

Monika Prus, Filip Jasiński

Komentarz do dyrektywy Rady 2004/81

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/3, 165-198

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Filip Jasiński *, Monika Prus ***

**KOMENTARZ
DO DYREKTYWY RADY 2004/81/WE
Z 29.4.2004 R. *****

WPROWADZENIE

Umiejętność adaptowania się środowisk przestępczych do zmieniających się warunków życia społecznego to jedno z największych niebezpieczeństw współczesnego świata. Zwalczanie zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego jest szczególnie trudne, gdy stanowią one unowocześnioną formę przestępstw, traktowanych powszechnie jako rzadkie, bądź też kojarzone głównie z zamierzchłą historią. Przykładem takiego typu przestępczości jest handel ludźmi, wywodzący się bezpośrednio z niewolnictwa¹.

Zjawisko handlu ludźmi z reguły jest powiązane z nielegalną imigracją. Pogłębiające się różnice w sytuacji gospodarczej różnych

* Doktor nauk prawnych, *Jean Monnet Fellow* w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji. Główny specjalista w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Autor wyraża wyłącznie prywatne poglądy i opinie.

** Prawnik, Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej w Urzędzie ds. Repatriacji i Cudzoziemców. Autorka wyraża wyłącznie prywatne poglądy i opinie.

*** W sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub podlegali działaniom ułatwiającym nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi władzami.

¹ Niekiedy używany jest termin „handlu żywym towarem”, jednak ma on negatywne znaczenie z etycznego punktu widzenia, ponieważ człowiek w żadnej sytuacji nie może być traktowany jako towar. Por. szczególnie: E. Zielińska, *Zwalczanie handlu ludźmi i wykorzystywania seksualnego dzieci* [w:] E. Zielińska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie*, t. 3: *Dokumenty karne*, Warszawa 2000, s. 351 oraz F. Jasiński, K. Karsznicki, *Walka z handlem ludźmi z perspektywy Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 84.

państw lub regionów są czynnikiem stymulującym jednostki do poszukiwania lepszych warunków bytowych poza granicami kraju pochodzenia. W odpowiedzi na zwiększony napływ cudzoziemców kraje „imigracji” często ograniczają możliwości dostępu obywateli innych państw na ich terytorium, uzasadniając to najczęściej potrzebą ochrony lokalnego rynku pracy bądź też koniecznością sprawowania kontroli nad napływem ludności w celu wyeliminowania ewentualnych zagrożeń dla porządku publicznego.

Skomplikowane procedury związane z uzyskaniem zezwolenia na wjazd i pobyt w danym państwie często skłaniają migrantów do korzystania z usług osób lub organizacji, które – niejednokrotnie bazując na nieznajomości przepisów migracyjnych państwa docelowego przez swoich „klientów” – oferują im pomoc w nielegalnym przedostaniu się na terytorium tego państwa, żądając w zamian zapłaty. Pomoc taka obejmuje m.in. udostępnienie środków transportu, udzielenie czasowego schronienia, ale także zaopatrywanie w fałszywe dokumenty, informacje i inne usługi mające na celu umożliwienie danej osobie wyjazdu z kraju pochodzenia lub tranzytu. Ceny takich usług są bardzo wysokie. Jeżeli migranci nie są w stanie uregulować należności, często stają się ofiarami handlarzy ludźmi, którzy zmuszają ich do „odpracowania” kosztów podróży², najczęściej w drodze nielegalnego zatrudnienia, czy też prostytucji.

Analiza zjawiska handlu ludźmi jeszcze kilka lat temu wskazywała na daleko idące niezrozumienie powagi sytuacji, która dopiero w trakcie ostatniej dekady zaczęła nabierać nowego, bardziej dynamicznego charakteru. Z jednej strony obserwowany jest zauważalny wzrost aktywności handlarzy, którzy zaczęli traktować swój proceder jako dobrą okazję do zwielokrotnienia zysków pochodzących dotąd m.in. z handlu narkotykami i bronią. Z drugiej zaś dyskusja nad konkretnymi rozwiązaniami w walce z tym rodzajem przestępczości doprowadziła do poprawy świadomości społecznej i przyjęcia uregulowań prawno-międzynarodowych dotyczących walki z niebezpiecznym zjawiskiem.

Najnowsze przepisy przyjęte w powyższym zakresie w ramach porządku prawnego Unii Europejskiej pozwalają lepiej scharakteryzować kształtujące się nowe, całościowe podejście UE w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi. W niniejszym komentarzu Autorzy omawiają najnowszy akt prawny dotyczący tej problematyki, czyli dyrektywę Rady 2004/81/WE z 29.4.2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy

² Por. komunikat Komisji Europejskiej z 15.11.2001 r. dot. wspólnej polityki w sprawie nielegalnej imigracji (COM (2001) 672 final, s. 7).

są ofiarami handlu ludźmi lub podlegali działaniom ułatwiającym nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi władzami³, zwaną dalej dyrektywą.

1. HANDEL LUDŹMI W UE JAKO POWAŻNE ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO KRAJÓW CZŁONKOWSKICH – GENEZA I TŁO PROBLEMU

Dotychczasowe uregulowania prawnomiędzynarodowe, dotyczące walki z niewolnictwem, przyjmowane były od początku XX wieku. Pierwsze umowy w tym zakresie przyjęto w latach 1904, 1910⁴, 1921⁵, 1926⁶, 1933⁷ i 1947⁸. Kolejną konwencję, w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji, zawarto 2.12.1949 r.⁹ Umowy tej nie ratyfikowało jednak wiele państw. Poważnym problemem, jaki pojawił się przy wdrażaniu postanowień Konwencji z 1949 r., był brak wiążącej definicji pojęcia handlu ludźmi, niedostatek mechanizmów implementacyjnych i ograniczenie przedmiotowego zakresu do problematyki przepływu osób między państwami w celu uprawiania prostytucji. Brak definicji spowodował, że liczne organizacje międzynarodowe przyjęły własne definicje tego zjawiska¹⁰, które z czasem uznano za naruszenie praw człowieka¹¹ i – w pewnych warunkach – również za zbrodnię prze-

³ O.J. 2004, L 261, s. 20. Zob. też F. Jasiński, *Unia Europejska przeciwko zjawisku handlu ludźmi*, „Wspólnoty Europejskie. Biuletyn Informacyjny” 2003, nr 2(137) oraz S. Buchowska, F. Jasiński, *Ile kosztuje człowiek? Unia Europejska walczy z handlem ludźmi*, „Rzeczpospolita” z 14.7.2003 r.

⁴ Dz. U. z 1922 r. Nr 87, poz. 783. Umowa ta zmodyfikowała zbyt ogólne porozumienie zawarte w 1904 r.

⁵ Dz. U. z 1925 r. Nr 125, poz. 893.

⁶ Dz. U. z 1931 r. Nr 6, poz. 48. Uzupełnienie Konwencji nastąpiło w 1956 r. (Dz. U. z 1963 r. Nr 33, poz. 185).

⁷ Dz. U. z 1938 r. Nr 7, poz. 37.

⁸ Dz. U. z 1951 r. Nr 59, poz. 405. Był to protokół zmieniający umowę z 1921 r. Także w 1947 r. zawarto inny protokół, zmieniający umowę z 1933 r., jednak Polska ostatecznie nie stała się jego stroną.

⁹ Dz. U. z 1952 r. Nr 41, poz. 278. Faktycznie zastąpiła ona poprzednie umowy zawierane w latach 1910-1947. Otwarto ją do podpisu 21.3.1950 r. w Lake Success i uzupełniono protokołem dodatkowym.

¹⁰ E. Pearson, *Handel ludźmi a prawa człowieka. Nowe rozumienie ochrony ofiar*, Warszawa 2002, s. 12.

¹¹ Do walki z handlem ludźmi odnosi się wiele umów z zakresu ochrony praw człowieka, w szczególności praw kobiet i dzieci, por. m.in. art. 6 Konwencji w sprawie

ciwko ludzkości¹², przy czym termin handel ludźmi zastąpił – w powszechnym rozumieniu – niewolnictwo.

Zasadniczą zmianą, jaka nastąpiła w ostatnich latach w odniesieniu do walki z handlem ludźmi z punktu widzenia prawa międzynarodowego było przyjęcie w dn. 12–15.12.2000 r. na konferencji w Palermo Konwencji przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, wraz z trzema Protokołami Dodatkowymi¹³, z których jeden dotyczył zapobiegania, zwalczania oraz karaniu handlu ludźmi, zwłaszcza kobietami i dziećmi (pozostałe dwa zaś przemytu migrantów i broni). Zgodnie z art. 3 pkt a tego Protokołu „handel ludźmi oznacza werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły, lub też z zastosowaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu jej wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje czerpanie korzyści z prostytucji innych osób, lub inne formy wykorzystywania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie, albo usunięcie organów ludzkich”. Dalej mówi się (pkt b), że zgoda ofiary handlu ludźmi na zamierzone wykorzystanie określone w art. 3 pkt a nie ma znaczenia, jeżeli posłużono się którąkolwiek z metod wymienionych w tym punkcie”. Z kolei (pkt c) „werbowanie, transport, przekazanie, przechowywanie lub przyjęcie dziecka celem jego wykorzystania uznawane jest za handel ludźmi nawet wówczas, gdy nie obejmuje żadnej z metod wymienionych w pkt a”. Wreszcie „dziecko oznacza osobę, która nie ukończyła 18 roku życia”. Konwencja weszła w życie 29.9.2003 r., a Protokół 25.12.2003 r.¹⁴

Z przestępstwem handlu ludźmi wiążą się dwie istotne cechy. Pierwsza to okrucieństwo i bezwzględność, którym podlegają ofiary ze strony handlarzy. Celem tego procederu jest zdobywanie taniej, często darmowej i nielegalnej siły roboczej, przy czym gros sprzedawanych osób wykorzystywanych jest do celów seksualnych. Statystyki podają,

likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71) i art. 19 Konwencji praw dziecka z 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

¹² Por. art. 7 ust. 2a Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego z 17.7.1998 r.

¹³ Więcej zob.: A. Gallagher, *Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis*, „Human Rights Quarterly” 2001, t. 23, nr 4, s. 975.

¹⁴ Stroną obydwu dokumentów są *inter alia* Polska (por. Dz. U. Nr 90, poz. 994 oraz Dz. U. z 2003 r., Nr 17, poz. 151) oraz Wspólnoty Europejskie.

