



Maciej Romanowski

Ekspert Centralnego Zespołu dw. z Handlem Ludźmi Wydziału ds. Przeszeczności Kryminalnej Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji

HANDEL LUDŹMI W POLSCE – RYS HISTORYCZNY I WYZWANIA STOJĄCE PRZED POLSKĄ POLICJĄ¹

I. System zwalczania handlu ludźmi w polskiej Policji

Instytucja niewolnictwa i handel niewolnikami towarzyszą ludzkości od zarania dziejów. Handel ludźmi (HL) jest nazywany współczesną formą niewolnictwa. Stwierdzenie to nie wyraża jednak całej treści tego zjawiska. Trzeba bowiem sobie uświadomić, że HL to jedna z najcięższych zbrodni, w wielu krajach zagrożona najsurowszymi karami pozbawienia wolności. Penalizacja tego zachowania jest wyrazem przekonania, że czynienie z ludzi przedmiotu handlu jest naruszeniem elementarnych zasad, które legły u podstaw konstrukcji współczesnego społeczeństwa².

Jednym ze skutków przemian, do jakich doszło w Polsce po 1989 roku był gwałtowny wzrost przeszeczności, w tym przeciwko wolności i obyczajności seksualnej. Otwarcie granic i rozwój tzw. seks-biznesu spowodowały, że również w naszym kraju pojawiło się zjawisko HL. Początkowo Polska stanowiła kraj pochodzenia ofiar ujawnianych w krajach Europy Zachodniej, z czasem stając się krajem tranzytu, jak również docelowym dla ofiar z krajów byłego bloku wschodniego.

HL, godząc w podstawowe prawa i wolności człowieka, zagraża bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. Dlatego też zwalczanie HL stało się jednym z priorytetów w krajach Unii Europejskiej (UE), w tym w Polsce.

Wzrost zagrożenia przeszecznością HL przyczynił się do powstania potrzeby strategicznego jej zwalczania.

Za początek zorganizowanych, planowanych działań przeciwko HL w Polsce uznaje się 1995 r., w którym powołano do życia Fundację Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu „La Strada”. Drugim momentem było podpisanie i ratyfikowanie przez Polskę *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko przeszeczności zorganizowanej* wraz z protokołami dodatkowymi [Palermo, grudzień 2000 r.]. Zaistniała wówczas potrzeba przyjrzenia się polskiemu prawu i praktyce w zapobieganiu i zwalczaniu HL.

Nowy etap w podejściu do HL w Polsce otworzyło podpisanie w sierpniu 2001 r. Programu współpracy pomiędzy Rządami RP i Republiki Czeskiej a Biurem ds. Walki z Narkotykami i Zapobiegania Przeszeczności Centrum Zapobiegania Przeszeczności Międzynarodowej ONZ. W celu realizacji Programu powołano Grupę Roboczą mającą na celu przygotowanie krajowej strategii zwalczania i zapobiegania HL³.

¹ Już po napisaniu przedmiotowego artykułu, zaprezentowana w nim propozycja powołania w służbie śledczej merytorycznej komórki organizacyjnej zajmującej się ogólnokrajową koordynacją zwalczania handlu ludźmi, przedłożona została w formie koncepcji kierownictwu służbowemu Policji i uzyskała jego akceptację. W najbliższym czasie Centralny Zespół dw. z Handlem Ludźmi przeniesiony zostanie z Biura Kryminalnego do Centralnego Biura Śledczego KGP.

² Z. Lasocik, *Handel ludźmi – zapobieganie i ściganie*, Warszawa 2006, s. 16.

³ Źródło: MSWiA.

Wynikiem prac Grupy Roboczej był projekt dokumentu, który powstał jesienią 2002 r., a który został zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 16 września 2003 r. jako Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi (KPZiZHL) na lata 2003-2004.

Oprócz realizacji *Programu współpracy z ONZ KPZiZHL* był również elementem realizacji rządowego programu *Bezpieczna Polska* [2002].

KPZiZHL zawierał ówczesny stan prawny, zjawisko HL oraz przedstawiał propozycje działań, w tym dotyczące podniesienia skuteczności działania służb i organów ścigania.

W ramach realizacji KPZiZHL na lata 2003-2004 Prezes Rady Ministrów Zarządzeniem nr 23 z dnia 5 marca 2004 r. powołał Zespół do Spraw Zapobiegania i Zwalczania Handlu Ludźmi umiejscowiony w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA).

