

Zapobieganie handlowi ludźmi i jego zwalczanie jako obowiązek państw członkowskich Unii Europejskiej¹

Streszczenie

Celem Unii Europejskiej jest stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa, i sprawiedliwości dla jej obywateli i dla przebywających legalnie na jej terytorium obywateli państw trzecich. Narzędziem realizacji tego celu są rozwiązania normatywne, gwarantujące odpowiedni poziom bezpieczeństwa w warunkach zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych UE, w tym – zapobiegające handlowi ludźmi. Stanowione przez instytucje UE przepisy z zakresu przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi wiążą nie tylko unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne, ale także państwa członkowskie. Związanie państw członkowskich przedmiotowymi przepisami dotyczy wszystkich organów władzy publicznej: ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej, które, działając na ich podstawie, stają się elementem ponadnarodowego systemu władzy.

Celem artykułu jest przeanalizowanie charakteru i zakresu obowiązków ciężących na państwach członkowskich w świetle unijnych przepisów o zapobieganiu handlowi ludźmi i jego zwalczaniu.

Słowa kluczowe: Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; zwalczanie handlu ludźmi, prawo Unii Europejskiej, odpowiedzialność państwa członkowskiego

Wstęp

Państwa członkowskie, decydując się na udział w niezwyklej projekcie integracyjnym – Unii Europejskiej, przekazały na poziom tej międzynarodowej organizacji o ponadnarodowym charakterze określony zakres kompetencji władczych. Kompetencje te obejmują przede wszystkim uprawnienia do stanowienia prawa, choć także do jego wykonywania i sądowej kontroli jego implementacji, w określonych dziedzinach, objętych kompetencjami Unii Europejskiej.

¹ Artykuł stanowi zmienioną, zaktualizowaną i rozszerzoną wersję referatu *Zadania organów władzy publicznej w zakresie zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi w świetle przepisów prawa Unii Europejskiej* ogłoszonego w dniu 23 czerwca 2015 r., podczas konferencji otwierającej projekt *Lubuski alians służb mundurowych i cywilnych wobec handlu ludźmi i przestępczości transgranicznej*.

Wśród tych dziedzin unijnych kompetencji znajduje się przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBS) bez granic wewnętrznych, oparta na swobodnym przepływie osób. Elementem tej przestrzeni jest brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i wspólna polityka w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, oparta na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwa wobec obywateli państw trzecich. (art. 67 TFUE²). Celem rozwijanej przez UE polityki imigracyjnej jako elementu PWBS jest zapewnienie skutecznego zarządzania przepływami, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium państw członkowskich oraz zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz ich zwalczanie (art. 79 ust. 1 TFUE). Przepisy te wiążą nie tylko unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne, ale także, a w zasadzie przede wszystkim państwa członkowskie. To one, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, zobowiązane są do podjęcia wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii (art. 4 ust. 3 TUE³). Obowiązek wykonywania zobowiązań traktatowych ciąży na wszystkich organach władzy publicznej, tj. organach władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej, niezależnie od ich szczebla i ulokowania w aparacie władzy⁴. Działając w sprawach z elementem unijnym, a zatem w sprawach, w których stan faktyczny objęty jest temporalnym, podmiotowym i przedmiotowym zakresem zastosowania prawa Unii Europejskiej, organy stosujące prawo stają się elementem unijnej architektury instytucjonalnej, odpowiednio: unijnego sądownictwa bądź aparatu administracyjnego. Organy państw członkowskich, w tym Polski, zyskują zatem w warunkach integracji europejskiej nową podstawę działania – przepisy tworzone na poziomie Unii Europejskiej, w tym w dziedzinie przeciwdziałania handlowi ludźmi i jego zwalczania. Niewykonywanie przez państwa członkowskie ciężących na nich zobowiązań w zakresie stosowania tych norm rodzić może różnorodne konsekwencje.

1. Proceder handlu ludźmi w Unii Europejskiej

Handel żywym towarem jest jedną z najdynamiczniej rozwijających się i najbardziej opłacalnych działalności przestępczych w skali globalnej. Rocznie generuje od 7 do 13 miliardów dolarów zysku⁵. Pomimo podejmowanych wysiłków, w tym legislacyjnych, proceder handlu ludźmi nie znika, a nawet przybiera na sile. Do czynników sprzyjających rozwojowi handlu ludźmi należą:

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.), s. 47.

³ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012), s. 13.

⁴ Półtorak N., *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich – zarys problemu*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. S. Biernat, Kraków 2000.

⁵ Charko D., *Proceder handlu ludźmi*, „Prokurator” 2011, nr 3-4, s. 37.

ubóstwo, znaczne różnice w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego, trudności w podejmowaniu zatrudnienia w państwach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, postępujące procesy globalizacyjne, rozwój techniczny i technologiczny czy wzmożone procesy imigracyjne⁶. Nieskuteczność rozwiązań prawnych mających przeciwdziałać handlowi ludźmi oraz niewłaściwe ich stosowanie utrudnia natomiast przeciwdziałanie i penalizację tego przestępstwa oraz oszacowanie rzeczywistej jego skali.

Najnowsze dane dotyczące handlu ludźmi w Unii Europejskiej wskazują na wzrost liczby zarejestrowanych ofiar tego przestępstwa w latach 2010-2012 w porównaniu do poprzednio badanego okresu (2008-2010) – wynosi ona 30 146 osób dla 28 państw członkowskich UE, przy czym większość z tych osób to kobiety (80%) i osoby poniżej 24 roku życia (łącznie 55%)⁷. Rzeczywista skala tego procederu jest jednak większa. Według danych Europolu rocznie ofiarami handlu ludźmi w UE pada kilkaset tysięcy osób, głównie kobiet i dzieci, na świecie zaś, jak ujawniają statystyki ONZ – 2,45 miliona osób⁸.

Unia Europejska podejmuje szereg działań w walce z handlem ludźmi. Od połowy lat 90. ubiegłego wieku aktywnie angażuje się w tworzenie zintegrowanego mechanizmu przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi, w skład którego weszłyby państwa pochodzenia ofiar, państwa tranzytowe i państwa docelowe⁹. System ten koncentruje się na trzech aspektach: zapobiegania handlowi ludźmi, ochronie i wsparciu dla ofiar oraz skutecznym ściganiu handlarzy. Działalność UE w przedmiotowej materii można rozpatrywać na kilku płaszczyznach.

Przede wszystkim na gruncie legislacyjnym. Bezpośrednie odwołania do kwestii handlu ludźmi widoczne są w prawie pierwotnym: jako przejaw naruszenia praw człowieka handel ludźmi został zakazany w art. 5 ust. 3 Karty praw podstawowych UE¹⁰, odnoszą się do niego także przepisy traktatów, stanowiących podstawę UE. Również prawo pochodne, zarówno to o charakterze wiążącym, jaki i *soft law*, staje się unijnym narzędziem w walce z handlem ludźmi. Wiążącym aktom prawa wtórnego, dotyczącym przedmiotowej problematyki, takim jak analizowana szczegółowo w dalszej części artykułu dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW¹¹,

⁶ Por. Florczak A., *Handel ludźmi*, [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, red. A. Florczak, A. Lisowska, Wrocław 2014, s. 285-286.

⁷ Dane za: *Trafficking in human beings. 2015 edition*, „Eurostat. Statistical working papers” 2015, DOI 10.2785/512112, s. 23. Wzrost ten może być potwierdzeniem coraz większej skali tego zjawiska, jak i większej skuteczności podejmowanych działań prewencyjnych i penalizacyjnych.

⁸ *Together against trafficking in human beings*, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/citizens-corner/trafficking-explained_en> [dostęp: 18.02.2016].

⁹ Szerzej na temat „geograficznego” wymiaru handlu ludźmi zob. R. Antonów, *Handel ludźmi. Kierunki, metody i rodzaje zniewolenia ofiar*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2014, nr 1, s. 8 i nast.

¹⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010/C 83/02), Dz.Urz. UE C 83 z 30.3.2010, s. 389.

¹¹ Dz.Urz. UE L 101 z 15.04.2011 r., s. 1.

towarzyszą liczne rezolucje, sprawozdania, komunikaty unijnych instytucji, m.in. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2010 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi czy komunikat Komisji z dnia 18 października 2005 r. zatytułowany Zwalczanie handlu ludźmi – zintegrowane podejście oraz wnioski dotyczące planu działania (COM(2005)0514).

