

DOI: 10.4467/29567610PIB.25.028.22335

dr Anna Głogowska-Balcerzak

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0001-5591-5433

aglogowska@wpia.uni.lodz.pl

WSPÓŁPRACA ASEAN I UE W PRZECIWDZIAŁANIU HANDLOWI LUDŹMI: ODREBNE MODELE, WSPÓLNE WYZWANIA

ASEAN-EU COOPERATION IN COMBATING HUMAN TRAFFICKING: DIFFERENT MODELS, COMMON CHALLENGES

Streszczenie

Przeciwdziałanie handlowi ludźmi stanowi poważne wyzwanie, wymagające skoordynowanej odpowiedzi na poziomie regionalnym i globalnym. Niniejszy artykuł przedstawia analizę porównawczą podejść stosowanych przez Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) oraz Unię Europejską (UE) w zakresie zwalczania tego przestępstwa, ze szczególnym uwzględnieniem ram prawnych i mechanizmów współpracy. Autorka wskazuje na kluczowe różnice wynikające z odmiennych modeli integracji regionalnej i identyfikuje obszary możliwej współpracy. W zakończeniu przedstawiono rekomendacje dotyczące pogłębienia współpracy międzyregionalnej oraz wzmocnienia skuteczności podejmowanych działań w kontekście globalnych wyzwań migracyjnych i rosnącego zagrożenia związanego z występowaniem przestępczości transgranicznej.

Słowa kluczowe: ASEAN, UE, handel ludźmi, przestępczość transnarodowa

Abstract

Eradication of human trafficking is a major challenge that requires a coordinated response at the regional and global level. This article presents a comparative analysis of the approaches used by the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the European Union (EU) to combat this crime, with a focus on the legal framework and cooperation mechanisms. The author identifies key differences arising from the different regional integration models and

identifies areas of possible cooperation. It concludes with recommendations for deepening inter-regional cooperation and enhancing the effectiveness of measures taken in the context of global migration challenges and the growing threat of transnational crime.

Key words: ASEAN, EU, trafficking in persons, transnational crime

Wstęp

Niniejszy artykuł podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej i Unia Europejska przeciwdziałają handlowi ludźmi, ze szczególnym uwzględnieniem ram prawnych oraz mechanizmów współpracy. Analiza ta osadzona jest w kontekście rosnącej mobilności między tymi regionami, która niesie ze sobą zarówno szanse, jak i zagrożenia wynikające z działalności przestępczej oraz nadużyć wobec migrantów. Choć migracja z państw Azji Południowo-Wschodniej do Europy jest mniej liczna niż do regionów takich jak Bliski Wschód, Azja Wschodnia czy Australia, jej znaczenie systematycznie rośnie¹. Wyraźnie widoczny jest wzrost mobilności w kontekście edukacji, pracy sezonowej oraz migracji zarobkowej w sektorach niskopłatnych, takich jak rolnictwo, gastronomia czy praca opiekuńcza. Zwłaszcza przedstawiciele tej ostatniej grupy migrantów są narażeni na różne formy wykorzystania, w tym zagrożenie handlem ludźmi. Skuteczne przeciwdziałanie temu przestępstwu wymaga współpracy między państwami pochodzenia migrantów a państwami przyjmującymi, zarówno na poziomie politycznym, jak i operacyjnym. Ramy takiej współpracy zapewniają regionalne organizacje, takie jak ASEAN i UE, które poprzez dialog polityczny i wspólne inicjatywy dążą do promowania bezpiecznej migracji i zwalczania przestępczości transgranicznej.

Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej

Geneza i cele

Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of Southeast Asian Nations*, dalej: ASEAN) to regionalna organizacja polityczno-gospodarcza założona w 1967 roku². Przyjęta wówczas Deklaracja ASEAN, znana również jako Deklaracja z Bangkoku, określiła początkowe cele i zadania Stowarzyszenia. Dokument ten stanowi, że celami tymi są przede wszystkim: 1) przyspieszenie

1 M. McAuliffe, L.A. Oucho (red.), *World Migration Report 2024*, Geneva 2024, s. 66.

2 C. Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego. Tom I. Teoria i praktyka regionalnej integracji państw*, Warszawa 2018, s. 484 i nast.; A. Korczyńska, *Polityka Unii Europejskiej wobec Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej* [w:] *Polityka Unii Europejskiej wobec partnerów azjatyckich*, (red.) T. Kamiński, Łódź 2019, s. 113.

wzrostu gospodarczego, postępu społecznego i rozwoju kulturalnego w regionie oraz 2) promowanie regionalnego pokoju i stabilności poprzez przestrzeganie sprawiedliwości i praworządności w stosunkach między krajami w regionie oraz przestrzeganie zasad Karty Narodów Zjednoczonych³. Artykuł 1 Deklaracji wspomina także o promowaniu aktywnej współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, jednak brak jest jakiegokolwiek wzmianki o współdziałaniu w zakresie eliminacji przestępczości⁴.