że rocznie na całym świecie sprzedawanych jest od 700.000 do ponad 2.000.000 ludzi, przy czym na ogół są to kobiety i dzieci¹⁵. Ocenia się, że aż 10% z nich traci życie z rąk przestępców, a osoby, którym uda się uciec, wymagają zazwyczaj specjalistycznej pomocy medycznej, w tym nierzadko wsparcia psychiatrycznego¹⁶. Do głównych przyczyn istnienia handlu ludźmi należą bieda, bezrobocie, niski poziom edukacji i niewystarczający dostęp do źródeł pomocy w tzw. krajach źródłowych (głównie państwach Europy Środkowej i Wschodniej, b. republikach ZSRR, krajach Afryki i Dalekiego Wschodu), a także możliwość zdobycia niewidencjonowanych i tanich pracowników przez pracodawców z wysoko rozwiniętych tzw. państw docelowych (najczęściej z krajów Europy Zachodniej i USA).

Chociaż nie ma w tym zakresie jednoznacznych danych statystycznych potwierdzających te trendy (nie prowadzono wówczas badań na ten temat), można uznać, że największe nasilenie problemu handlu ludźmi związane było z procesem stopniowego ułatwienia przepływu osób między państwami Europy Zachodniej oraz transformacją ustrojową w krajach Europy Środkowej i Wschodniej¹⁷. Ułatwienie podróżowania, podejmowania zatrudnienia oraz przekazywania zasobów finansowych między państwami europejskimi i pozaeuropejskimi stworzyło doskonałą bazę dla przestępców, którzy zaczęli wykorzystywać istniejące przepisy dla realizacji swych nielegalnych celów.

Po raz pierwszy wybrane kraje członkowskie Wspólnot odniosły się do kwestii handlu ludźmi w Konwencji Wykonawczej Schengen, wymieniając ją w art. 40 ust. 7 oraz art. 41 ust. 4 pkt a i traktując jako przykład poważnego przestępstwa o charakterze transgranicznym¹⁸. W związku z transformacją polityczną w Europie pojawiła się konieczność odpowiedniego wykorzystania treści ówczesnego art. K.1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowiącego m.in. o współpracy policyjnej celem zapobiegania i walki z przestępczością zorganizowaną. Ogólną potrzebę wzmocnienia walki z handlem ludźmi zarysowano w zaleceniach Rady z 29 i 30.11.1993 r. i w uchwałach Parlamentu Europejskiego z 18.1.1996 r.¹⁹ i 19.9.1996 r.²⁰ Jednak na konkretne działania w tym zakresie trzeba było poczekać dopiero do 29.11.1996 r., kiedy to

¹⁵ Por. „National Geographic Polska” 2003, nr 9(48), w którym podaje się, że obecnie w niewoli na całym świecie przebywa około 27 milionów ludzi.

¹⁶ S. Buchowska, F. Jasiński, op. cit.

¹⁷ Więcej: J. Salt, J. Hogarth, *Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe: A Review of the Evidence*, Genewa 2000.

¹⁸ Pełne *acquis* Schengen zamieszczono w O.J. 2000, L 239.

¹⁹ O.J. 1996, C 32, s. 88.

²⁰ O.J. 1996, C 320, s. 190.

Rada przyjęła wspólne działanie nr 96/700/JHA w sprawie powołania programu STOP przeciwko handlowi ludźmi i seksualnemu wykorzystywaniu dzieci²¹. Na jego podstawie finansowano wymianę, szkolenia i współpracę między ekspertami UE ds. zwalczania przestępczości. Program udostępniono również organizacjom pozarządowym. STOP skutecznie wpłynął na wzrost świadomości społecznej istnienia handlu ludźmi oraz zwrócił uwagę na potrzebę pogłębienia współpracy między państwami członkowskimi UE w celu bardziej skutecznego przeciwstawiania się temu niebezpiecznemu zjawisku²². Ocena ta spowodowała przedłużenie go w formule nowego programu STOP II²³.

Uzupełnieniem powyższych działań była inicjatywa Daphne²⁴ dotycząca walki z przemocą wobec kobiet. Z jej budżetu można było finansować również działania dotyczące walki z handlem ludźmi. Inicjatywę poprzedziło przyjęcie 20.11.1996 r. komunikatu Komisji w sprawie handlu kobietami dla celów wykorzystywania seksualnego²⁵, w którym podniesiono m.in. potrzebę rozszerzenia kompetencji istniejącej od 1995 r. Jednostki Antynarkotykowej Europolu o walkę z handlem ludźmi²⁶, a także potrzebę szkolenia organów ścigania w ramach programów III-filarowych UE, takich jak Oisin, Odysseus, Grotius, Falcone, Hipokrates, czy też najnowszym AGIS²⁷. Wspomniany wyżej Euro-pol pełni istotną rolę z punktu widzenia walki z handlem ludźmi²⁸.

²¹ O.J. 1996, L 322, s. 7. Więcej zob.: L. Kelly, L. Regan, *Rhetoric and realities: sexual exploitation of children in Europe, Londyn 2000* oraz *Unbearable to the human heart. Child trafficking and action to eliminate it*, IOM, Genewa 2002.

²² http://europa.eu.int/comm/justice_home/pdf/report_stop/report_stop_en_2000.pdf

²³ Na mocy decyzji Rady nr 2001/514/JHA z 28.6.2001 r. (O.J. 2001, L 186, s. 7).

²⁴ Na mocy wspólnego działania Rady nr 97/154/JHA z 24.2.1997 r. (O.J. 1997, L 63, s. 2). Inicjatywę zastąpiły programy: Daphne na lata 2000-03 (O.J. 2000, L 34, s. 1) i Daphne II na lata 2004-08 (O.J. 2004, L 143, s. 1).

²⁵ COM(96) 567 final. W dokumencie tym zawarto następującą definicję: Handel ludźmi w celu wykorzystania seksualnego obejmuje kobiety, wobec których stosowano zastraszanie i/lub przemoc poprzez handel. Wstępna zgoda może nie być istotna, gdyż niektóre kobiety stają się elementem łańcucha handlu wiedząc, że będą pracowały jako prostytutki, lecz później pozbawiane są przysługujących im podstawowych praw człowieka, w warunkach, które podobne są do niewolnictwa, (za:) E. Pearson, op. cit., s. 12. Por. COM(98) 726 final.

²⁶ Ostatecznie na mocy wspólnego działania Rady nr 96/748/JHA z 16.12.1996 r. (O.J. 1996, L 342, s. 4).

²⁷ Na mocy decyzji Rady nr 2002/630/JHA z 22.7.2002 r. (O.J. 2002, L 203, s. 5). Program obejmuje współpracę sądową w sprawach karnych, współpracę organów ścigania, w tym z NGOs, przeciwdziałanie i walkę z przestępczością, oraz poprawę efektywności ochrony interesów ofiar w postępowaniach karnych.

²⁸ Obok działań Europolu należy również zwrócić uwagę na wsparcie oferowane przez Europejską Sieć Sądowniczą, Eurojust, System Informacji Schengen, Europej-

W aneksie do Konwencji z 26.6.1995 r. zawarto odrębną definicję handlu ludźmi w celu eksploatacji seksualnej: „poddanie osób rzeczywistej i niezgodnej z prawem władzy innych osób przy użyciu przemocy i gróźb lub przez nadużycie władzy albo podstęp w celu eksploatacji prostytucji, innej formy eksploatacji seksualnej i wykorzystania nieletnich lub handel porzuconymi dziećmi”²⁹. Według szacunków Europolu do krajów Unii sprzedawanych jest rocznie około 500.000 osób (warto zauważyć, że inne organizacje międzynarodowe podają w tym względzie zazwyczaj różne, wyższe statystyki).

24.2.1997 r. przyjęto wspólne działanie Rady nr 97/154/JHA dotyczące zwalczania handlu ludźmi i seksualnego wykorzystywania dzieci³⁰, którego celem było stworzenie ogólnych zasad zmierzających do zwalczania określonych form nielegalnej imigracji. Zdefiniowano w nim pojęcia handlu ludźmi i seksualnego wykorzystywania dzieci i dorosłych. Zalecono dokonanie zmian w legislacjach państw członkowskich UE tak, aby stały się one bardziej skutecznym instrumentem walki z procederem handlu ludźmi. Dotyczyły one m.in. wprowadzenia kryminalizacji określonych typów zachowań jako czynów karalnych i zapewnienia, aby były one karane efektywnie, proporcjonalnie i odstręczająco. Dopuszczono stosowanie ekstradycji i zalecono ścisłą współpracę między krajowymi organami ds. ścigania i karania przestępców, stworzenie systemu ochrony i wsparcia dla ofiar procederu handlu ludźmi i ich rodzin oraz systemu ochrony świadków³¹. Akt ten miał na celu doprowadzenie do poprawy jakości współdziałania krajów UE w walce z przestępczością zorganizowaną, przy jednoczesnym wykorzystywaniu doświadczeń płynących z korzystania z programu STOP. Należy jednak zauważyć, że wspólne działanie nr 97/154/JHA ani nie doprowadziło do faktycznej harmonizacji porządków prawnych państw „Piętnastki”, ani nie osiągnęło swojego głów-

skie Kolegium Policji (CEPOL), wspólne zespoły śledcze i sieć oficerów łącznikowych, a także procedury antyterrorystyczne i Europejski Nakaz Aresztowania.

²⁹ Por. studium Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) z 2001 r. w sprawie opuszczonych dzieci w Unii Europejskiej [w:] „Trafficking in Migrants. Quarterly Bulletin” 2001, nr 24, s. 1.

³⁰ O.J. 1997, L 63, s. 2.

³¹ Współpracę wymiarów sprawiedliwości krajów UE wzmacniają i ułatwiają postanowienia Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 29.5.2000 r. wraz z Protokołem z 16.10.2001 r. Na ich mocy można m.in. stosować, przydatne w prowadzeniu postępowań w przedmiocie handlu ludźmi, nowoczesne technologie podczas przesłuchań na odległość. Por. również wspólne działanie Rady nr 2001/220/JHA z 15.3.2001 r. o statusie osoby pokrzywdzonej w procesie karnym (O.J. 2001, L 82, s. 1) wraz z wcześniejszą uchwałą Rady z 23.11.1995 r. (O.J. 1995, C 327, s. 5).

nego celu, tj. realnego ograniczenia handlu ludźmi. Działania musiały być wciąż kontynuowane³².

Istotna zmiana jakościowa w podejściu Unii do walki z handlem ludźmi była związana z wejściem w życie 1.5.1999 r. zmian wprowadzonych do TUE na mocy Traktatu Amsterdamskiego z 2.10.1997 r. Dotychczasowy III-filarowy art. K.1 TUE uzyskał nową numerację i treść, w której po raz pierwszy odniesiono się *expressis verbis* do walki z handlem ludźmi. W nowym art. 29 TUE mowa jest, że „zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa [ang. *safety*] w obszarze wolności, bezpieczeństwa [ang. *security*] i sprawiedliwości” osiągane jest poprzez „zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub wszelkiej innej, w szczególności terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego przemytu narkotyków oraz nielegalnego przemytu broni, korupcji i oszustw”. Dzięki temu przepisowi Unia zyskała dodatkową legitymację do przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi³³.