Zwalczanie przestępstwa handlu żywym towarem dokonuje się w UE także przy wykorzystaniu rozwiązań instytucjonalnych, do których zaliczyć należy Forum na Rzecz Zapobiegania Przestępczości Zorganizowanej (zainicjowane przez Komisję Europejską w 2001 r.), Grupę Ekspertów do Walki z Handlem Ludźmi (organ konsultacyjny KE) czy powołanie koordynatora ds. zwalczania handlu ludźmi, odpowiedzialnego za poprawę spójności działań unijnych instytucji i agencji, państw członkowskich i innych podmiotów w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi i jego zwalczania oraz wypracowywania rozwiązań w ramach unijnej polityki w tym zakresie.

Bardzo ważnym komponentem unijnego systemu walki z handlem ludźmi są programy finansowe, m.in. program Zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet, młodzieży i dzieci – Daphne, program Zapobieganie i walka z przestępczością 2007-2013 (ISEC) czy Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR).

Unia Europejska działa zatem kompleksowo na rzecz zwalczania handlu ludźmi, a podejmowane przez nią środki odzwierciedlają sposób, w jaki interpretuje ona ten proceder – jako przyczynę, ale jednocześnie i efekt naruszenia praw człowieka¹².

2. Zadania organów władzy publicznej w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi i zwalczania tego przestępstwa na przykładzie dyrektywy 2011/36/UE

Kluczowym aktem prawa UE w przedmiocie przeciwdziałania handlowi ludźmi i jego zwalczania jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar. Określa ona minimalne reguły dotyczące określania przestępstw i kar dotyczących handlu ludźmi. Wprowadza również wspólne przepisy w celu lepszego zapobiegania takim przestępstwom i lepszemu ochronie ich ofiar, przy uwzględnieniu kwestii związanych z płcią (art. 1 dyrektywy).

Dyrektywa nie jest jedynym aktem prawa UE mającym na celu przyczynić się do zwalczania handlu ludźmi w UE i państwach członkowskich, choć niewątpliwie jednym z najbardziej kompleksowych – jej celem jest nie tylko penalizacja omawianego przestępstwa, ale także jego prewencja oraz zapewnienie ofiarom handlu ludźmi możliwości odzyskania równowagi oraz ich

¹² O historii i paradygmacie działań UE w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi zob. *The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016*, COM(2012) 286 final.

reintegracja społeczna. Przepisy dotyczące praw pobytu ofiar handlu ludźmi na terytorium UE, przepisy dotyczące wykorzystania seksualnego dzieci oraz nielegalnych pracowników z państw trzecich zatrudnianych na terenie UE regulują odpowiednio: 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 wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami¹³, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/WE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW¹⁴ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r., przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich¹⁵.

Dyrektywa 2011/36/UE zobowiązuje organy ustawodawcze państw członkowskich do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia karalności czynów umyślnych, wypełniających znamiona przestępstwa handlu ludźmi. Pod tym pojęciem art. 2 ust. 1 dyrektywy rozumie „werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, w tym wymianę lub przekazanie kontroli nad tymi osobami, z zastosowaniem groźby lub przemocy bądź innych form przymusu, uprowadzenia, oszustwa, podstępny, poprzez nadużycie uprawnień lub wykorzystanie sytuacji bezbronności, lub też wręczenie lub przyjęcie płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby sprawującej kontrolę nad inną osobą, w celu wyzysku”. Sytuacja bezbronności zachodzi wówczas, gdy dana osoba nie ma innego – realnego lub możliwego do zaakceptowania – wyboru niż poddanie się nadużyciu. Wyzysk obejmuje, w szczególności: wyzyskanie innych osób do prostytucji lub innych form wykorzystywania seksualnego, przymusową pracę lub służbę, w tym żebractwo, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie, wyzyskiwanie do działalności przestępczej lub usunięcie organów. Zgoda ofiary handlu ludźmi na wyzysk, niezależnie od tego, czy zamierzony lub rzeczywisty, pozostaje bez względu na kwalifikację prawną czynu, jeżeli posłużono się którymkolwiek ze środków określonych w ust. 1 art. 2 dyrektywy.