Państwami założycielskimi ASEAN były Filipiny, Indonezja, Malezja, Singapur i Tajlandia. Obecnie organizacja liczy dziesięciu członków – dołączyły do niej kolejno: Brunei, Wietnam, Laos, Mjanma oraz Kambodża. W 2007 roku przyjęto Kartę ASEAN, umowę międzynarodową stanowiącą swoistą konstytucję, która zapewniła ramy prawne i strukturę instytucjonalną dla organizacji⁵. Wśród wskazanych w Art. 1 celów znalazł się m.in. punkt dotyczący dążenia państw członkowskich do skutecznego reagowania, zgodnie z zasadą kompleksowego bezpieczeństwa, na wszelkie formy zagrożeń, przestępczości transnarodowej i wyzwań transgranicznych⁶. Dokument określa prawa i obowiązki państw członkowskich oraz konstytuuje nowe organy⁷. Ustanowione zostało również Przewodnictwo w ASEAN, które co roku sprawuje inne państwo.

Działania ASEAN w kontekście przeciwdziałania przestępczości transgranicznej

W początkowym okresie działania ASEAN zainteresowanie zwalczaniem przestępczości transgranicznej ograniczało się przede wszystkim do przemytu narkotyków. Z czasem jednak działalność transnarodowych grup przestępczych zaczęła przybierać na sile i obejmować coraz to nowe obszary⁸. Procesy globalizacyjne, takie jak otwarcie granic, rozwój zaawansowanych technologii i możliwości komunikacji oraz pogłębiające się nierówności społeczno-ekonomiczne, sprawiły, że działalność tych grup stała się nie tylko łatwiejsza, ale i bardziej dochodowa. Okoliczności te sprawiły, że w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku na forum różnych organizacji międzynarodowych nastąpiło

3 Deklaracja ASEAN podpisana w Bangkoku 8 sierpnia 1967 r., <https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf> (dostęp: 18.07.2025). Wskazuje się, że istotną przyczyną zawiązania się ASEAN była trudna sytuacja międzynarodowa, zagrażająca stabilności na półwyspie. Zamysłem twórców Stowarzyszenia było zatem zarówno promowanie rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego, jak i stworzenie forum dla pokojowego rozwiązywania regionalnych problemów. Szerzej: M. Futyra, *Między przeszłością, a teraźniejszością. Historia Powstania Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) i bieżące wyzwania*, „Kultura i Polityka” nr 15, 2014, s. 114–115.

4 “To promote active collaboration and mutual assistance on matters of common interest in the economic, social, cultural, technical, scientific and administrative fields”.

5 Karta Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej z 20 listopada 2007 r. (UNTS vol. 2624, p. 223).

6 Ibidem, Art. 1(8) “to respond effectively, in accordance with the principle of comprehensive security, to all forms of threats, transnational crimes and transboundary challenges”.

7 Ibidem, Art. 7–15.

8 ASEAN, *Plan of Action to Combat Transnational Crime*, <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-Plan-of-Action-to-Combat-Transnational-Crime.pdf> (dostęp: 5.08.2025).

wzmoczone zainteresowanie problematyką przeciwdziałania przestępczości transgranicznej⁹. W 1991 roku w ramach ONZ powołano Komisję ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*), która stała się główną platformą prac nad nowym instrumentem prawnym. W kolejnych latach odbyło się wiele konferencji i spotkań eksperckich poświęconych opracowaniu treści przyszłego traktatu. Kulminacją tych działań było przyjęcie w 2000 roku Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej wraz z towarzyszącymi jej Protokołami, w tym Protokołem o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi (dalej: Protokół z Palermo)¹⁰.

Także na forum ASEAN zaczęto dostrzegać, że działalność grup przestępczych przybiera na sile i staje się coraz lepiej zorganizowana, co stanowić może poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i stabilności regionu. W 1997 roku na mocy Deklaracji z Manili powołano Spotkania Ministerialne ds. Transnarodowej Przestępczości (*Ministerial Meeting on Transnational Crime* – AMMTC), stanowiące najważniejszy mechanizm decyzyjny w tym obszarze. Z kolei organem wykonawczym są Spotkania Urzędników Wysokiego Szczebla ds. Transnarodowej Przestępczości (*Senior Officials Meeting on Transnational Crime* – SOMTC), odpowiedzialne za wdrażanie polityk i planów działania, takich jak Plan Działań ASEAN przeciwko przestępczości transgranicznej na lata 2016–2025¹¹. Dokument ten zakłada zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi ASEAN w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości transgranicznej. Obejmuje m.in. postanowienia dotyczące wymiany informacji, wspólnych szkoleń i operacji oraz harmonizację przepisów i procedur¹².

Działania ASEAN w kontekście przeciwdziałania handlowi ludźmi

Pierwsze inicjatywy dotyczące problematyki handlu ludźmi na forum ASEAN pojawiły się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Opracowano wówczas serię aktów *soft law* poświęconych handlowi ludźmi, jednak zainteresowa-

9 Z.W. Galicki, *Transnational organized crime* [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej*, (red.) A. Łazowski, R. Ostrihansky, Kraków 2005, s. 661.

10 Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 158); Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 160); Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną z 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 162); Protokół przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i handlowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją z 31 maja 2001 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 252, poz. 2120).

11 H. Luong, *Strengthening ASEAN's responses to transnational crime*, <https://eastasiaforum.org/2024/09/25/strengthening-aseans-responses-to-transnational-crime/> (dostęp: 5.08.2025).

