieganie handlowi ludźmi w krajach pochodzenia, tranzytu i krajach docelowych

Zob. poprzedni rozdział.

2.3.3. Umożliwienie wczesnej identyfikacji ofiar w celu zapobieżenia ich wykorzystaniu

Od końca maja 2009 r. ma działać wizowy system informacyjny (VIS). Jeżeli chodzi o identyfikację ofiar, w czasie prezydencji austriackiej zorganizowano w Brukseli seminarium z udziałem ekspertów reprezentujących rządy oraz organizacje pozarządowe (NGO) zajmujące się ochroną ofiar, na którym omawiano najlepsze praktyki w zakresie identyfikacji ofiar i wsparcia dla ofiar. Prezydencja fińska zorganizowała seminarium poświęcone identyfikacji dzieci¹³. Prezydencja brytyjska zorganizowała spotkanie strategiczne z Eurojustem w sprawie wdrażania planu działania UE przez prokuratury. Kolejne spotkanie strategiczne zostało zorganizowane wspólnie przez prezydencję słoweńską i Eurojust na temat ochrony ofiar.

2.4. Ograniczanie popytu

2.4.1. Rozwój fachowej wiedzy na temat ograniczania popytu na wyzysk siły roboczej

Po czterech latach produktywnej pracy Grupy Ekspertów ds. Handlu Ludźmi, w 2008 r. powołano nową grupę ekspertów¹⁴, w ramach której powołano m.in. specjalistów z dziedziny handlu ludźmi do celów pracy.

2.4.2. Ograniczenie popytu na ofiary handlu ludźmi w krajach docelowych

Rada zwróciła się do państw członkowskich o składanie sprawozdań z najlepszych praktyk w zakresie wspólnotowych działań na rzecz zapobiegania handlowi ludźmi¹⁵.

¹³ Wnioski fińskiego seminarium poświęconego identyfikacji zagrożonych dzieci można znaleźć w dokumencie 15024/06.

¹⁴ Decyzja Komisji z dnia 17 października 2007 r. ustanawiająca Grupę Ekspertów ds. Handlu Ludźmi, Dz.U. L 277 z 20.10.2007. Decyzja Komisji z dnia 22 lipca 2008 r. w sprawie powołania członków Grupy Ekspertów ds. Handlu Ludźmi, Dz.U. L 194/12 z 23.7.2008.

¹⁵ Informacje na ten temat dostępne są w dokumencie 6282/1/07.

2.5. Dochodzenie i ściganie

2.5.1. Poprawa stanu informacji na podstawie strategicznych i taktycznych działań wywiadowczych

Europol prowadzi regularną współpracę z Interpolem. W odniesieniu do przekazywania przez państwa członkowskie danych i informacji na rzecz Europolu, oprócz informacji przesłanych dla poszczególnych spraw do plików roboczych do celów analizy¹⁶, od uruchomienia systemu informacyjnego Europolu w kwietniu 2006 r. ze wszystkich państw członkowskich przesłano do niego łącznie 127 informacji dotyczących handlu ludźmi.

Dwukrotnie, w 2006 i 2007 r., opublikowano sprawozdanie zawierające ocenę zagrożenia przestępczością zorganizowaną i rozesłano je do wszystkich państw członkowskich. Handel ludźmi określono jako działalność przestępczą, którą należy traktować jako priorytet i której należy poświęcić większą uwagę na szczeblu UE.

Współpraca Europol/Frontex koncentruje się na zwalczaniu ułatwionej nielegalnej imigracji, jednak żadna z inicjatyw w tej dziedzinie nie jest bezpośrednio związana z handlem ludźmi.

2.5.2. Poprawa możliwości państw członkowskich w zakresie skuteczniejszego dochodzenia w przypadkach handlu ludźmi

W następstwie wniosku Komitetu Planu Roczego przy Europejskim Kolegium Policyjnym (CEPOL), w 2006 r. Rada Nadzorująca powołała grupę roboczą ekspertów, która w czerwcu 2007 r. wydała ostateczną wersję modułu szkoleniowego dla wyższych urzędników.

2.5.3. Zacieśnienie między państwami członkowskimi współpracy operacyjnej w zakresie zwalczania handlu ludźmi

Zob. rozdział 1.

2.5.4. Umożliwienie skuteczniejszej współpracy dochodzeniowej w przypadkach handlu ludźmi i ich ścigania

W latach 2008-2009 cele jednostki Europolu odpowiedzialnej za przestępstwa przeciwko osobom są ściśle związane z planem działania UE.

