

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego****„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Odnowiony unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025«”**

[COM(2021) 591 final]

(2022/C 290/15)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**Współsprawozdawca: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 1.12.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.3.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.3.2022
Sesja plenarna nr	568
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	212/0/5

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Przemyt migrantów to transgraniczna działalność przestępcza, która zagraża życiu ludzi, godzi w prawa podstawowe i zakłóca prawidłowe zarządzanie przepływami migracyjnymi. W ciągu ostatnich 20 lat przemyt ludzi nasilił się w wyniku wielu czynników zmuszających ludzi do opuszczenia kraju pochodzenia (naruszenia praw człowieka, przemoc, konflikty, nierówności, czynniki gospodarcze i środowiskowe itp.), lecz także ze względu na brak legalnych sposobów przedostania się na terytorium wielu krajów. Ograniczenia, które przybrały na sile w związku z pandemią COVID-19, spowodowały wzrost liczby osób korzystających z nielegalnych siatek, co pociąga za sobą wszelkie związane z tym zagrożenia.

1.2. Od samego początku europejska polityka migracyjna ma na celu m.in. zwalczanie tej działalności przestępczej, zapobieganie wyzyskowi migrantów przez siatki przestępcze oraz ograniczanie zachęt do migracji nieuregulowanej. Odnowiony unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025 należy rozumieć jako sposób zapewnienia ciągłości i poprawy działań UE mających przeciwdziałać tej działalności przestępczej.

1.3. Według Europolu ponad 90 % osób wjeżdżających w sposób nieuregulowany na terytorium Unii Europejskiej część podróży odbyło z pomocą siatek zajmujących się przemytem migrantów. Unia Europejska uważa, że w ramach zwalczania przemytu migrantów kwestią priorytetową jest współpraca z krajami partnerskimi w celu ograniczenia zachęt do odbywania tych niebezpiecznych podróży, zajęcia się pierwotnymi przyczynami migracji nieuregulowanej, wspierania uporządkowanej migracji oraz legalnych i bezpiecznych szlaków do krajów Unii Europejskiej, lepszego zarządzania wspólnymi granicami, uwzględnienia czynników zachęcających, takich jak nieuregulowane zatrudnienie, a także ułatwiania powrotu i reintegracji osobom znajdującym się w sytuacji nieuregulowanej na terytorium UE.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje odnowiony plan działania UE i zaproponowane w nim kompleksowe podejście jako kontynuację działań Unii Europejskiej na rzecz zwalczania przemytu migrantów. Przyjmuje się, że przemyt jako działalność przestępcza zagraża życiu migrantów i narusza ich prawa, bezprawnie wykorzystuje osoby usiłujące przedostać się na terytorium UE, a także stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego.

1.5. EKES zdaje sobie sprawę, że priorytetem Unii Europejskiej jest ochrona granic zewnętrznych, lecz zwraca uwagę, że zawsze musi się ona odbywać z poszanowaniem praw człowieka i nienaruszalności międzynarodowego prawa publicznego. Bez wyjątku należy chronić ludzi i unikać traktowania solidarności jako przestępstwa. W każdym razie walka z przemytem migrantów nigdy nie może być skierowana przeciwko samym migrantom ani przeciwko niesionym im pomocy humanitarnej i wsparciu.

1.6. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma walka z przemytem migrantów za pomocą podejścia obejmującego całe szlaki migracyjne. Oznacza to wzmocnienie proponowanych środków przeciwko sieciom przemytniczym poprzez poprawę współpracy sądowej i policyjnej, poprawę współpracy i dialogu z krajami sąsiadującymi w zakresie zwalczania siatek przemytniczych, wzmocnienie działań mających na celu zapobieganie wyzyskowi i zapewnienie ochrony przemyconych osób oraz bardziej skoordynowane i zdecydowane zwalczanie nielegalnego zatrudnienia i wyzysku pracowników.

1.7. EKES zgadza się z potrzebą wyeliminowania popytu w celu pozbawienia zysków sieci zajmujących się przemytem ludzi. Ostrzega jednak przed błędami, które mogą wyniknąć z zajęcia się wyłącznie stroną podaży (siatkami). W związku z tym zwraca uwagę, że zapewnienie legalnych, skutecznych i bezpiecznych szlaków, a także ochrona prawa do azylu mają kluczowe znaczenie dla wyeliminowania znacznej części tej nielegalnej działalności.