12 ASEAN, *ASEAN Plan of Action in Combating Transnational Crime (2016–2025) Adopted by 11th AMMTC 20 September 2017*, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Plan-of-Action-in-Combating-TC_Adopted-by-11th-AMMTC-on-20Sept17-1.pdf (dostęp: 05.08.2025).

nie tą tematyką ograniczało się do przeciwdziałania handlowi kobietami i dziećmi, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w dokumencie przyjętym na szczycie ASEAN w Hanoi w 1998 roku¹³. Nie istniała wówczas definicja tego przestępstwa, niejasna pozostawała też jego relacja ze zjawiskiem przemytu migrantów. Przyjmowane w kolejnych latach dokumenty *soft law* coraz silniej akcentowały konieczność przygotowania umowy międzynarodowej nakładającej na Państwa członkowskie twarde zobowiązania w zakresie przeciwdziałania przestępstwu handlu ludźmi¹⁴. Proces ten zakończył się ostatecznie w 2015 roku wraz z przyjęciem Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi (dalej: ACTIP)¹⁵.

Konwencja ASEAN przeciwko handlowi ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi

ACTIP definiuje handel ludźmi w sposób identyczny, jak przyjęty w 2000 roku na forum ONZ Protokół o z Palermo¹⁶. Definicja ta składa się z trzech elementów: wskazanych czynów, użytych środków oraz celu polegającego na wykorzystaniu. Handel ludźmi w rozumieniu Protokołu z Palermo oraz ACTIP stanowią bowiem „czynności polegające na: werbowaniu, transporcie, przekazywaniu, przechowywaniu lub przyjmowaniu osób; z zastosowaniem: gróźb lub z użyciem siły, lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą oraz w celu wykorzystania, które obejmuje, jako minimum, wykorzystywanie prostytutki innych osób, lub inne formy wykorzystania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie, albo usunięcie organów”¹⁷. Choć pełna nazwa ACTIP akcentuje fakt, że większość ofiar handlu ludźmi stanowią kobiety i dzieci, to sama definicja pozostaje neutralna pod względem płci oraz wieku. Jednak zgodnie z art. 2(c), „werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie

13 Początkowo zainteresowanie tematyką ograniczało się do przeciwdziałania handlowi kobietami i dziećmi, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w dokumencie przyjętym na szczycie ASEAN w Hanoi w 1998 r. Zob. *Ha Noi Plan of Action adopted by the Heads of State/Government at the 6th ASEAN Summit on 15 December 1998*, rozdz. IV, p. 4.5.

14 “To task our Ministers in charge of Transnational Crimes (AMMTC) to accelerate the consideration of an ASEAN Convention on Trafficking in Persons”. *ASEAN Leaders’ Joint Statement in enhancing cooperation against trafficking in persons in Southeast Asia*, Doc: ASEAN/Summit-18/May/2011/OutDocs/TIP/FINAL (Deklaracja przywódców wspólnoty w zakresie zacieśniania współpracy przeciwko handlowi ludźmi w Azji Południowo-Wschodniej z 8 maja 2011 r.).

15 Art. 29 stanowi, iż Konwencja wejdzie w życie 30 dni po złożeniu szóstego dokumentu ratyfikacyjnego w Sekretariacie ASEAN, co nastąpiło ostatecznie 8 marca 2017 roku. Do kwietnia 2020 roku wszystkie dziesięć Państw członkowskich ASEAN ratyfikowały ACTIP.

16 Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 160).

17 *Ibidem*, art. 3.

lub przyjmowanie dziecka celem jego wykorzystania uznawane jest za handel ludźmi nawet wówczas, gdy nie obejmuje żadnej z metod wyszczególnionych w definicji”¹⁸. W konsekwencji, aby mówić o handlu dziećmi w rozumieniu przytoczonej definicji, wystarczy wykazać istnienie jej pozostałych dwóch elementów – określonego działania sprawcy podjętego w celu wykorzystania małoletniego.

Podstawowym obowiązkiem, jaki ACTIP nakłada na państwa-strony jest obowiązek podjęcia odpowiednich działań koniecznych dla uznania za przestępstwa określonych w powyższej definicji czynów, jeżeli popełnione zostały umyślnie (art. 5 ust. 1). Obowiązek kryminalizacji handlu ludźmi odpowiadać ma przytoczonej definicji i tym samym polegać na wprowadzeniu do prawa wewnętrznego przepisów o karalności czynu stanowiącego kombinację trzech tworzących definicję elementów¹⁹. ACTIP wymaga też wprowadzenia przepisów koniecznych dla uznania za przestępstwo czynów, takich jak: udział w zorganizowanej grupie przestępczej (art. 6), pranie pieniędzy pochodzących z przestępstwa (art. 7), korupcja (art. 8) oraz utrudnianie działania wymiaru sprawiedliwości (art. 9). ACTIP nie jest instrumentem samodzielnym – kwestie związane z zapewnieniem współpracy państw są bowiem uregulowane poprzez odesłanie do Konwencji ASEAN o pomocy prawnej w sprawach karnych z 2004 roku.²⁰ Na uwagę zasługuje zawarta w ACTIP lista czynników wskazujących na kwalifikowaną postać przestępstwa, pociągających za sobą obowiązek wprowadzenia surowszych kar²¹. Należą do nich m.in. takie okoliczności, jak: fakt popełnienia przestępstwa handlu ludźmi na szkodę małoletniego lub osoby nieporadnej ze względu na ograniczoną sprawność fizyczną lub umysłową; narażenie pokrzywdzonego na chorobę zagrażającą życiu, w tym zarażenie HIV/AIDS; popełnienie przestępstwa handlu ludźmi przez funkcjonariusza publicznego (art. 5 ust. 3)²².