Jeżeli chodzi o rolę Eurojustu, w 2007 r. zarejestrowano 71 nowych przypadków handlu ludźmi. Liczba ta jest znacznie wyższa w stosunku do 32 nowych przypadków zarejestrowanych w 2006 r. W 2007 r. Eurojust zorganizował również 10 spotkań koordynacyjnych specjalnie poświęconych przypadkom przemytu i handlu ludźmi, co stanowi ponad 10% spotkań koordynacyjnych Eurojustu.

¹⁶ W lipcu 2007 r. Europol stworzył plik roboczy do celów analizy (AWF) Phoenix, który kładzie nacisk na handel ludźmi. Dwa państwa członkowskie zasygnalizowały poparcie dla tego pliku roboczego, który jest obecnie wykorzystywany w licznych dochodzeniach.

Istotne aspekty dotyczące zmian w ramach prawnych w zakresie zwalczania handlu ludźmi w państwach członkowskich zostały przedstawione w rozdziale 1. Ze swojej strony Komisja rozważa wprowadzenie zmian do decyzji ramowej w sprawie zwalczania handlu ludźmi¹⁷.

2.6. Ochrona i wspieranie ofiar handlu

2.6.1. Zapewnienie, aby osoby działające na pierwszej linii dysponowały odpowiednimi narzędziami i wiedzą specjalistyczną do identyfikacji ofiar handlu

Zob. rozdział 2.3.3.

2.6.2. Budowanie i wzmocnianie skutecznego współdziałania pomiędzy organizacjami wspierającymi ofiary i pomagającymi w ich reintegracji a państwami członkowskimi

Prezydencja fińska rozesała ankietę mającą na celu sporządzenie wykazu wszystkich służb udzielających wsparcia ofiarom. Obecnie dostępny jest wykaz organów koordynacyjnych w poszczególnych rządach i wykaz organizacji świadczących usługi z odpowiednimi punktami kontaktowymi¹⁸. W czasie prezydencji niemieckiej osiągnięto porozumienie w sprawie publikacji odpowiednich adresów stron internetowych na stronie JLS.

Identyfikacja ofiar i udzielanie im wsparcia stanowiły jeden z istotnych celów Komisji w 2007 r. oraz w ramach pierwszego Dnia UE przeciwko Handlowi Ludźmi. W szczególności Komisja przedstawiła „Zalecenia w sprawie rozpoznawania ofiar handlu ludźmi i zgłaszania tego odpowiednim służbom”¹⁹, w których wzywa do stworzenia krajowych mechanizmów opartych na współpracy między rządami a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

2.7. Powroty i reintegracja

2.7.1. Dzielenie się wiedzą i doświadczeniami na temat programów reintegracji dostępnych w krajach pochodzenia ofiar oraz metod ocen ryzyka przeprowadzanych przed powrotem

Zob. rozdział 1.

2.8. Stosunki zewnętrzne

2.8.1. Wzmocnienie działań przeciwko handlowi ludźmi w stosunkach z krajami trzecimi

Liczne krajowe i regionalne dokumenty strategiczne oraz programy orientacyjne zawierają bezpośrednie odniesienia do handlu ludźmi i do wzmocnienia strategii mających na celu zwalczanie czynników sprzyjających handlowi ludźmi. Zwalczanie handlu ludźmi i ich przemytu stanowi jeden z priorytetów licznych dwustronnych planów działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa EU, np. z Egiptem, Ukrainą i Republiką Mołdowy.

¹⁷ Dz.U. L 203 z 1.8.2002.

¹⁸ 18 grudnia 2007 r., 13124/07 REV 1– CRIMORG 139.

¹⁹ Zalecenia dostępne są na stronie internetowej JLS pod następującym adresem: ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/anti_trafficking_day_07/documents_en.htm

W ramach dwustronnego dialogu politycznych z krajami trzecimi UE regularnie porusza kwestię handlu ludźmi. Komisja wspiera inicjatywy lokalne, takie jak skoordynowana inicjatywa ministerialna państw leżących nad Mekongiem przeciwko handlowi ludźmi (COMMIT) w Azji Południowej, wdrażanie krajowego planu działania przeciwko handlowi ludźmi na Bałkanach Zachodnich, jak również wysiłki rządu Południowej Afryki podejmowane przeciwko handlowi ludźmi. Na poziomie Unii Afrykańskiej Komisja wspiera plan działania z Ouagadougou, przyjęty w listopadzie 2006 r.