W świetle dyrektywy państwa członkowskie zobowiązane są do podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia karalności podżegania do przestępstwa handlu ludźmi, pomocnictwa i usiłowania jego popełnienia (art. 3).

Co więcej, państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, by przestępstwo handlu ludźmi podlegało skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom, mogącym skutkować wydaniem sprawcy. Władze ustawodawcze są zobowiązane do zagwarantowania górnej granicy zagrożenia

¹³ Dz.Urz. UE L 261 z 6.8.2004 r., s. 19.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 335 z 17.12.2011 r., s. 1.

¹⁵ Dz.Urz. UE L 168 z 30.6.2009 r., s. 24.

karą pozbawienia wolności na poziomie co najmniej pięciu lat (art. 4). Odpowiednie sankcje powinny zostać przewidziane także na wypadek popełnienia przestępstwa przez osobę prawną (art. 6).

Dyrektywa podnosi standard ochrony wobec dzieci, zobowiązując państwa członkowskie do podjęcia środków niezbędnych dla zapewnienia, że przedmiotowe przestępstwo popełnione wobec dzieci podlega sankcjom karnym w maksymalnym wymiarze co najmniej dziesięciu lat pozbawienia wolności (zasadą jest poddanie sprawców handlu ludźmi sankcjom karnym w maksymalnym wymiarze co najmniej pięciu lat pozbawienia wolności), niezależnie od tego, czy wobec dziecka posłużono się którymś ze środków wymienionych w art. 2 ust. 1 dyrektywy czy też nie. Omawiany akt prawa pochodnego wymaga także przyznania właściwym organom państw członkowskich uprawnień w zakresie zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz korzyści pochodzących z przestępstwa handlu ludźmi (art. 7).

Dyrektywa nakłada na organy państw członkowskich obowiązek ścigania przestępstwa handlu ludźmi z urzędu (ściganie i oskarżanie w odniesieniu do przestępstw handlu ludźmi nie powinno być uzależnione od złożenia przez ofiarę skargi lub oskarżenia) oraz zaleca, by postępowanie karne mogło być kontynuowane, nawet, jeśli ofiara wycofa swoje zeznania (art. 9 ust. 1). Skuteczne przeciwdziałanie handlowi ludźmi wymaga odpowiedniego wyszkolenia osób, jednostek i służb odpowiedzialnych za ściganie lub oskarżanie w odniesieniu do przestępstwa handlu ludźmi oraz dostępu do skutecznych narzędzi śledczych, do zapewnienia czego dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie (art. 9).

Organy państw członkowskich są także zobowiązane do udzielenia pomocy i wsparcia, we współpracy z odpowiednimi organizacjami, osobie, która stała się ofiarą handlu ludźmi, w szczególności polegających na zapewnieniu standardu życia gwarantującego ofierze środki utrzymania w formie odpowiedniego i bezpiecznego zakwaterowania i pomocy materialnej, jak również potrzebnej opieki medycznej, w tym pomocy psychologicznej, doradztwa i informacji, a w odpowiednich przypadkach także usług tłumaczy przed rozpoczęciem postępowania karnego, w jego trakcie i przez odpowiedni czas po jego zakończeniu (art. 11).

Dyrektywa nakłada na organy władzy publicznej także obowiązki dotyczące ochrony ofiar handlu ludźmi podczas postępowania przygotowawczego i sądowego, dodatkowo w odniesieniu do praw określonych w decyzji ramowej 2001/220/WSiSW. Zobowiązuje bowiem państwa członkowskie do zapewnienia ofiarom handlu ludźmi bezzwłocznego dostępu do doradztwa prawnego i zastępstwa procesowego, na zasadach przewidzianych w prawie i procedurze karnej tego państwa, w tym w celu dochodzenia odszkodowania, także nieodpłatnie. Organy władzy publicznej są także zobowiązane do zapewnienia ofiarom handlu ludźmi odpowiedniej ochrony na podstawie indywidualnej oceny ryzyka, w tym, w odpowiednich przypadkach, poprzez dostęp do programów ochrony świadków

lub innych podobnych środków, zgodnie z podstawami określonymi przepisami krajowymi. Organy państw członkowskich są także, co niezmiernie ważne, zobowiązane do zapewnienia ofiarom handlu ludźmi szczególnego traktowania służącego zapobieżeniu wtórnej wiktyimizacji, poprzez unikanie (w możliwym zakresie i zgodnie z podstawami określonymi w prawie krajowym, jak również z regułami dotyczącymi swobody uznania sędziego, praktyką lub wytycznymi):