Jednocześnie ACTIP zawiera szereg przepisów odnoszących się do ochrony praw ofiar handlu ludźmi. Artykuł 14 zobowiązuje państwa-strony do zapewnienia ofiarom odpowiedniego wsparcia, w tym dostępu do opieki medycznej, psychologicznej, zakwaterowania oraz informacji o przysługujących im prawach. Konwencja zawiera także tzw. klauzulę niekaralności, zachęcającą państwa-strony do przyjęcia przepisów umożliwiających odstąpienie od ścigania lub orzekania kary wobec pokrzywdzonych, którzy dopuścili się czynu zabronionego, jeśli było to bezpośrednio związane z faktem pokrzywdzenia

18 Ibidem, art. 2(d): „dzieckiem jest każda osoba, która nie ukończyła 18. roku życia”.

19 Por. UNODC, *Legislative Guides: United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, New York 2004, par. 33.

20 ACTIP, art. 18 (2).

21 Por. UNODC, *Model law against trafficking in persons*, Vienna 2009, s. 39.

22 ACTIP, art. 5 (3).

handlem ludźmi²³. W implementacji tej klauzuli pomoc mają opracowane w współpracy z Australią wytyczne z 2025 roku²⁴.

Choć katalog regulacji dotyczących wsparcia dla ofiar przestępstwa handlu ludźmi jest obszerny, to na gruncie ASEAN zdaje się dominować narracja skupiona wokół kwestii bezpieczeństwa. W Preambule ACTIP zawarto odniesienia do instrumentów ochrony praw człowieka, takich jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka czy Deklaracja Praw Człowieka ASEAN, jednak na pierwszy plan wysuwają się postanowienia dotyczące współpracy na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa w regionie²⁵.

Instrumenty związane z ochroną pracowników migrujących przed wykorzystaniem

Uzupełnieniem regulacji dotyczących zwalczania handlu ludźmi są dokumenty odnoszące się do ochrony pracowników migrujących. W 2007 roku, podczas szczytu w Cebu, przyjęto Deklarację ASEAN w sprawie ochrony i promocji praw pracowników migrujących²⁶. Dokument ten w sposób określa obowiązki zarówno państw wysyłających, jak i przyjmujących, koncentrując się na ochronie przed wykorzystywaniem, dyskryminacją oraz na właściwym zarządzaniu migracją zarobkową. Deklaracja miała stanowić punkt wyjścia do dalszych działań, a jej ostatni paragraf wprost wzywał do opracowania bardziej kompleksowego instrumentu służącego realizacji zawartych tam postanowień i zobowiązywał Sekretarza Generalnego ASEAN do corocznego raportowania postępów w jej wdrażaniu²⁷. Dziesięć lat później, na szczycie w Manili, przyjęto Konsensus ASEAN w sprawie ochrony i promocji praw pracowników migrujących²⁸. Zawiera on ogólne zasady, określa podstawowe prawa pracowników migrujących i członków ich rodzin, a także obowiązki państw członkowskich ASEAN. Celem Konsensusu jest ustanowienie ram dla ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi w zakresie rozwiązywania problemów związanych z migracją zarobkową w regionie. Choć oba dokumenty nie mają charakteru prawnie wiążącego, są postrzegane jako żywe i ewoluujące standardy ochrony pracowników migrujących.

23 Ibidem, art. 14 (7).

24 ASEAN *Guideline on the Implementation of the Non-Punishment Principle for Protection of Victims of Trafficking in Persons*, 2025.

25 Kwestie bezpieczeństwa są też akcentowane w Karcie ASEAN, zwłaszcza w części dotyczącej celów Stowarzyszenia. Zob. Art 1 (8) Karty Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej z 15 grudnia 2008 r. (UNTS vol. 2624, p. 223). Na uwagę zasługuje też artykuł 4, który stanowi iż: „Państwa-Strony będą wypełniać zobowiązania wynikające z niniejszej konwencji w sposób zgodny z zasadami suwerennej równości oraz terytorialnej integralności państw i z zasadą nieingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw”. Klauzulę o identycznej treści znajdziemy w wielu innych umowach międzynarodowych, w tym Konwencji NZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 158).

26 ASEAN, *Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, Cebu, 13 stycznia 2007.

27 M. Thuzar, *The ASEAN "Consensus" on Migrant Workers: not Ideal but a Basis to Continue Working*, ISEAS - Yusof Ishak Institute, 2017.