W większości przypadków wykonanie zadań okazało się niemożliwe z uwagi na stosunkowo krótkie terminy ich realizacji. Potrzeba ich zrealizowania stała się podstawą do podjęcia decyzji o kontynuacji w kolejnych latach KPZiZHL realizowanego w cyklu dwuletnim⁴.

Do połowy 2004 r. w polskiej Policji w zasadzie nie istniały struktury odpowiedzialne za zwalczanie HL. Problematyka ta po raz pierwszy znalazła swoje systemowe ujęcie pod koniec 2004 r. – na szczeblu Komendy Głównej Policji (KGP) powołany został *Zespół do koordynacji przedsięwzięć w zakresie zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi* [Decyzja nr 630 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2004 r.]. Rosnąca świadomość zagrożeń związanych z HL przyczyniła się do powołania w 2006 r. przy Biurze Kryminalnym KGP nieetatowego *Centralnego Zespołu do walki z Handlem Ludźmi* [Decyzja nr 488 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 września 2006 r.].

W KPZiZHL na lata 2007-2008 znalazły się zapisy wskazujące na potrzebę ustanowienia w Policji na szczeblu KGP oraz we wszystkich jednostkach szczebla wojewódzkiego etatowych struktur do walki z handlem ludźmi.

Mając powyższe na uwadze Komendant Główny Policji rozkazem organizacyjnym nr 43/07 z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie zmian organizacyjno – etatowych w KGP z dniem 15 czerwca 2007 r. powołał w strukturze Wydziału Kryminalnego Biura Kryminalnego wyodrębniony etatowo *Centralny Zespół do walki z Handlem Ludźmi* (Centralny Zespół). Strukturę etatową zespołu utworzyło osiem etatów, w tym jeden cywilny⁵.

Ponadto w dniu 5 lipca 2007 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji wydał polecenie [pismo nr l.dz. Akr-THB – 69/2007] powołania do dnia 31 lipca 2007 r. wyodrębnionych etatowo w strukturach wydziałów kryminalnych komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji – *Zespołów do walki z Handlem Ludźmi*.

Utworzenie Zespołów do walki z Handlem Ludźmi szczebla wojewódzkiego przyczyniło się do sukcesywnego powoływania w komendach powiatowych (miejskich, rejonowych) koordynatorów do walki z handlem ludźmi.

II. Ocena przyjętych rozwiązań

Blisko trzyletni okres działania utworzonych w służbie kryminalnej Policji struktur do walki z HL pozwala na dokonanie wszechstronnej oceny przyjętych w Policji dotychczasowych rozwiązań dotyczących zwalczania przedmiotowej przestępczości.

⁴ Do chwili obecnej KPZiZHL realizowany był w latach 2003-2004, 2005-2006, 2007-2008 oraz 2009-2010. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w związku z nowelizacją ustawy z dnia 06 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Dz. U. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.] KPZiZHL na lata 2009-2010 otrzymał nazwę *Krajowego Planu Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi* (KPDPHL), co wynika z jego charakteru, odmiennego od programów opisywanych w przedmiotowej ustawie.

⁵ Aktualnie w skład zespołu wchodzi sześciu policjantów i jeden pracownik cywilny.

Do najważniejszych dotyczących osiągnięć zwalczania HL w latach 2007-2009⁶ należy zaliczyć:

- utworzenie w służbie kryminalnej Policji struktur do walki z HL,
- zrealizowanie w zakresie HL *Zaleceń sformułowanych przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w Memorandum z 2007 roku*,
- przeszkolenie w ramach doskonalenia zawodowego, realizowanego lokalnie, 11.263 policjantów,
- wdrożenie w Policji *kursu specjalistycznego w zakresie zwalczanie handlu ludźmi* oraz przeszkolenie w jego ramach około 110 funkcjonariuszy,
- modernizację w zakresie HL kursów szkoleniowych:
 - podstawowego dla funkcjonariuszy Policji,
 - specjalistycznego dla policjantów służby kryminalnej w zakresie wykonywania wybranych czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych,
 - specjalistycznego dla służby dyżurnej jednostek organizacyjnych Policji,
- wyznaczenie w Centralnym Biurze Śledczym (CBS) KGP – na wniosek Centralnego Zespołu – koordynatorów dw. z handlem ludźmi,
- włączenie przedstawiciela CBS KGP – na wniosek Centralnego Zespołu – do prac międzyresortowego Zespołu do Spraw Zapobiegania i Zwalczania Handlu Ludźmi,
- wzrost – w stosunku do analogicznego okresu czasu⁷ – liczby stwierdzonych z art. 253 § 1 k.k. czynów o **58,03** %, liczby osób podejrzanych o **61,54** %, liczby ustalonych osób porrzywczonych o **1341,18** %, a także wykrywalności czynów o **8,57** % do poziomu 98 %⁸.