- zbędnego powtarzania przesłuchań w trakcie śledztwa, przygotowania aktu oskarżenia lub procesu;
- kontaktu wzrokowego ofiary z oskarżonymi, w tym w trakcie składania zeznań, także podczas przesłuchań i tzw. przesłuchań krzyżowych, dzięki zastosowaniu odpowiednich środków, w tym odpowiednich technologii komunikacyjnych;
- składania zeznań na posiedzeniach jawnych;
- zbędnych pytań dotyczących życia prywatnego (art. 12 dyrektywy).

Omawiany akt prawa pochodnego zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia podniesionego standardu ochrony wobec dzieci przez:

- zapewnienie w odpowiednim terminie dostępu do edukacji dzieciom będącym ofiarami handlu ludźmi i dzieciom ofiar takiego handlu;
- wyznaczenie opiekuna lub przedstawiciela prawnego dla dziecka będącego ofiarą handlu ludźmi od momentu uznania go przez władze za ofiarę takiego handlu, jeżeli na mocy prawa krajowego osoby, którym przysługuje władza rodzicielska, nie mogą zapewnić ochrony interesu dziecka lub reprezentować dziecka ze względu na konflikt interesów między nimi a dzieckiem będącym ofiarą;
- zapewnienie w trakcie postępowania karnego dotyczącego przestępstw, o których mowa w art. 2 i 3, by wszystkie przesłuchania dziecka będącego ofiarą handlu ludźmi, lub, w odpowiednich przypadkach, dziecka występującego jako świadek, mogły być utrwalane audiowizualnie i by te utrwalone audiowizualnie przesłuchania mogły zostać wykorzystane jako dowód w postępowaniu przed sądem karnym.

Dyrektywa nakłada na organy państw członkowskich także obowiązki o charakterze edukacyjno-informacyjnym (art. 18):

- podejmowania działań w dziedzinie kształcenia i szkoleń, niezbędnych do osłabienia i ograniczenia popytu sprzyjającego wszelkim formom wyzysku i związanym z handlem ludźmi;
- podejmowania odpowiednich działań, takich jak kampanie informacyjne i uświadamiające, programy badawcze i edukacyjne służące podniesieniu świadomości i ograniczeniu ryzyka, by ludzie – a w szczególności dzieci – nie stali się ofiarami handlu ludźmi.

Dyrektywa nakłada także na organy władzy publicznej obowiązek sprawozdawczy, wymagając, by państwa członkowskie podjęły niezbędne środki w celu ustanowienia krajowych sprawozdawców lub równoważnych mechanizmów w celu oceny tendencji w obszarze handlu ludźmi, oceny rezultatów działań służących zwalczaniu tego procederu, w tym gromadzenia danych statystycznych w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie działającymi w tym obszarze oraz przedstawianie sprawozdań.

3. Konsekwencje niewykonywania zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi i jego zwalczania przez organy państw członkowskich

W warunkach integracji europejskiej organy władzy publicznej są zobowiązane do przestrzegania prawa krajowego o unijnej proveniencji. W odniesieniu do władz ustawodawczych oznacza to konieczność podjęcia odpowiednich kroków legislacyjnych, w szczególności implementujących przepisy unijnych dyrektyw. Dla organów stosujących prawo (administracyjnych i sądowniczych) – obowiązek działania bezpośrednio na podstawie norm prawa unijnego, czyli wydania decyzji na podstawie bezpośrednio skutecznej normy prawa UE.