28 ASEAN, *Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, Manila, 14 listopada 2017.

Zwalczanie handlu ludźmi w Unii Europejskiej

Na temat unijnych regulacji poświęconych zagadnieniu zwalczania handlu ludźmi powstało już wiele opracowań naukowych, dlatego też niniejszy fragment stanowić będzie jedynie pobieżne przedstawienie kluczowego aktu prawa europejskiego w tym zakresie²⁹. Celem zasadniczym artykułu jest bowiem wskazanie różnic w podejściu ASEAN i UE do problematyki handlu ludźmi oraz omówienie konsekwencji wynikających z odmiennych modeli funkcjonowania obu organizacji i ich podejścia do kwestii migracyjnych i ochrony praw człowieka. ASEAN opiera swoje działania na zasadzie nieingerencji i konsensusu, co sprzyja bardziej miękkim, nieformalnym metodom współpracy, podczas gdy UE stosuje podejście zinstytucjonalizowane, oparte na wspólnych wartościach i wiążących regulacjach.

Najważniejszym aktem prawnym poświęconym zwalczaniu handlu ludźmi w EU jest obecnie Dyrektywa 2011/36/UE z 5 kwietnia 2011 roku (znowelizowana w 2024 roku)³⁰. Jest to prawnie wiążący akt prawa unijnego, ustanawiający konkretne ramy czasowe na implementację jego postanowień przez państwa członkowskie. Dyrektywa w sposób kompleksowy reguluje kwestie zapobiegania handlowi ludźmi, ścigania sprawców tego procederu oraz ochrony i wsparcia ofiar, uznając handel ludźmi za poważne przestępstwo, często powiązane z przestępczością zorganizowaną. Nakłada na państwa członkowskie obowiązek wdrażania skutecznych środków prawnych, uwzględniających m.in. specyfikę płci, wiek ofiar oraz ich szczególne potrzeby. Jej głównym celem jest harmonizacja przepisów we wszystkich państwach członkowskich UE. Unijne instytucje monitorują wdrażanie dyrektywy, dążąc do tego, aby zapewnić jednolite stosowanie przyjętych przez Państwa członkowskie przepisów.

Z kolei na gruncie ACTIP nie istnieje ujednoczony organ monitorujący – realizacja postanowień ACTIP zależy od ratyfikacji i wdrożenia przez każde państwo członkowskie (art. 29). Państwa ASEAN są zobowiązane do dostosowania własnych ustawodawstw lub przyjęcia odrębnych przepisów, ale brak jest centralnego mechanizmu nadzoru czy sankcji w razie niewywiązywania się z tego obowiązku³¹. Polityka państw ASEAN formułowana jest w drodze konsultacji między suwerennymi państwami członkowskimi i opiera się na zasadzie konsensusu – decyzje podejmowane są na spotkaniach ministrów

29 Z. Lasocik, *Nowa dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie handlu ludźmi*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 12; P. Łabuz, I. Malinowska, M. Michalski, T. Safjański (red.), *Handel ludźmi. Przestrzeń prawnokarna i kryminalistyczno-kryminologiczna*, Warszawa 2022; A. Głogowska-Balcerzak, *Standardy zwalczania handlu ludźmi w prawie międzynarodowym*, Łódź 2019, s. 147-151.

30 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/1712 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz. U. UE L.2024.1712).

31 P. Sundram, *ASEAN cooperation to combat transnational crime: progress, perils, and prospects*, „Frontiers Political Science”, vol. 6, 2024, s. 3, <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1304828>.

i wysokich urzędników (m.in. SOMTC, AMMTC), co sprawia, że instrumenty te mają charakter „miękkich” zobowiązań. W praktyce ASEAN promuje współpracę operacyjną pomiędzy państwami członkowskimi (np. wspólne operacje służb i ćwiczenia transgraniczne), ale brak jest przepisów wymuszających jednolitą implementację prawa.

Współpraca ASEAN z Unią Europejską

Początki partnerstwa i najważniejsze dokumenty

Mimo, że ASEAN i UE reprezentują całkiem różne modele regionalizmu, dość szybko nawiązały one współpracę, dostrzegając zbieżność interesów³². Obecnie współpraca ta stanowi strategiczną przeciwwagę dla rosnących wpływów Chin w regionie Azji i Pacyfiku, umożliwiając UE wzmocnienie swojej obecności oraz wspieranie rozwoju i stabilności w jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów świata³³.

Już deklaracja z Bangkoku przewidywała, że jednym z celów nowo powstałej organizacji jest utrzymywanie ścisłej współpracy z istniejącymi regionalnymi organizacjami o podobnych celach i zadaniach³⁴. Współpraca między ASEAN a Wspólnotą Europejską rozpoczęła się w latach siedemdziesiątych XX wieku³⁵. W 1980 roku ASEAN i EWG podpisały umowę, która nadała wzajemnym stosunkom charakter instytucjonalny³⁶. W kolejnych latach współpraca opierała się przede wszystkim na regularnych, odbywających się co dwa lata spotkaniach na szczeblu ministerialnym. W tamtym okresie relacje między stronami koncentrowały się głównie na aspektach gospodarczych i rozwojowych. W literaturze przedmiotu podkreśla się niekiedy asymetryczny charakter tej współpracy, wskazując, że początkowo ASEAN nie było postrzegane przez Europę jako równorzędny partner³⁷. Dopiero przyjęta w 2007 roku Deklaracja Norymberska wzmocniła wzajemne relacje, nadając im bardziej partnerski charakter. Rozszerzono wówczas zakres współpracy na inne obszary – strony zobowiązały się m.in. do kooperacji w obszarze bezpieczeństwa, bezpieczeństwa energetycznego, zmian klimatycznych i środowiska, a także w obszarze

32 ASEAN jest organizacją o niskim stopniu instytucjonalizacji, w której decyzje podejmowane są w drodze konsensusu, z kolei UE jest zaawansowanym systemem współpracy regionalnej o wysoce zinstytucjonalizowanej architekturze.