Pomimo niewątpliwych sukcesów odnoszonych przez służbę kryminalną w zwalczaniu przedmiotowego procederu nadal istnieje wiele obszarów, które wymagają podjęcia zdecydowanych i systemowych działań. Dotyczy to głównie takich form zjawiskowych HL jak: praca przymusowa, zmuszanie ofiar do żebractwa, wyłudzenie udzielanych i wypłacanych Polakom, poza granicami naszego kraju, kredytów i świadczeń socjalnych, czy handel narządami ludzkimi, a także przestępstw związanych z handlem dziećmi (nielegalną adopcją).

Nie należy zapominać również o tym, że przestępczości HL towarzyszą nieodłącznie inne rodzaje przestępczości, głównie przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz przestępstwa narkotykowe.

Wydaje się zatem, że aktualne struktury zwalczające HL powoli wyczerpują swoje możliwości w zakresie dynamiki podejmowanych działań. Świadczyć o tym może m.in. stabilizacja wyników statystycznych dotyczących zwalczania HL. W zaistniałej sytuacji, uzyskanie dalszego progresu w zwalczaniu HL możliwe jest jedynie na drodze rozwoju jakościowego. Gwarantem takiej jakości w Policji jest służba śledcza.

⁶ Dane statystyczne dotyczą całego 2007 roku, choć Centralny Zespół dw. z Handlem Ludźmi powołany został z dniem 15 czerwca 2007 r.

⁷ Dotyczy lat 2004-2006 [tj. przed utworzeniem w Policji etatowych struktur dw. z HL] oraz 2007-2009. Należy dodać, że porównanie wyników z lat 2005-2006 do lat 2008-2009 wskazuje na jeszcze większy wzrost w zaprezentowanych kategoriach z uwagi na fakt, że do połowy 2007 r. nie istniały w Policji etatowe struktury dw. z HL, więc uwzględnienie w porównaniu całego 2007 r. zaniża uzyskany wynik.

⁸ Dane statystyczne dostępne pod adresem: www.statystyka.policja.pl/portal/st/936/50848/Handel_ludzmi_pornografia_dziecieca_i_pedofilia_przestepstwa_okoloprostytycyjne.html.

III. Propozycje rozwiązań⁹

Mając na uwadze powyższe rozważania proponuję przyjęcie w Policji następujących rozwiązań w zakresie zwalczania przestępczości HL oraz przestępstw towarzyszących:

- przeniesienie ogólnokrajowej koordynacji zwalczania HL z Biura Kryminalnego do Centralnego Biura Śledczego KGP,
- utworzenie w CBS KGP wyodrębnionej etatowo komórki organizacyjnej do zwalczania HL.

IV. Uzasadnienie

Oprócz poruszonych wcześniej kwestii, argumenty przemawiające za potrzebą centralizacji zwalczania HL w CBS KGP przedstawiają się w następujący sposób:

- HL to zbrodnia,
- HL to zgodnie z definicją z *Protokołu z Palermo czyn o charakterze międzynarodowym dokonywany przez zorganizowane grupy przestępcze*,
- HL to przestępstwo o dużym ciężarze gatunkowym, złożonym procesie wykrywczym, specyficznie uzyskiwania i gromadzenia materiału dowodowego oraz postępowania z ofiarą,
- zwalczanie HL realizowane jest w Prokuraturze Generalnej przez Biuro ds. Przestępczości Zorganizowanej, którego naturalnym partnerem do współpracy jest CBS KGP,
- jedyny dotychczas przypadek realizacji sprawy HL w formie zjawiskowej zmuszania do żebractwa miał miejsce w CBS KGP,
- jedyny dotychczas przypadek zakupu kontrolowanego ofiar HL miał miejsce w CBS KGP.

Przedstawione powyżej argumenty wskazują na fakt, że w polskiej Policji to CBS KGP jest najlepiej przygotowane do zwalczania przestępczości zorganizowanej, a co za tym idzie powinno zostać szerzej zaangażowane w zwalczanie HL, który w naturalny sposób wpisuje się w konwencję pracy służby śledczej.