Powyższy kierunek działania potwierdzono m.in. na spotkaniach Rady Europejskiej w Tampere w 1997 r.³⁴, Sewilli w 2002 r. oraz Brukseli w 2003 r. Zgodnie z harmonogramem wdrażania tzw. Agendy z Tampere przyjęto m.in.:

- dyrektywę Rady 2001/51/WE z 28.6.2001 r. uzupełniającą zapisy art. 26 Konwencji Wykonawczej z Schengen³⁵, na mocy której to dyrektywy zobowiązano kraje UE do wprowadzenia do prawa krajowego zasady odpowiedzialności przewoźnika morskiego, powietrznego i lądowego za nielegalne przewożenie osób przez unijne granice;

³² W dn. 24-26.4.1997 r. w Hadze przyjęto Deklarację Ministerialną zawierającą wytyczne UE dla efektywnego przeciwdziałania i zwalczania handlu kobietami w celach wykorzystywania seksualnego. Odniesiono się w niej do potrzeby wymiany doświadczeń i posługiwania się dobrymi praktykami krajów Unii. Jego niekonsekwencją było skoncentrowanie się na sytuacji krajów docelowych, a nie na państwach tranzytowych i pochodzenia, tym samym działania prewencyjne nie mogły być w rzeczywistości realizowane u źródeł problemu.

³³ Zakaz handlu ludźmi ujęto *per se* w art. 5 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE z 7.12.2000 r. (O.J. 2000, C 364, s. 1) i powtórzony w Traktacie Konstytucyjnym UE. Więcej: F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 172.

³⁴ Podkreślono konieczność wzmocnienia współpracy między krajami UE, wskazano przy tym na potrzebę wspierania państw tranzytowych i krajów pochodzenia w ich działaniach mających na celu zapobieganie i zwalczanie handlu ludźmi, promowanie dobrowolnego powrotu ofiar tego procederu do krajów pochodzenia i oraz realizację zobowiązań płynących z porozumień readmisyjnych.

³⁵ O.J. 2001, L 187, s. 45. *Nota bene* z handlem ludźmi powiązany jest ich przemyt. Różnicą między tymi zjawiskami jest to, że w pierwszym przypadku ofiary nie

- decyzję ramową Rady nr 2002/629/JHA z 19.7.2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi³⁶, która jest podstawowym aktem prawnym UE obligującym jej państwa członkowskie do przeciwdziałania i ścigania handlu ludźmi na płaszczyźnie prawnokarnej oraz definiującym to przestępstwo w formule wiążące dla członków Unii;
- dyrektywę Rady 2002/90/WE z 28.11.2002 r., definiującą ułatwienie nielegalnego wjazdu, przejazdu i pobytu³⁷;
- decyzję ramową Rady nr 2002/946/JHA z 28.11.2002 r. w sprawie rozszerzenia ram prawno-karnych w celu zapobiegania ułatwieniu nielegalnego wjazdu, przejazdu i pobytu³⁸;
- decyzję ramową Rady nr 2004/68/JHA z 22.12.2003 r. w sprawie zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej³⁹.

Pierwszy dokument, który – w sposób wiążący dla państw członkowskich UE – regulował sprawy związane z pomocą dla ofiar handlu ludźmi, został przyjęty przez Radę dopiero 29.4.2004 r. i jest nim omawiana Dyrektywa w sprawie krótkoterminowego zezwolenia na pobyt wydawanego obywatelom krajów trzecich, będących ofiarami handlu ludźmi lub przestępstw polegających na ułatwianiu nielegalnej imigracji, które współpracują z właściwymi organami. Dotychczasowe konkluzje i zalecenia unijne, odnoszące się do tej problematyki były instrumentami o nie wiążącym prawnie charakterze, z uwagi na polityczne znaczenie przepisów określających szczegóły zakresu pomocy świadczonej ofiarom handlu ludźmi i wiążące się z tym potencjalne koszty dla członków Unii. Kraje członkowskie przez dłuższy okres wzbierały się przed przyjęciem rozwiązań, na mocy których zobowiązałyby się – pod względem formalnoprawnym – do podejmowania konkretnych i skoordynowanych kroków nakierowanych na bezpośrednie wspieranie ofiar handlu ludźmi.

wiedzą lub nie zdają sobie sprawy z sytuacji, w której się znalazły – często są przekonane, że wyjeżdżając za granicę będą zajmować się np. opieką nad dziećmi lub pracami sezonowymi. Odnośnie do przemytu zainteresowane osoby świadomie akceptują ten fakt oraz opłacają swój transport do innego kraju (co wiąże się z ułatwianiem nielegalnego przekraczania granicy).

³⁶ O.J. 2002, L 203, s. 1. Przepis ten częściowo zastąpił wspólne działanie Rady nr 97/154/JHA. Więcej: T. Obokata, *EU Council Framework Decision on combating trafficking in human beings: a critical appraisal*, „Common Market Law Review” 2003, t. 40, s. 917 oraz C. Rijken, *Trafficking in Persons. Prosecution from a European Perspective*, Haga 2003 (recenzja: F. Jasiński, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 337).

³⁷ O.J. 2002, L 328, s. 17.

³⁸ O.J. 2002, L 328, s. 1.

³⁹ O.J. 2004, L 13, s. 44. Przepis ten częściowo zastąpił wspólne działanie Rady nr 97/154/JHA.

Wypracowanie stosownych uregulowań prawnych stanowiło tylko jeden aspekt rozwiązań podejmowanych w omawianym zakresie i zostało z czasem uzupełnione o działania natury koordynacyjnej na szczeblu politycznym, z których najważniejszym była zorganizowana wspólnie przez UE i IOM w dn. 18-20.9.2002 r. Konferencja Brukselska poświęcona przeciwdziałaniu i walce z handlem ludźmi. Przyjęta wówczas Deklaracja wymienia liczne dobre praktyki i zalecenia skierowane do państw UE, jednak będąc jedynie dokumentem o charakterze politycznym, nie ma bezpośredniego wpływu na działania rządów⁴⁰. Mimo tego trzeba zauważyć, że otwarta formuła prac nad jej kształtem oraz umożliwienie licznym organizacjom międzyrządowym i NGO wzięcia udziału w jej formułowaniu, jak również ogólnoeuropejski zakres podmiotowy, wykraczający nierzadko poza granice UE, stanowi o unikalnym charakterze Deklaracji. W załączniku do niej zawarto listę zaleceń, standardów i dobrych praktyk podzielonych na 4 rozdziały: mechanizmy współpracy i współdziałania⁴¹; przeciwdziałanie; ochronę i pomoc ofiarom; oraz współpracę policyjną i sądową⁴². Jednym z efektów Konferencji jest poświęcenie przez Komisję Europejską większej uwagi kwestii koordynacji walki z handlem ludźmi między państwami członkowskimi UE. Planowane jest przyjęcie w 2005 r. komunikatu Komisji poświęconemu m.in. tej kwestii.

2. PRZEBIEG PRAC LEGISLACYJNYCH NAD DYREKTYWĄ Z 2004 R.

Procedura przyjmowania dyrektywy trwała stosunkowo długo, na co w głównej mierze wpłynęły przyczyny natury proceduralnej. Pomimo tego, że na mocy Traktatu Amsterdamskiego kwestie dotyczące polityki azylowej, migracyjnej, wizowej i swobody przepływu osób przeniesione zostały z unijnego filaru III (międzyrządowego) do filaru I (wspólnotowego), omawiana dyrektywa – w związku z obowiązaniem

⁴⁰ O.J. 2003, C 137, s. 2. Por. konkluzje Rady z 8.3.2003 r. (O.J. 2003, C 137, s. 2) i dok. 8278/03 (Presse 111).

⁴¹ Na mocy decyzji Komisji nr 2003/209/WE z 25.3.2003 r. (O.J. 2003, L 79, s. 25) powołano specjalną Grupę Ekspertką ds. walki z handlem ludźmi, której zadaniem jest m.in. przygotowanie całościowego szczegółowego raportu sytuacyjnego w tym zakresie. Ostateczna wersja raportu ma być przyjęta w pierwszym kwartale 2005 r.

⁴² Por. T. Obokata, *'Trafficking' and 'Smuggling' of Human Beings in Europe: Protection of Individual Rights or States' Interests?*, „Web Journal of Current Legal Issues” 2001, nr 5.

okresu przejściowego – nadal podlegała przyjęciu w ramach procedury jednomyślnego głosowania. Zgodnie z obowiązującymi do 1.5.2004 r. przepisami inicjatywą ustawodawczą dysponowały w tym zakresie państwa członkowskie i Komisja, zaś Parlament miał zadanie ograniczone do przedstawienia opinii wobec projektu aktu prawnego, który przyjmie Rada, zgodnie z art. 67 ust. 1 TWE. Konsultacja z Parlamentem była obligatoryjna, zaś z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym jedynie opcjonalna⁴³.

Komisja Europejska przedstawiła projekt dyrektywy w sprawie krótkoterminowego zezwolenia na pobyt wydawanego obywatelom krajów trzecich, będących ofiarami handlu ludźmi lub przestępstw polegających na ułatwianiu nielegalnej imigracji, które współpracują z właściwymi organami 11.2.2002 r.⁴⁴ W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że dyrektywa stanowi odpowiedź na problem stanowiący przedmiot coraz większego zainteresowania, jakim jest wzrost nielegalnej imigracji, a szczególności jej dwóch aspektów: powiększania sieci przemytników działających z pobudek niehumanitarnych oraz wykorzystywania cudzoziemców w ramach handlu ludźmi⁴⁵.

Projekt przedstawiony przez Komisję odnosił się – z definicji – do warunków udzielania ofiarom zezwoleń na pobyt, nie rozwijając szerzej zagadnień związanych z charakterem pomocy oferowanej ofiarom (w tym świadkom) przestępstwa. Określony w ten sposób cel projektu miał istotny wpływ na charakter dalszych prac nad dyrektywą i stanowi kluczowy element do zrozumienia jej charakteru.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem zaproponowanym przez Komisję, dyrektywa miała zastosowanie obywateli krajów trzecich będących ofiarami przestępstw polegających na działaniach mających na celu ułatwienie nielegalnej imigracji lub na handlu ludźmi, którzy współpracują w walce z organizatorami tych przestępstw. Ofierze pozostawiono 30-dniowy okres na rozważenie możliwości współpracy z właściwymi organami (ang. *reflection period*). W przypadku zaistnienia przesłanek pozytywnych, cudzoziemiec miał otrzymać krótkoterminowe zezwolenie na pobyt, ważne przez okres sześciu miesięcy i podlegające przedłużeniu na kolejne okresy 6-cio miesięczne w przypadku utrzymywania się okoliczności uzasadniających udzielenie zezwolenia.