33 E. Chytoupoulou, *ASEAN and European Union addressing the challenges of the 21st century/ ASEAN i Unia Europejska wobec wyzwań XXI wieku*, "Economic and Regional Studies" vol. 17(3), 2024, 373.

34 "To maintain close and beneficial cooperation with existing international and regional organisations with similar aims and purposes, and explore all avenues for even closer cooperation among themselves".

35 ASEAN, *Overview of Asean-European Union Dialogue Relations*, <https://asean.org/wp-content/uploads/2025/07/Overview-ASEAN-EU-Dialogue-Relations-as-of-July-2025.pdf> (dostęp: 5.08.2025).

36 K. Mikulski, *Dwa podmioty, trzy scenariusze*, <https://asean.pl/dwa-podmioty-trzy-scenariusze/> (dostęp: 5.08.2025).

37 Ibidem, zob też: A. Korczyńska, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 114.

społeczno-kulturalnym³⁸. W ramach tego pierwszego wskazano wyraźnie, że celem jest dążenie do „promowania ściślejszej współpracy w zwalczaniu terroryzmu, handlu ludźmi, handlu narkotykami, piractwa morskiego, przemytu broni, prania pieniędzy, cyberprzestępczości i powiązanej przestępczości międzynarodowej, poprzez podejmowanie wspólnych wysiłków zgodnie z prawem międzynarodowym”³⁹.

W kolejnych latach współpraca obu organizacji oparta została na cyklicznie przyjmowanych pięcioletnich Planach Działania. Pierwszy taki dokument podpisany został w 2012 roku w Bandar Seri Begawan⁴⁰. Była to strategia współpracy ASEAN z UE na lata 2013–2017, która skupiała się przede wszystkim na pogłębianiu relacji w sferze polityki i bezpieczeństwa. Plan Działania stanowił element wdrażania założeń Deklaracji Norymberskiej, jego głównym celem było zwiększenie zaangażowania obu stron we współpracę w obszarach innych niż handel. W 2012 roku UE przystąpiła też do Traktatu o przyjaźni i współpracy w Azji Południowo-Wschodniej, a od sierpnia 2015 r. działa też misja dyplomatyczna UE przy ASEAN⁴¹.

Ramy dla współpracy w obszarze przeciwdziałania transgranicznej przestępczości przewiduje m.in. dziesięcioletni plan na lata 2016–2025⁴². Dokument ten wskazuje na potrzebę wzmocnienia i rozszerzenia współpracy z Partnerami Dialogu ASEAN oraz innymi podmiotami.⁴³ UE zalicza się do grona Partnerów Dialogu, do którego należy też 10 państw, w tym: Australia, Kanada, Chiny, Indie, Federacja Rosyjska i Stany Zjednoczone. Nieco bardziej szczegółowa jest w tej mierze Strategia UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025. Wzywa ona Państwa członkowskie do tego, aby: „wzmocniały wymianę informacji i danych wywiadowczych dotyczących przestępczości w odniesieniu do przestępstw i siatek przestępczych oraz ułatwiały transgraniczną i międzynarodową współpracę operacyjną i sądową w krajach dotkniętych handlem ludźmi, w szczególności na Bałkanach Zachodnich, w krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa, w Afryce, na Bliskim Wschodzie oraz w Azji Południowo-Wschodniej, korzystając również ze wsparcia agencji UE, takich jak Europol i Eurojust”⁴⁴.

38 *Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership*, www.eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2007_16_nuremberg_declar.pdf (dostęp: 5.08.2025).

39 *Ibidem*, par. 7.

40 *Bandar Seri Begawan Plan of Action to strengthen the ASEAN-EU Enhanced Partnership (2013-2017)* https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/pub_2013_bsbaactionplan_en.pdf (dostęp: 5.08.2025)

41 A. Korczyńska, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 120.

42 ASEAN, *Plan of Action in Combating Transnational Crime (2016-2025)*, adopted on 20 September 2017, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Plan-of-Action-in-Combating-TC_Adopted-by-11th-AMMTC-on-20Sept17-1.pdf (dostęp: 5.08.2025).

43 *Ibidem*, s. 7.

44 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025*, COM(2021) 171 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0171>, s. 23 (dostęp: 5.08.2025).