Innego rodzaju argumentami przemawiającymi za potrzebą przeniesienia ogólnokrajowej koordynacji HL do służby śledczej są kwestie związane z rozwojem współpracy międzynarodowej. Nabiera ona szczególnego wymiaru w kontekście przyszłej (w 2011 r.) polskiej prezydencji w UE (program *Partnerstwa Wschodniego*) oraz organizowanych w Polsce i na Ukrainie mistrzostwach Europy w piłce nożnej *Euro 2012*.

Zakłada się, że program *Partnerstwa Wschodniego* będzie jednym z głównych projektów realizowanych w trakcie polskiej prezydencji w UE, a problematyka HL została szczególnie uwypuklona jako jeden z zasadniczych celów do wykonania w ramach programu.

W przypadku *Euro 2012* ocena zagrożeń wskazuje na istnienie związku między HL i przymusową prostytutką a wielkimi imprezami sportowym, w tym piłkarskimi. Analiza dostępnych informacji wskazuje na zjawisko rosnącego zagrożenia niniejszą przestępczością w trakcie trwania wielkich imprez sportowych. Wydaje się więc zasadnym przyjęcie przez Policję na lata 2010-2012 planu działań mających na celu minimalizację przewidywanego zagrożenia. Jest to tym bardziej istotne, że współorganizatorem *Euro 2012* jest Ukraina. Należy podkreślić fakt, że według szacunkowych danych Policji Ukrainki są – spośród wszystkich cudzoziemek uprawiających w Polsce prostytutkę – grupą najliczniejszą. Obywatelki Ukrainy są też najczęściej identyfikowanymi w Polsce cudzoziemskimi ofiarami przymusowej prostytutki i HL. Otwarcie dla kibiców granic między Polską (UE) a Ukrainą może doprowadzić do

⁹ Przedstawione propozycje znalazły się w opracowanej przeze mnie w kwietniu br. „*Koncepcji zwalczania HL w Polsce*”.

swobodnego i niekontrolowanego przekraczania granicy przez ofiary i sprawców przedmiotowej przestępczości.

V. Wnioski

Wydaje się, że obecnie tylko potencjał CBS KGP jest gwarantem uzyskania pozytywnych efektów w przedmiotowej materii, co nie jest bez znaczenia dla wizerunku polskiej Policji.

Powołana w służbie śledczej wyodrębniona etatowo komórka organizacyjna do zwalczania HL, powinna, moim zdaniem, mieć wyższą rangę niż zespół, co związane jest z jednej strony z liczbą zadań realizowanych przez obecny Centralny Zespół dw. z Handlem Ludźmi¹⁰, a z drugiej strony - z prognozowanym wzrostem zagrożenia przedmiotową przestępczością oraz kierowanymi pod adresem Policji sugestiami wzmocnienia dotychczasowej struktury¹¹.

Powołanie ww. komórki organizacyjnej w randze np. sekcji lub wydziału nie powinno generować dużych kosztów finansowych¹² przy uwzględnieniu faktu, iż w skład Centralnego Zespołu dw. z Handlem Ludźmi wchodzi 7 etatów, a w Wydziale Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Kryminalnej CBS KGP zwalczaniem HL zajmuje się 2 nieetatowych koordynatorów.

Połączenie obu struktur, a więc i doświadczeń policjantów zajmujących się przedmiotową problematyką w jedną całość wydaje się działaniem logicznym i rozsądnym.

Powołanie w służbie śledczej merytorycznej komórki organizacyjnej zajmującej się ogólnokrajową koordynacją zwalczania HL powinno skutkować wyższym poziomem realizacji zadań oraz lepszym rozpoznaniem i zwalczaniem zorganizowanych grup przestępczych czerpiących korzyści z seks-biznesu oraz innych zjawiskowych form HL¹³.

¹⁰ Centralny Zespół dw. z Handlem Ludźmi posiada odrębny dziennik korespondencyjny, w którym rocznie rejestrowanych jest około 1800 dokumentów, a należy przewidywać wzrost liczby realizowanych zadań.

¹¹ W projekcie opracowanego w MSWiA *KPDPHL na lata 2009-2010* zawarta była propozycja utworzenia w KGP Wydziału dw. z Handlem Ludźmi, która zostanie prawdopodobnie ponowiona w *KPDPHL na lata 2011-2012*.

¹² Przykładowo utworzenie wydziału to kwestia dołączenia do nowo tworzonej komórki organizacyjnej jednego etatu.

¹³ Centralizacja zwalczania danego rodzaju przestępczości przez służbę śledczą już raz sprawdziła się w praktyce: dotyczy to problematyki zwalczania fałszerstw pieniędzy, którą to zbrodnię od 2 lat w skali kraju koordynuje z sukcesami CBS KGP.