⁴³ Od 1.5.2004 r. różnica polega na pozbawieniu państw członkowskich inicjatywy ustawodawczej w tej mierze, zgodnie z art. 67 ust. 2 tiret 1 TWE.

⁴⁴ COM(2002) 71 final, 2002/0043 (CNS). Por. dok. IP/02/224 z 12.2.2002 r. Do projektu dyrektywy Komisja nie dołączyła żadnego memorandum finansowego.

⁴⁵ Memorandum wyjaśniające do projektu dyrektywy (COM (2002) 71 final).

W sprawie projektu wypowiedział się w pierw Kmitet Ekonomiczno-Spółeczny, który w opinii z 29.5.2002 r.⁴⁶ zwrócił uwagę na potrzebę położenia większego nacisku na wykorzystywanie legalnie przebywających na terytorium UE ofiar handlu ludźmi na rynku pracy, przedłużenie długości wydawanych zezwoleń na pobyt do 1 roku i poszerzenie zakresu wsparcia udzielanego nieletnim. Wg Kmitetu jednym z czynników wpływających na pojawiania się nielegalnych imigrantów jest faktyczny brak wspólnej unijnej polityki dotyczącej zarządzania legalnymi kanałami migracji.

Pierwsza dyskusja w ramach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych odbyła się 14-15.10.2003 r.⁴⁷, gdy delegacje ogólnie podkreśliły potrzebę kontynuowania prac nad projektem dyrektywy. Przedstawione zastrzeżenia dotyczyły głównie zakresu przedmiotowego i podmiotowego wsparcia oferowanego ofiarom. Państwa członkowskie nie mogły uzgodnić m.in. okresu ważności zezwoleń na pobyt.

Raport Parlamentu Europejskiego w sprawie projektu przyjął 11.13.2002 r.⁴⁸ Kmitet ds. Praw i Swobód Obywatelskich, Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych pracujący pod kierunkiem Patsy Sørensen proponując 39 poprawek, Kmitet ds. Spraw Prawnych i Rynku Wewnętrznego pracujący pod kierunkiem Ioannisa Koukiadisa zaproponował 13 zmian w tekście, z kolei Kmitet ds. Praw Kobiet i Równych Szans pracujący pod kierunkiem Lousewies van der Laan – 15 poprawek. Pierwsze czytanie odbyło się 5.12.2002 r. Członkowie Parlamentu zasugerowali *inter alia* położenie większego nacisku na fakt, że handel i przemyt ludźmi to poważne naruszenia praw człowieka⁴⁹, potrzebę umożliwienia ofiarom ubiegania się o status uchodźcy i ograniczenia okresu do zastanowienia do 30 dni. Komisja Europejska przyjęła stanowisko wobec opinii Parlamentu 5.12.2002 r. po części zgadzając się z jego uwagami.

Podczas posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 6.11.2003 r.⁵⁰, po kilkumiesięcznych pracach prowadzonych na szczeblu grup roboczych Rady i Strategicznego Kmitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA), kraje Unii osiągnęły porozumienie odnośnie do treści dyrektywy. Jej ostateczne przyjęcie nastąpiło dopiero po zniesieniu zastrzeżeń Parlamentu.

⁴⁶ O.J. 2002, C 221, s. 80.

⁴⁷ Dok. 12894/02 (Presje 308).

⁴⁸ Dok. A5-0397/2002 FINAL.

⁴⁹ W tym potrzeby odniesienia się do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka Rady Europy z 1950 r.

⁵⁰ Dok. 13474/03 (Presse 308).

Parlament, ponownie poproszony o konsultację przez Radę, przyjął 19.2.2004 r.⁵¹ kolejny raport Komitetu ds. Praw i Swobód Obywatelskich, Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, który zgłosił 23 poprawki, Komitetu ds. Spraw Prawnych i Rynku Wewnętrznego, który zaproponował 2 zmiany w tekście projektu dyrektywy oraz Komitetu ds. Praw Kobiet i Równych Szans, który zasugerował 7 poprawek. Opinia Parlamentu z 9.3.2004 r. została jednak odrzucona tego samego dnia przez Komisję Europejską (członkowie Parlamentu w zasadzie powtórzyli swoje poprzednie uwagi⁵², których nie uwzględniła Komisja i Rada podczas dalszych prac nad projektem).

Przedmiotowa dyrektywa została ostatecznie przyjęta 29.4.2004 r. na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Luksemburgu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, Prezydencja irlandzka poczyniła wszelkie możliwe kroki, aby niniejszy projekt przyjęto jeszcze przed rozszerzeniem Unii 1.5.2004 r. o 10 nowych państw, ponieważ przedłożenie omawianego aktu prawnego na posiedzeniu Rady po rozszerzeniu mogłoby wiązać się z potrzebą ewentualnego renegotjowania części przepisów dyrektywy, a nawet powstrzymania prac nad nią z uwagi na konieczność jednomyślnego przyjęcia projektu. Druga sprawa dotyczyła problemów tłumaczeniowych i związanego z tym opóźnienia w publikacji dyrektywy w Dzienniku Urzędowym UE, co nastąpiło dopiero po ponad trzech miesiącach od daty jej przyjęcia.

3. CHARAKTER FORMALNY DYREKTYWY 2004/81/WE

3.1. ART. 63 UST. 3 TWE JAKO PODSTAWA PRZYJĘCIA DYREKTYWY

Dyrektywa została wydana na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, a w szczególności jego art. 63 ust. 3 (akapit 1 wstępu do preambuły do dyrektywy). Przepis ten ma następujące brzmienie:

„Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 67, przyjmuje w ciągu 5 lat od chwili wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu:

3) środki dotyczące polityki imigracyjnej w następujących obszarach:

⁵¹ Dok. A5-0099/2004 FINAL.

⁵² Członkowie Parlamentu Europejskiego odnieśli się m.in. do Deklaracji Brukselskiej z 2002 r.

- a) warunki wjazdu i pobytu oraz normy dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym dla celów łączenia rodzin,
- b) nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym odsyłanie osób przebywających nielegalnie⁵³.

Wybór art. 63 ust. 3, jako podstawy prawnej dyrektywy, był słuszny, co potwierdził też w pierwszej ze swych opinii Parlament Europejski. Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza co prawda, że głównym celem projektodawcy nie jest określenie zasad udzielania pomocy ofiarom handlu ludźmi, lecz ustanowienie procedur wydawania zezwoleń na pobyt oraz dodatkowe wsparcie przepisów dotyczących walki z nielegalną imigracją. Nie można oczywiście negować znaczenia dyrektywy dla poprawy sytuacji ofiar, wobec których ten akt prawny ma zastosowanie, należy jednak pamiętać, że nie był to podstawowy cel przyjętych uregulowań. Tym samym autorzy projektu dyrektywy starali się oddzielić dziedziny podlegające regulacji wspólnotowej od dziedzin współpracy międzyrządowej właściwej w przypadku przepisów dotyczących ofiar przestępstw, zgodnie z postanowieniami Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej (czyli w III filarze dotyczącym współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych).

3.2. CHARAKTER KOMPETENCJI WSPÓLNOTOWYCH

Z art. 63 ust. 3 TWE jednoznacznie wynika kompetencja Wspólnoty Europejskiej do wydania aktu prawnego. Kontrowersyjne pozostaje jedynie to, co stałoby się w przypadku nieprzyjęcia niniejszego projektu w terminie do końca 5-letniego okresu przejściowego. Czy Rada byłaby automatycznie zobligowana do przyjęcia decyzji, zgodnie z art. 67 ust. 2 tiret 2 w trybie kwalifikowanej większości głosów? Otóż nie, bowiem zgodnie z art. 67 ust. 1 tryb ten zastąpi jednomyślność dopiero po potwierdzeniu tego faktu na mocy decyzji Rady. Dotąd decyzja taka nie została jeszcze podjęta, zatem gdyby przedmiotowa dyrektywa miała być przyjęta obecnie, już po akcesji do UE nowych członków, to przyjęcie jej byłoby jeszcze trudniejsze, gdyż należałoby osiągnąć konsensus w szerszym gronie już 25 państw.

⁵³ *Nota bene* w dalszej części tego artykułu mówi się ponadto, że „środki przyjęte przez Radę na podstawie pkt. 3 i 4 nie ograniczają państwa członkowskiego w utrzymaniu lub wprowadzaniu w danych dziedzinach przepisów krajowych zgodnych z niniejszym Traktatem i z umowami międzynarodowymi”.

3.3. METODA REGULACJI

Dyrektywa, jako forma aktu prawnego, determinuje metodę regulacji wiążąc każde państwo członkowskie co do rezultatu, który ma być osiągnięty. Pozostawia ona zatem władzom krajowym kompetencje co do wyboru formy i sposobów, które doprowadzą do osiągnięcia zamierzonego skutku⁵⁴. Komisja Europejska proponując taki właśnie rodzaj aktu prawnego uzasadniła to koniecznością urzeczywistnienia, zgodnie z art. 5 TWE, zasad subsydiarności i proporcjonalności.

Biorąc pod uwagę zakres kompetencji Wspólnoty i związany z tym przyjęty ostatecznie zakres regulacji dyrektywy z 2004 r., jak również formalne odwołanie się do prawa państw członkowskich, należy przyjąć, że unifikacja ma charakter wiążący, chociaż związanie nastąpi co do rezultatu, uznając swobodę co do formy i sposobów jego osiągnięcia. Wybór dyrektywy, jako aktu wykonawczego, ma poważne reperkusje dla sposobu jego obowiązywania i stosowania. Będzie ona bowiem funkcjonowała w zależności od kroków implementacyjnych przyjmowanych i stosowanych w każdym kraju UE. Jako akt prawa wspólnotowego dyrektywa ta podlega ponadto ograniczonej kontroli sądowej Trybunału Sprawiedliwości, na mocy art. 68 Traktatu Rzymskiego.

4. ANALIZA PRZEDMIOTU REGULACJI

4.1. CEL DYREKTYWY

Zgodnie z art. 1 dyrektywy, jej cel został zdefiniowany w następujący sposób: określenie warunków przyznania obywatelom państw trzecich, którzy współpracują z właściwymi organami w walce z handlem ludźmi i przestępstwem polegającym na ułatwianiu nielegalnej imigracji zezwoleń na pobyt, których termin ważności jest uzależniony od okresu trwania stosownych postępowań krajowych.

Warto przy tym podkreślić, że sugerowane przez liczne NGOs przyjęcie unijnych przepisów odnoszących się *per se* do pomocy ofiarom handlu ludźmi nie znalazło uznania ani po stronie państw człon-

⁵⁴ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. Tom I, Warszawa 2000, s. 498.

kowskich, ani Komisji Europejskiej, która tłumaczyła swoje przeciwne stanowisko ograniczeniami kompetencyjnymi w III filarze.