Również w ramach instrumentu TAIEX przewidziane są liczne działania we współpracy z krajami trzecimi. Na odnośny temat TAIEX zorganizował dziesięć imprez w latach 2006-2007.

W „Planie działania w sprawie praw dziecka w działaniach wewnętrznych UE” kwestia handlu dziećmi stanowi jeden z obszarów priorytetowych. W ramach programu tematycznego „Inwestowanie w ludzi” wystosowano zaproszenie do składania wniosków w sprawie projektów w zakresie zwalczania handlu dziećmi oraz na rzecz dzieci w konfliktach zbrojnych.

2.9. Wnioski

Wszystkie podmioty uczestniczące we wdrażaniu planu działania UE podjęły działania i osiągnęły pewne rezultaty. Jednak pewne środki nie zostały dotychczas wdrożone. Ponadto nadal trudno jest ocenić konkretne skutki, jakie podjęte działania wywarły na rzeczywisty stan polityki w zakresie zwalczania handlu ludźmi.

Pomimo faktu, że Komisja i Rada były szczególnie aktywne w obszarze wsparcia i ochrony ofiar, faktyczna sytuacja wykazuje istotne słabe punkty.

W trakcie przygotowywania nowych strategii przyszłych działań kluczową rolę odgrywa wdrażanie przepisów na poziomie krajowym.

3. DALSZY ROZWÓJ POLITYKI UE W ZAKRESIE ZWALCZANIA HANDLU LUDŹMI

W świetle przedstawionej powyżej analizy, Komisja proponuje, aby w okresie krótkoterminowym skupić wysiłki na kilku dziedzinach, które określono jako priorytetowe, uwzględniając przy tym słabe punkty przedstawione w niniejszym dokumencie. Nowa strategia zostanie określona na podstawie wyników uzyskanych do końca 2009 r.

- 3.1. Powołanie krajowych sprawozdawców lub ustanowienie odpowiednich mechanizmów w celu monitorowania tendencji w zakresie handlu ludźmi oraz wyników strategii zwalczania tego zjawiska na podstawie ustalonych kryteriów i wskaźników (Komisja, państwa członkowskie)
- 3.2. Stworzenie lub wzmocnienie krajowych mechanizmów rozpoznawania ofiar handlu ludźmi i zgłaszania tego odpowiednim służbom, w oparciu o porozumienia między organami ścigania a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego przy zastosowaniu perspektywy równouprawnienia płci oraz podejścia ukierunkowanego na prawa człowieka (Komisja, prezydencje, państwa członkowskie)
- 3.3. Stworzenie lub wzmocnienie systemów ochrony dzieci w celu skutecznego sprawdzania, czy przy wykorzystywaniu dzieci do prostytucji, w seksbiznesie, do pracy, do żebractwa lub innych nielegalnych czynności lub jakiegokolwiek innej formy wykorzystania nie miał miejsca handel ludźmi (Komisja, państwa członkowskie)
- 3.4. Wspieranie i wystarczające finansowanie NGO które udzielają wsparcia ofiarom handlu ludźmi; wspieranie wysiłków NGO na rzecz stworzenia lepiej ustrukturyzowanych sieci oraz uznanie tych sieci za głównych partnerów do rozmów (Komisja, państwa członkowskie)
- 3.5. Systematyczne szkolenie wszystkich głównych podmiotów uczestniczących w wykrywaniu przypadków handlu ludźmi, przy szczególnym nacisku na handel ludźmi w celu wyzysku ich pracy (Europol, Cepol, państwa członkowskie)
- 3.6. Poprawa koordynacji działań w zakresie dochodzenia i ścigania, m.in. poprzez lepsze wykorzystanie zasobów Europolu i Eurojustu (prezydencje, Europol, Eurojust)
- 3.7. Wzmacnianie bieżących działań w zakresie stosunków zewnętrznych, w szczególności na Bałkanach Zachodnich i ze wschodnimi sąsiadami UE, jak również z krajami w Afryce Północnej, m.in. poprzez usuwanie przeszkód dla współpracy sądowej w sprawach karnych. Efektywniejsze włączenie kwestii zwalczania handlu ludźmi do dialogu politycznego i dialogu na rzecz współpracy, do krajowych dokumentów strategicznych oraz do strategii współpracy z krajami partnerskimi (Komisja, prezydencje).