Niedopełnienie obowiązku przez władzę ustawodawczą w odniesieniu do dyrektyw z zakresu przeciwdziałania handlowi ludźmi i jego zwalczania albo jego niewłaściwe zrealizowanie będzie rodziło konsekwencję w postaci wertykalnej bezpośrednio skuteczności dyrektywy. Oznaczać to będzie możliwość powołania się wprost na przepisy dyrektywy (bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne) przez jednostkę – ofiarę handlu ludźmi – przeciwko organom władzy publicznej i żądania działania zgodnego z przepisami dyrektywy. W sprawie C-103/88 *Costanzo*¹⁶ Trybunał stwierdził, iż w przypadku nieprawidłowej implementacji dyrektywy organy władzy publicznej, w tym administracji państwowej i samorządowej, zobowiązane są uwzględnić zasadę skutku bezpośredniego, co oznacza uprawnienie podmiotu indywidualnego do oparcia roszczeń wprost z dyrektywy i dodatkowo odmówić zastosowania przepisów prawa krajowego w takim zakresie, w jakim są one sprzeczne z dyrektywą.

W wypadku, gdy przepisy dyrektywy nie wywołują skutku bezpośredniego, na przykład dlatego, że chodzi o brak bezpośredniego skutku w układzie horyzontalnym lub dlatego, że pozostawiają państwom członkowskim pewien zakres swobody implementacyjnej, organy krajowe zobowiązane są do dokonania tzw. pronunijnej wykładni prawa krajowego, którego zakres pokrywa się z zakresem zastosowania omawianej dyrektywy. Organ wezwany do przeprowadzenia ich wykładni zobowiązany jest zrobić to, w największym możliwym stopniu, w świetle treści i celu dyrektywy, dla osiągnięcia jej rezultatu. W takiej perspektywie obowiązek wykładni zgodnej z dyrektywą jest przedłużeniem

¹⁶ Wyrok TSUE z 22.06.1989 r. w sprawie C-103/88 *Costanzo*, ECLI:EU:C:1989:256.

obowiązku państwa należytej implementacji dyrektywy na poziomie orzecznictwym, jeżeli bez niej nie może zostać osiągnięty cel dyrektywy. Teza taka zachowuje się aktualność zarówno w zakresie sądowego stosowania prawa¹⁷, jak i stosowania prawa w praktyce organów administracji publicznej.

Działania organów władzy publicznej niezgodne z przepisami dyrektyw, które obejmują nie tylko niezrealizowanie obowiązku implementacji dyrektywy przez władze ustawodawcze, ale także niezgodną z przepisami unijnych dyrektyw z zakresu przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi praktykę administracyjną, prowadzi mogą do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Skuteczne dochodzenie odpowiedzialności państwa za działania organów władzy publicznej naruszające przepisy prawa UE przed sądami krajowymi wymaga kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek:

- Celem dyrektywy musi być przyznanie jednostce określonych uprawnień.
- Treść tych uprawnień musi być możliwa do określenia na podstawie przepisów dyrektywy.
- Musi istnieć związek przyczynowy między naruszeniem zobowiązania ciążącego na państwie a poniesioną przez poszkodowanych szkodą¹⁸.

Spełnienie tych kryteriów przez przepisy unijnych dyrektyw z zakresu przeciwdziałania handlowi ludźmi i jego zwalczania, w tym omówionej wyżej dyrektywy 2011/36/UE, rodzić zatem będzie odpowiedzialność odszkodowawczą Polski wobec jednostki za działania polskich organów władzy publicznej stanowiące naruszenie zobowiązań tychże, wynikających z przepisów dyrektyw.

Zakończenie

Unia Europejska działa w granicach i na podstawie przyznanych jej przez państwa członkowskie kompetencji¹⁹. Wśród dziedzin objętych unijnym zakresem władzy znajduje się także przeciwdziałanie i zwalczanie handlu ludźmi. Skala tego procederu, pomimo podejmowanych przez UE wysiłków legislacyjnych, jest ogromna.

Przyjmowane przez UE instrumenty prawne w sferze przeciwdziałania handlowi ludźmi przybierają formę dyrektyw. Zgodnie z art. 288 TFUE dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, w zakresie rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim swobodę wyboru form i środków realizacji celu przewidzianego dyrektywą. *Signum specificum* omawianego źródła prawa UE jest zatem pozostawienie państwom członkowskim decyzji co do wyboru takich środków

¹⁷ Zob. A. Wróbel, *Sądowa wykładnia prawa państwa członkowskiego UE zgodnie z dyrektywami WE/UE*, <http://www2.wpia.uw.edu.pl/files//podyplomowe/gospodarka_rynkowa/wrobel_andrzej.pdf> [dostęp: 18.02.2015].