Aktualne ramy współpracy w obszarze zwalczania handlu ludźmi

Najnowszym dokumentem mającym na celu zacieśnienie współpracy obu organizacji jest Plan działania na rzecz wdrożenia partnerstwa strategicznego ASEAN-UE na lata 2023–2027⁴⁵. Koncentruje się on na pogłębianiu współpracy w obszarach politycznych, bezpieczeństwa, gospodarczych i społeczno-kulturowych, podejmowaniu globalnych wyzwań i promowaniu integracji regionalnej. Plan ten określa ogólne cele m.in. w dziedzinie polityki oraz bezpieczeństwa, obejmujące zagadnienia związane z migracją i handlem ludźmi⁴⁶. Problematyka handlu ludźmi pojawia się także w obszarze współpracy społeczno-kulturowej, punkt 3.3 zakłada „promowanie równości płci, dobrobytu, praw i dobrostanu kobiet, dzieci, osób starszych, osób niepełnosprawnych oraz pracowników migrujących”⁴⁷. Cel ten realizowany ma być m.in. poprzez „wzmocnienie współpracy w zakresie budowania potencjału, prowadzenia badań i podnoszenia świadomości w obszarach uporządkowanej, bezpiecznej, regularnej i odpowiedzialnej migracji (...)”⁴⁸.

Drugim wartym wspomnienia dokumentem jest Wielosektorowy plan pracy ASEAN przeciwko handlowi ludźmi na lata 2023–2028⁴⁹. Choć nie wskazuje on wprost UE jako partnera, to jednak stanowi, że jego celem jest m.in. wzmocnienie współpracy regionalnej i międzynarodowej w zwalczaniu handlu ludźmi zgodnie z założeniami ACTIP⁵⁰. Jednym z czterech filarów, na których oparto ten dokument, jest „Współpraca i koordynacja regionalna i międzynarodowa” – traktowana jako element przekrojowy, wzmacniający i uzupełniający pozostałe obszary działań⁵¹.

Podsumowanie

Współpraca obu organizacji w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi wymaga nie tylko pogłębienia istniejących mechanizmów, ale także wypracowania wspólnej wizji strategicznej, opartej na zaufaniu i długofalowym

45 ASEAN and EU, *Plan of Action to Implement the ASEAN-EU Strategic Partnership (2023-2027)* adopted on 4th of August, 2022, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/08/ASEAN-EU-Plan-of-Action-2023-2027-FINAL.pdf> (dostęp: 5.08.2025).

46 Ibidem, 1.3 Combat terrorism, transnational crimes, address other non-traditional security issues Promote cooperation on the implementation of the ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children (ACTIP) and the ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children (APA) as well as on issues related to people/migrant smuggling in ASEAN and the EU.

47 Ibidem, 3.3. “Promote gender equality, well-being, rights and welfare of women, children, the elderly/older persons, persons with disabilities and migrant workers”.

48 Ibidem, c) “Strengthen cooperation in capacity building, research and raising awareness in areas of orderly, safe, regular and responsible migration, as well as in the areas of labour and employment, gender and criminal justice dimension of trafficking in persons to ensure the protection and promotion of the rights of migrant workers in line with national competences”.

49 ASEAN, *Multi-Sectoral Work Plan Against Trafficking in Persons 2023-2028*, adopted by the 17th AMMTC on 21 August 2023.

50 Ibidem, s. 1.

51 Ibidem, s. 4.

zaangażowaniu, które pozwolą skutecznie odpowiadać na wyzwania związane z przestępczością transgraniczną.

Pomimo istnienia stosunkowo dużej liczby dokumentów programowych i deklaracji politycznych, trudno znaleźć szczegółowe informacje na temat realizacji poszczególnych założeń, które zresztą są sformułowane w bardzo ogólny sposób. Częściowo wynikać może to z faktu, że współpraca obszarze związanym ze zwalczaniem przestępczości transgranicznej odbywa się m.in. w ramach tajnych operacji organów ścigania, które nie są ujawniane w otwartych źródłach. Trudno jednak oprzeć się refleksji, na temat potrzeby zapewnienia większej przejrzystości w zakresie dokumentowania efektów współpracy międzyregionalnej⁵². Brak transparentnych danych utrudnia ocenę skuteczności podejmowanych działań. Niezależnie od powyższego, współpraca obu organizacji nie powinna ograniczać się do aspektów instytucjonalnych i operacyjnych. Warto rozwijać współpracę między służbami obu regionów, np. poprzez wspólne szkolenia i wymianę informacji operacyjnych, ale nie można zapominać o innych wymiarach zwalczania przestępstwa handlu ludźmi.

Jeden z pożądanych obszarów współdziałania dotyczy projektów badawczych i tworzenia wspólnych baz danych i analiz ryzyka, które mogłyby przyczynić się do identyfikacji trendów i potencjalnych zagrożeń. Analizy takie mogą z kolei stanowić podstawę do rozwijania wspólnych działań prewencyjnych i edukacyjnych w postaci kampanii informacyjnych podnoszących świadomość społeczną na temat zagrożeń związanych z handlem ludźmi. Inny obszar potencjalnej współpracy związany jest z ochroną ofiar tego procederu, np. poprzez tworzenie programów reintegracyjnych obejmujących wsparcie psychologiczne, prawne, zawodowe i socjalne. Warto wreszcie rozważyć wspólne działania z zakresu współpracy z sektorem prywatnym. Działania mające na celu zobowiązanie firm do przejrzystości łańcuchów dostaw czy też wspólne kodeksy etyczne dla przedsiębiorstw działających transgranicznie stanowić mogą skuteczny element przeciwdziałania handlowi ludźmi. Na gruncie europejskim kwestię tę częściowo reguluje przyjęta w lipcu 2024 roku Dyrektywa w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, dalej: Dyrektywa CSDD)⁵³. Ma ona na celu zobowiązanie dużych przedsiębiorstw do działania z należytą starannością w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom prowadzenia działalności biznesowej w zakresie praw człowieka i środowiska zarówno