1.8. EKES zdecydowanie potępia również instrumentalizację migrantów i osób ubiegających się o azyl jako elementów destabilizacji UE <sup>(1)</sup>.

1.9. EKES zwraca uwagę, że ochrona ludzi oraz opieka medyczna <sup>(2)</sup> i pomoc solidarnościowa nie powinny być uważane za przestępstwa i traktowane w taki sam sposób jak sieci przemytnicze. Należy je ścigać tylko wtedy, gdy działanie ma z założenia na celu uzyskanie, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej <sup>(3)</sup>. Jeżeli działania pomocowe były motywowane względami humanitarnymi, należy wyraźnie włączyć klauzulę obowiązkowego zwolnienia z odpowiedzialności.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Przemyt migrantów to transgraniczna działalność przestępcza, która zagraża życiu ludzi, godzi w prawa podstawowe i zakłóca prawidłowe zarządzanie przepływami migracyjnymi.

2.2. W ciągu ostatnich 20 lat przemyt ludzi nasilił się w wyniku wielu czynników zmuszających ludzi do opuszczenia kraju pochodzenia (naruszenia praw człowieka, przemoc, konflikty, nierówności, czynniki gospodarcze i środowiskowe itp.), lecz także ze względu na brak legalnych sposobów przedostania się na terytorium wielu krajów. Ograniczenia, które przybrały na sile w związku z pandemią COVID-19, spowodowały wzrost liczby osób korzystających z nielegalnych siatek, co pociąga za sobą wszelkie związane z tym zagrożenia <sup>(4)</sup>.

2.3. Główna różnica między przemytem migrantów a handlem ludźmi polega na tym, że migranci dobrowolnie uczestniczą w procesie migracji, płacąc za usługi przemytnikowi w celu przekroczenia granicy międzynarodowej, natomiast w tym drugim przypadku ludzie padają ofiarą handlu w celu wykorzystania do pracy, w celach seksualnych lub do pozyskania narządów i są ofiarami potrzebującymi pomocy i wsparcia. Handel ludźmi nie zawsze ma charakter transgraniczny. Oba zjawiska są często ze sobą powiązane, ponieważ ofiary przemytu ludzi mogą stać się ofiarami przemytników w celu wykorzystania do pracy, w celach seksualnych lub w celu innego wyzysku.

2.4. Od samego początku europejska polityka migracyjna dąży m.in. do zwalczania tej działalności przestępczej, zapobiegania wyzyskowi migrantów przez siatki przestępcze oraz ograniczania zachęt do migracji nieuregulowanej. W pakiecie o migracji i azylu przedstawionym przez Komisję Europejską w 2020 r. zauważono, że kwestią pierwszoplanową jest walka z przemytem migrantów oraz że „UE zacieśni współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu, aby zapobiegać niebezpiecznym podróżom i niedozwolonemu przekraczaniu granicy, m.in. poprzez indywidualne partnerstwa z państwami trzecimi w zakresie zwalczania przemytu migrantów”.

2.5. Według Europolu ponad 90 % osób wjeżdżających w sposób nieuregulowany na terytorium Unii Europejskiej część podróży odbyło z pomocą siatek zajmujących się przemytem migrantów.

2.6. Odnowiony unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025 należy rozumieć jako sposób zapewnienia ciągłości działań UE mających przeciwdziałać tej działalności przestępczej. Przemyt migrantów musi być postrzegany nie tylko jako wyzwanie migracyjne, ale również jako zagrożenie dla bezpieczeństwa dotyczące zewnętrznych granic UE. Kluczowe znaczenie ma odpowiednie zarządzanie granicami zewnętrznymi UE i ich ochrona z poszanowaniem międzynarodowych ram prawnych i praw podstawowych. Aby zapobiegać przemutowi migrantów do UE, Unia musi wzmocnić wspólne normy i procedury w sposób zapewniający poszanowanie praw człowieka i norm międzynarodowych.

<sup>(1)</sup> Przygotowywana opinia EKES-u REX/554.