¹⁸ Takie kryteria odpowiedzialności pozaumownej państwa członkowskiego w związku z dyrektywą sformułować TSUE w wyroku w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej, ECLI:EU:C:1991:428, pkt 38-41

¹⁹ Wynika to z zasady kompetencji powierzonych, wyrażonej w art. 5 ust. 1 TUE.

implementacji dyrektywy, które odpowiadają tradycji prawnej tego państwa, konkretnym instytucjom prawa w nim obowiązującym czy sposobowi organizacji aparatu administracji, o ile tylko realizują one cel dyrektywą przewidziany.

Obowiązek zapewnienia skuteczności dyrektyw z zakresu przeciwdziałania handlowi ludźmi i jego zwalczania ciąży na wszystkich organach władzy publicznej, tj. organach ustawodawczych, wykonawczych i sędziowskich państw członkowskich. Znaczenie organów władzy wykonawczej – administracji publicznej państw członkowskich – jest w omawianym zakresie tym większe, że wobec skromnego aparatu administracyjnego ulokowanego na poziomie UE, to one działają jako element unijnej administracji. Jako takie mają obowiązek zapewnienia skuteczności unijnym dyrektywom z zakresu przeciwdziałania handlowi ludźmi i jego zwalczania. Odpowiednie wykonanie tego obowiązku staje się szczególnie ważne w przypadku braku implementacji ustawodawczej lub jej wadliwości, a wymaga uwzględnienia takich zasad prawa UE jak zasada jego pierwszeństwa, bezpośredniej wertykalnej skuteczności jego przepisów czy też prounijnej wykładni prawa krajowego.

Bibliografia

1. Antonów R., *Handel ludźmi. Kierunki, metody i rodzaje zniewolenia ofiar*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2014, nr 1.
2. Charko D., *Proceder handlu ludźmi*, „Prokurator” 2011, nr 3-4.
3. Florczak A., *Handel ludźmi*, [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, red. A. Florczak, A. Lisowska, Wrocław 2014.
4. Półtorak N., *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich – zarys problemu*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. S. Biernat, Kraków 2000.

Akty prawa:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz.Urz. L 168 z 30.6.2009 r.).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/WE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (Dz.Urz. UE L 335 z 17.12.2011 r.).
3. Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich (Dz.Urz. UE L 261 z 6.8.2004 r.).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz.Urz. UE L 101 z 15.4.2011 r.).
5. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010/C 83/02) (Dz.Urz. UE C 83 z 30.3.2010 r.).

6. The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016, COM(2012) 286 final.
7. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.).
8. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r..

Wyroki TSUE:

1. Wyrok TSUE z 22.06.1989 r. w sprawie C-103/88 *Costanzo*, ECLI:EU:C:1989:256.
2. Wyrok TSUE w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1991:428.

Pozostałe:

1. *Trafficking in human beings. 2015 edition*, „Eurostat. Statistical working papers” 2015, DOI 10.2785/512112.
2. *Together against trafficking in human beings*, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/citizens-corner/trafficking-explained_en>.
3. Wróbel A., *Sądowa wykładnia prawa państwa członkowskiego UE zgodnie z dyrektywami WE/UE*, <http://www2.wpia.uw.edu.pl/files//podyplomowe/gospodarka_rynkowa/wrobel_andrzej.pdf> [18.02.2015].

**Prevention and elimination of human trafficking
as an obligation the Member States of the European Union**

Abstract

One of the aims of the European Union is to create a common space of freedom, security and justice for its citizens and for legally residing citizens of third countries. The means are regulations to guarantee an appropriate level of security after the lifting of border controls on EU internal borders, including regulations to prevent human trafficking. Legislation by EU authorities in this field is binding not only for UE institutions, services and agencies, but also for the member states. All the national authorities – in the legislative, judicial and executive branches – are bound by EU legislation and hence they become elements of a supranational system of power. The article analyzes the nature and extent of obligations the member states have in the light of EU laws on the prevention and elimination of human trafficking.

Keywords: space of freedom, security and justice, prevention of human trafficking, elimination of human trafficking, EU law, obligations of EU member states