4.2. POJĘCIE HANDLU LUDŹMI I DZIAŁAŃ MAJĄCYCH NA CELU UŁATWIENIE NIELEGALNEJ IMIGRACJI

Autorzy dyrektywy nie mogli naprawić błędu, który popełniono podczas określania prawnokarnych przepisów odnoszących się do walki z handlem ludźmi, bowiem oznaczałoby to dalszą dywersyfikację terminologiczną⁵⁵. Tym samym zgodnie z art. 2 ust. a) dyrektywy handel ludźmi rozumiany jest tak, jak w decyzji ramowej nr 2002/629/JHA. Jak było już wyżej wskazane, definicja ta różni się w dwóch aspektach od tej, której użyto w Protokole Dodatkowym do Konwencji z Palermo: w przepisach UE wyłączono z zakresu przedmiotowego handel tkankami i organami ludzkimi, a dodano do niego pornografię, jako jeden z aspektów wykorzystywania seksualnego. Decyzja o takim właśnie ujęciu definicji handlu ludźmi spotkała się z dużo większym sprzeciwem, w związku z powyższym wyłączeniem, niż akceptacja wprowadzonego uzupełnienia. W opinii ekspertów nieprzyjęcie do chwili obecnej odrębnej regulacji w sprawie zakazu handlu tkankami i organami ludzkimi spowodować może w kolejnych latach wzrost zagrożeń płynących z tego typu przestępczości.

Podobnie jak w powyższym przypadku, dyrektywa odwołuje się do przyjętych już na gruncie prawa wspólnotowego definicji: „obywatela kraju trzeciego” (art. 17 ust. 1 TWE) oraz „działań ułatwiających nielegalną imigrację”. W tym ostatnim przypadku przywołane są przepisy art. 1 i 2 dyrektywy Rady 2002/90/WE z 28.11.2002 r. definiującej ułatwianie nielegalnego przekraczania granicy, tranzytu i pobytu⁵⁶. Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami działania ułatwiające nielegalną imigrację zostały określone jako działania:

- umyślnego udzielenia osobie nie będącej obywatelem Państwa Członkowskiego pomocy polegającej na ułatwieniu wjazdu na lub

⁵⁵ Definicja handlu ludźmi przyjęta w przepisach unijnych jest przedmiotowo węższa, od tej określonej w Konwencji z Palermo, gdyż nie obejmuje przestępstwa handlu ludzkimi tkankami i organami. Kraje unijne nie przyjęły dotąd odrębnej legislacji w tej mierze – prace nad greckim projektem decyzji ramowej z 26.4.2003 r. w sprawie walki z przemytem organów ludzkich (O.J. 2003, C 100, s. 27) wstrzymano. Niektóre państwa Unii w ogóle wątpią w faktyczną potrzebę regulowania tego zagadnienia. Por. raport członka Parlamentu Europejskiego R. Evansa z 3.10.2003 r. dotyczący niniejszego problematyki (dok. A5-0326/2003 final).

⁵⁶ O.J. 2002, L 328, s. 7.

przejazdu przez terytorium tego Państwa z naruszeniem obowiązujących w tym państwie przepisów odnoszących się do wjazdu lub przejazdu cudzoziemców;

- umyślnego udzielenia pomocy w pobycie takiej osoby na terytorium Państwa Członkowskiego, z naruszeniem obowiązujących w tym państwie przepisów dotyczących pobytu cudzoziemców, o ile pomoc ta następuje w celu osiągnięcia korzyści materialnej, oraz
- podżegania, współsprawstwa oraz usiłowania popełnienia powyższych przestępstw.

4.3. ZAKRES STOSOWANIA DYREKTYWY

Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywa ma zastosowanie do obywateli krajów trzecich, którzy są lub byli ofiarami przestępstw mających związek z handlem ludźmi. Stosowanie przepisów dyrektywy wobec obywateli krajów trzecich, będących przedmiotem działań mających na celu ułatwienie nielegalnej imigracji, a także wobec małoletnich, ma charakter fakultatywny, a zatem jest uzależnione od woli państwa.

Przyjęte rozwiązania wiążą się z wieloma skutkami, z których najważniejszym jest ograniczenie ułatwień przewidzianych dla ofiar handlu ludźmi tylko i wyłącznie do osób bez obywatelstwa któregośkolwiek z państw członkowskich Unii Europejskiej. Takie podejście do problemu, wobec braku podobnych ułatwień dla ofiar – obywateli państw członkowskich UE – może budzić wątpliwości, jednakże rozważając tę kwestię należy mieć na względzie przede wszystkim cel dyrektywy – mianowicie wspomoczenie działań mających na celu walkę z nielegalną imigracją oraz zachęcenie ofiar będących obywateli państw trzecich do współpracy z właściwymi organami państw członkowskich. Nie wolno jednak zapominać, że ofiarami handlu ludźmi mogą być także obywatele państw unijnych, a to oznacza konieczność przyjęcia stosownych przepisów, na mocy których byłyby one zachęcane do podjęcia współpracy z organami ścigania. Problematyka ta wykracza jednak poza zakres omawianej dyrektywy. (Na dzień obecny tak określone ramy prawne uzależniają sytuację ofiar wewnątrzunijnego handlu od wdrożenia i stosowania przepisów Konwencji oraz Protokołu).

Interesującym elementem omawianej dyrektywy jest konstrukcja pozwalająca na fakultatywne jej stosowanie przez kraje członkowskie wobec obywateli krajów trzecich, którzy stali się przedmiotem przemytu na terytorium UE. Legislacja unijna bezpośrednio odniósł się bowiem w tytule dyrektywy do ofiar przemytu ludzi, natomiast ze-

zwolnił krajom Unii na wyłączenie ich spod stosowania, jeśli takie będzie ich krajowe stanowisko. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest bezpośrednio związane z pierwotnym brzmieniem dyrektywy, zgodnie z którym ofiary działań mających na celu nielegalną imigrację obligatoryjnie były objęte dyrektywa. W toku dalszych prac nad projektem obligatoryjność została zastąpiona fakultatywnością, jednakże nie znalazło to odzwierciedlenie w tytule omawianego aktu prawnego

Zaskakujące jest też w tym wypadku to, że istnieje możliwość nie stosowania dyrektywy wobec tak wrażliwej grupy ofiar, jaką stanowią dzieci⁵⁷. I chociaż art. 10 dyrektywy mówi o zakresie pomocy jaką należy świadczyć małoletnim ofiarom, to wciąż stosowanie tego przepisu w praktyce uzależnione jest od woli kraju unijnego do (często kosztowego, chociaż niezwykle potrzebnego) wprowadzenia tego typu przepisów do prawa krajowego.

Zgodnie z art. 5 w razie rozpoczęcia stosowania procedur wynikających z dyrektywy właściwe organy zobowiązane są do poinformowania ofiar o oferowanych na jej podstawie, przy czym działanie takie może być również wykonane za pośrednictwem NGOs. Jest to istotny przepis, który zbliża organy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, a należy mieć na względzie, że skuteczność przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi zależy właśnie od powodzenia niniejszej współpracy. Przykład współpracy organów państwowych w Polsce z Fundacją „La Strada” zasługuje w tym miejscu na podkreślenie.

Natomiast w art. 19 dyrektywy potwierdzono, że jest ona adresowana do krajów członkowskich Unii, zgodnie z TWE. Taki zapis raz jeszcze podkreśla, że przepisy dyrektywy mają moc obowiązującą przede wszystkim wobec rządów, a nie obywateli.

4.4. OKRES NA ZASTANOWIENIE

Jednym z głównych elementów składowych doktryny walki z handlem ludźmi jest instytucja tzw. okresu na zastanowienie (do namysłu, na refleksję). Jej kluczowym elementem jest umożliwienie ofierze podjęcia decyzji odnośnie do jej chęci współpracy z właściwymi organami ścigania i sądowymi, przy jednoczesnym zapewnieniu jej ochrony przed ewentualnym wpływem (np. zemstą lub jej groźbą) ze strony przestępcy

⁵⁷ Państwom członkowskim umożliwiono posłużenie się klauzulą rozszerzającą zakres przedmiotowy stosowania dyrektywy, jeśli przewidują to przepisy wewnętrzne (art. 4). Z kolei w art. 15 zawarto klauzulę mówiącą o tym, że stosowanie dyrektywy nie będzie mieć wpływu na krajowe przepisy dotyczące ochrony ofiar i świadków.

ców. Osobie decydującej się na skorzystanie z takiej instytucji prawo do pomocy medycznej w nagłych wypadkach, usług tłumacza oraz – jeśli przewiduje to prawo krajowe – wsparcia psychologicznego i darmowej pomocy prawnej (art. 7). Sam fakt przyznania okresu do namysłu nie stanowi jeszcze podstawy do automatycznego wydania zezwolenie na pobyt.

Kontrowersyjność przepisu dotyczącego okresu na zastanowienie można ukazać na przykładzie różniących się stanowisk Komisji, Parlamentu i państw członkowskich. Zresztą nad tą właśnie kwestią przedstawiciele rządów UE dysputowali najdłużej i należy stwierdzić, że z punktu widzenia pozycji ofiar dokonali chyba najgorszego z rozwiązań. Otóż na mocy art. 6 ust. 1 akapit 2 długość i moment rozpoczęcia okresu do namysłu będą przewidziane w porządkach prawnych państw członkowskich. Innymi słowy mogą one trwać np. 1–2 tygodnie, ergo nie dawać ofiarom szans na przewycięzenie przynajmniej w podstawowej mierze traumy i poważnie przeanalizować pozytywnych i negatywnych stron przystąpienia do współpracy z właściwymi organami (*nota bene* zgodnie z pierwotnym brzmieniem projektu dyrektywy okres ten wynosił 30 dni).

W dyrektywie nie przewidziano żadnych standardów, które dotyczyłyby poziomu ochrony gwarantowanej ofiarom, z kolei szeroko określono przesłanki, w których okres do namysłu może ulec zatrzymaniu.. I tak, jak w pełni uzasadnione jest to w przypadku, gdy ofiara „aktywnie, z własnej woli i inicjatywy odnawia kontakt ze sprawcą przestępstwa”, tak ogólna klauzula odnosząca się do „powodów związanych z porządkiem publicznym⁵⁸ i ochroną bezpieczeństwa narodowego” jest zbyt horyzontalna. Strona unijna do tej pory nie określiła zakresu działań, które mogą być podejmowane na podstawie tej klauzuli. Kraje członkowskie dysponują w tym wypadku swoistą *carte blanche*.

4.5. ZEZWOLENIA NA POBYT

W przypadku, jeśli po upływie czasu na refleksję ofiara handlu ludźmi zdecyduje się współpracować z właściwymi organami, bądź też okres jej pobytu wymaga przedłużenia z uwagi na toczące się śledztwo lub postępowanie sądowe, istnieje możliwość wydania takiej osobie zezwolenia na pobyt – na okres co najmniej 6 miesięcy, które podlega przedłużeniu, o ile utrzymują się przyczyny, dla których zostało udzielone, przy jednoczesnym braku występowania przesłanek negatywnych.