<sup>(2)</sup> Oświadczenie CPME w sprawie kryminalizacji aktów solidarności. Zob. również sprawozdanie Parlamentu Europejskiego „Fit for purpose?” The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update [Przydatność? Dyrektywa w sprawie ułatwienia wjazdu i pobytu a kryminalizacja pomocy humanitarnej dla migrantów o nieuregulowanym statusie: aktualizacja z 2018 r.], 2019.

<sup>(3)</sup> Art. 6 Protokołu ONZ przeciwko przemutowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

<sup>(4)</sup> Globalna Inicjatywa, „The Global Illicit Economy” [Globalna nielegalna gospodarka], 2021.

2.7. Unia Europejska uważa, że w ramach zwalczania przemytu migrantów kwestią priorytetową jest współpraca z krajami partnerskimi w celu ograniczenia zachęt do odbywania tych niebezpiecznych podróży, zajęcia się różnorodnymi pierwotnymi przyczynami migracji nieuregulowanej, wspierania uporządkowanej migracji oraz legalnych i bezpiecznych szlaków do krajów Unii Europejskiej, lepszego zarządzania wspólnymi granicami, a także ułatwiania powrotu i reintegracji osobom znajdującym się w sytuacji nieuregulowanej na terytorium europejskim <sup>(5)</sup>.

2.8. Zwalczanie przemytu ludzi obejmuje również lepsze stosowanie dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców <sup>(6)</sup> oraz zrozumienie, że nieuregulowana praca zachęca do migracji nieuregulowanej i że może być powiązana z przemytem migrantów. Należy pamiętać, że w UE znajdują się pracownicy zagraniczni o nieuregulowanym statusie dlatego, że pracodawcy działający niezgodnie z prawem zapewniają im nielegalną pracę, która nie spełnia minimalnych warunków dotyczących wynagrodzenia, czasu pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy itp.

2.9. W odnowionym planie działania UE na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025 uwzględniono wyniki ukierunkowanych i publicznych konsultacji, które odbyły się w okresie od 19 marca do 11 czerwca 2021 r. Przyczyniając się do zakłócenia działalności przestępczej, plan wspiera również cele strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa <sup>(7)</sup>, unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2021–2025 <sup>(8)</sup> oraz strategii UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025 <sup>(9)</sup>.

### 3. Uwagi na temat odnowionego planu działania UE na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje odnowiony plan działania UE i zaproponowane w nim kompleksowe podejście jako kontynuację działań Unii Europejskiej na rzecz zwalczania przemytu migrantów i handlu ludźmi.

3.2. Przyjmuje się, że przemyt jako działalność przestępcza zagraża życiu migrantów i narusza ich prawa, a także bezprawnie wykorzystuje osoby usiłujące przedostać się na terytorium UE. W związku z tym EKES uważa, że należy wprowadzić mechanizmy i narzędzia niezbędne do zwalczania tej działalności przestępczej.

3.3. EKES zdaje sobie sprawę, że priorytetem Unii Europejskiej jest również ochrona granic zewnętrznych, lecz zwraca uwagę, że zawsze musi się ona odbywać z poszanowaniem praw człowieka i nienaruszalności międzynarodowego prawa publicznego. Bez wyjątku należy chronić ludzi i unikać traktowania solidarności jako przestępstwa. W każdym razie walka z przemytem migrantów nigdy nie może być skierowana przeciwko samym migrantom ani przeciwko niesionym im pomocy humanitarnej i wsparciu. Nie może również stanowić pretekstu do zniesienia prawa do azylu zarówno w UE, jak i w skali międzynarodowej.

3.4. Ochrona ludzi oraz opieka medyczna <sup>(10)</sup> i pomoc solidarnościowa nie powinny być uważane za przestępstwa i traktowane w taki sam sposób jak sieci przemytnicze. Należy je ścigać tylko wtedy, gdy działanie ma z założenia na celu uzyskanie, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej <sup>(11)</sup>. Jeżeli działania pomocowe były motywowane względami humanitarnymi, należy wyraźnie włączyć klauzulę obowiązkowego zwolnienia z odpowiedzialności.

3.5. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma zwalczanie przemytu migrantów za pomocą podejścia uwzględniającego całe szlaki migracyjne oraz zrozumienie, że brak legalnych i bezpiecznych szlaków jest jednym z powodów rozwoju siatek zajmujących się przemytem migrantów.