52 Na stronie ASEAN w zakładce dotyczącej współpracy z UE próżno szukać aktualnych wpisów, liczba informacji z ostatnich kilkunastu lat jest bardzo skromna (<https://asean.org/european-union/>). Podobnie obraz prezentuje oficjalna strona przedstawicielstwa UE przy ASEAN https://www.eeas.europa.eu/delegations/association-southeast-asian-nations-asean_en?s=47 (dostęp: 5.08.2025).

53 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę 2019/1937 i rozporządzenie 2023/2859 (Dz. U.UE.L.2024.1760).

w Europie, jak i poza jej granicami⁵⁴. Podmioty gospodarcze z ASEAN, które prowadzą działalność gospodarczą w UE lub są częścią globalnych łańcuchów dostaw unijnych firm, będą musiały wdrożyć procedury należytej staranności. Oznacza to m.in. konieczność identyfikacji ryzyka związanego z łamaniem praw człowieka, w tym zagrożenia handlem ludźmi czy też pracą przymusową. W tym kontekście Dyrektywa CSDD może stać się kolejnym impulsem do pogłębienia współpracy między UE a ASEAN.

54 Przedsiębiorstwa z ASEAN, które prowadzą działalność gospodarczą w UE lub są częścią globalnych łańcuchów dostaw firm unijnych, będą musiały wdrożyć procedury należytej staranności. Oznacza to m.in. identyfikację ryzyk związanych z łamaniem praw człowieka (np. handel ludźmi, praca przymusowa).

Bibliografia:

1. ASEAN and EU, *Plan of Action to Implement the ASEAN-EU Strategic Partnership (2023–2027)* adopted on 4th of August, 2022, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/08/ASEAN-EU-Plan-of-Action-2023-2027-FINAL.pdf>.
2. ASEAN, *ASEAN Guideline on the Implementation of the Non-Punishment Principle for Protection of Victims of Trafficking in Persons*, 2025.
3. ASEAN, *ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime*, <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-Plan-of-Action-to-Combat-Transnational-Crime.pdf>.
4. ASEAN, *Guideline on the Implementation of the Non-Punishment Principle for Protection of Victims of Trafficking in Persons*, 2025.
5. ASEAN, *Plan of Action in Combating Transnational Crime (2016–2025)*, adopted on 20th of September 2017, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Plan-of-Action-in-Combating-TC_Adopted-by-11th-AMMTC-on-20Sept17-1.pdf.
6. Chytoupoulou E., *ASEAN and European Union addressing the challenges of the 21st century/ ASEAN i Unia Europejska wobec wyzwań XXI wieku*. "Economic and Regional Studies", vol. 17(3), 2024, <https://doi.org/10.2478/ers-2024-0021>.
7. Futyra M., *Między przeszłością, a terażniejszością. Historia Powstania Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) i bieżące wyzwania*, „Kultura i Polityka”, nr 15, 2014.
8. Galicki Z. W., *Transnational organized crime [w:] Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej*, (red.) A. Łazowski, R. Ostrihansky, Kraków 2005.
9. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025*, dnia 14 kwietnia 2021, COM(2021) 171 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0171>.
10. Korczyńska A., *Polityka Unii Europejskiej wobec Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej [w:] Polityka Unii Europejskiej wobec partnerów azjatyckich*, (red.) T. Kamiński, Łódź 2019.
11. Łabuz P., Malinowska I., Michalski M., Safjański T. (red.), *Handel ludźmi. Przestrzeń prawnokarna i kryminalistyczno-kryminologiczna*, Warszawa 2022.
12. Lasocik Z., *Nowa dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie handlu ludźmi*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 12.
13. Luong H., *Strengthening ASEAN's responses to transnational crime*, <https://eastasiaforum.org/2024/09/25/strengthening-aseans-responses-to-transnational-crime/>.
14. McAuliffe M., Oucho L.A. (red.), *World Migration Report 2024*, Geneva 2024.
15. Mik C., *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego. Tom I. Teoria i praktyka regionalnej integracji państw*, Warszawa 2018.
16. Mikulski K., *Dwa podmioty, trzy scenariusze*, <https://asean.pl/dwa-podmioty-trzy-scenariusze/>.
17. Sundram P., *ASEAN cooperation to combat transnational crime: progress, perils, and prospects*, "Frontiers Political Science", vol. 6, 2024, s. 3 <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1304828>.
18. Thuzar M., *The ASEAN "Consensus" on Migrant Workers: not Ideal but a Basis to Continue Working*, ISEAS – Yusof Ishak Institute, 2017.

19. UNODC, *Legislative Guides: United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, New York 2004.
20. UNODC, *Model law against trafficking in persons*, Vienna 2009.