⁵⁸ Ang. *public policy*.

Cudzoziemcowi, który uzyskał zezwolenie na pobyt na podstawie dyrektywy, i który nie posiada odpowiednich środków, należy zapewnić stosowne warunki utrzymania oraz dostęp do pomocy medycznej dla osób szczególnie potrzebujących takiej pomocy (kobiety w ciąży, niepełnosprawni, ofiary przemocy seksualnej lub innych form przemocy). Warto wspomnieć, że taki sam zakres pomocy, przysługuje osobom korzystającym z okresu do zastanowienia się, przy czym szczególny nacisk położono na sytuację ofiar przemocy seksualnej (czyli w zasadzie większości ofiar) lub innej przemocy, a także dzieci, jeśli przewidują to przepisy krajowe (art. 9). Podobnie w tym miejscu nie określono żadnych standardów technicznych w tym względzie, wskazujących np. na zakres wsparcia, jakie winno być przyznane w przypadkach szczególnej traumy ofiary.

Wreszcie w art. 11 dyrektywy zobowiązano państwa członkowskie do określenia w ich wewnętrznych przepisach warunków udostępnienia ofiarom, którym udzielono zezwolenia na pobyt, dostępu do rynku pracy, szkoleń zawodowych oraz nauki. Dostęp taki będzie przy tym obowiązywał jedynie w okresie ważności zezwolenia na pobyt. Szczegółowe warunki dotyczące realizowania tych uprawnień również mają być określone w prawie krajowym. Poza tym, zgodnie z art. 12, ofiary – obywatele krajów trzecich, winny uzyskać dostęp do programów realizowanych przez rządy lub NGOs, mających na celu przywrócenie danej osoby do życia w społeczeństwie, w tym podnoszenie kwalifikacji zawodowych lub przygotowanie do powrotu do kraju pochodzenia.

Odmowa przedłużenia lub cofnięcie zezwolenia na pobyt może nastąpić w podobnych okolicznościach, jak w przypadku okresu do namysłu (art. 13 i 14).

5. WEJŚCIE W ŻYCIE

I KONTROLA DZIAŁANIA ROZPORZĄDZENIA

Dyrektywa z 2004 r. weszła w życie w dniu publikacji w Dzienniku Urzędowym UE (art. 18), czyli 6.8.2004 r. Nie później niż do 6.8.2008 r. Komisja ma przedstawić Parlamentowi i Radzie raport z wdrażania dyrektywy w państwach członkowskich i zaproponować ewentualne modyfikacje jej treści. Kolejne raporty implementacyjne mają być przyjmowane przez Komisję co 3 lata (art. 16).

Z kolei wdrożenie przepisów dyrektywy do porządków prawnych państw członkowskich nastąpić ma, zgodnie z art. 17, do 6.8.2006 r., a wprowadzając te przepisy do prawa krajowego należy powołać się bezpośrednio na nią.

6. POLSKA WOBEC DYREKTYWY Z 2004 R.

Każda dyrektywa wymaga przyjęcia w prawie krajowym rozwiązań pozwalających na osiągnięcie przedstawionych w niej celów.

Na gruncie prawa polskiego kwestie związane z przyznawaniem zezwoleń na pobyt obywatelom krajów trzecich są aktualnie uregulowane w ustawie z 13.6.2003 r. o cudzoziemcach⁵⁹. Dostosowanie prawa polskiego do rozwiązań przyjętych w dyrektywie wymagało przede wszystkim wprowadzenia zmian do wyżej wymienionej ustawy.

30.9.2004 r. Prezes Rady Ministrów skierował na ręce Marszałka Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, w którym to projekcie dokonano m.in. wdrożenia do porządku krajowego części postanowień omawianej dyrektywy⁶⁰.

Proponowana zmiana obejmuje przede wszystkim dwie kwestie. Po pierwsze, do katalogu przesłanek uzasadniających wydanie cudzoziemcowi wizy pobytowej w sytuacji, gdy zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę jej wydania (art. 33 ustawy) dodano pkt 5, w myśl którego taką wizę można wydać cudzoziemcowi, wobec którego zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania handlu ludźmi. Przypuszczenie to ma być potwierdzone przez organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi. Powyższa wiza będzie wydawana na okres pobytu niezbędny do podjęcia przez cudzoziemca decyzji o współpracy z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi, nie dłuższy jednak niż 2 miesiące.

Ponadto dla potrzeb wdrożenia dyrektywy, zaproponowano poszerzenie wymienionego w art. 53 ustawy katalogu okoliczności, których powstanie, przy jednoczesnym braku występowania przesłanek negatywnych, skutkuje udzieleniem cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Zgodnie z przedstawionym nowym brzmieniem tego przepisu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się cudzoziemcowi, który jest ofiarą handlu ludźmi w ro-

⁵⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1175.

⁶⁰ Druk sejmowy nr 3333.

zumieniu decyzji ramowej Rady w sprawie walki z handlem ludźmi i spełnia łącznie następujące warunki:

- a) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) podjął współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi
- c) zerwał kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych związanych z handlem ludźmi

– jeżeli okoliczność, która jest podstawą ubiegania się o to zezwolenie, uzasadnia jego zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące⁶¹.

Jednocześnie przyjęto rozwiązanie, że cudzoziemcowi będącemu ofiarą handlu ludźmi nie można odmówić udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wyłącznie z powodu stwierdzenia u niego choroby lub zakażenia podlegających obowiązkowemu leczeniu, albo jeżeli przebywa on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew obowiązującym przepisom (art. 57 ust. 5 ustawy w zaproponowanym brzmieniu)..

Okres ważności wydawanego w tym przypadku zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wynosi 6 miesięcy, co pozostaje w zgodności z postanowieniami dyrektywy.

Wprowadzone zmiany wskazują, że w odniesieniu do przyznania ofiarom działań wskazanych w dyrektywie 2004/81/WE prawa do pobytu, tak w okresie na zastanowienie się, jak i po jego upływie, polski ustawodawca skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 2 i ograniczył krąg osób objętych jej postanowieniami tylko do ofiar handlu ludźmi. Oznacza to, że ofiary działań mających na celu ułatwienie nielegalnej imigracji, o ile nie są jednocześnie ofiarami handlu ludźmi, nie będą objęte zakresem dyrektywy.

Wybór powyższego rozwiązania rzutuje na całokształt sytuacji ww. osób w świetle prawa polskiego, ponieważ udzielenie ofierze zezwolenia na pobyt na podstawie dyrektywy jest punktem wyjścia do przyznania jej dalszych uprawnień w sferze socjalnej.

W tym miejscu pojawia się pytanie, czy taki zakres uregulowań będzie wystarczający dla zapewnienia skutecznej walki z nielegalną imigracją.

⁶¹ Por. art. 53 ust. 1 pkt 13 w zaproponowanym brzmieniu (druk sejmowy nr 3333).

7. OGÓLNA OCENA DYREKTYWY Z 2004 R.

Reakcje wobec projektu dyrektywy były mieszane i odzwierciedlały dotychczasowy podział opinii na jego temat podczas dyskusji w Parlamencie, Komisji i Radzie. Sceptycznie nastawieni do nowego aktu prawnego eksperci wskazują, że ma on raczej niewielkie szanse praktycznego powodzenia, gdyż zawiera znaczną liczbę klauzul pozwalających na wyłączenie z obligatoryjnego stosowania pewnych aspektów wsparcia ofiar handlu ludźmi. Ich zdaniem trudno jest się spodziewać zasadniczej zmiany *status quo* ofiar. Literalna interpretacja kompetencji wspólnotowych wynikających z art. 63 ust. 3 TWE daje ponadto podstawę do myślenia, że w odniesieniu do świadczenia pomocy ofiarom handlu ludźmi w ogóle nie ma możliwości, jeśli wsparciem miałyby być wydanie krótkoterminowego zezwolenia na pobyt, udzielanie jej w przypadku handlu wewnątrzunijnego. Jediną podstawę prawną mogłyby stanowić wówczas Konwencja i Protokół z Palermo, przyszła Konwencja Rady Europy w sprawie walki z handlem ludźmi i ewentualnie przepisy narodowe, jeśli przewidują takie rozwiązania.

Ponadto, pomimo przyjęcia dyrektywy przez Radę pod koniec kwietnia i jej opublikowania w sierpniu 2004 r. wciąż nie udało się przetłumaczyć jej tekstu na języki nowych państw członkowskich⁶², zatem zadanie poprawy świadomości społecznej odnośnie do bieżącego charakteru *acquis* z pewnością nie będzie zrealizowane w krótkim czasie, niestety ze szkodą dla ofiar handlu i przemytu ludzi.

Jak należy ocenić dyrektywę? Z pewnością jej zakres przedmiotowy i podmiotowy pozostawia wiele do życzenia – od różnic terminologicznych, po przejrzystość procedur przyznawania i odbierania przywilejów przysługujących ofiarom, aż po wyłączenia od posługiwania się pełnym zakresem dyrektywy – z punktu widzenia eksperta niniejszy akt prawny mógłby z pewnością mieć nieco inne brzmienie. Jednak nie można zapominać, iż prace nad dyrektywą trwały stosunkowo długo, a sam akt normatywny był przedmiotem licznych kontrowersji i w końcowym efekcie trudno jest sobie wyobrazić, aby poszczególne państwa członkowskie mogły uzgodnić bardziej ambitny akt prawny, tym bardziej, że ma on moc prawnie wiążącą. Tłumaczenie jakości legislacji złożonością procedur decyzyjnych UE i problemami w uzgad-

⁶² Według stanu na grudzień 2004 r.

nianiu wspólnych stanowisk w coraz liczniejszym gronie członków to wyjaśnienie tak trywialne, jak – niestety – jedyne dostępne. Trudno jest bowiem oskarżać stronę unijną o świadome pominięcie w przyjętych przepisach np. takiego faktu, że handel i przemysł ludzi jest zagrożeniem pochodzącym nie tylko spoza Unii Europejskiej, ale ma miejsce także w ramach terytorium jej państw członkowskich.

Ponadto wraz ze spodziewanym wejściem w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i rozpoczęciem wdrażania Programu Haskiego w sprawie wzmocnienia unijnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, problematyka walki z handlem i przemysłem ludzi nabierze nowego znaczenia. Potwierdzić należy, że zagrożenia związane z tymi rodzajami przestępstw będą mogły być ograniczone lub zlikwidowane dopiero wtedy, gdy zapewniona będzie pełna korelacja między polityką azylową i migracyjną a polityką nakierowaną na walkę z przestępczością zorganizowaną. Należy mieć nadzieję, że nastąpi to w niedługim czasie dla dobra obywateli UE oraz obywateli krajów trzecich.