3.6. EKES sądzi również, że nieuregulowana praca może być powiązana z siatkami zajmującymi się przemytem ludzi, którzy często padają ofiarą wyzysku pracowników. W związku z tym jest zdania, że należy podjąć wysiłki na rzecz poprawy wdrażania dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców oraz bardziej skoordynowanego i zdecydowanego zwalczania nieuregulowanego zatrudnienia i wyzysku pracowników.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 86.

<sup>(6)</sup> Dyrektywa 2009/52/WE.

<sup>(7)</sup> COM(2020) 605 final.

<sup>(8)</sup> COM(2021) 170 final.

<sup>(9)</sup> COM(2021) 171 final.

<sup>(10)</sup> Oświadczenie CPME w sprawie kryminalizacji aktów solidarności. Zob. również sprawozdanie Parlamentu Europejskiego „Fit for purpose?” The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update [Przydatność? Dyrektywa w sprawie ułatwiania wjazdu i pobytu a kryminalizacja pomocy humanitarnej dla migrantów o nieuregulowanym statusie: aktualizacja z 2018 r.], 2019.

<sup>(11)</sup> Art. 6 Protokołu ONZ przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

3.7. EKES uważa, że konieczne jest wzmocnienie proponowanych środków przeciwko siatkom zajmującym się przemytem migrantów dzięki poprawie współpracy sądowej i policyjnej, wsparciu prac europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT) i Eurojustu oraz usprawnieniu gromadzenia informacji i kampanii informacyjnych u źródła na temat zagrożeń związanych z przemytem migrantów.

3.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że to zintegrowane podejście obejmuje również poprawę współpracy i dialogu z krajami sąsiadującymi w walce z siatkami zajmującymi się przemytem migrantów, lecz ostrzega przed ryzykiem wywarcia negatywnego wpływu na współpracę z tymi krajami, co mogłoby doprowadzić do wzmocnienia siatek poprzez niesłuszne stosowanie takich koncepcji jak powrót i reintegracja. W tym względzie należy odnotować, że w komunikacie Komisji słusznie zwrócono uwagę na rosnącą rolę, jaką podmioty państwowe odgrywają w sztucznym tworzeniu i ułatwianiu imigracji nieuregulowanej w celu destabilizacji UE.

3.9. EKES uważa, że niezbędne jest wzmocnienie działań zapobiegających wyzyskowi i zapewniających ochronę przemycanych osób. W związku z tym jest zdania, że zgodnie z podejściem uwzględniającym całe szlaki migracyjne należy opracować działania pilotażowe, w których brałyby udział organy administracji i podmioty społeczne z krajów pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia.

3.10. EKES uważa, że przydatny jest rozwój operacyjnych partnerstw z państwami trzecimi na rzecz zwalczania handlu ludźmi, lecz zwraca uwagę, że porozumienia te nie mogą godzić w przewodnie zasady Unii Europejskiej ani nie mogą być uzgadniane z krajami, w których dochodzi do systematycznych naruszeń praw człowieka.

3.11. EKES uważa, że w odnowionym unijnym planie działania UE na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025 udało się wskazać zagrożenia związane z tą działalnością przestępczą oraz szybkość, z jaką siatki zajmujące się przemytem migrantów dostosowują się do okoliczności i wykorzystują jak najlepiej nowe technologie.

3.12. EKES zgadza się z omówioną w odnowionym planie działania potrzebą wyeliminowania popytu w celu pozbawienia zysków sieci zajmujących się przemytem ludzi. Ostrzega jednak przed błędami, które mogą wyniknąć z zajęcia się wyłącznie stroną podaży (siatkami) bez zrozumienia potrzeby przeprowadzenia reform strukturalnych w celu zmniejszenia popytu. W związku z tym zwraca uwagę, że zapewnienie legalnych, skutecznych i bezpiecznych szlaków, a także ochrona prawa do azylu mają kluczowe znaczenie dla wyeliminowania znacznej części tej nielegalnej działalności.

3.13. EKES wyraża zaniepokojenie, że lepsze zapobieganie przemytowi – co popiera – może stanowić naruszenie mechanizmów pomocy najbardziej narażonym migrantom. Podkreśla fakt, że w ostatnich miesiącach nasiliły się działania partii i rządów zmierzające do uznawania aktów solidarności za przestępstwo. Zwraca uwagę, że ochrony osób wymagających szczególnego traktowania oraz zapewniania opieki medycznej<sup>(12)</sup> i pomocy udzielanej w duchu solidarności nie należy uznawać za przestępstwo i traktować w taki sam sposób jak siatek zajmujących się przemytem ludzi<sup>(13)</sup>.

3.14. EKES uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na ofiary przemytu, zwłaszcza te, które są bardziej podatne na zagrożenia, takie jak małoletni (bez opieki)<sup>(14)</sup>, osoby z niepełnosprawnościami i kobiety<sup>(15)</sup>. Komitet wzywa Komisję Europejską do opracowania dyrektywy w sprawie ochrony małoletnich bez opieki, która służyłaby najlepszemu interesowi dziecka. Ponadto rolę podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, podmiotów społecznych i organizacji pozarządowych w udzielaniu pomocy i wsparcia ofiarom przemytu należy uznać za działania humanitarne wzmocniające zasady UE.

<sup>(12)</sup> Oświadczenie CPME w sprawie kryminalizacji aktów solidarności. Zob. również sprawozdanie Parlamentu Europejskiego „Fit for purpose?” The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update [Przydatność? Dyrektywa w sprawie ułatwiania wjazdu i pobytu a kryminalizacja pomocy humanitarnej dla migrantów o nieuregulowanym statusie: aktualizacja z 2018 r.], 2019.

<sup>(13)</sup> Rada Ekspertów ds. Prawa dotyczącego Organizacji Pozarządowych Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy, „Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States” [Stosowanie prawa karnego do ograniczenia prac organizacji pozarządowych wspierających uchodźców i innych migrantów w państwach członkowskich Rady Europy], 2019.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 24.

<sup>(15)</sup> Cel 9 Globalnego porozumienia w sprawie bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji: Wzmocnienie ponadnarodowej reakcji na przemyt migrantów. Również pkt 25 lit. c) dotyczący opracowania protokołów współpracy uwzględniających problematykę płci i potrzeby dzieci na szlakach migracyjnych, gdzie określa się krok po kroku środki mające na celu odpowiednią identyfikację przemycanych migrantów i udzielanie im pomocy.

3.15. EKES przyznaje, że plan jest również istotny, ponieważ wyraźnie odnosi się do obecnych problemów migracji instrumentalizowanej, gdy oczywiste jest bezpośrednie zaangażowanie podmiotów państwowych. Podobnie jak Rada Europejska <sup>(16)</sup> EKES zdecydowanie potępia również instrumentalizację migrantów i osób ubiegających się o azyl jako element destabilizacji, co miało ostatnio miejsce na granicy z Marokiem i – w szczególności – z Białorusią <sup>(17)</sup>.

3.16. EKES zwraca uwagę, że oprócz stosowania się do wszystkich ram prawnych UE państwa członkowskie są zawsze zobowiązane do przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, w tym konwencji genewskiej z 1951 r. i Protokołu nowojorskiego z 1967 r. regulującego prawo do azylu.

3.17. Przedstawianie migracji jako zagrożenia i narracja, w której migrantów opisuje się jako niebezpiecznych, dehumanizuje istoty ludzkie i sprzyja wyłącznie tym osobom, które chcą ich wykorzystać ze względów geostrategicznych lub krajowych i politycznych.

3.18. EKES ubolewa, że większą wagę przykłada się do walki z przemytem migrantów niż do walki z handlem ludźmi, który pozostaje najbardziej dochodową działalnością przestępczą i stanowi nie tylko naruszenie praw człowieka, lecz także rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju <sup>(18)</sup>.

Bruksela, dnia 23 marca 2022 r.

Christa SCHWENG  
Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(16)</sup> JOIN(2021) 32 final, „Reagowanie na finansowaną przez państwo instrumentalizację migrantów na granicy zewnętrznej UE”.

<sup>(17)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/pl/news-media/presentations/eesc-expresses-its-concern-about-situation-border-belarus>

<sup>(18)</sup> Bigio, J., & Vogelstein, R. B. „Ending Human Trafficking in the Twenty-First Century” [Położenie kresu handlowi ludźmi w XXI wieku], Rada Stosunków Międzynarodowych, 2021.