DYREKTYWA RADY 2004/81/WE

z dnia 29 kwietnia 2004 r.

**w sprawie dokumentu pobytowego
wydawanego obywatelom państw trzecich,
którzy są ofiarami handlu ludźmi lub podlegali działaniom
ułatwiających nielegalną imigrację,
którzy współpracują z właściwymi władzami***

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,
uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, a w szczególności jego art. 63 ust. 3,
uwzględniając wniosek Komisji¹,
uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego²
uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego³,
po konsultacjach z Komitetem Regionów,
a także mając na uwadze, co następuje:

1) Stworzenie ram wspólnej polityki imigracyjnej, w tym definicji warunków wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz środków zwalczania nielegalnej imigracji jest elementem celu Unii Europejskiej, polegającego na stworzeniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2) Na specjalnym posiedzeniu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. Rada Europejska wyraziła zdecydowany zamiar zwalczania nielegalnej imigracji u źródeł, na przykład poprzez dotarcie do osób zajmujących się handlem ludźmi i gospodarczym wyzyskiem migrantów. Wezwała państwa członkowskie do skoncentrowania działań na wykrywaniu i likwidacji sieci przestępczych, przy jednoczesnej ochronie praw ofiar.

3) Oznaką rosnącego zaniepokojenia tymi zjawiskami na szczeblu międzynarodowym było przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych Konwencji o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, uzupełnionej o Protokół w sprawie zapobiegania, likwidacji i karania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi oraz Protokół w sprawie zapobiegania przemytowi migrantów drogą lądową,

* Niniejsze autorskie tłumaczenie robocze zostało opracowane jeszcze przed ukazaniem się oficjalnej polskiej wersji językowej przedmiotowej dyrektywy. *Nota bene* stosuje się w nim termin „dokument pobytowy”, natomiast w polskich przepisach cudzoziemczych używa się określenia „zezwolenie na pobyt”, odnośnie do definicji ujętej w art. 2e dyrektywy.

¹ Dz. U. C 126 E 28.5.2003 r., s. 393.

² Opinia z 5.12.2002 r. (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

³ Dz. U. C 221 z 17.9.2002 r., s. 80.

morską i powietrzną. Zostały one podpisane przez Wspólnotę i piętnaście państw członkowskich w grudniu 2000 roku.

4) Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla ochrony przyznanej uchodźcom, beneficjentom dodatkowej ochrony i osobom starających się o ochronę międzynarodową na mocy prawa międzynarodowego dotyczącego uchodźców a także dla innych instrumentów praw człowieka.

5) Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla innych przepisów dotyczących ofiar, świadków lub osób szczególnie narażonych. Nie pozostaje ona również w sprzeczności z prerogatywami państw członkowskich w zakresie prawa pobytu przyznanego z powodów humanitarnych lub innych.

6) Niniejsza dyrektywa szanuje podstawowe prawa i jest zgodna z zasadami uznanymi na przykład w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

7) Państwa członkowskie powinny wprowadzić w życie postanowienia niniejszej dyrektywy bez dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości etnicznej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

8) Na szczelnie europejskim została przyjęta dyrektywa Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwienie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu⁴ oraz decyzja ramowa Rady 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi⁵, mające na celu wzmocnienie zapobiegania powyższym przestępstwom i walki z nimi.

9) Niniejsza dyrektywa wprowadza dokument pobytowy przeznaczony dla ofiar handlu ludźmi lub, jeżeli państwo członkowskie podejmie decyzję o rozszerzeniu zakresu niniejszej dyrektywy, dla obywateli państw trzecich, będących wcześniej przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, dla których dokument pobytowy stanowi wystarczający bodziec do współpracy z właściwymi organami, określając jednocześnie pewne warunki służące jako zabezpieczenie przed nadużyciami.

10) W tym celu konieczne jest ustanowienie kryteriów wydawania dokumentu pobytowego, warunków pobytu oraz powodów nieprzedłużenia i cofnięcia dokumentu. Prawo pobytu na mocy niniejszej dyrektywy podlega pewnym warunków i ma charakter czasowy.

11) Zainteresowani obywatele państw trzecich powinni zostać poinformowani o możliwości uzyskania takiego dokumentu pobytowego i mieć zapewniony czas na zastanowienie się nad swoją sytuacją. Powinno im to pomóc w podjęciu świadomej decyzji co do podjęcia lub nie podjęcia współpracy z właściwymi organami, czyli policją, prokuraturą i władzami sądowniczymi (ze względu na ryzyko, jakie się z tym wiąże), tak aby współpracowali z własnej woli, a zatem skuteczniej.

⁴ Dz. U. L 328, z 5.12.2002 r., s. 17.

⁵ Dz. U. L 203, z 1.8.2002 r., s. 1.

12) Wziąwszy pod uwagę ich trudną sytuację, zainteresowanym obywatelom państw trzecich należy przyznać pomoc przewidzianą w niniejszej dyrektywie. Pomoc ta powinna umożliwić im odzyskanie sił oraz pozwolić na uniknięcie wpływania na nich sprawców przestępstw. Leczenie zapewniane obywatelom państw trzecich objętym niniejszą dyrektywą obejmuje również, tam gdzie jest to właściwe, pomoc psychologa i terapeuty.

13) Decyzja w sprawie wydania dokumentu pobytowego ważnego przez przynajmniej sześć miesięcy lub jego przedłużenia powinna być podejmowana przez właściwe organy, które powinny rozważyć, czy zostały spełnione odpowiednie warunki.

14) Niniejsza dyrektywa powinna być stosowana bez uszczerbku dla działań podejmowanych przez właściwe organy na wszystkich etapach odnośnych procedur krajowych, a zwłaszcza podczas badania przedmiotowych przestępstw.

15) Państwa członkowskie powinny rozważyć, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, wydanie dokumentu pobytowego z innych przyczyn obywatelom państw trzecich, którzy mogą mieścić się w zakresie niniejszej dyrektywy, ale nie spełniają lub już nie spełniają warunków w niej określonych, członkom ich rodzin lub osobom traktowanym jako członkowie ich rodzin.

16) W celu umożliwienia zainteresowanym obywatelom państw trzecich uzyskania niezależności i uniknięcia powrotu do sieci przestępczej, posiadaczom dokumentu pobytowego należy pozwolić, na warunkach określonych w niniejszej dyrektywie, na dostęp do rynku pracy oraz na kształcenie zawodowe i edukację. Zezwalając posiadaczom dokumentu pobytowego na dostęp do kształcenia zawodowego i edukacji, państwa członkowskie powinny w szczególności rozważyć prawdopodobny czas pobytu.

17) Udział zainteresowanych obywateli państw trzecich w programach i planach już istniejących lub mających powstać, powinien przyczynić się do ich powrotu do normalnego życia społecznego.

18) Jeżeli zainteresowani obywatele państw trzecich składają wniosek o innego rodzaju dokument pobytowy, państwa członkowskie podejmują decyzję na podstawie powszechnie obowiązującego prawa krajowego regulującego status cudzoziemców. Podczas rozpatrywania takiego wniosku państwa członkowskie powinny rozważyć fakt, że zainteresowani obywatele państw trzecich otrzymali dokument pobytowy wydane na mocy niniejszej dyrektywy.

19) Państwa członkowskie powinny dostarczyć Komisji, w kontekście wykonania niniejszej dyrektywy, informacje uzyskane w ramach działań prowadzonych w związku ze zbieraniem i przetwarzaniem danych dotyczących zagadnień objętych dziedziną sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

20) Ponieważ cel polegający na wprowadzeniu dokumentu pobytowego dla zainteresowanych obywateli państw trzecich, którzy współpracują przy walce z handlem ludźmi, nie może zostać w wystarczającym stopniu osiągnięty przez same państwa członkowskie, ale ze względu na skalę działań może jednak zostać w większym stopniu osiągnięty na szczeblu Wspólnoty,

Wspólnota może przyjąć środki działania, zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.

21) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz bez uszczerbku dla art. 4 rzeczonoego Protokołu, te państwa członkowskie nie biorą udziału w przyjęciu niniejszej dyrektywy, ani też nie są nią związane i nie podlegają jej stosowaniu.

22) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu w sprawie stanowiska Danii załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz bez uszczerbku dla art. 4 rzeczonoego Protokołu, Dania nie bierze udziału w przyjęciu niniejszej dyrektywy, ani też nie jest nią związana i nie podlega jej stosowaniu,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

ROZDZIAŁ 1

Postanowienia ogólne

Artykuł 1

Cel dyrektywy

Celem niniejszej dyrektywy jest określenie warunków przyznawania dokumentów pobytowych na czas określony, powiązany z czasem odnośnego postępowania krajowego, obywatelom państw trzecich współpracującym przy zwalczaniu handlu ludźmi lub działań ułatwiających nielegalnej imigracji.

Artykuł 2

Definicje

Dla celów niniejszej dyrektywy:

- a) „obywatel państwa trzeciego” oznacza osobę niebędącą obywatelem Unii Europejskiej w rozumieniu art. 17 ust. 1 Traktatu;
- b) „działania ułatwiające nielegalną imigrację” obejmują przypadki takie jak te, o których mowa w art. 1 i 2 dyrektywy 2002/90/WE;
- c) „handel ludźmi” obejmuje przypadki takie jak te, o których mowa w art. 1, 2 i 3 decyzji ramowej 2002/629/WSiSW;
- d) „środek służący wykonaniu nakazu wydalenia” oznacza środek podjęty przez państwo członkowskie w celu wykonania decyzji właściwych organów nakazującej wydalenie obywatela państwa trzeciego;
- e) „dokument pobytowy” oznacza zezwolenie wydane przez państwo członkowskie, umożliwiające obywatelowi państwa trzeciego, spełniającemu warunki określone w niniejszej dyrektywie, legalny pobyt na jego terytorium;

- f) „małoletni bez opieki” oznacza obywatela państwa trzeciego, który nie ukończył 18 lat i który przybył na terytorium państwa członkowskiego bez opieki dorosłego odpowiedzialnego zań prawnie lub zwyczajowo, tak długo jak długo nieletni pozostaje bez należytej opieki takiej osoby, lub też oznacza też małoletnich, którzy zostali pozostawieni bez opieki po wjeździe na terytorium państwa członkowskiego.

Artykuł 3 **Zakres dyrektywy**

1. Państwa członkowskie stosują niniejszą dyrektywę do obywateli państw trzecich, którzy są lub byli ofiarami przestępstw związanych z handlem ludźmi, nawet jeśli wjechali oni nielegalnie na terytorium państw członkowskich.
2. Państwa członkowskie mogą stosować niniejszą dyrektywę do obywateli państw trzecich, którzy byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację.
3. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do zainteresowanych obywateli państw trzecich, którzy zgodnie z prawem danego państwa członkowskiego są pełnoletni.

W drodze odstępstwa państwa członkowskie mogą zdecydować o zastosowaniu niniejszej dyrektywy do nieletnich, na warunkach określonych przez ich prawo krajowe.

Artykuł 4 **Korzystniejsze przepisy**

Niniejsza dyrektywa nie uniemożliwia państwom członkowskim przyjęcia lub utrzymania przepisów korzystniejszych dla osób objętych niniejszą dyrektywą.

ROZDZIAŁ II **Procedura wydawania dokumentu pobytowego**

Artykuł 5 **Informacje udzielane zainteresowanym obywatelom państw trzecich**

Jeżeli właściwe organy państw członkowskich są zdania, że obywatel państwa trzeciego może być objęty zakresem niniejszej dyrektywy, informują osobę zainteresowaną o możliwościach, jakie oferuje niniejsza dyrektywa.

Państwa członkowskie mogą zdecydować, że takie informacje mogą być również dostarczane przez organizację pozarządową lub stowarzyszenie specjalnie wyznaczone przez dane państwo członkowskie.

Artykuł 6 **Okres przeznaczony na zastanowienie się**

1. Państwa członkowskie zapewnią przyznanie zainteresowanym obywatelom państw trzecich okresu na zastanowienie się umożliwiającego

go im odzyskanie sił i uniknięcie wpływu ze strony sprawców przestępstw tak, aby mogli podjąć świadomą decyzję co do podjęcia współpracy z właściwymi organami.

Czas trwania i data rozpoczęcia okresu, o którym mowa w pierwszym akapicie są określane zgodnie z prawem krajowym.

2. W okresie przeznaczonym na zastanowienie się i podczas oczekiwania na decyzję właściwych organów zainteresowani obywatele państw trzecich mają prawo do traktowania określonego w art. 7 i nie jest możliwe wykonanie wobec nich nakazu wydalenia.
3. Okres przeznaczony na zastanowienie się nie daje uprawnień do pobytu na mocy niniejszej dyrektywy.
4. Państwo członkowskie może w każdej chwili zakończyć okres przeznaczony na zastanowienie się, jeżeli właściwe organy stwierdziły, że dana osoba aktywnie, dobrowolnie i z własnej inicjatywy ponownie nawiązała kontakt ze sprawcami przestępstw określonych w art. 2 lit. b) i c), albo z przyczyn związanych z porządkiem publicznym i ochronę bezpieczeństwa narodowego.

Artykuł 7

Sposób traktowania przed wydaniem dokumentu pobytowego

1. Państwa członkowskie gwarantują przyznanie zainteresowanym obywatelom państw trzecich, niemającym dostatecznych środków finansowych, standardu życia mogącego zapewnić im utrzymanie i dostęp do leczenia w nagłych wypadkach. Zwracają uwagę na szczególne potrzeby osób będących w trudnej sytuacji, z uwzględnieniem – w razie potrzeby i jeżeli przewiduje to prawo krajowe, pomocy psychologicznej.
2. Podczas stosowania niniejszej dyrektywy państwa członkowskie w należyty sposób uwzględniają potrzeby w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zainteresowanych obywateli państw trzecich, zgodnie z prawem krajowym.
3. Państwa członkowskie zapewniają, w razie potrzeby, zainteresowanym obywatelom państw trzecich pomoc w tłumaczeniu pisemnym i ustnym.
4. Państwa członkowskie mogą zapewnić zainteresowanym obywatelom państw trzecich bezpłatną pomoc prawną, jeżeli taka istnieje, na warunkach określonych przez prawo krajowe.

Artykuł 8

Wydanie i przedłużenie dokumentu pobytowego

1. Po upływie okresu przeznaczonego na zastanowienie się, lub wcześniej, jeżeli właściwe organy są zdania, że zainteresowany obywatel państwa trzeciego spełnił już kryterium określone w lit. b), państwa członkowskie rozważają:
 - a) możliwości, jakie przedłużenie pobytu danej osoby na danym terytorium stwarza dla dochodzenia lub postępowania sądowego oraz

- b) czy wyraziła ona wyraźny zamiar współpracy oraz
 - c) czy zerwała ona wszystkie kontakty z osobami podejrzanymi o czyny, które mogą być zaliczone do przestępstw, o których mowa w art. 2 lit. b) i c).
2. Do wydania dokumentu pobytowego i bez uszczerbku dla przyczyn związanych z porządkiem publicznym i ochroną bezpieczeństwa narodowego, wymagane jest spełnienie warunków określonych w ust. 1.
 3. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących cofnięcia zezwolenia, o którym mowa w art. 14, dokument pobytowy powinien być ważny przynajmniej przez sześć miesięcy. Zostaje on przedłużony, jeżeli nadal spełniane są warunki określone w ust. 2 niniejszego artykułu.

ROZDZIAŁ III

Sposób traktowania posiadaczy dokumentu pobytowego

Artykuł 9

Traktowanie zapewnione po wydaniu dokumentu pobytowego

1. Państwa członkowskie gwarantują zapewnienie posiadaczom dokumentu pobytowego, niemających wystarczających środków finansowych, przynajmniej takie samo traktowanie jak przewidziane w art. 7.
2. Państwa członkowskie zapewniają konieczną pomoc medyczną lub inną zainteresowanym obywatelom państw trzecich, którzy nie mają wystarczających środków finansowych, a mają szczególne potrzeby, takim jak kobiety w ciąży, niepełnosprawni albo ofiary przemocy seksualnej lub innych form przemocy, a także, jeżeli państwa członkowskie mogą skorzystać z opcji przewidzianej w art. 3 ust. 3 – nieletnim.

Artykuł 10

Małoletni

Jeżeli państwa członkowskie mogą skorzystać z opcji przewidzianej w art. 3 ust. 3, stosuje się następujące przepisy:

- a) podczas stosowania niniejszej dyrektywy państwa członkowskie w należyty sposób biorą pod uwagę najlepszy interes dziecka. Zapewniają procedurę odpowiednią do wieku i dojrzałości dziecka. W szczególności, jeżeli uznają, że leży to w najlepszym interesie dziecka, mogą przedłużyć okres przeznaczony na zastanowienie się.
- b) państwa członkowskie zapewniają małoletnim dostęp do systemu oświaty na takich samych warunkach, jak własnym obywatelom. Państwa członkowskie mogą określić, że taki dostęp musi być ograniczony do publicznego systemu oświaty.
- c) w przypadku obywateli państw trzecich będących małoletnimi bez opieki państwa członkowskie podejmują kroki konieczne do ustalenia ich tożsamości, obywatelstwa oraz faktu, że są oni bez opieki. Dokonują wszelkich wysiłków w celu jak najszybszego odnalezienia ich rodzin i podejmują kroki konieczne do zapewnienia przedstawiciel-

stwa prawnego, w tym przedstawicielstwa w postępowaniu karnym, w razie potrzeby, zgodnie z prawem krajowym.

Artykuł 11

Praca, szkolenie zawodowe i oświata

1. Państwa członkowskie określają zasady, na jakich posiadacze dokumentów pobytowych mają prawo dostępu do rynku pracy, szkolenia zawodowego i oświaty.

Taki dostęp jest ograniczony do czasu ważności dokumentu pobytowego.

2. Warunki i procedury zezwalania na dostęp do rynku pracy, szkolenia zawodowego i oświaty, są określane na mocy prawa krajowego przez właściwe organy.

Artykuł 12

Programy lub plany dla zainteresowanych obywateli państw trzecich

1. Zainteresowanym obywatelom państw trzecich zapewnia się dostęp do istniejących programów lub planów, stworzonych przez państwa członkowskie, organizacje pozarządowe lub stowarzyszenia mające specjalne umowy z państwami członkowskimi, których celem jest powrót tych osób do normalnego życia społecznego, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, kursów służących podniesieniu ich umiejętności zawodowych lub przygotowania do wspomaganego powrotu do kraju pochodzenia.

Państwa członkowskie mogą zapewnić specjalne programy lub plany dla zainteresowanych obywateli państw trzecich.

2. Jeżeli państwo członkowskie podejmuje decyzję o wprowadzeniu i wdrażaniu programów lub planów, o których mowa w ust. 1, może uzależnić wydanie dokumentu pobytowego lub jego przedłużenie od udziału w rzeczonych programach lub planach.

ROZDZIAŁ IV

Nieprzedłużenie i cofnięcie dokumentu

Artykuł 13

Nieprzedłużenie dokumentu

1. Dokument pobytowy wydany na mocy niniejszej dyrektywy nie zostanie przedłużony, jeżeli warunki art. 8 ust. 2 przestały być spełniane lub jeżeli decyzją właściwych organów zostało zakończone odnośne postępowanie.
2. W przypadku wygaśnięcia dokumentu pobytowego wydanego na mocy niniejszej dyrektywy stosuje się zwykle ustawodawstwo dotyczące cudzoziemców.

Artykuł 14 **Cofnięcie dokumentu**

Dokument pobytowy może być w każdej chwili cofnięte, jeżeli nie są już spełniane warunki dla jego wydania. W szczególności dokument pobytowy może być cofnięty w następujących przypadkach:

- a) jeżeli jego posiadacz aktywnie, dobrowolnie i z własnej inicjatywy ponownie nawiązał kontakt z osobami podejrzanymi o popełnienie przestępstw, o których mowa w art. 2 lit. b) i c), lub
- b) jeżeli właściwe organy uważają, że współpraca ofiary jest oszukańcza lub też że jej skarga jest oszukańcza lub bezprawna, lub
- c) z przyczyn związanych z porządkiem publicznym i ochroną bezpieczeństwa narodowego, lub
- d) gdy ofiara zaprzestaje współpracy, lub
- e) jeżeli właściwe organy zdecydują o zakończeniu postępowania.

ROZDZIAŁ V **Postanowienia końcowe**

Artykuł 15 **Klauzula zabezpieczająca**

Niniejszą dyrektywę stosuje się bez uszczerbku dla specjalnych przepisów krajowych dotyczących ochrony ofiar i świadków.

Artykuł 16 **Sprawozdanie**

1. Najpóźniej do 6 sierpnia 2008 r. Komisja złoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wykonania niniejszej dyrektywy w państwach członkowskich i w razie potrzeby zaproponuje wprowadzenie zmian. państwa członkowskie prześlą Komisji informacje istotne dla przygotowania sprawozdania.
2. Po przedstawieniu sprawozdania, o którym mowa w ust. 1, Komisja przynajmniej co trzy lata składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wykonania niniejszej dyrektywy w państwach członkowskich.

Artykuł 17 **Wprowadzenie do prawa krajowego**

Najpóźniej do 6 sierpnia 2006 r. państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy i niezwłocznie powiadomią o tym Komisję.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.

Artykuł 18
Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie w dniu jej opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 19
Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską.

Sporządzono w Luksemburgu, dnia 29 kwietnia 2004 r.

W imieniu Rady
M. McDOWELL
Przewodniczący